

STUDY

Nr. 318 · März 2016

LÄNDERBERICHT ÄGYPTEN

Roby Nathanson

Dieser Band erscheint als 318. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form fort.

STUDY

Nr. 318 · März 2016

LÄNDERBERICHT ÄGYPTEN

Roby Nathanson

© 2016 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISBN: 978-3-86593-225-9

Lektorat: Jürgen Hahnemann, Reichelsheim
Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne schriftliche Zustimmung der Hans-Böckler-Stiftung unzulässig und strafbar.

INHALT

1	Armuts- und Einkommensverteilung	11
1.1	Einführung	11
1.2	Zustand und Entwicklung von Ungleichheit und Armut in Ägypten	12
1.3	Wachstum, Armut und Ungleichheit	14
1.3.1	Statistische Analyse	17
1.3.2	Empirischer Nachweis	18
1.4	Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Armut und Ungleichheit	19
1.5	Umverteilungspolitik, Armut und Ungleichheit	21
1.5.1	Beschreibung	21
1.5.2	Auswirkungen	23
1.6	Globalisierung	27
1.7	Fazit	30
	Literatur zu Kapitel 1	32
2	Bildung, Berufsausbildung und Arbeitsmarkt	34
2.1	Einführung	34
2.2	Das Bildungssystem	35
2.2.1	Allgemeiner Hintergrund	35
2.2.2	Höhere Bildung	37
2.2.3	Berufsausbildung	39
2.3	Statistische Analyse	44
2.3.1	Internationaler Vergleich	44
2.3.2	Bildung in Ägypten	49
2.4	Ungeeignete Qualifikationen	53
2.5	Schulungen in Unternehmen	60
2.6	Fazit	61
	Literatur zu Kapitel 2	62
3	Emigration	64
3.1	Einführung	64
3.2	Statistische Analyse	65

3.2.1 Internationaler Vergleich	65
3.2.2 Die ägyptische Emigration näher betrachtet	68
3.3 Die Entscheidung zur Migration	71
3.4 Auswirkungen der Emigration auf das Heimatland	75
3.4.1 Geldüberweisungen	75
3.4.2 Rückwanderung	78
3.4.3 Sonstige Auswirkungen	80
3.5 Fazit	82
Literatur zu Kapitel 3	84
4 Arbeitsvorschriften, Gewerkschaften und Arbeitnehmer	86
4.1 Einführung	86
4.2 Arbeitsvorschriften	87
4.2.1 Kurzer historischer Überblick	87
4.2.2 Aktuelle Situation	88
4.2.3 Die Umsetzung der Vorschriften	93
4.3 Gewerkschaften	94
4.3.1 Kurzer Überblick	94
4.3.2 Der gesetzliche Rahmen der Gewerkschaften	98
4.3.3 Aktuelle Entwicklungen	100
4.4 Fazit	103
Literatur zu Kapitel 4	106
5 Handelsabkommen	107
5.1 Einführung	107
5.2 Integrationsabkommen	108
5.2.1 Der Integrationsprozess zwischen Ägypten und der EU	110
5.2.2 Der Prozess der panarabischen Integration	111
5.3 Handel	113
5.3.1 Gesamthandel	113
5.3.2 Handel nach Hauptpartnern	113
5.3.3 Zusammensetzung des Handels	116
5.4 Auswirkungen der ägyptischen Handelsabkommen	121
5.4.1 Aktuelle Abkommen	121
5.4.2 Projektierte Abkommen: Das Freihandels- abkommen DCFTA zwischen der EU und Ägypten	126
5.5 Fazit	129
Literatur zu Kapitel 5	131

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Stand und Entwicklung des Gini-Koeffizienten in Ägypten und vergleichbaren Ländern	14
Abbildung 1.2: Stand und Entwicklung der Armutsquote (kaufkraftbereinigt) in Ägypten und vergleichbaren Ländern (in Prozent der Bevölkerung)	15
Abbildung 1.3: Entwicklung von Wachstum und Ungleichheit in Ägypten und vergleichbaren Ländern (1990–2010)	16
Abbildung 1.4: Entwicklung von Wachstum und Armut in Ägypten und vergleichbaren Ländern	17
Abbildung 1.5: Durchschnittliche Beschäftigungsanteile im öffentlichen Sektor in MENA- und vergleichbaren Ländern (2000)	20
Abbildung 1.6: SSN-Ausgaben mit und ohne Subventionen (in Prozent des BIP)	22
Abbildung 1.7: Nahrungsmittel- und Brennstoffsubventionen (in Prozent des BIP)	22
Abbildung 1.8: Landesweite Versorgung der Bevölkerung mit nicht-subsidiären SSN-Programmen (in Prozent der Bevölkerung; 2008–2011)	23
Abbildung 1.9: Nutzen von Subventionen für verschiedene Einkommensgruppen (Anteil an den entsprechenden Subventionen in Prozent)	25
Abbildung 2.1: Das berufliche Bildungssystem in Ägypten	41
Abbildung 2.2: Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren ohne formale Bildung	45
Abbildung 2.3: Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren, die nur die Primarschule absolviert haben	46
Abbildung 2.4: Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren mit Sekundarstufenabschluss als höchstem Bildungsabschluss	46
Abbildung 2.5: Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren mit tertiärem Bildungsabschluss	47

Abbildung 2.6: Arbeitslosenquote (in Prozent der Erwerbsbevölkerung)	48
Abbildung 2.7: Arbeitslose mit Hochschulabschluss (in Prozent der Gesamtarbeitslosigkeit)	48
Abbildung 3.1: Emigrationsrate 2010 (in Prozent der Bevölkerung)	66
Abbildung 3.2: Emigration nach Zielländern (2010)	66
Abbildung 3.3: Persönliche Geldüberweisungen (in Prozent des BIP)	68
Abbildung 3.4: Migration und Fachkräfteabwanderung in der MENA-Region (2000; in Prozent der relevanten Bevölkerung)	69
Abbildung 3.5: Bildungsprofil von Migranten im Ausland, Rückkehrern und Nichtmigranten (2006)	70
Abbildung 5.1: Warenexporte aus Ägypten und anderen Ländern der Region (2005–2012; in Prozent des BIP)	114
Abbildung 5.2: Export kommerzieller Dienstleistungen aus Ägypten und anderen Ländern der Region (2005–2012; in Prozent des BIP)	114
Abbildung 5.3: Anteil des Warenexports in die arabische Welt und des Warenimports aus diesen Ländern (1994–2013; in Prozent des Gesamtvolumens)	115
Abbildung 5.4: Anteil der Warenexporte in die EU und nach Nordamerika (1994–2013; in Prozent des Gesamtvolumens)	116
Abbildung 5.5: Anteil der Warenimporte aus der EU und aus Nordamerika (1994–2003; in Prozent des Gesamtvolumens)	117
Abbildung 5.6: Aufschlüsselung der Warenexporte nach Art der Ware (2005–2013; in Prozent der gesamten Warenexporte)	118
Abbildung 5.7: Aufgliederung der Exporte kommerzieller Dienstleistungen nach Art der Dienstleistung (2005–2012; in Prozent der gesamten Dienstleistungsexporte)	119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Nicht-subsidiäre SSN-Ausgaben nach Wirtschafts- und Programmart (2008–2011; Anteil an den gesamten SSN-Ausgaben in Prozent)	24
Tabelle 2.1: Anzahl der Schüler in den verschiedenen Schulstufen und Schulen (2009/2010)	50
Tabelle 2.2: Anzahl der Klassen und Schulen in den verschiedenen Schulstufen (2009/2010)	51
Abbildung 2.8: Anteil der Unternehmen, die formale Bildungsgänge anbieten (in Prozent der Unternehmen)	52
Tabelle 2.3: Beurteilung der Qualifikationen junger Bewerber durch Arbeitgeber (in Prozent der Arbeitgeber)	53
Tabelle 2.4: Ausbildungsbezogene Diskrepanz nach Geschlecht (1998 und 2006)	54
Tabelle 2.5: Diskrepanz zwischen Ausbildung und beruflicher Tätigkeit (1998 und 2006)	55
Tabelle 2.6: Ausbildungsbezogene Diskrepanz nach Berufsjahren und Geschlecht (1998 und 2006)	56
Tabelle 2.7: Diskrepanz nach Beschäftigungsform und Geschlecht (1998 und 2006)	57
Tabelle 2.8: Diskrepanzverhältnisse nach Bildungsniveau (2005–2010)	59
Tabelle 3.1: Die Emigrationsziele ägyptischer Migranten (2006)	69
Tabelle 3.2: Elastizität der Emigrationsrate	71
Tabelle 3.3: Verwendung von Geldüberweisungen	76
Tabelle 4.1: Die wichtigsten Arbeitsvorschriften	88
Tabelle 4.2: Rechtliche und faktische Arbeitsflexibilität in verschiedenen arabischen Ländern	95
Tabelle 4.3: Organisationsgrad und Tarifbindung in verschiedenen Ländern (2007–2010; in Prozent der Gesamtbeschäftigung)	96

Tabelle 4.4: Struktur der Gewerkschaften in verschiedenen arabischen Ländern	98
Tabelle 4.5: Rechtliche und faktische Gewerkschaftsfreiheit	101
Tabelle 4.6: Die ägyptischen Gewerkschaftsverbände	102
Tabelle 5.1: Veränderung des BIPs bei verschiedenen Integrationsszenarien	125

1 ARMUTS- UND EINKOMMENSVERTEILUNG

1.1 Einführung

Die Bekämpfung von Armut ist ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklung und eines der Hauptziele der *Millennium Development Goals* (MDG). Während die MDG nicht explizit auf Ungleichheit eingehen, ist sie ein nicht zu unterschätzendes Problem, auch wenn manche Wirtschaftsexperten der Ansicht sind, dass keine Dringlichkeit besteht, sich darum zu kümmern, solange die Armut gering gehalten wird. Sie führen an, dass die Konzentration von Reichtum zumindest in frühen Entwicklungsstadien Einsparungen, Investitionen und Wachstum generieren könne. Es gebe also keinen Grund, die Gewinne der sehr Reichen zu beschränken. Dieses Argument erinnert an die bekannte Kuznets-Hypothese, die besagt, dass die wirtschaftliche Ungleichheit bei der Entwicklung einer Wirtschaft durch die Kräfte des Marktes erst erhöht und dann reduziert werde. Daher könne in einem frühen Stadium der Entwicklung Gleichheit auf Kosten des Wachstums gehen. Es gibt jedoch starke Gegenargumente: Erstens zeigen grundlegende wirtschaftliche Prinzipien, dass sich die Einkommensverteilung in einem Land direkt auf das Wohlergehen der Bevölkerung auswirkt. Die Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wohlergehens stand immer im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Analyse. Eine ausgewogenere Verteilung des nationalen Einkommens bedeutet, dass das Gesamtwohlergehen (bei gleicher Gewichtung des Wohlergehens des Individuums) bei jedem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen höher ausfällt. Zudem hat Gerechtigkeit eine zentrale Bedeutung für den Aufbau sozial ausgewogener Staaten mit einer starken Zivilgesellschaft. Schließlich zeigen Beobachtungen, dass sich häufig in den ärmsten Ländern ein hohes Maß an Ungleichheit findet (UNRISD 2010). Bedenken im Hinblick auf Ungleichheit wohnt daher ein substanzieller Wert inne.

Dieses Kapitel befasst sich mit den Problemen der Armut und der Ungleichheit in Ägypten. Eine Studie von Bibi und Nabli (2009) hat gezeigt, dass die relevante Literatur sehr eingeschränkt ist. Außerdem zeigen die Autoren auf, dass Untersuchungen zu Armut und Ungleichheit in arabischen Staaten neben dem Problem der Messung und Quantifizierung hauptsächlich zwei Richtungen verfolgen. Zum einen haben sich diese Untersuchungen auf den Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit sowie

dessen Folgen für die Armutsbekämpfung konzentriert. Zum anderen befassen sie sich mit den Auswirkungen staatlicher Politik auf Armut und Ungleichheit. Beide Richtungen gelangen zu dem Ergebnis, dass Wachstum in allen arabischen Staaten der Hauptfaktor bei der kontinuierlichen Armutsbekämpfung war, mit Ausnahme von Ägypten, das auch in Rezessionsphasen einen Umverteilungseffekt zugunsten der Armen erfahren hat. Was die Politik betrifft, so lag der Fokus im arabischen Kontext auf der öffentlichen Verwaltung, auf Sozialausgaben und auf Investitionen in Humankapital und Globalisierung.

Kapitel 1 ist wie folgt unterteilt: In [Kapitel 1.2](#) werden Zustand und Entwicklung von Ungleichheit und Armut in Ägypten analysiert. [Kapitel 1.3](#) diskutiert die Beziehung zwischen Wachstum, Armut und Ungleichheit in diesem Land. In [Kapitel 1.4](#) wird derselbe Zusammenhang im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung diskutiert. [Kapitel 1.5](#) beurteilt die Rolle der Sozialpolitik, während [Kapitel 1.6](#) die Auswirkung der Globalisierung auf Armut und Ungleichheit untersucht. [Kapitel 1.7](#) zieht Bilanz.

1.2 Zustand und Entwicklung von Ungleichheit und Armut in Ägypten

Vor der näheren Untersuchung des Zustands und der Entwicklung von Ungleichheit und Armut in Ägypten sind einige Vorbehalte zu beachten, die eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation der Daten nahelegen. Erstens sind die Daten nicht ohne Weiteres verfügbar. Obwohl die meisten Länder regelmäßig Haushaltsbefragungen durchführen, ist der Zugang zu solchen Daten stark erschwert. Zweitens sind solche Erhebungen nicht in der Lage, das Einkommen der reichsten Gesellschaftsschichten verlässlich abzubilden, was zur Folge hat, dass die vorhandenen Messungen die Ungleichheit sehr wahrscheinlich unterbewerten. Drittens sind die Befragungsergebnisse nicht durch einen Abgleich mit anderen Datenquellen wie etwa Arbeitsmarktdaten (Lohnstatistik) oder Steuerdaten validiert. Schließlich werden die Auswahl der Stichproben und die Befragungsmethoden in den arabischen Staaten nicht einheitlich gehandhabt, weshalb die Rangfolge der einzelnen Länder etwa im Hinblick auf den Gini-Koeffizienten nicht zwingend die tatsächlichen Verhältnisse wiedergibt, sondern auf die unterschiedliche Art der Erhebung und Verarbeitung von Daten zurückzuführen sein mag (Bibi/Nabli 2009). Um das Störpotenzial dieser Faktoren auf unsere Untersuchung zu beschränken, stützen wir uns so weit wie möglich auf ein und dieselbe Da-

tenquelle, in diesem Kapitel auf die sogenannten Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank.¹

Abbildung 1.1 zeigt oben links den durchschnittlichen Gini-Koeffizienten von 2005 bis 2010 und darunter seine Entwicklung für Ägypten und vergleichbare Länder zwischen 1990 und 2010. Innerhalb der Region Mittlerer Osten und Nordafrika (MENA) weist Ägypten zwischen 2005 und 2010 den niedrigsten Gini-Wert auf. Im Vergleich zu den übrigen betrachteten Ländern ist Ägyptens Gini-Wert ähnlich wie der von Pakistan, aber niedriger als bei allen anderen Ländern.

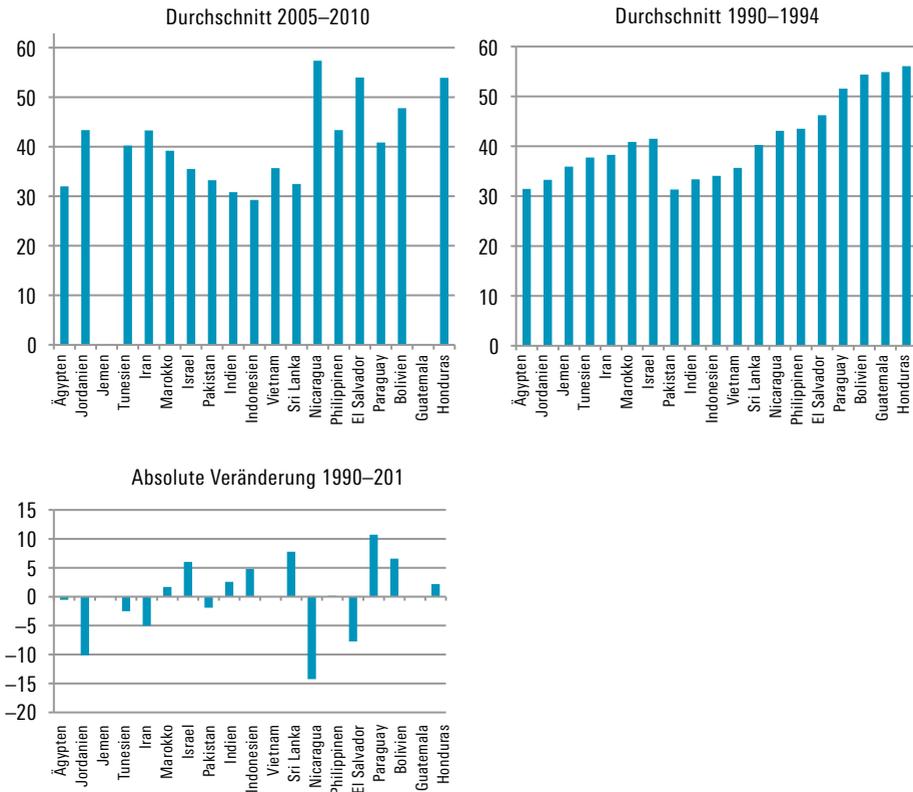
Was die Entwicklung angeht, zeigt Ägypten zwischen 1990 und 2010 so gut wie keine Veränderung. Auch bei den Vergleichsländern ist kein bestimmtes Muster erkennbar. Die Entwicklung in Ägypten mag enttäuschen, dabei ist jedoch Folgendes zu bedenken: Zum einen gehörte Ägyptens Gini-Koeffizient schon in den Jahren 1990 bis 1995 zu den niedrigsten, sodass keine eindrucksvolle Verbesserung zu erwarten war. Zum anderen wiesen Indien und Indonesien in den Jahren 1990 bis 1995 ähnliche Werte wie Ägypten, aber bis 2010 eine Verschlechterung der Situation auf (siehe **Abbildung 1.1** oben rechts).

Abbildung 1.2 richtet den Blick auf Armut, gemessen am Anteil der Bevölkerung, dem kaufkraftbereinigt 1,25 US-Dollar bzw. 2 US-Dollar oder weniger pro Tag zur Verfügung steht. Der erste Schwellenwert (1,25 US-Dollar pro Tag) zeigt extreme Armut, der zweite „normale“ Armut. Extreme Armut scheint in den Jahren 2005 bis 2010 in der MENA-Region mit Ausnahme des Jemen sehr gering zu sein, zudem ist sie hier geringer als in allen anderen Vergleichsländern. Generell ist die extreme Armut zwischen 1990 und 2010 zurückgegangen. Im Hinblick auf Armut (Schwellenwert 2 US-Dollar pro Tag) ist Ägypten schlechter als der Rest der MENA-Region außer dem Jemen und viele andere Vergleichsländer aufgestellt. Was die Entwicklung angeht, hat sich die Armut in Ägypten ähnlich wie in anderen MENA-Ländern verringert, jedoch nicht in dem Ausmaß wie in Nicht-MENA-Ländern.

Zusammenfassend betrachtet war und bleibt die Ungleichheit in Ägypten gering im Vergleich zu anderen Ländern in und außerhalb der Region. Extreme Armut ist gering und rückläufig. Im Hinblick auf Armut ist Ägypten schlechter als der Rest der MENA-Region außer dem Jemen und viele andere Vergleichsländer aufgestellt.

1 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Stand und Entwicklung des Gini-Koeffizienten in Ägypten und vergleichbaren Ländern



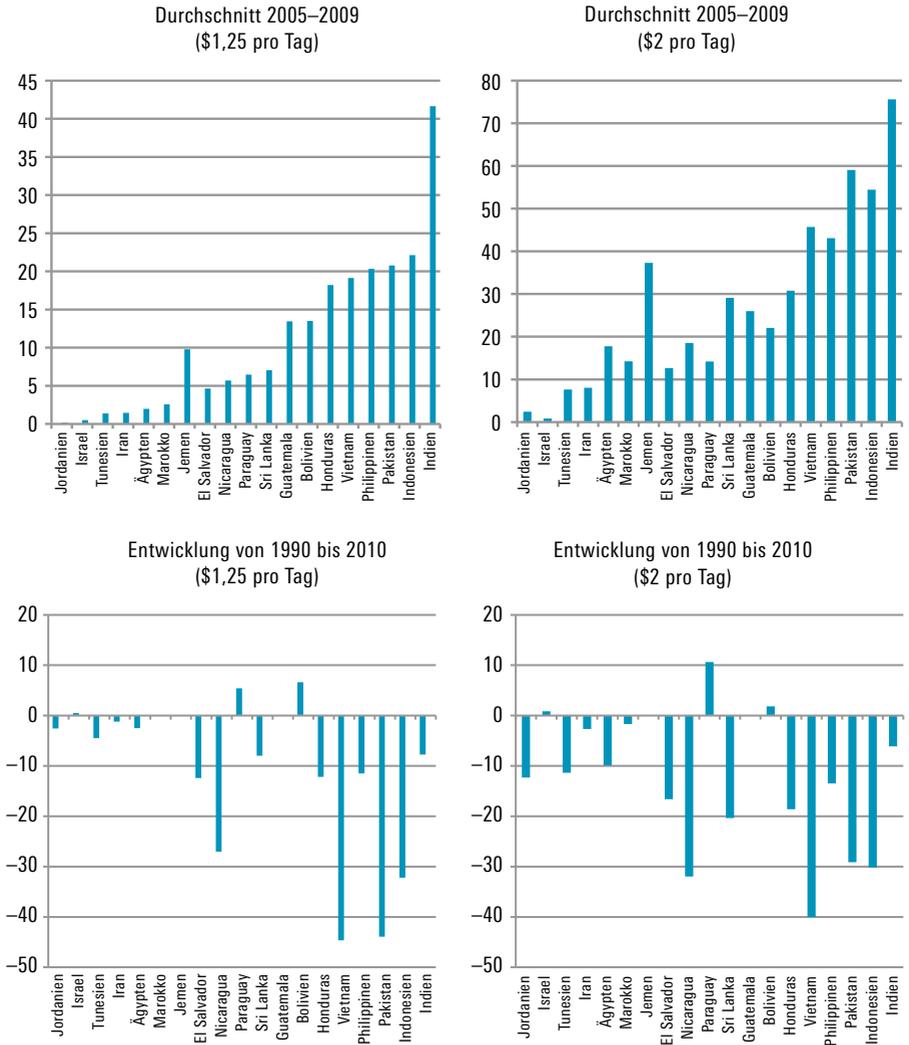
Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

1.3 Wachstum, Armut und Ungleichheit

Wie in der **Einführung** erläutert ist Wachstum einer der Mechanismen, mit denen Ungleichheit und Armut reduziert werden können. Dollar und Kraay (2002) haben neben anderen gezeigt, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum zu entsprechendem Einkommenswachstum der armen Bevölkerungsschich-

Abbildung 1.2

Stand und Entwicklung der Armutsquote (kaufkraftbereinigt) in Ägypten und vergleichbaren Ländern (in Prozent der Bevölkerung)

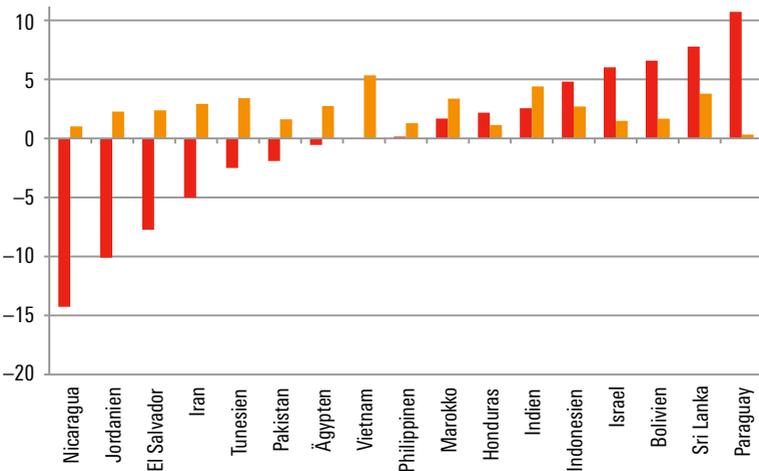


Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

ten führt. Während diese Befunde unterschiedlichen Definitionen von Armut standzuhalten scheinen, kann eine Reihe weiterer Faktoren solche positiven Auswirkungen behindern. Lopez (2004), der den Effekt verschiedener politischer Strategien auf die Ungleichheit untersucht hat, hat festgestellt, dass Verbesserungen in Bildung und Infrastruktur zur Reduzierung der Einkommensungleichheit führen können, während Finanzentwicklung, Beseitigung von Handelsschranken und Verkleinerung des Staatsapparats die umgekehrte Wirkung haben können, d. h. es besteht die Gefahr, dass sie die Ungleichheit vergrößern. Die Berechnungen legen nahe, dass die negativen Auswirkungen dieser politischen Strategien auf die Ungleichheit die positiven Auswirkungen zumindest kurzfristig aufwiegen können. Diese Zusammenhänge sind in den verschiedenen Ländern jedoch komplex und uneinheit-

Abbildung 1.3

Entwicklung von Wachstum und Ungleichheit in Ägypten und vergleichbaren Ländern (1990–2010)



- Gini-Entwicklung von 1990 bis 2010 (absolute Veränderung × 100)
- durchschnittliches Wachstum des BIP von 1990 bis 2010 (BIP pro Kopf, kaufkraftbereinigt, konstante internationale Dollar 2011)

Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

lich, und es gibt zu dieser Frage nur eine begrenzte Anzahl von Studien in arabischen Ländern.

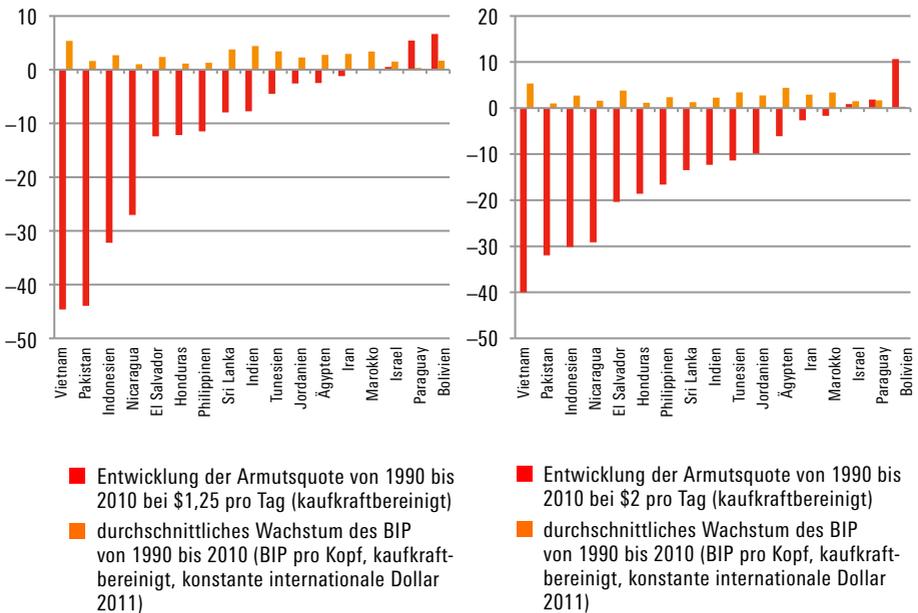
In diesem Abschnitt versuchen wir zunächst, einen allgemeinen Eindruck der Entwicklung von Ungleichheit, Armut und Wachstum in Ägypten und einer Reihe von ähnlichen Ländern zu gewinnen, und befassen uns dann eingehender mit den Ergebnissen der Literatur zu Ägypten.

1.3.1 Statistische Analyse

Abbildung 1.3 legt nahe, dass vier Länder im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit besser als Ägypten aufgestellt sind. Es handelt sich in der MENA-Region um Jordanien und um Nicaragua, El Salvador und Pakistan, die zwischen 1990 und 2010 mit einer geringeren

Abbildung 1.4

Entwicklung von Wachstum und Armut in Ägypten und vergleichbaren Ländern



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

Wachstumsrate als Ägypten eine größere Reduzierung des Gini-Werts erreicht haben. Die übrigen Länder haben sich in dieser Hinsicht schlechter entwickelt als Ägypten. Insbesondere Vietnam, Marokko, Indien und Sri Lanka weisen im selben Zeitraum zwar eine höhere Wachstumsrate als Ägypten auf, aber auch eine wachsende Ungleichheit.

Abbildung 1.4 richtet den Blick auf den Zusammenhang zwischen Wachstum und Armut, und zwar im selben Zeitraum und unter Verwendung derselben Indikatoren wie in den vorherigen Berechnungen. Die Reduzierung der extremen Armut (Schwellenwert 1,25 US-Dollar pro Tag) scheint in Ägypten im Vergleich zu anderen Ländern zu gering. In der MENA-Region ist Jordanien etwas besser aufgestellt – stärkere Reduzierung der extremen Armut bei geringerer Wachstumsrate. Außerhalb der Region ist die Situation in Pakistan, Nicaragua, Honduras und auf den Philippinen besser als in Ägypten. In diesen Ländern ist die extreme Armut merklich zurückgegangen, während ihre Wachstumsraten weit unter der von Ägypten lagen. Ein nahezu identisches Bild ergibt sich im Hinblick auf die „normale“ Armut (Schwellenwert 1,25 US-Dollar pro Tag): Manche Länder sind diesbezüglich viel besser aufgestellt als Ägypten.

Auf den ersten Blick widersprechen die Ergebnisse der beschreibenden Analyse dem Fazit von Bibi und Nabli (2009), dass Ägypten auch in Rezessionsphasen einen Umverteilungseffekt zugunsten der Armen erfahren hat. Der nächste Abschnitt geht näher auf die weiteren Faktoren ein, die sich auf den Zusammenhang zwischen Wachstum und Armut bzw. Ungleichheit auswirken können.

1.3.2 Empirischer Nachweis

Daymon und Gimet (2007) haben für den Zeitraum von 1980 bis 2003 die Hauptfaktoren für die Reduzierung von Armut und Ungleichheit in neun MENA-Ländern (Algerien, Ägypten, Iran, Kuwait, Jordanien, Marokko, Katar, Syrien und Tunesien) mithilfe der Paneldatenanalyse untersucht. Sie stellten fest, dass keines dieser Länder den Kuznets-Wendepunkt, an dem das Wachstum beginnt, die Ungleichheit zu reduzieren, erreicht hatte. Deshalb empfahlen sie Strategien zur Reduzierung der Ungleichheit wie die Erhöhung der Effizienz des Bildungswesens, die Reduzierung der Geschlechterungleichheit und den erleichterten Zugang zu Bankkrediten als wichtige Instrumente für die künftige Reduzierung von Ungleichheit und Armut.

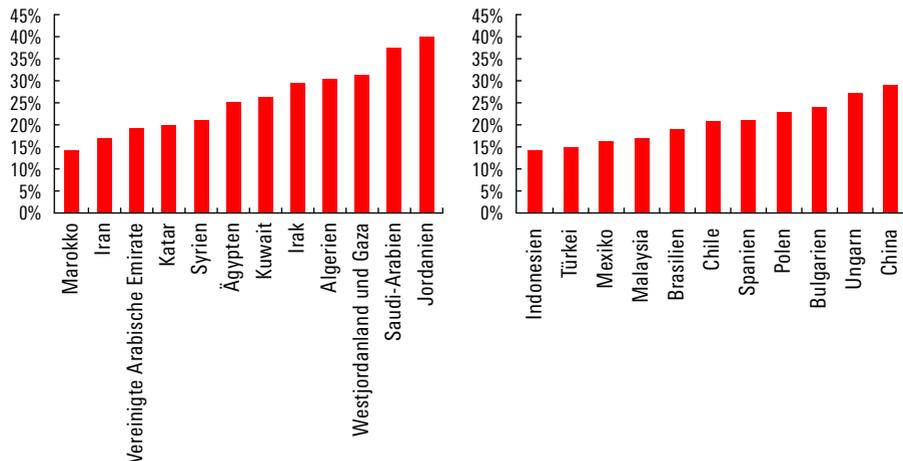
Kheir-El-Din und El-Laithy (2006) haben die Wachstumsinzidenzkurve (*Growth Incidence Curve*, GIC) unter Verwendung der ägyptischen Haushalts-erhebungen der Jahre 1991, 1995, 1999 und 2004 eingeschätzt. Die GIC be-

schreibt die Korrelation zwischen der Entwicklung der Einkommensverteilung und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Sie stellten fest, dass das Wachstum über den gesamten Zeitraum zur Abnahme von Ungleichheit beigetragen hat. Marotta et al. (2011) stellten ähnliche Fragen für den Zeitraum zwischen 2005 und 2008. Um zu untersuchen, in welchem Ausmaß die Armen in Ägypten vom Wachstum profitieren konnten, haben sie die Einkommensveränderung der armen Schichten mit der Einkommensveränderung derjenigen Schichten verglichen, die nicht als arm gelten. Demnach gilt Wachstum dann als armutsmindernd, wenn die verteilungsspezifischen Änderungen, die damit einhergehen, die Armen begünstigen. Die Ergebnisse legen nahe, dass Ägypten dank des schnellen wirtschaftlichen Wachstums zwischen 2005 und 2008 eine eindrucksvolle Reduzierung der Armut erreicht hat. Der Wohlstand einer durchschnittlichen armen Person im Jahr 2005 ist zwischen 2005 und 2008 nahezu 10 Prozent pro Jahr gewachsen, was ausreichend war, um deren Haushalt aus der Armut zu heben. Die Wohlhabenden haben jedoch mehr hinzugewonnen als die Armen, besonders in ländlichen Gebieten. Zudem wurden einige nicht als arm geltende Schichten durch das Wachstum negativen Entwicklungen ausgesetzt, durch die sie verarmt sind. Dies hatte zur Folge, dass im untersuchten Zeitraum auch die Ungleichheit zunahm, wodurch die Auswirkung des Wachstums auf die Reduzierung von Armut abgeschwächt wurde. Insgesamt blieben im Zeitraum von 2005 von 2008 nur 45 Prozent der ägyptischen Bevölkerung von Armut verschont. Dies bedeutet, dass 55 Prozent der Ägypter in diesem Zeitraum Armut erfahren oder am Rande der Armut gelebt haben. Die Rate der Armen und Armutsgefährdeten ist jedoch über den ganzen Zeitraum hinweg von 46 auf 36 Prozent gefallen.

1.4 Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Armut und Ungleichheit

Der öffentliche Sektor spielt in arabischen Ländern traditionell eine wichtige Rolle. Er beschäftigt zwischen 14 und 40 Prozent aller Arbeitnehmer ([Abbildung 1.5](#)). Diesbezüglich befindet sich Ägypten im Vergleich mit anderen MENA-Ländern im Mittelfeld, aber auf einem viel höheren Niveau als z. B. Indonesien, die Türkei, Mexiko oder Brasilien. Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor sind in der Regel weitaus besser für Arbeitnehmer als im privaten Sektor (z. B. Jobsicherheit, soziale Sicherheit, Gehälter u. Ä.), was die Vorliebe vieler Arbeitnehmer für Stellen im öffentlichen Dienst erklärt.

Durchschnittliche Beschäftigungsanteile im öffentlichen Sektor in MENA- und vergleichbaren Ländern (2000)



Quelle: World Bank 2013

Adams (2002) hat Daten aus nationalen Haushaltserhebungen in Ägypten und Jordanien verwendet, um die Auswirkung verschiedener Einkommensquellen – einschließlich Einkommen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit – auf die Ungleichheit ländlicher Einkommen zu untersuchen. Er stellte fest, dass die Armen in beiden Ländern von einer spezifischen Einkommensquelle aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit abhängig sind: der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. In Ägypten machen staatliche Gehälter 43 Prozent des Einkommens der Armen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit aus, während es in Jordanien 60 Prozent sind. Das heißt, dass die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in beiden Ländern eine die Ungleichheit verringernde Einkommensquelle darstellt.

Adams und Page (2003) haben länderübergreifende Daten und Länderfallstudien verwendet, um Trends in Bezug auf Armut, Ungleichheit und wirtschaftliches Wachstum in der MENA-Region zu analysieren. Sie konnten zeigen, dass sowohl internationale Überweisungen als auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst in der ganzen Region eine statistisch signifikante positive Auswirkung auf das Niveau der Armut und deren Ausmaß haben.

Demnach verringert eine Steigerung des Anteils an Geldüberweisungen von 10 Prozentpunkten gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) die Armutsquote in der MENA-Region (Schwellenwert 1,00 US-Dollar pro Tag) durchschnittlich um 5,7 Prozent, während eine Steigerung des Anteils der Beschäftigung im öffentlichen Dienst von 10 Prozentpunkten gemessen an der Gesamtbeschäftigung die Armutsquote um 6,2 Prozent reduziert. Ein regionenübergreifender Vergleich legt zudem nahe, dass die Beschäftigung im öffentlichen Dienst zwar keine statistisch signifikante Auswirkung auf die Armut in den Entwicklungsländern per se hat, aber die Armutsinzidenz und das Armutsdefizit in der MENA-Region reduziert (Bibi/Nabli 2009).

1.5 Umverteilungspolitik, Armut und Ungleichheit

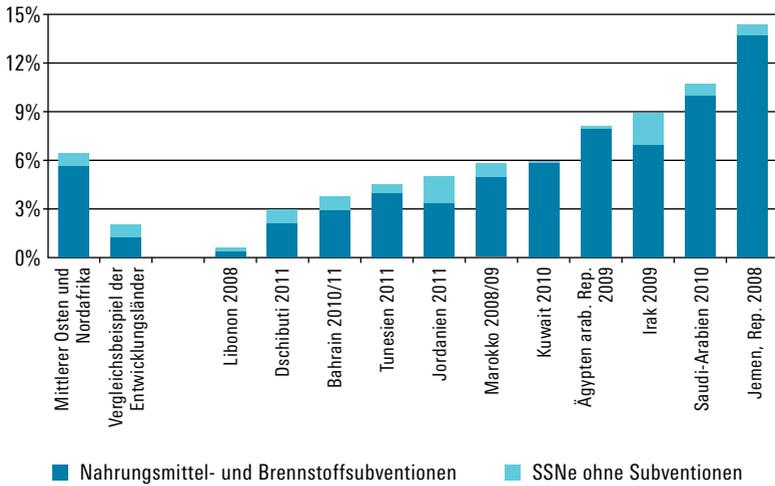
1.5.1 Beschreibung

Um die gefährdete Bevölkerung zu schützen, setzen viele Regierungen auf eine soziale Umverteilungspolitik mit sozialen Sicherheitsnetzen, Preissubventionen und Sozialversicherungssystemen. Soziale Sicherheitsnetze (SSN) umfassen Bargeld- oder geldwerte Transfers (z. B. Lebensmittelmarken), Sachmitteltransfers (z. B. Schulspeisung, Nahrungsmittelergänzungsleistungen für Mütter und Kinder, Lebensmittelrationen zum Mitnehmen) und Gebührenverzicht für lebensnotwendige Dienstleistungen (z. B. Schulbildung, Gesundheitswesen, Versorgungsleistungen und Transport). Solche Programme sind im Gegensatz zur Sozialversicherung, deren Leistungen auf zuvor geleisteten Beiträgen basieren (z. B. Arbeitslosenversicherung und Alters- oder Berufsunfähigkeitsrente), nicht beitragspflichtig.

Viele Regierungen in der MENA-Region tendierten dazu, auf ein Umverteilungssystem zu setzen, das auf umfassenden Subventionen grundlegender Verbrauchsartikel basiert. Das garantierte erschwinglichen Zugang zu Nahrung und Brennstoff für alle Bürgerinnen und Bürger, und zwar ungeachtet ihrer Bedürfnisse. Dies wiederum hat zur Folge, dass die MENA-Region in der effizienten Verwendung von SSN-Ressourcen hinter anderen Regionen zurückliegt (Silva et al. 2013). So geben MENA-Länder durchschnittlich 5,7 Prozent des BIP für Subventionen aus, gegenüber nur 1,3 Prozent des BIP im Durchschnitt der Entwicklungsländer (siehe [Abbildung 1.6](#)). In Ägypten stellen Subventionen fast den gesamten Betrag des SSN dar. Zudem geben MENA-Länder mit Ausnahme des Irak viel mehr für die stärker verzerrenden und besonders die Reichen begünstigenden Brennstoffsubventionen aus

Abbildung 1.6

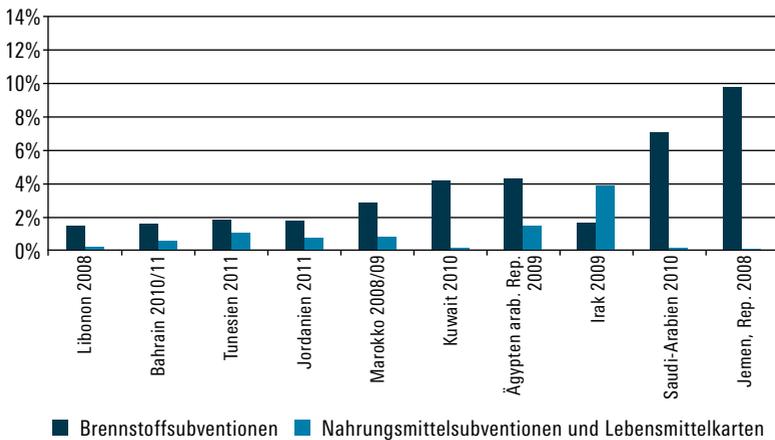
SSN-Ausgaben mit und ohne Subventionen (in Prozent des BIP)



Quelle: Silva et al. 2013 (SSN = soziales Sicherheitsnetz)

Abbildung 1.7

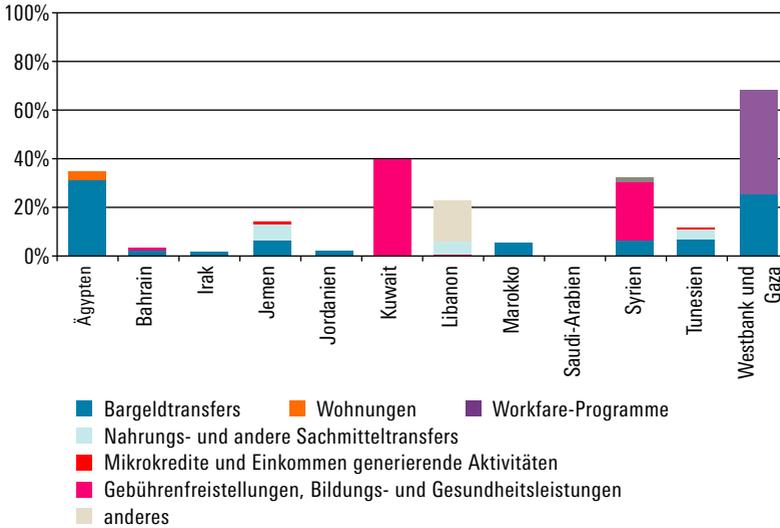
Nahrungsmittel- und Brennstoffsubventionen (in Prozent des BIP)



Quelle: Silva et al. 2013

Abbildung 1.8

Landesweite Versorgung der Bevölkerung mit nicht-subsidiären SSN-Programmen (in Prozent der Bevölkerung; 2008–2011)²



Quelle: Silva et al. 2013 (SSN = soziales Sicherheitsnetz)

(4,5 Prozent des ägyptischen BIP) als für Nahrungsmittelsubventionen und Lebensmittelkarten (1,1 Prozent des BIPs), wie [Abbildung 1.7](#) zeigt. Bei den nicht-subsidiären Ausgaben konzentrieren sich die meisten MENA-Länder einschließlich Ägypten auf Bargeldtransferprogramme (siehe Tabelle 1).

1.5.2 Auswirkungen

Als erste Einschätzung der Auswirkungen des SSN zeigt [Abbildung 1.8](#) den Anteil der Leistungsempfänger in SSN-Programmen an der Gesamtbevölkerung in ausgewählten Ländern. Die Abbildung zeigt, dass sich die MENA-Länder in ihrer SSN-Abdeckung stark unterscheiden. In einigen Ländern,

² Die jeweilige Abdeckung der Bevölkerung durch die einzelnen Programme wird un-abhängig von den anderen betrachtet, d. h. es wird davon ausgegangen, dass es keine Überschneidungen zwischen den einzelnen Programmen gibt. Der so ermittelte Bevölkerungsanteil stellt also die Obergrenze bei der Schätzung der SSN-Abdeckung dar.

**Nicht-subsidiäre SSN-Ausgaben nach Wirtschafts- und Programmart
(2008–2011; Anteil an den gesamten SSN-Ausgaben in Prozent)**

	Bargeldtransfer	Gebührenfreistellungen, Bildungs- und Gesundheitsleistungen	Nahrungs- und andere Sachmitteltransfers	Wohnungen	Mikrokredit und Einkommen generierende Aktivitäten	Schulung	Workfare-Programme	anderes
Ägypten	91,9	8,1	–	–	–	–	–	–
Bahrain	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Irak	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Jemen	55,5	3,7	–	–	–	–	40,8	–
Jordanien	44,5	0,5	8,7	1,1	29,6	15,6	–	–
Kuwait	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Libanon	–	82,9	–	–	–	0,1	–	17,1
Marokko	2,5	4,9	20,8	3,7	–	–	16,6	51,6
Saudi-Arabien	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Syrien	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Tunesien	69,0	27,9	–	–	–	0,2	–	2,8
Westjordanland und Gaza	64,0	–	34,3	–	1,7	–	–	–

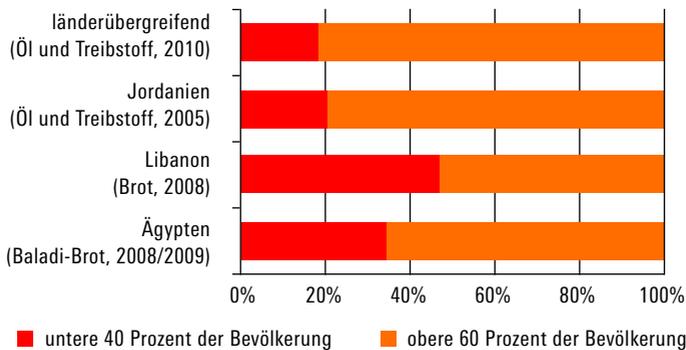
Quelle: Silva et al. 2013 (SSN = soziales Sicherheitsnetz)

z. B. Ägypten, Irak, Kuwait und Syrien, ist die landesweite Abdeckung recht gering, im Jemen hingegen umfassend. Die Abdeckung durch Bargeldtransfers ist in Bahrain und im Jemen am höchsten. Im Libanon profitiert ein Großteil der Bevölkerung von unentgeltlicher Behandlung in Krankenhäusern.

Statt nach Abdeckung der Bevölkerung können die Auswirkungen des SSN auch anhand der Einkommensklassen der Leistungsempfänger beurteilt werden. Aus dieser Perspektive ist die Kosteneffizienz einiger SSN-Maßnahmen als soziales Schutzinstrument sehr fraglich, weil ihre Verwendung nicht zielgerichtet ist. So profitieren z. B. die ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung Jordaniens von weniger als einem Viertel der Gesamtausgaben für Brennstoffsubventionen. In Ägypten ist die Situation besser, dort erhalten die ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung etwas weniger als 40 Prozent der Nahrungsmittelsubventionen (Abbildung 1.9). Häufig wird jedoch argumentiert, dass niedrige Brennstoff- und Nahrungsmittelpreise Verschwendung und Überkonsum verursachen, was zu Umweltschäden, unwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen und Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Berichten zufolge haben Preissubventionen in Ägypten zur Verwendung von Brot als Tier- und Fischfutter geführt. Zudem fördern sie sozial unverträgliche Aktivitäten wie Schmuggel, Schwarzmarkt und Korruption (IMF 2011).

Abbildung 1.9

Nutzen von Subventionen für verschiedene Einkommensgruppen (Anteil an den entsprechenden Subventionen in Prozent)



Quelle: IMF 2011

Adams (2000) hat eine detaillierte Analyse der Leistungsempfänger von Nahrungsmittelsubventionen vorgelegt. Um die Verteilungseffekte ägyptischer Nahrungsmittelsubventionen zu untersuchen, legt er Daten aus Haushaltserhebungen zugrunde und konnte zeigen, dass das ägyptische System der Nah-

rungsmittelsubvention klar auf die Armen ausgerichtet ist. Es gibt jedoch Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. In den Städten werden die Subventionen von einem einzigen Nahrungsmittel dominiert, nämlich einfachem Baladi-Fladenbrot, das absolut und relativ gesehen mehr von den Armen (unterste Quintilgruppe) als von den Reichen (oberste Quintilgruppe) konsumiert wird. Die Auswahl an Nahrungsmitteln, die in städtischen Gebieten subventioniert werden, hat zur Folge, dass die Armen mehr Einkommenstransfers aus Nahrungsmittelsubventionen erhalten als die Reichen. Im Gegensatz dazu ist das System der Nahrungsmittelsubvention weniger gut auf arme ländliche Gebiete ausgerichtet. Dort ist das einzige subventionierte Nahrungsmittel, das in absoluten Zahlen mehr von den Armen konsumiert wird, Baladi-Weizenmehl. Obwohl die Armen von Einkommenstransfers für Baladi-Weizenmehl stärker profitieren als die Reichen, erhalten sie durch das gesamte System der Nahrungsmittelsubvention im ländlichen Ägypten etwas weniger Einkommenstransfers als die Reichen.

Angesichts der Kosten für die Subventionsprogramme und des Problems der Zielausrichtung hat Ägypten mehrfach Änderungen am subventionierten Warenkorb vorgenommen. Audet et al. (2007) haben Dominanzkurven für den Konsum und Daten aus der Integrierten Haushaltserhebung von 1997 zugrunde gelegt, um die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Armut zu analysieren. Um nachvollziehen zu können, ob die Reformen ein geeignetes Instrument zur Armutsbekämpfung waren, konzentrierten sie sich auf die Ausgabenstruktur ägyptischer Haushalte. Zur Zeit der Erhebung wurden Zucker, Speiseöl, Weizen und Brot subventioniert; die Reform bestand darin, stattdessen Zucker, Speiseöl, Nudeln, Linsen und Bohnen zu subventionieren.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die Reform nicht allen Fällen gut begründet war. Eine geeignete Maßnahme wäre erstens gewesen, Nudeln zu besteuern und die Subventionen für Brot zu erhöhen, was durch die Steuererhöhung möglich gewesen wäre. Dies wiederum hätte zu einer Senkung aller Armutsindizes geführt. Diese Änderung der Liste der subventionierten Nahrungsmittel war nicht erwünscht, obwohl die Kosteneffizienz der Besteuerung von Nudeln 23 Prozent über der von Brot liegt.

Eine geeignete Maßnahme wäre zweitens gewesen, Bohnen zu besteuern, um Tamwin-Brot zu subventionieren, was durch die Steuererhöhung möglich gewesen wäre und die Armut nach allen Indizes gesenkt hätte. Auch diese Änderung der Liste der subventionierten Nahrungsmittel war nicht erwünscht, obwohl die Kosteneffizienz der Besteuerung von roten Bohnen (bzw. anderer Bohnen) um 62 Prozent (bzw. 188 Prozent) höher ist als bei der Besteuerung von Tamwin-Brot.

Schließlich legen die Ergebnisse auch nahe, dass es sinnvoller gewesen wäre, Mehl zu besteuern, um die Subventionen für Linsen zu erhöhen. Dagegen war der Austausch von Tamwin-Mehl durch Linsen auf der Liste der subventionierten Nahrungsmittel aus Sicht der Armutsbekämpfung eine sinnvolle Entscheidung. Insgesamt scheint es, dass die Änderungen an der Liste der subventionierten Nahrungsmittel nicht immer ein geeignetes Instrument zur Armutsbekämpfung waren.

Laabas und Limam (2004) haben mehrere Politikbereiche und deren Auswirkungen auf die Armut in sieben arabischen Ländern (Algerien, Marokko, Tunesien, Jordanien, Jemen, Mauretanien und Ägypten). Ihrer Studie legten sie ein Konzept zugrunde, das die Endogenität von Wachstum, Einkommensungleichheit und Armut sowie die Wechselwirkungen dieser Faktoren berücksichtigt, und zwar unter Verwendung verschiedener Definitionen von Armut und alternativer Schätzverfahren. Sie kamen zu interessanten Ergebnissen: Erstens, dass staatliche Politik und ihre Auswirkung auf die Einkommensverteilung die Armut nur indirekt beeinflusst. Zweitens ist eine Politik der gleichmäßigeren Einkommensverteilung wirkungsvoller bei der Armutsbekämpfung als eine Politik, die auf die Erhöhung des durchschnittlichen Konsums und Wachstums abzielt. Drittens wirken inflationsmindernde Staatsausgaben, Transferleistungen und finanzpolitische Maßnahmen auch armutsmindernd. Im Gegensatz dazu hat die Beseitigung von Handelschranken negative Auswirkungen auf Einkommensverteilung und Armut, auch wenn diese Maßnahme zu den Instrumenten einer wachstumsorientierten Politik gehört. Viertens scheinen sich Transferleistungen stärker auf Einkommensverteilung und Armut auszuwirken als andere Instrumente der sozialen Ausgabenpolitik. Und schließlich hat eine Politik, die auf Produkte des grundlegenden Bedarfs wie z. B. Getreide abzielt, stärkere Auswirkungen auf Armut und Einkommensverteilung als eine gesamtheitlich ausgerichtete Politik. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass angesichts der widersprüchlichen Effekte der staatlichen Politik auf Wachstum, Armut und Einkommensverteilung die Auswahl der richtigen Mischung politischer Maßnahmen mit Vorsicht getroffen werden muss, um positive Ergebnisse zu erzielen.

1.6 Globalisierung

Der anhaltende Globalisierungsprozess hat sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit hervorgerufen. Empirische Daten, die speziell

den Zusammenhang zwischen dem freien Markt und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt beleuchten, legen jedoch nahe, dass nicht der Markt die Hauptursache für die Probleme auf dem Arbeitsmarkt ist, egal ob es sich um Lohnunterschiede oder Arbeitslosigkeit handelt. Dies gilt für entwickelte Länder (Dewatripont et al. 1999) ebenso wie für Entwicklungsländer (Lee/Vivarelli, 2005). Das Hauptproblem ist nicht der Markt an sich, sondern die mangelnde Fähigkeit der Wirtschaft (sowohl der Arbeitnehmer als auch der Unternehmen), sich durch Weiterbildung, technologische Anpassung, Erneuerung der Produkte und Neuausrichtung auf dem Markt an die Schocks der Marktöffnung anzupassen. Außerdem sind die Auswirkungen der Marktliberalisierung auf den Arbeitsmarkt weitgehend kontextspezifisch und variieren von einem Land zum anderen.

Wie oben erläutert, ist Wachstum ein wichtiger Faktor der Armutsbekämpfung. Während die Auswirkungen des freien Marktes auf den Wohlstand in der Welt bestens bekannt sind, gelten seine Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum einzelner Länder als umstritten. Levine und Renelt (1992), Edwards (1992) und Dollar (1992) haben festgestellt, dass die Marktliberalisierung das Wachstum steigert. Im Anschluss daran haben Rodriguez und Rodrik (2001) die Stabilität der positiven Auswirkungen der Marktöffnung auf das Wachstum hinterfragt. Andere länderübergreifende Befunde (siehe hierzu den Überblick bei Berg/Krueger 2003) unterstützen jedoch mehrheitlich und deutlich die Auffassung, dass die Öffnung zu höheren Einkommen führt, auch wenn das Ausmaß dieses Effekts von der Art der gehandelten Waren abhängt (Hausmann et al. 2007). Wenn die Marktöffnung zu höheren Einkommen führt, sollte sich dieser Effekt auch bei den Armen bemerkbar machen, wie Dollar und Kraay (2002) neben anderen gezeigt haben. Wie oben dargelegt, können solche positiven Auswirkungen jedoch durch verschiedene Faktoren verhindert werden.

Im Folgenden untersuchen wir zunächst den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Wachstum, der sich indirekt auf die Armut auswirkt. Anschließend diskutieren wir mögliche direkte Auswirkungen der Globalisierung auf die Armut.

Makdisi et al. (2006) haben in einer ersten Studie die Hauptfaktoren und Besonderheiten des Wachstums analysiert, wie es arabische Länder im Vergleich zum Rest der Welt erfahren haben. Hierzu verwendeten die Autoren zwei einander ergänzende Ansätze. Der erste ist das sogenannte *Growth Accounting*, das den jeweiligen relativen Beitrag von Realkapital, Arbeit und Totaler Faktorproduktivität (TFP) zum Wachstum zu ergründen sucht. Es zeigt

te sich, dass die TFP in arabischen Ländern verglichen mit anderen Regionen keine wichtige Quelle für das Wachstum darstellt. Dies bedeutet, dass das Wachstum hauptsächlich auf dem akkumulierten Bestand an Realkapital und auf Arbeit und nicht auf der effizienten Verwendung dieser Faktoren beruht. Unter den arabischen Ländern hat die TFP nur in den relativ offenen Volkswirtschaften von Ägypten, Marokko und Tunesien zum Wachstum beigetragen. Der zweite, mit Barro assoziierte Ansatz legt das Hauptaugenmerk auf den Treiber der TFP und stützt sich auf den Befund, dass die TFP weltweit der Hauptfaktor für Wachstum ist. Makdissi et al. (2006) haben verschiedene Faktoren geprüft, z. B. die effiziente Nutzung von Real- und Humankapital, Offenheit des Marktes, Effizienz der Verwaltung, Diversifizierung der Ausfuhren und internationale Wettbewerbsfähigkeit. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die Liberalisierung einer Volkswirtschaft nur eine untergeordnete Rolle für das Wachstum spielt, bedingt durch die Tatsache, dass die Ausfuhren der arabischen Länder kaum diversifiziert und auf dem Weltmarkt wenig konkurrenzfähig sind.

Die in Makdissi et al. (2006) verwendeten Daten decken den Zeitraum von 1960 bis 1997 ab. Seit den späten 1990er-Jahren wurden in den betreffenden Ländern jedoch einige Reformen durchgeführt, die die Situation möglicherweise geändert haben. Die Analyse von Hassan et al. (2011) konzentriert sich auf einen jüngeren Zeitraum (1980–2007), als die wirtschaftliche Liberalisierung in einigen arabischen Ländern wie Ägypten bereits fortgeschritten war. Die Studie ergab, dass der Handel ein wichtiger Wachstumstreiber für die Region war und seine Auswirkungen sogar größer als in einer Reihe anderer Regionen eingeschätzt wurden. Außerdem scheint der Handel einen höheren Anteil des Wachstums zu erklären als die finanzielle Entwicklung und ihre Granger-kausalen Wachstumsfaktoren. Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass der Handel eine entscheidende Variable in der Region darstellt und dass sich Bemühungen, das Finanzsystem zu reformieren und zu verstärken, nur dann als nutzbringend erweisen, wenn sie von Maßnahmen begleitet werden, die einen Anreiz zur Entwicklung des Handels bieten.

Im Hinblick auf Armut haben Bibi und Nabli (2010) einen umfassenden Überblick über die Ergebnisse zu den Auswirkungen des Handels in arabischen Ländern vorgelegt. Zaki (2011) hat sich im Hinblick auf Ägypten auf den Zusammenhang zwischen Handel, Geschlecht und Beschäftigung konzentriert. Er stellte fest, dass Ausfuhren im Zeitraum von 1960 bis 2009 auf makroökonomischer Ebene eine signifikante positive Auswirkung auf die Beschäftigung hatten. Diese hat sich im Anschluss an die Reformen verstärkt, die in den 1990er-Jahren durchgeführt und 2004 fortgesetzt wurden. Auf in-

dividueller Ebene haben sich die Ausfuhren auf die Gehälter der Männer und auf die Wahrscheinlichkeit, mit der Frauen arbeiten, ausgewirkt. Mit anderen Worten: Bei den Frauen erfolgte die Anpassung über den Umfang der Beschäftigung, bei den Männern über die Gehälter.

Said und Elshennawy (2010) haben die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Beschäftigung und die Gehälter im verarbeitenden Gewerbe für den Zeitraum von 1993 bis 2006 untersucht. Diese ging mit einer signifikanten Reduzierung von Handelsbarrieren und steigender Arbeitslosigkeit in Ägypten einher. Die ökonometrische Analyse zeigte, dass die Arbeitslosigkeit im gesamten verarbeitenden Gewerbe und nicht nur in den Branchen stieg, die besonders vom Handel abhängig sind. Ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit lässt sich jedoch nicht durch den Personalabbau im Zusammenhang mit der Handelsliberalisierung erklären. Zudem wurde ein Zusammenhang zwischen der Senkung der Zölle und zunehmender Exportorientierung einerseits und steigenden Löhnen im verarbeitenden Gewerbe andererseits festgestellt. Diese Auswirkungen fielen jedoch für die verschiedenen Quintile der Lohnverteilung unterschiedlich stark aus. Die Reduzierung der Handelsbarrieren führte zu Arbeitslosigkeit oder geringeren Löhnen für ältere Arbeitskräfte und solche mit geringem Bildungsniveau.

Acar und Dogruel (2012) haben die Quellen der Lohnungleichheit im verarbeitenden Gewerbe in Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko, dem Iran und der Türkei für den Zeitraum von 1980 bis 1997 untersucht. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass Lohnungleichheit durch Marktöffnung verringert wird. Es ist jedoch der Anteil der Importe und nicht der Exporte, der hilft, die Ungleichheit zu verringern.

1.7 Fazit

Die Reduzierung von Armut und Ungleichheit ist ein wesentlicher Bestandteil der Entwicklung. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung hat die Reduzierung von Armut und Ungleichheit eine zentrale Bedeutung für den Aufbau sozial ausgewogener Staaten und die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft. Dieses Kapitel befasste sich mit den Problemen von Armut und Ungleichheit in Ägypten. Es hat eine Beurteilung des Ausmaßes dieser beiden Phänomene sowie der Rolle der verschiedenen politischen Strategien in diesem Zusammenhang vorgelegt. Diese Strategien umfassen wachstumsorientierte Maßnahmen, Beschäftigung im öffentlichen Dienst, Sozialtransfers sowie Subventionen und Öffnung des Handels.

Die Beurteilung hat gezeigt, dass die Ungleichheit in Ägypten verglichen mit anderen Ländern in und außerhalb der Region gering war und ist, allerdings ist zwischen 1990 und 2010 fast keine Veränderung festzustellen. Extreme Armut ist in Ägypten sehr gering und sogar geringer als in allen anderen Vergleichsländern. Auch generell ist die extreme Armut zwischen 1990 und 2010 zurückgegangen. Im Hinblick auf „normale“ Armut ist Ägypten schlechter aufgestellt als der Rest der MENA-Region außer dem Jemen und viele andere Vergleichsländer. Was die Entwicklung angeht, hat sich die Armut in Ägypten ähnlich wie in anderen MENA-Ländern verringert, jedoch nicht in dem Ausmaß wie in Nicht-MENA-Ländern.

Unter den Maßnahmen, die auf die Reduzierung der Armut abzielen, spielen die wachstumsfördernden eine wichtige Rolle. In Ägypten scheint das Wachstum zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit beigetragen zu haben. Dies war jedoch in geringerem Maße der Fall als in vergleichbaren Ländern. Eine weitere politische Maßnahme betrifft die Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Diese scheint die Armut in Ägypten reduziert zu haben, führte jedoch zu einem aufgeblähten öffentlichen Sektor, der nicht nachhaltig sein kann. Der öffentliche Sektor hat in Ägypten im Vergleich mit anderen MENA-Ländern eine durchschnittliche Größe, ist jedoch bedeutend größer als in Vergleichsländern wie Indonesien, Türkei, Mexiko und Brasilien. Um die Armut zu bekämpfen, hat Ägypten zudem auf eine soziale Umverteilungspolitik gesetzt, z. B. auf Maßnahmen des sozialen Sicherheitsnetzes, Preissubventionen und Sozialversicherungssysteme. Das Land gibt etwa 7 Prozent seines BIP für derartige Maßnahmen aus, das ist bedeutend mehr als der Durchschnitt der Entwicklungsländer. Nahezu der gesamte Betrag des sozialen Sicherheitsnetzes wird für Subventionen aufgewendet. Nicht-subsidiäre Ausgaben konzentrieren sich auf Geldtransferprogramme. Hinsichtlich der Ausrichtung derartiger Maßnahmen auf die Armen ist die Situation in Ägypten besser als in vielen Ländern der Region: Die ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung erhalten etwas weniger als 40 Prozent der Nahrungsmittelsubventionen. Häufig wird jedoch argumentiert, dass niedrige Brennstoff- und Nahrungsmittelpreise Verschwendung und Überkonsum verursachen, was zu Umweltschäden, unwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen und Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Zudem gibt es Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Durch das Subventionssystem erhalten die Armen im ländlichen Ägypten etwas weniger Einkommenstransfers als die Reichen. Mehrfach hat Ägypten Änderungen am subventionierten Warenkorb vorgenommen; die Daten legen jedoch nahe, dass die Reformen in allen Fällen unzureichend begründet waren. Schließlich scheint der

laufende Globalisierungsprozess, der sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit hervorgerufen hat, durch seinen Wachstumseffekt zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit beigetragen zu haben. Neuere Daten legen nahe, dass die Marktöffnung ein wichtiger Wachstumstreiber war; seine Auswirkungen werden sogar größer als in einer Reihe anderer Regionen eingeschätzt. Hier gibt es jedoch Unterschiede zwischen den Bevölkerungsschichten. Die Reduzierung der Handelsbarrieren hat zu Arbeitslosigkeit oder geringeren Löhnen für ältere Arbeitskräfte und solche mit geringem Bildungsniveau geführt.

Literatur zu Kapitel 1

- Acar, S./Dogruel, F. (2012):** Sources of Inequality in Selected MENA Countries: Structural Change and Economic Dynamics, 23(3), pp. 276–285.
- Adams, J. R. H. (2002):** Nonfarm Income, Inequality, and Land in Rural Egypt: Economic Development and Cultural Change, 50:2, pp. 339–363.
- Adams, J. R. H. (2000):** Self-Targeted Subsidies: The Political and Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System. *Economic Development and Cultural Change*, 49:1, pp. 115–136.
- Adams, R. H./Page, J. (2003):** Poverty, Inequality and Growth in Selected Middle East and North Africa Countries, 1980–2000. *World Development*, 31:12, pp. 2027–2048.
- Audet, M./Boccanfuso, D./Makdissi, P. (2007):** Food Subsidies and Poverty in Egypt: Analysis of Program Reform Using Stochastic Dominance. *Journal of Development and Economic Policies*, 9:2, pp. 57–79.
- Belkacem, L./Limam, I. (2004):** Impact of Public Policies on Poverty, Income Distribution and Growth, Arab Planning Institute, Kuwait.
- Berg, A./Krueger, A. O. (2003):** Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey, IMF Working Paper No. 03/30.
- Bibi, S./Nabli, M. K. (2009):** Income Inequality in the Arab Region: Data and Measurement, Patterns and Trends. *Middle East Development Journal*, 1:02, pp. 275–314.
- Daymon, C./Gimet, C. (2007):** Les déterminants de l'inégalité et le rôle de l'équité dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. *Région et Développement*, 25, pp. 1–11.
- Dewatripont, M./Sapir, A./Sekkat, K. (1999):** Trade and Jobs in Europe: Much Ado about Nothing. Oxford University Press, Oxford.
- Dollar, D. (1992):** Outward-Oriented Developing Countries Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976–85. *Economic Development and Cultural Change*, pp. 523–544.
- Dollar, D./Kraay, A. (2002):** Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7:3, pp. 195–225.
- Dollar, D./Kraay, A. (2001):** Trade, Growth and Poverty. World Bank Research Department Working Paper No. 2615, World Bank, Washington D. C.
- Edwards S. (1992):** Trade Orientation, Distortions and Growth in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 39, pp. 31–57.

- Hassan, M. K./Sanchez, B./Yu, J.-S. (2011):** Financial Development and Economic Growth: New Evidence from Panel Data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 51, pp. 88–104.
- Hausmann, R./Hwang, J./Rodrik, D. (2007):** What you Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12:1, pp. 1–25.
- International Monetary Fund (IMF) (2011):** Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia. Washington, D. C.
- Kheir-El-Din, H./El-Laithy, H. (2006):** An Assessment of Growth, Distribution, and Poverty in Egypt: 1990/91–2004/05. The Egyptian Centre for Economic Studies (ECES), Cairo.
- Laabas, B./Limam, I. (2004):** Impact of Public Policies on Poverty, Income Distribution and Growth. IFPRI/API Collaborative Research Project.
- Lee, E./Vivarelli, M. (eds.) (2005):** Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction. Palgrave Macmillan, New York.
- Levine, R./Renelt, D. (1992):** A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*, 82:4, pp. 942–963.
- Lopez, J. H. (2004):** Pro-poor Growth: A Review of what we Know (and of what we Don't). World Bank.
- Makdisi, S./Fattah, Z./Limam, I. (2006):** Determinants of Growth in the MENA Countries. *Contributions to Economic Analysis*, 278, pp. 31–60.
- Marotta, D./Yemtsov, R./El-Laithy, H./Abou-Ali, H./Al-Shawarby, S. (2011):** Was Growth in Egypt between 2005 and 2008 Pro-poor? From Static to Dynamic Poverty Profile. World Bank Policy Research Working Paper Series.
- Rodríguez, F./Rodrik, D. (2001):** Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence. In: Bernanke, B./Rogoff, K. S. (eds.), *Macroeconomics Annual 2000*. MIT Press for NBER, Cambridge, MA.
- Said, M./Elshehawary, A. (2010):** The Impact of Trade Liberalization on Manufacturing Employment and Wages in Egypt 1990–2007. *International Research Journal of Finance and Economics*, 46, pp. 138–159.
- Silva, J./Levin, V./Morgandi, M. (2013):** Inclusion and Resilience: The Way forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa. World Bank Publications.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2010):** Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. Geneva, Switzerland.
- World Bank (2013):** Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa. World Bank Publications, Washington D. C.
- Zaki, C. (2011):** On Trade, Employment and Gender: Evidence from Egypt. In: ICITE 3rd Regional Conference: Trade, Jobs and Inclusive Development in Africa. Tunisia.

2 BILDUNG, BERUFSAUSBILDUNG UND ARBEITSMARKT

2.1 Einführung

Die Rolle des Bildungskapitals als wesentlichen Antriebs für die wirtschaftliche Entwicklung ist heute sowohl in der theoretischen als auch in der empirischen Literatur anerkannt. Bessere Bildung und ein besseres Gesundheitswesen steigern Produktivität und Einkommen der Arbeitnehmer, was zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum führt. Zudem kann Bildung zur Armutsminderung und zum Abbau von Ungleichheiten beitragen. Die Steigerung des Bildungsniveaus erhöht das Lebenseinkommen einer Person. Aktuelle Daten bestätigen diesen äußerst signifikanten Effekt des Bildungskapitals: Je höher die durchschnittliche Bildungs- und Ausbildungsdauer, desto geringer die Einkommensungleichheit (siehe u. a. Lustig et al. 2013 und Huber/Stephens 2014).

Ägypten ist mit einer Bevölkerung von über 80 Millionen Menschen das bevölkerungsreichste Land in der arabischen Welt. Über die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 24 Jahre; in Schul- und Berufsausbildung befinden sich derzeit über 18 Millionen Menschen. Zudem kommen jedes Jahr schätzungsweise 600.000 Ägypter neu auf den Arbeitsmarkt. Obwohl der Anteil der Ägypter mit Hochschulabschluss zugenommen hat, sind die in der Schul- und Berufsausbildung erworbenen Qualifikationen und Kenntnisse oft schlecht an die Anforderungen des Arbeitsmarkts angepasst. Dies zeigt sich in der hohen Arbeitslosigkeit unter den Jungen, besonders unter den Abiturienten und Hochschulabgängern. Hohe Arbeitslosigkeit geht mit offenen Stellen einher, ein Indiz für das Missverhältnis zwischen der Nachfrage an Qualifikationen und dem Angebot, das vom Schul- und Berufsbildungssystem hervorgebracht wird.

Der ägyptische Arbeitsmarkt ist in verschiedener Hinsicht heterogen. Zunächst ist auf die Unterscheidung zwischen der Beschäftigung im öffentlichen und im privaten Sektor hinzuweisen. Letztere wiederum unterteilt sich in Gehaltsempfänger und Selbstständige. Schließlich gibt es eine Unterscheidung zwischen der Beschäftigung im formellen und im informellen Sektor. Während die formelle Beschäftigung im öffentlichen Sektor dominant ist, wird die informelle Beschäftigung im privaten Sektor auf 70 Prozent geschätzt (Assaad 2009).

Diese Merkmale verstärken die Rolle des Bildungskapitals als Ansatzpunkt für die Wachstums-, Armuts- und Ungleichheitsprobleme in Ägypten. Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit dem ägyptischen Bildungssystem und seinen Leistungen. In [Kapitel 2.2](#) wird das Bildungssystem unter besonderer Berücksichtigung der höheren Bildung und der Berufsausbildung beschrieben. [Kapitel 2.3](#) enthält eine statistische Analyse der Erfolge des Landes hinsichtlich Arbeitslosigkeit, Bildung und Berufsausbildung. [Kapitel 2.4](#) befasst sich sodann mit dem Problem des Missverhältnisses der Qualifikationen, während in [Kapitel 2.5](#) die Fortbildungsangebote durch Unternehmen diskutiert werden. [Kapitel 2.6](#) zieht Bilanz.

2.2 Das Bildungssystem

2.2.1 Allgemeiner Hintergrund³

Die ägyptische Verfassung schreibt dem Staat die Verantwortung für die Bildung seiner Bürgerinnen und Bürger zu. Bildung ist in Ägypten ein staatlich garantiertes Grundrecht. Das aktuelle Bildungssystem besteht aus mehreren Ebenen, die öffentliche (staatliche) und private Sektoren umfassen. Aber auch der private Bildungssektor steht unter staatlicher Aufsicht, damit sichergestellt ist, dass er der Bildungspolitik des Staates entspricht.

In Ägypten ist das öffentliche Bildungssystem für alle Bürgerinnen und Bürger kostenlos zugänglich. Das Finanzministerium ist für die gesamte Finanzpolitik verantwortlich und legt die Höhe der einzelnen Budgetposten fest. Der öffentliche Finanzierungsmechanismus berücksichtigt jedoch nicht die Effizienz von Institutionen, es gibt keine Mechanismen zum Messen von Leistungen. Außerdem gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Mittelvergabe an die einzelnen Einrichtungen und deren tatsächlichen Bedürfnissen. Schließlich wird die Entwicklung und Verbesserung des Schulsystems auch von mehreren internationalen Institutionen wie der Weltbank, UNESCO, UNICEF, der Ford Foundation und USAID unterstützt.

Die ägyptische Regierung ist für die Bildungspolitik sowie für die Organisation, Verwaltung und Beaufsichtigung der Bildungseinrichtungen verantwortlich. Die Aufsicht über das Bildungssystem findet auf verschiedenen Ebenen staatlicher und kommunaler Regierungsgewalt statt. Die meisten legislativen Entscheidungsbefugnisse liegen, an die Vorgaben der Verfassung

3 Dieser Abschnitt beruht auf der Arbeit von Stopikowska und El-Deabas (2012).

gebunden, beim Präsidenten und beim Parlament. Die Leitung nahezu des gesamten Bildungssystems liegt in der Verantwortung des Bildungsministeriums. Die höhere Bildung wiederum unterliegt der Aufsicht des Ministeriums für Hochschulbildung und wissenschaftliche Forschung. Auf lokaler Ebene ist die Implementierung der Bildungspolitik Aufgabe der relevanten Organe der Regierungsbezirke, Städte und Dörfer.

Jede Schule wird durch ihre eigenen Führungsstrukturen und jede Universität, Hochschule oder Hochschuleinrichtung durch eigene Vertreter verwaltet. Diese Vertreter bilden Räte, die für die Zusammenarbeit innerhalb der akademischen Gesellschaft und mit dem Minister für Hochschulbildung zuständig sind. Wichtige Themen und Projekte werden auf nationalen Konferenzen zu spezifischen Fragen in bestimmten Bildungsbereichen diskutiert.

Gemäß der ägyptischen Verfassung besteht Schulpflicht, die neun Jahre dauert und zwei Stufen umfasst: sechs Jahre Primarstufe und drei Jahre Mittelstufe, in der sowohl allgemeine Bildung als auch Berufsbildung angeboten wird. Die Sekundarschulbildung dauert drei Jahre (allgemeine Bildung, technische Schulbildung auf mittlerem Niveau oder Berufsbildung) oder fünf Jahre (weiterführende technische Ausbildung). Abgänger von Sekundarschulen können kostenlos postsekundäre, jedoch keine tertiären Bildungseinrichtungen besuchen. Die Ausbildung an technischen Mittelschulen dauert zwei Jahre, an den höheren technischen Instituten vier bis fünf Jahre. Die Absolventen höherer technischer Institute erhalten technische Fachhochschuldiplome.

Um sich für einen Studienplatz an der Universität bewerben zu können, brauchen Abgänger von Sekundarschulen entsprechende Zertifikate oder Diplome mit Bestnoten. Die erste Stufe der Universitätsausbildung dauert vier bis sechs Jahre, die folgende zwei bis fünf Jahre. Mit dem erworbenen MA-Abschluss kann sich ein Absolvent nach mindestens zwei Jahren Nachdiplomstudium für eine Promotion bewerben.

Auf allen Stufen bestehen sowohl öffentliche als auch private Bildungseinrichtungen. Letztere können religiös (mit muslimischer oder christlicher Ausrichtung) oder säkulare Schulen in ägyptischer oder ausländischer Trägerschaft sein. Wie die öffentlichen stehen jedoch auch private Bildungseinrichtungen unter staatlicher Aufsicht.

Internationale Schulen können den Lehrplan eines anderen Landes anbieten (z. B. einen britischen oder amerikanischen), müssen jedoch vom Ministerium zertifiziert sein, damit sich ihre Absolventen an den staatlichen Universitäten einschreiben können. Die Zertifikate und Qualifikationen privater Bildungseinrichtungen sind auf allen Stufen den staatlichen gleichgestellt.

Eine wichtige Rolle im ägyptischen Bildungswesen spielt das Aschariten-System. Es hat denselben Lehrplan wie die öffentliche Bildung, widmet den islamischen Studien aber mehr Aufmerksamkeit. Aschariten-Absolventen können ihre akademischen Studien an der Al-Azhar-Universität oder jeder anderen privaten Bildungseinrichtung fortsetzen, haben jedoch nur beschränkten Zugang zu staatlichen Hochschulen und Bildungseinrichtungen. Das Aschariten-System ist ein unabhängiges Netzwerk von Schulen, die der Al-Azhar-Universität unterstellt sind und unter der Aufsicht des Obersten Azhar-Rates stehen, den der Großscheich leitet und der direkt mit dem Premierminister zusammenarbeitet.

Zudem gibt es weitere Bildungsangebote auf unterschiedlichen Ebenen für bestimmte Schülerkategorien. Die *Kuttab* ist die traditionelle islamische Schule, die den Massen Religionsunterricht, das Auswendiglernen von Koranversen und grundlegende Lese- und Schreibfertigkeiten bietet. Auch heute noch hat sie eine ergänzende Bildungsfunktion, die Zahl der Kuttab-Schulen hat jedoch deutlich abgenommen. Weitere Bildungsprogramme und Schulen sind auf die Bedürfnisse von Blinden und Sehbehinderten, Tauben und Hörgeschädigten sowie Menschen mit Beeinträchtigungen wie geistige Entwicklungsverzögerung oder rheumatische Herzerkrankung zugeschnitten. Besonderes Augenmerk wird auf begabte Kinder gelegt, um eine akademische Elite für die Entwicklung der ägyptischen Wissenschaft heranzubilden. Schließlich gibt es Erwachsenenbildungsprogramme mit dem Ziel, das allgemeine Bildungsniveau der ägyptischen Gesellschaft zu heben und das Analphabetentum zu beseitigen.

2.2.2 Höhere Bildung⁴

Die höhere Bildung wird in Ägypten von Universitäten und Hochschulinsti-tuten mit technischer und nicht-technischer Ausrichtung angeboten. 20 Prozent der Studenten des tertiären Bildungssystems studieren an technischen und nicht-technischen Hochschulinsti-tuten, die sowohl privater als auch öffentlicher Art sein können.

Die Aufsicht über die höhere Bildung ist in Ägypten stark zentralisiert. Zuoberst im hierarchischen System steht der Staatspräsident, der die Leiter sämtlicher Universitäten benennt. Das Ministerium für Hochschulbildung ist für sämtliche öffentliche und private Hochschuleinrichtungen zuständig und für Planung, Bildungspolitik und Qualitätskontrolle verantwortlich.

4 Dieser Abschnitt beruht auf Barsoum (2014).

Das Zulassungsverfahren für angehende Studenten liegt in der Verantwortung der zentralen Vergabestelle, des *Central Placement Office*, während die Verteilung der Studierenden auf die öffentlichen Universitäten Aufgabe des Ministeriums für Hochschulbildung ist. Eine Hierarchieebene unter dem Ministerium beaufsichtigen drei „Hohe Räte“ alle Hochschuleinrichtungen: der *Supreme Council of Universities*, zuständig für die öffentlichen Universitäten, der *Supreme Council for Private Universities*, zuständig für die privaten Universitäten, und der *Supreme Council for Technical Colleges*, der alle Fachhochschulen verwaltet.

Die 2006 gegründete *National Authority for Quality Assurance and Accreditation of Education* (NAQAAE) dient als unabhängige Zulassungsstelle für alle Bildungsarten und stufen in Ägypten (höhere Bildung, voruniversitäre Bildung, technische Bildung und berufliche Aus- und Fortbildung). Zu ihren Aufgaben gehört die Förderung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung, die Vorbereitung der Zulassung von Bildungseinrichtungen und das Zulassungsverfahren selbst.

Öffentliche Universitäten werden von Hochschulräten geleitet. Sie setzen sich aus Dozenten und Dekanen der einzelnen Fakultäten, dem Universitätspräsidenten, mehreren Vizepräsidenten und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens mit einem starken Bildungshintergrund zusammen. Die Fachbereiche und Fakultäten verwalten sich selbst auf der Grundlage von Wahlen und Bereichskonferenzen zu wichtigen Fragen. Zudem gibt es eine parallele Einrichtung, den „Professorenklub“, in dem Missstände und Beschwerden innerhalb des Fachbereichs erörtert werden. Der Klub wird in der Regel von einem gewählten Gremium geleitet und agiert als Gewerkschaft. Früher hatte der Universitätspräsident das Recht, Dekane zu ernennen, doch seit der Revolution von 2012 werden diese wieder durch Wahlen bestimmt.

Außer der *American University* in Kairo, die 1919 als gemeinnützige amerikanische Institution privat gegründet wurde, waren bis in die frühen 1990er-Jahre alle ägyptischen Universitäten öffentlich. 1992 wurde ein Gesetz verabschiedet, um die Gründung privater Universitäten zuzulassen und zu regulieren. Nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden 1996 vier neue Universitäten gegründet, gefolgt von fünf Hochschulinstitutionen im Jahre 2000 und sechs weiteren Universitäten 2006. Private Bildungseinrichtungen benötigen eine NAQAAE-Zulassung, um den Lehrbetrieb aufnehmen und aufrechterhalten zu können.

Der rechtliche Rahmen für private Hochschuleinrichtungen in Ägypten trifft keine klare Unterscheidung zwischen gewinnorientierten und gemeinnützigen Institutionen. Um ihre Betriebskosten zu decken, sind private

Hochschulen in Ägypten auf Studiengebühren angewiesen. Die Gebührenstruktur ist extrem unterschiedlich. Es gibt Hochschulinstitute, die 3.000 ägyptische Pfund pro Jahr verlangen, während das Lehrgeld an ausländischen Privatuniversitäten bis zu 100.000 ägyptische Pfund pro Jahr betragen kann.

2.2.3 Berufsausbildung⁵

Die berufliche Aus- und Weiterbildung („*vocational education and training*“) umfasst zusätzlich zur allgemeinen Bildung das Studium technischer und verwandter Wissenschaften sowie den Erwerb praktischer Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kenntnisse und Urteilsvermögen im Hinblick auf die Berufsausübung in verschiedenen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen (nach UNESCO 2001). In vielen Ländern wird der Begriff „technische und berufliche Aus- und Weiterbildung“ („*technical and vocational education and training*“) in gleicher Bedeutung verwendet.

Berufliche Aus- und Weiterbildung wird oft als Möglichkeit gesehen, die Chancen von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, besonders derjenigen, denen Ressourcen, Qualifikationen oder die Motivation fehlt, ihre höhere Bildung fortzusetzen. Das Ziel ist, ihre Chancen auf eine erfolgreiche Berufskarriere zu verbessern, indem die Grundausbildung enger an bestimmte Berufe und Aufgaben angelehnt wird, für die eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besteht. Außerdem soll dem Problem der ungeeigneten Bildungsangebote begegnet werden, das häufig als Hauptgrund für die hohe Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern gesehen wird.

Wie in vielen MENA-Ländern erweist sich in Ägypten die Bildung einer gemeinsamen Strategie zur Berufsbildung als schwierig, und das trotz Beteiligung von Vertretern aus dem privaten Sektor und der Sozialpartner. Infolgedessen ist der Zusammenhang zwischen den vom beruflichen Bildungssystem bereitgestellten und den vom privaten Sektor benötigten Qualifikationen schwach ausgebildet. Ein von der *European Training Foundation* initiiertes Projekt zur Überwachung der Berufsbildung in den Mittelmeerländern (einschließlich Ägypten) hat Schwächen hinsichtlich der Evaluationspraxis festgestellt. Die Überwachung und Evaluation hat sich vorwiegend auf Input-Indikatoren wie Lehrer, Einrichtungen und Studienpläne konzentriert statt auf den Erfolg der Berufsbildung beim Erreichen von Ausbildungszielen. Kamen leistungsorientierte Indikatoren zum Einsatz, wurden diese offensichtlich

5 Dieser Abschnitt beruht auf Eichhorst et al. (2012).

nicht zweckdienlich genutzt, um das bestehende System richtig einzuschätzen und zu verbessern.

Wie oben erläutert, umfasst die Schulpflicht eine Primar- und eine Vorbereitungsstufe. Die Primarstufe dauert sechs Jahre, die Vorbereitungsstufe drei Jahre. Schüler, die die Abschlussprüfung am Ende der Primarstufe bestehen, wechseln auf Vorbereitungsschulen, während die Schüler, die die Prüfung auch nach zwei Anläufen nicht bestehen, entweder auf berufsvorbereitende Schulen wechseln oder die Schulausbildung abbrechen.

Die allgemeine Sekundarstufe dauert drei Jahre, die sekundäre Berufsbildung drei bis fünf Jahre. Die tertiäre Bildungsstufe umfasst Universitäten und nicht-universitäre Einrichtungen, das sind technische Fachhochschulen, die zweijährige Lehrgänge anbieten, und höhere technische Einrichtungen mit vierjährigen Lehrrangeboten. Zu beachten ist dabei, dass Universitäten Lehrer für technische Berufe ausbilden, während höhere technische Schulen ihre Schüler auf die Beschäftigung in verschiedenen Branchen vorbereiten.

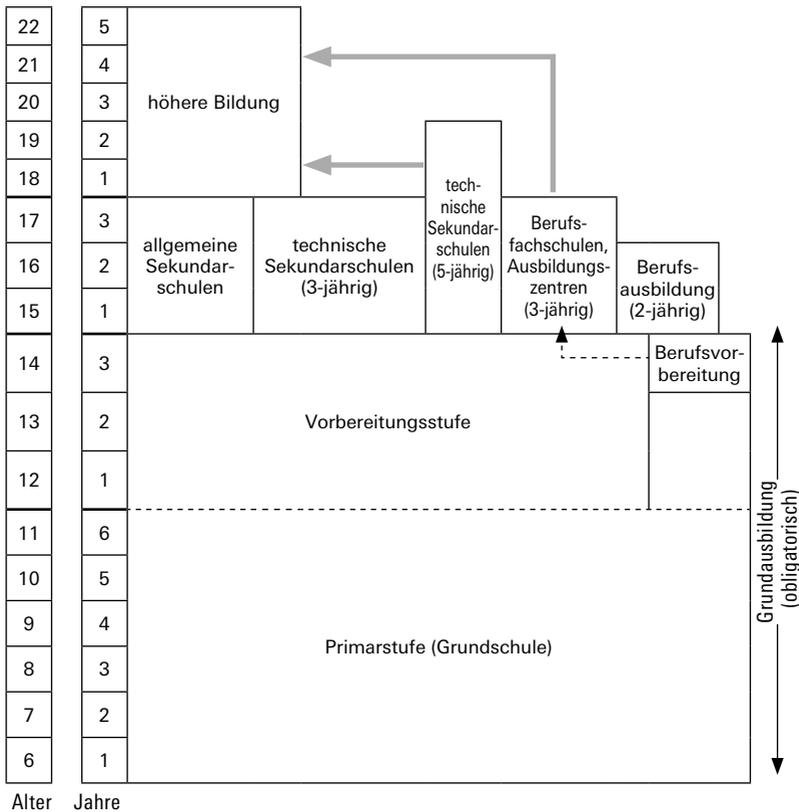
Seit einigen Jahren wird mehr Wert auf Berufsbildungssysteme gelegt, die an sich entwickelnden Industrien orientiert sind und lokale Partnerschaften zwischen Industrie und Ausbildungszentren fördern. Mit diesen Ansätzen wird versucht, alternative Methoden für den Erwerb praktischer Qualifikationen zu entwickeln. Es wird erwartet, dass sie sich vorteilhaft auf die Reform der Lehrpläne auswirken. Die Methoden umfassen die Ausbildung mit Anbindung an die Industrie, z. B. durch ein duales System und Ausbildungsplätze, Ausbildung am Arbeitsplatz und Umschulungen. [Abbildung 2.1](#) fasst den Berufsbildungsprozess zusammen.

Für die Berufsbildung sind zwei Ministerien zuständig. Das Bildungsministerium verwaltet Berufsfach- und Berufsschulen, das Ministerium für Hochschulbildung ist für die technischen Fachhochschulen verantwortlich. Vier weitere Institutionen sind für den Aufbau eines nationalen Qualitätssicherungsprogramms verantwortlich, das zum Ziel hat, die Qualität der Ausbildung und die Bereitstellung von Lehrpersonal sicherzustellen, das nach internationalen Standards geschult ist. Diese Institutionen sind die Nationale Behörde für Qualitätssicherung und Ausbildungszulassung, das Nationale Qualitätsprogramm, die Ägyptische Organisation für Normung und Qualität und der Ägyptische Zulassungsrat.

Die technische und berufsbildende Ausbildung umfasst die drei Bereiche Industrie, Handel und Landwirtschaft. Die Finanzierung der Berufsbildungszentren erfolgt vornehmlich durch öffentliche Mittel, und zwar auf der Grundlage der Schülerzahl im Vorjahr. Konkret wird das berufliche Bildungssystem finanziert durch

Abbildung 2.1

Das berufliche Bildungssystem in Ägypten



Quelle: www.unevoc.unesco.org/printwtdb.php?ct=EGY&do=print

- *Studiengebühren:* Diese beschränken sich in der Regel auf die Deckung der Verwaltungskosten. Die sekundäre Berufsausbildung ist generell gebührenfrei. Einige Bildungseinrichtungen können Gebühren erheben, aber diese kommen vollumfänglich dem Finanzministerium zugute. Die Einrichtungen können ihre Schüler auch durch monatliche Beihilfen unterstützen.
- *Zuweisungen aus dem Staatshaushalt:* Die staatliche Finanzierung ist immer noch gering, auch wenn sie in den letzten Jahren zugenommen hat.

- *Geldgeber und internationale Partner:* Eine derartige Finanzierung wird über Zuschüsse oder Darlehen an staatliche Ministerien und über international geförderte Berufsbildungsprogramme gewährt. Zu den internationalen Geldgebern gehören die Europäische Union, die Weltbank und verschiedene ausländische Regierungen (Kanada, Frankreich, Deutschland, USA u. a.).

Wie oben erwähnt, werden Neueinsteiger auf dem Arbeitsmarkt häufig als unzureichend vorbereitet angesehen (Angel-Urdinola/Semlali 2010). Das berufliche Bildungssystem steht infrage, und viele Beobachter führen an, dass es seine Ziele weitgehend verfehlt hat (Angel-Urdinola et al. 2013). Hierfür werden folgende Gründe genannt:

- Die hohe Fragmentierung des Berufsbildungssystems – unabhängig voneinander werden 1.237 Berufsausbildungszentren, angegliedert an 27 Ministerien oder Behörden, in 19 verschiedenen Gouvernements betrieben. Dies führt zu mangelnder Koordination zwischen den Ausbildungsprogrammen und mit den Anforderungen des Arbeitsmarkts. Zudem werden Lehrpläne nicht regelmäßig überprüft, und viele Ausbildungsgänge entsprechen nicht den Bedürfnissen der Industrie und des privaten Sektors. Außerdem ist die Überprüfung und Evaluation des tatsächlichen Werts der Ausbildungsprogramme auf dem Arbeitsmarkt sehr mangelhaft.
- Wie oben schon im Hinblick auf das Bildungssystem im Allgemeinen erwähnt, verteilen die Ministerien ihre Budgets an die Anbieter von Berufsausbildungen, ohne deren Leistung zu berücksichtigen.
- Ausbilder sind für ihre jeweiligen Aufgaben nicht angemessen geschult. Nur 35 Prozent der Ausbilder verfügen über eine pädagogische Ausbildung, und nur 50 Prozent haben eine fortgeschrittene praktische Ausbildung absolviert. Zusätzlich ist das Lehrmaterial in den Ausbildungszentren überwiegend aufgrund fehlender Wartung in schlechtem Zustand und verbraucht, oder es wird zu wenig genutzt.

Angesichts dieser Probleme und um einen industriebezogenen Qualifikationsrahmen für die Berufsbildung zu entwickeln, wurde das *National Skills Standards Project* ins Leben gerufen. Hierbei handelt es sich um eine Kooperation zwischen einem Konsortium europäischer Bildungsorganisationen und Ägyptens Sozialfonds für Entwicklung. Das Projekt konzentriert sich auf folgende Punkte:

- ein industriebezogenes Zulassungs- und Qualifikationssystem
- eine nachhaltige Ausbildungs politik und Verwaltungsstruktur

Mehrere weitere Reformen des beruflichen Bildungssystems sind entweder noch im Gange oder bereits umgesetzt:

- Das regionale Projekt der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (*European Training Foundation*) fördert die Kooperation zwischen sieben Ländern im Mittelmeerraum (Jordanien, Ägypten, Marokko, Tunesien, Frankreich, Italien und Spanien) zur Standardisierung von Qualifikationen in den Bereichen Tourismus und Bau. Ziel ist, die Mobilität qualifizierter Arbeiter zu verbessern und ihren Status aufzuwerten.
- Die Europäische Union unterstützt aktiv Berufsbildungsprogramme, die das Ziel haben, eine Partnerschaft zwischen staatlichen Institutionen und dem öffentlichen Sektor aufzubauen, die Qualität der Ausbildung zu verbessern und ein System nationaler Richtlinien zu entwickeln. Das Programm zur Modernisierung der Industrie (*Industrial Modernization Program*) ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Union und der ägyptischen Regierung. Es hat u. a. zum Ziel, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Absolventen technischer Bildungsgänge und Berufsschulen zu schaffen.
- Die Weltbank hat ein sechsjähriges Pilotprojekt mitfinanziert, mit dem von 2004 bis 2010 ein bedarfsgesteuerter Ausbildungsmechanismus implementiert werden sollte. Es handelte sich um das Kompetenzentwicklungsprojekt (*Skills Development Project*), in dessen Rahmen private Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen Mittel für die Ausbildung qualifizierter Arbeitnehmer erhielten. Hauptziel des Projekts war, Arbeitnehmer mit markttauglichen Qualifikationen auszustatten und die Wahrnehmung der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu verbessern.
- Die Mubarak-Kohl-Initiative Duales System (MKI-DS), die 1991 ins Leben gerufen wurde, hatte den Ausbau der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Ägypten zum Ziel. Ein zentraler Faktor dieser Initiative ist die gemeinsame Verantwortlichkeit des privaten und des öffentlichen Sektors sowie deren Kooperation. Die Hauptpartner waren das ägyptische Bildungsministerium, der Investoren- und Unternehmerverband und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Schüler der dreijährigen Berufsschule verbringen zwei Tage in der Woche an einer technischen Sekundarschule und vier Tage in einem Unternehmen, um die erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen zu erwerben. Die MKI-DS endete 2007, als das Programm vollständig in das ägyptische System der Berufsausbildung integriert war. Zu diesem Zeitpunkt startete ein neues Programm der technischen Zusammenarbeit, das auf den Erfolgen der MKI-DS aufbaute. Die *Mubarak-Kohl Initiative for Vocational*

Education, Training and Employment Promotion (MKI-vetEP) brachte neue Partner aus Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um sich des Problems der Jugendarbeitslosigkeit anzunehmen. Ihr Ziel ist, die interaktive Beschäftigungsfähigkeit Jugendlicher durch Ausbildungs- und Arbeitsmarktinstitutionen zu verbessern.

- In Kooperation mit der Europäischen Union wurde zwischen 2005 und 2013 ein umfassendes Reformprogramm der technischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung implementiert. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der Stärkung der Verbindung zum Arbeitsmarkt durch die Einrichtung lokaler und sektoraler Ausbildungspartnerschaften mit Unternehmen.
- Schließlich wurden in verschiedenen Städten weitere Programme ins Leben gerufen, um besondere Probleme anzugehen. Im Gouvernement Fayyum wurde ein Programm zur Aus- und Weiterbildung ägyptischer Jugendlicher erstellt, um deren Beschäftigungschancen in Ägypten und dem Ausland zu verbessern. Der Schwerpunkt lag auf der Erneuerung und Modernisierung ausgewählter Bildungs- und Berufsbildungszentren in Fayyum und auf der Einrichtung von beruflicher Orientierung und Berufsberatung für die Schüler vor Ort. Das Ministerium für Bildung und das von USAID finanzierte *Egypt's Competitiveness Program* haben in acht Pilotschulen in Alexandria, Port Said und Sharkia schulbasierte Beschäftigungseinheiten eingerichtet. Diese bieten den Schülern der technischen Schulen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Sektoren Nahrungsmittelverarbeitung, Bekleidung und Tourismus. Durch Vereinbarungen mit den Fabrikbesitzern erhalten die Schüler eine praktische Ausbildung und Arbeitserfahrung in Fabriken, was ihre Chancen steigert, direkt nach dem Schulabschluss eine Anstellung zu finden.

2.3 Statistische Analyse

2.3.1 Internationaler Vergleich

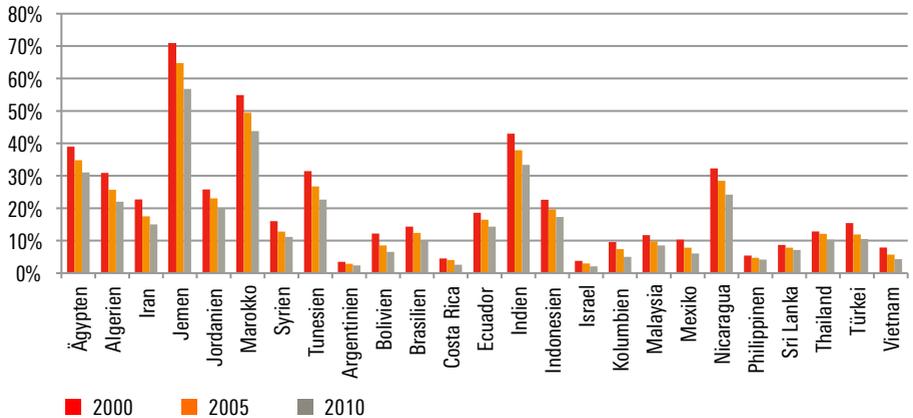
Bildung

Abbildung 2.2 zeigt den Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren ohne formale Schulbildung und die Entwicklung in Ägypten und in vergleichbaren Ländern. In Ägypten ist dieser Anteil nach dem Jemen und Marokko der höchste in der Region. Bis auf Indien und Nicaragua ist er auch

höher als in jedem anderen Vergleichsland außerhalb der Region. Wie in fast allen Vergleichsländern hat dieser Anteil zwischen 2000 und 2010 etwas abgenommen.

Abbildung 2.2

Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren ohne formale Bildung

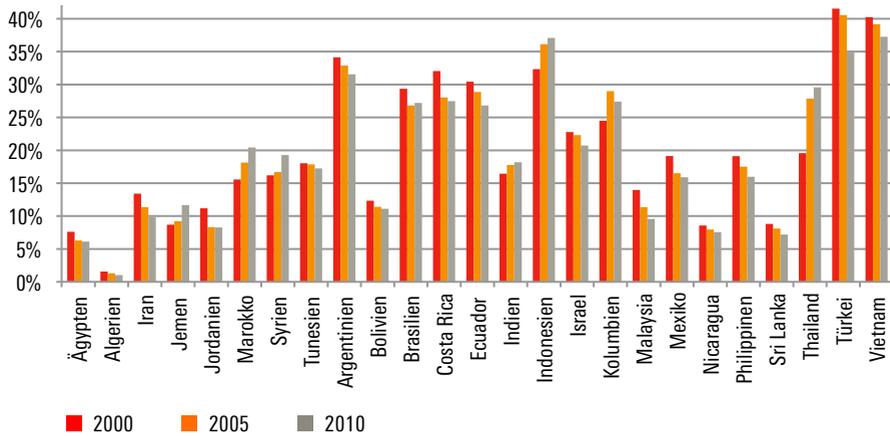


Quelle: Barro/Lee 2013

Abbildung 2.3 zeigt den Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren, die nur die Primarschule absolviert haben, und die Entwicklung in Ägypten und in Vergleichsländern. Nach Algerien weist Ägypten den niedrigsten Wert in der Region auf. Er ist auch bedeutend niedriger als in vielen Vergleichsländern und hat zwischen 2000 und 2010 etwas abgenommen. Der Blick auf [Abbildung 2.4](#), die den Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren mit primärem und sekundärem Schulabschluss, jedoch ohne tertiären Abschluss zeigt, lässt die Situation Ägyptens jedoch angenehmer erscheinen. Hier ist der Anteil mit dem vieler anderer Länder wie der Türkei, Mexiko und Brasilien vergleichbar. Außerdem zeigt sich eine nicht unerhebliche Zunahme zwischen 2000 und 2010. [Abbildung 2.5](#) schließlich stellt den Bevölkerungsanteil mit primärem, sekundärem und tertiärem Abschluss dar und zeigt, dass Ägypten hinter vielen Ländern innerhalb und außerhalb der MENA-Region zurückliegt. Dieser Anteil hat in Ägypten jedoch zwischen 2000 und 2010 zugenommen.

Abbildung 2.3

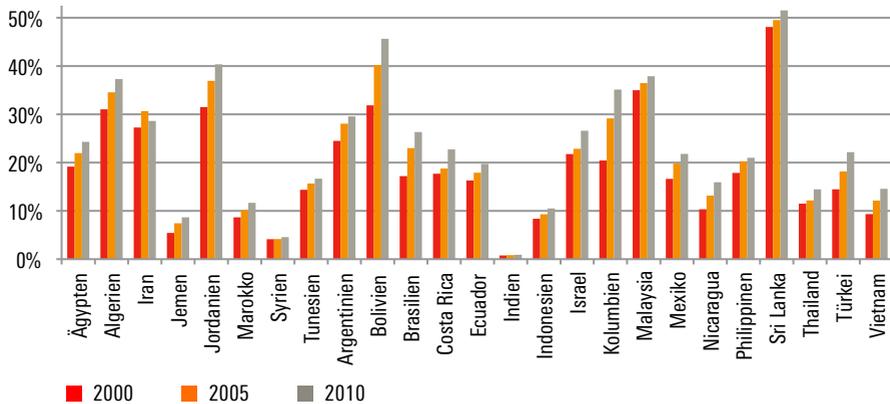
Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren, die nur die Primarschule absolviert haben



Quelle: Barro/Lee 2013

Abbildung 2.4

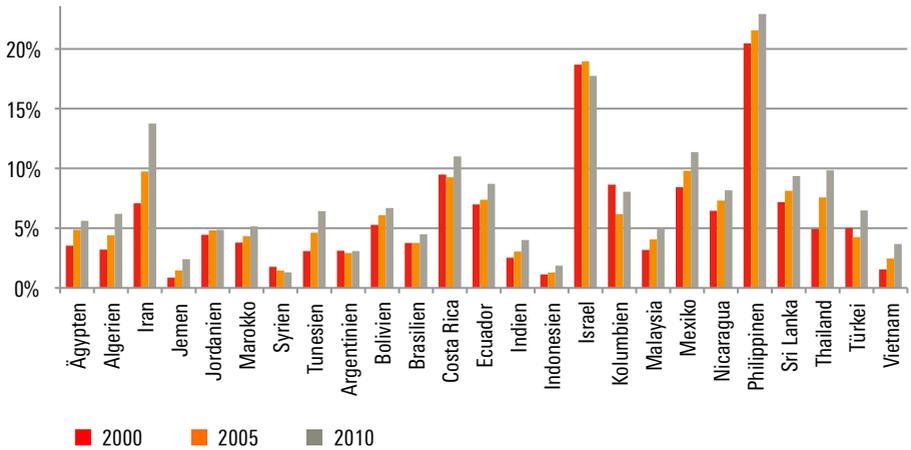
Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren mit Sekundarstufenabschluss als höchstem Bildungsabschluss



Quelle: Barro/Lee 2013

Abbildung 2.5

Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren mit tertiärem Bildungsabschluss



Quelle: Barro/Lee 2013

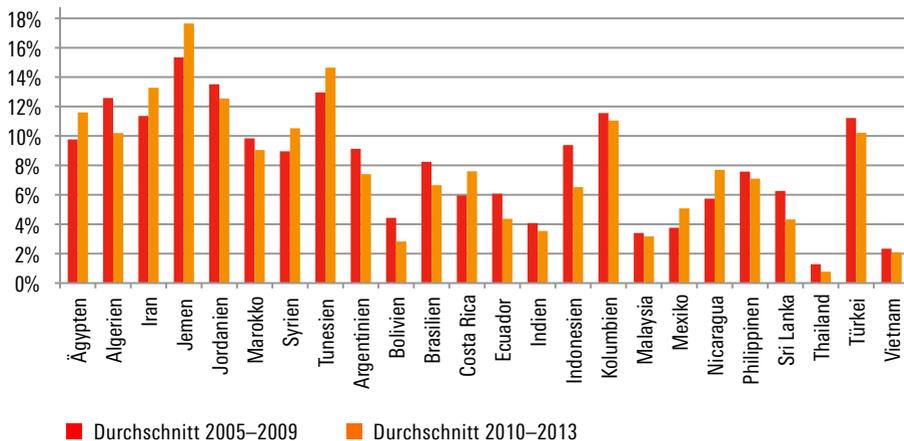
Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote ist in Ägypten wie in allen Ländern der Region sehr hoch. Sie hat seit 2010 zugenommen, während die entsprechenden Quoten in Algerien, Jordanien und Marokko rückläufig waren (siehe [Abbildung 2.6](#)). Diese Zunahme könnte mit der politischen Instabilität seit 2011 zusammenhängen, da die Länder des „arabischen Frühlings“ Tunesien, Jemen und Syrien ebenfalls eine Zunahme aufweisen. In allen Ländern der Region einschließlich Ägypten sind die Arbeitslosenquoten höher als in vergleichbaren Ländern.

Zu den am häufigsten angeführten Problemen der MENA-Region gehört die hohe Arbeitslosigkeit unter Hochschulabsolventen. Um zu sehen, wie Ägypten in dieser Hinsicht aufgestellt ist, zeigt [Abbildung 2.7](#) den Anteil der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss an der Gesamtarbeitslosigkeit. Die Grafik bestätigt das Ausmaß des Problems in Ägypten. Selbst wenn man den Zeitraum der politischen Instabilität nach 2011 außer Acht lässt, weist Ägypten einen höheren Anteil an Arbeitslosen mit Hochschulabschluss auf als jedes andere Land der Stichprobe außer den Philippinen.

Abbildung 2.6

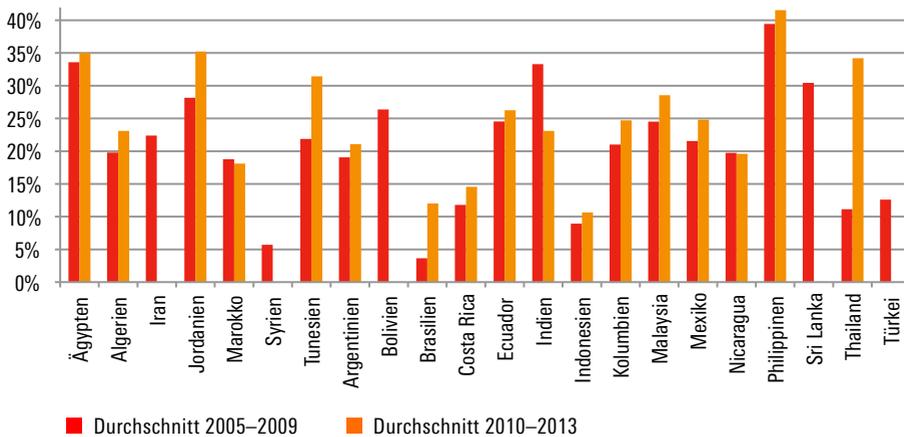
Arbeitslosenquote (in Prozent der Erwerbsbevölkerung)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

Abbildung 2.7

Arbeitslose mit Hochschulabschluss (in Prozent der Gesamtarbeitslosigkeit)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

2.3.2 Bildung in Ägypten

Der oben dokumentierte hohe Prozentsatz der ägyptischen Bevölkerung ohne jegliche formale Bildung hat die Regierung dazu veranlasst, die Anzahl der Schulen im gesamten Land zu erhöhen. Das landesweite Schulnetz vergrößerte sich jährlich um 1,5 Prozent. Dabei wurde den ländlichen Regionen mehr Beachtung geschenkt, wo die Steigerung 2 Prozent betrug. Dennoch sind die Klassen mit durchschnittlich 30 bis 45 Schülern in der Grundschule immer noch zu groß. In manchen Regionen (Alexandria, Gizeh) weist die Klassengröße sogar einen Durchschnitt von über 50 Schülern auf (Stopikowska/El-Deabas 2012).

Tabelle 2.1 zeigt die Anzahl der Schüler in den verschiedenen Schulstufen und Schulen, differenziert nach Geschlecht, Region (ländliche oder städtische Gebiete) und Art der Schule (öffentlich oder privat). Insgesamt gibt es beim Geschlecht geringfügige Unterschiede zugunsten der männlichen Schüler, bei der Region zugunsten der urbanen Räume. Der auffälligste Unterschied besteht bei den Schulträgern: Weniger als 10 Prozent der Schüler besuchen private Schulen. Bei den Schulstufen wird folgender Geschlechtsunterschied in der –Sekundarstufe deutlich: An industriellen und landwirtschaftlichen Schulen sind die Männer in der Überzahl, an kaufmännischen Schulen die Frauen und in der technischen Ausbildung und sonderpädagogischen Schulen wiederum die Männer. In der allgemeinen Sekundarschule gibt es viel weniger Schüler aus ländlichen Gebieten als aus Städten, was die Chancen der Erstgenannten auf eine höhere Bildung schmälert. Dasselbe gilt für die technischen und berufsbildenden Sekundarschulen.

Tabelle 2.2 zeigt die Anzahl der Klassen und Schulen in den verschiedenen Schulstufen differenziert nach Region und Schulträger. Die Zahlen zeigen, dass die Grundschulklassen in ländlichen Gebieten die Mehrheit bilden, während allgemeine, technische und berufsbildende Sekundärklassen gehäuft in urbanen Räumen vorkommen. Dies könnte ein Grund für den erschwerten Zugang der ländlichen Jugend zu Bildungsangeboten sein. Die Tabelle zeigt zudem, dass sich die Privatschulen hauptsächlich auf Primarschulen und Vorbereitungsstufe konzentrieren.

Anzahl der Schüler in den verschiedenen Schulstufen und Schulen (2009/2010)

Schule/ Schulstufe	Schüler gesamt	weibliche Schüler	männliche Schüler	ländliche Gebiete	städtische Gebiete	Privat- schulen	staatliche Schulen
Vorschulen	727.835	346.617	381.218	284.939	442.896	198.139	529.696
Grundschulen	9.334.322	4.508.380	4.825.942	5.083.716	4.250.606	783.809	8.550.513
Einklassen- schulen	70.204	64.454	5.750	58.795	11.409	0	70.204
Mädchenfreund- liche Schulen	22.619	19.444	3.175	20.497	2.122	0	22.619
Gemeinde- schulen	10.689	6.854	3.835	8.014	2.675	0	10.689
Mittelschulen	4.041.072	1.991.163	2.049.909	2.159.752	1.881.320	236.681	3.804.391
Allgemeine Sekundarschulen	862.147	459.410	402.737	239.103	623.044	69.896	792.251
Industrielle Sekundarschulen	667.075	242.065	425.010	121.630	545.445	2.232	664.843
Landwirtschaft- liche Sekundar- schulen	125.464	23.942	101.522	26.856	98.608	0	125.464
Handelsschulen	468.254	294.788	173.466	130.640	337.614	78.798	389.456
technische Ausbildung	1.260.793	560.795	699.998	279.126	981.667	81.030	1.179.763
Sekundarstufe gesamt	2.122.940	1.020.205	1.102.735	518.229	1.604.711	150.926	1.972.014
sonderpädago- gische Schulen	37.888	13.956	23.932	4.263	33.625	563	37.325
gesamt	16.367.569	7.971.073	8.396.496	8.138.205	8.229.364	1.370.118	14.997.451

Quelle: Stopikowska/El-Deabas (2012)

Tabelle 2.2

Anzahl der Klassen und Schulen in den verschiedenen Schulstufen (2009/2010)

Schule/ Schulstufe	Klassen					Schulen und Schulzweige				
	gesamt	ländliche Gebiete	städtische Gebiete	Privat- schulen	staatliche Schulen	gesamt	ländliche Gebiete	städtische Gebiete	Privat- schulen	staatliche Schulen
Vorschulen	24.237	10.119	14.118	7.039	17.198	8.212	4.524	3.688	1.533	6.679
Grundschulen	242.676	134.967	107.709	24.543	218.133	16.951	10.381	6.570	1.622	15.329
Einklassen- schulen	3.269	2.750	519	0	3.269	3269	2.750	519	0	3.269
Mädchenfreund- liche Schulen	876	787	89	0	876	876	787	88	0	876
Gemeinde- schulen	397	301	96	0	397	397	301	96	0	397
Mittelschulen	110.760	59.411	51.349	8.084	102.676	9.854	5.716	4.138	1.228	8.626
Allgemeine Sekundarschulen	27.750	7.706	20.044	2.823	24.927	2.414	780	1.634	642	1.772
Industrielle Sekundarschulen	21.567	3.811	17.756	84	21.483	871	174	697	10	861
Landwirtschaft- liche Sekundar- schulen	4.213	886	3.327	0	4.213	176	52	124	0	176
Handelsschulen	14.388	3.951	10.437	2.220	12.168	754	248	506	202	552
sonderpädago- gische Schulen	4.278	593	3.685	103	4.175	857	154	703	18	839
gesamt	454.411	225.282	229.129	44.896	409.515	44.631	25.867	18.764	5.255	39.376

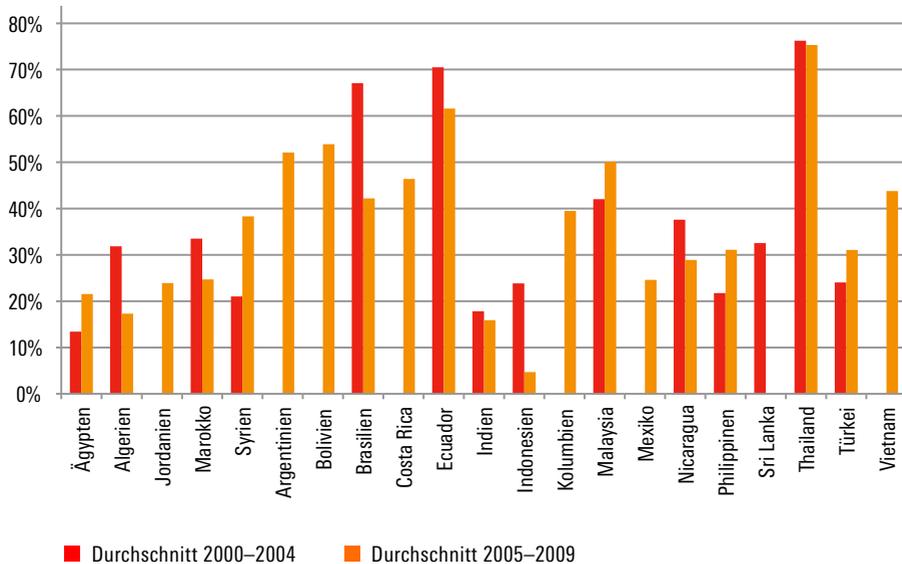
Quelle: Stopikowska/El-Deabas (2012)

Das System der höheren Bildung besteht in Ägypten aus 623 akademischen Einrichtungen. Darunter befinden sich 34 Universitäten sowie 589 Kollegien und Institute mit insgesamt rund 4 Millionen eingeschriebenen Studierenden. Kaufmännische und pädagogische Studiengänge sind die beliebtesten Fächer, gefolgt von Kunst, Geistes- und Rechtswissenschaften. Medizinische, pharmazeutische und besonders zahnmedizinische Studiengänge sind vergleichsweise schwach besetzt. Auf der Ebene der höheren Bildung ist die Ungleichheit der Geschlechter nicht sehr signifikant: Das Verhältnis von eingeschriebenen Frauen zu eingeschriebenen Männern lag 2008 bei rund 85 Prozent (Stopikowska/El-Deabas 2012).

Neben dem Bildungssystem ist das System des lebenslangen Lernens, das es Arbeitnehmern ermöglicht, ihre Kenntnisse kontinuierlich zu erweitern, in Ägypten immer noch unterentwickelt. **Abbildung 2.8** legt nahe, dass Unternehmen in arabischen Ländern immer noch keine aktive Rolle bei der beruflichen Bildung einnehmen. Abgesehen von Algerien ist der Anteil der Un-

Abbildung 2.8

Anteil der Unternehmen, die formale Bildungslehrgänge anbieten (in Prozent der Unternehmen)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

ternehmen, die formale Bildungslehrgänge anbieten, in Ägypten der niedrigste in der Region, auch wenn er zwischen 2000 und 2009 nicht unerheblich zugenommen hat. Dennoch ist er geringer geblieben als in fast allen vergleichbaren Ländern außerhalb der Region.

2.4 Ungeeignete Qualifikationen

Laut Angel-Urdinola und Senglali (2010) haben ägyptische Arbeitgeber Schwierigkeiten, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Die Ergebnisse der Unternehmenserhebung der Weltbank von 2008 weisen darauf hin, dass Unternehmen die Qualifikation und Ausbildung von Arbeitnehmern zu den fünf Haupthindernissen für eine positive Geschäftsentwicklung zählen. [Tabelle 2.3](#) zeigt die Beurteilung der Qualifikationen junger Bewerber durch Arbeitgeber im Rahmen dieser Erhebung. Nur 18 Prozent aller befragten Unternehmen sind der Ansicht, dass die Qualifikationen der Arbeitnehmer sehr gut sind.

Tabelle 2.3

Beurteilung der Qualifikationen junger Bewerber durch Arbeitgeber (in Prozent der Arbeitgeber)

Qualifikation	sehr gut	mittel	schlecht
technische Qualifikation	18,2 %	50,5 %	31,3 %
praktische Ausbildung in der Schule	10,1 %	42,4 %	47,5 %
Kommunikationsfähigkeit	38,6 %	49,4 %	12,0 %
Schreiben und Formulieren	39,2 %	41,0 %	19,8 %
Anwendung von erworbenem Wissen	22,4 %	37,0 %	40,6 %
Einsatzbereitschaft und Disziplin	62,9 %	28,9 %	8,2 %
allgemeine Eignung	13,5 %	66,1 %	20,5 %

Quelle: Angel-Urdinola/Senglali 2010

El-Hamidi, (2010) hat die Ergebnisse der ägyptischen Arbeitsmarktpanels von 1998 und 2006 verwendet, um das Ausmaß und die Entwicklung der Diskrepanz zwischen Ausbildung und beruflicher Tätigkeit differenziert nach Geschlecht und Berufsgruppen zu untersuchen. Die wichtigsten Ergebnisse lauten: Im privaten Sektor der ägyptischen Wirtschaft gibt es Belege für eine Diskrepanz zwischen Ausbildung und beruflicher Tätigkeit. [Tabelle 2.4](#) zeigt, dass die Diskrepanz zwischen 1998 und 2006 unabhängig vom Geschlecht von 51,0 auf 41,9 Prozent zurückgegangen ist. Die fehlende Übereinstimmung von Ausbildung und beruflicher Tätigkeit ist bei Männern wahrscheinlicher als bei Frauen. Der Rückgang der Diskrepanz manifestiert sich in der Abnahme der Überqualifizierung, während der Anteil der ungenügend ausgebildeten Arbeitnehmer zugenommen hat. In beiden Jahren war die Diskrepanz bei Männern wahrscheinlicher als bei Frauen, und der Rückgang ist bei Frauen ausgeprägter, hauptsächlich aufgrund des Rückgangs der Überqualifikation.

Tabelle 2.4

Ausbildungsbezogene Diskrepanz nach Geschlecht (1998 und 2006)

	1998			2006		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
angemessen ausgebildet	48,2 %	55,1 %	49,0 %	57,1 %	65,4 %	58,1 %
überqualifiziert	43,4 %	29,0 %	41,8 %	11,5 %	17,0 %	12,1 %
unterqualifiziert	8,4 %	15,9 %	9,3 %	31,4 %	17,6 %	29,8 %

Quelle: El-Hamidi 2010

Im Hinblick auf Berufsgruppen findet sich 2006 die höchste Diskrepanz bei leitenden juristischen Beamten und Managern, Sachbearbeitern und Hilfsarbeitern (siehe [Tabelle 2.5](#)). Zwischen 1998 und 2006 verzeichneten diese Berufsgruppen mit Ausnahme der Hilfsarbeiter eine markante Zunahme der Diskrepanz, während sie bei Handwerkern und Fabrikarbeitern deutlich zurückging.

Tabelle 2.5

Diskrepanz zwischen Ausbildung und beruflicher Tätigkeit (1998 und 2006)

Beruf	1998			2006		
	angemessen ausgebildet	überqualifiziert	unterqualifiziert	angemessen ausgebildet	überqualifiziert	unterqualifiziert
leitende juristische Beamte, Manager	70 %	–	30 %	63 %	–	37 %
Fachkräfte	90 %	–	10 %	90 %	1 %	9 %
Techniker und gleichrangige Berufe	89 %	8 %	3 %	72 %	22 %	5 %
Sachbearbeiter	70 %	22 %	8 %	64 %	27 %	8 %
Verkäufer	71 %	13 %	16 %	71 %	15 %	14 %
Handwerker und verwandte Berufe	57 %	43 %	–	67 %	3 %	30 %
Fabrikarbeiter und Monteure	62 %	3 %	36 %	70 %	2 %	28 %
Hilfsarbeiter	63 %	37 %	–	63 %	5 %	32 %

Quelle: El-Hamidi 2010

Im Hinblick auf die Berufsjahre zeigt [Tabelle 2.6](#), dass die Diskrepanz 1998 mit zunehmender Berufserfahrung rückläufig war, während sie 2006 zunahm.

**Ausbildungsbezogene Diskrepanz nach Berufsjahren und Geschlecht
(1998 und 2006)**

Berufsjahre	1998			2006		
	angemessen ausgebildet	überqualifiziert	unterqualifiziert	angemessen ausgebildet	überqualifiziert	unterqualifiziert
Männer						
1–5	43,2 %	52,8 %	4,0 %	66,9 %	16,3 %	16,8 %
6–10	44,8 %	47,9 %	7,4 %	66,3 %	12,6 %	21,1 %
11–20	50,6 %	38,9 %	10,5 %	51,7 %	8,9 %	39,4 %
20–30	57,5 %	33,6 %	8,9 %	38,4 %	5,7 %	55,9 %
30+	56,3 %	27,6 %	16,1 %	30,4 %	6,7 %	63,0 %
Frauen						
1–5	53,7 %	38,9 %	7,4 %	70,5 %	18,8 %	10,7 %
6–10	68,8 %	25,0 %	6,3 %	60,2 %	21,6 %	18,2 %
11–20	36,0 %	24,0 %	40,0 %	68,5 %	9,3 %	22,2 %
20–30	75,0 %	–	25,0 %	52,2 %	4,4 %	43,5 %
30+	44,4 %	22,2 %	33,3 %	63,6 %	13,6 %	22,7 %

Quelle: El-Hamidi 2010

Tabelle 2.7 stellt die Diskrepanz nach Beschäftigungsform dar und zeigt, dass sich Arbeiter rasch an Veränderungen angepasst haben: 1998 waren 40,3 und 2006 53,3 Prozent der männlichen Arbeitnehmer angemessen ausgebildet, bei den Frauen waren es 45,5 und 63,4 Prozent. Eine ähnliche Verbesserung kann bei Fachkräften beobachtet werden. Bei den Angestellten hat sich die

Tabelle 2.7

Diskrepanz nach Beschäftigungsform und Geschlecht (1998 und 2006)

	1998			2006		
	Fachkräfte	Angestellte	Arbeiter	Fachkräfte	Angestellte	Arbeiter
Männer						
angemessen ausgebildet	77,3 %	54,6 %	40,3 %	86,6 %	56,0 %	53,3 %
überqualifiziert	3,8 %	21,1 %	59,7 %	0,5 %	26,9 %	5,4 %
unterqualifiziert	18,9 %	24,3 %	–	12,9 %	17,1 %	41,3 %
Frauen						
angemessen ausgebildet	65,8 %	58,6 %	45,5 %	86,1 %	56,6 %	63,4 %
überqualifiziert	–	32,8 %	54,6 %	1,3 %	30,4 %	2,8 %
unterqualifiziert	34,2 %	8,6 %	–	12,7 %	13,1 %	33,8 %

Quelle: El-Hamidi 2010

Situation bei den Männern verbessert, während sie sich bei Frauen schlechter geworden ist; die Veränderungen sind jedoch sehr gering.

El Hamidi (2010) hat eine ökonometrische Analyse durchgeführt, um den Ertrag von Über- und Unterqualifikation sowie angemessener Ausbildung zu untersuchen. Sie hat festgestellt, dass das Ertragspotenzial von überqualifizierten männlichen Angestellten und Arbeitern höher ist als bei angemessen ausgebildeten Männern und 2006 höher war als 1998. Frauen in Angestelltenberufen erzielten 1998 sowohl bei Über- als auch bei Unterqualifizierung einen höheren Ertrag als angemessen ausgebildete Frauen. Demgegenüber war der Ertrag 2006 bei überqualifizierten weiblichen Angestellten höher und bei unterqualifizierten geringer als bei angemessen Ausgebildeten. Frauen in Arbeiterberufen waren insbesondere 2006 benachteiligt,

wenn ihre Ausbildung unzureichend an die Tätigkeit angepasst war, und wurden schlechter bezahlt als Männer.

Gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsmarktpanels von 2006 und 2012 haben Bertoni und Ricchiuti (2014) die Rolle der individuellen und kontextbezogenen Faktoren für die Wahrscheinlichkeit untersucht, arbeitslos zu werden. Sie haben festgestellt, dass diese für Frauen, Jugendliche und gebildete Arbeitnehmer höher ist und dies als Hinweis auf eine Diskrepanz zwischen Ausbildung und Beschäftigung interpretiert. Außerdem führt ein späterer Eintritt in den Arbeitsmarkt zu einer Reduzierung der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Zudem weisen verheiratete Männer und Frauen, die als Hauptverdiener in ihrem Haushalt fungieren und in ländlichen Gouvernements oder Regionen leben, an denen Hochschulen interessiert sind, eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, arbeitslos zu werden.

Bartlett (2013) hat das Ausmaß der ungeeigneten Qualifikationen nach Bildungsniveau untersucht. Diese Analyse basiert auf einem Diskrepanzverhältnis, das folgendermaßen definiert ist: Für ein gegebenes Bildungsniveau entspricht das Diskrepanzverhältnis dem Verhältnis zwischen dem Anteil der arbeitslosen Personen und dem Anteil der beschäftigten Personen mit diesem Bildungsniveau. Ein Verhältnis über 1 ist ein Anzeichen einer „positiven“ Diskrepanz, was bedeutet, dass es für dieses Bildungsniveau ein Arbeitskräfteüberangebot gibt. Das Ausbildungssystem stellt der Wirtschaft gemessen am Bedarf „zu viele“ Arbeitnehmer mit dem jeweiligen Qualifikationsniveau zur Verfügung. Ist das Verhältnis kleiner als 1, gilt das Gegenteil.

Tabelle 2.8 zeigt das Verhältnis für unterschiedliche Bildungsniveaus differenziert nach Geschlecht und für den Zeitraum von 2005 bis 2010. Insgesamt zeigen die Ergebnisse unabhängig von den verschiedenen Gruppen ein erhebliches Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt. Es gibt jedoch bedeutende Unterschiede zwischen den Bildungsniveaus und Geschlechtern. Arbeitnehmer, die nur die Primarschule absolviert haben, erfahren eine stark „negative“ Diskrepanz, während jene mit Sekundarschul- und höherer Bildung mit dem Problem stark „positiver“ Diskrepanz konfrontiert sind. Das Diskrepanzverhältnis liegt seit 2007 für die Gruppe mit Universitätsabschluss und höherer Bildung über 2 und ist damit besonders hoch.

Es gibt zudem ein signifikantes Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern. Die Diskrepanz bei Frauen mit allgemeiner oder beruflicher Sekundarschulbildung ist „positiv“ und größer als bei Männern. Im Gegensatz dazu ist die Diskrepanz bei Männern mit Universitätsabschluss „positiv“ und größer als bei Frauen.

Tabelle 2.8

Diskrepanzverhältnisse nach Bildungsniveau (2005–2010)

Bildungsniveau	Geschlecht	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Analphabeten	gesamt	0,050	0,062	0,052	0,058	0,113	0,090
	Männer	0,102	0,118	0,095	0,104	0,082	0,171
	Frauen	0,007	0,011	0,013	0,015	0,103	0,031
können Lesen und Schreiben	gesamt	0,071	0,087	0,088	0,116	0,142	0,126
	Männer	0,111	0,128	0,108	0,148	0,167	0,185
	Frauen	0,053	0,079	0,132	0,174	0,268	0,147
nur Primarstufe	gesamt	0,307	0,324	0,268	0,332	0,400	0,317
	Männer	0,435	0,456	0,373	0,454	0,334	0,406
	Frauen	0,375	0,357	0,278	0,392	1,115	0,578
allgemeine Sekundarstufe	gesamt	2,189	2,095	1,161	1,274	1,004	1,522
	Männer	2,003	1,923	1,263	1,448	0,838	2,350
	Frauen	2,518	2,341	1,289	1,275	1,939	1,294
technische Sekundarstufe	gesamt			1,867	1,819	1,625	1,412
	Männer			1,721	1,644	1,531	1,295
	Frauen			2,222	2,326	1,990	1,776
Fachabitur	gesamt	1,524	1,528	1,709	1,782	1,773	2,014
	Männer	1,566	1,480	1,573	1,792	1,793	1,918
	Frauen	1,233	1,258	1,508	1,478	1,504	1,795
Universität und höher	gesamt	1,764	1,790	2,157	2,052	2,175	2,363
	Männer	1,995	2,091	2,395	2,295	2,562	2,433
	Frauen	1,254	1,182	1,605	1,411	1,471	1,741

Quelle: Bartlett 2013

2.5 Schulungen in Unternehmen

Der hohe Anteil von Hochschulabgängern an den Arbeitslosen zeigt sowohl das Missverhältnis zwischen dem Bedarf an und der Bereitstellung von Qualifikationen als auch die geringe Beteiligung der Unternehmen an der beruflichen Bildung. Hochschulabgänger sind in der Regel in der Lage, Neues zu lernen und sich neuen Aufgaben anzupassen. Neben dem Bildungssystem können Arbeitnehmer ihre Kenntnisse auch durch Bildungslehrgänge in Unternehmen kontinuierlich erweitern, die in Ägypten jedoch immer noch unterentwickelt sind.

Abbildung 2.8 hat gezeigt, dass Unternehmen in arabischen Ländern immer noch keine aktive Rolle bei der beruflichen Bildung einnehmen. Abgesehen von Algerien ist der Anteil der Unternehmen, die formale Bildungslehrgänge anbieten, in Ägypten der niedrigste in der Region, auch wenn er zwischen 2000 und 2009 nicht unerheblich zugenommen hat. Dennoch ist er geringer geblieben als in fast allen vergleichbaren Ländern außerhalb der Region.

Einige empirische Studien haben den Effekt von unternehmensgesponserten Ausbildungen in Entwicklungsländern untersucht. Revenga et al. (1994) haben festgestellt, dass Ausbildungen in Mexiko die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verringern und das Monatseinkommen von Männern erhöhen. Attanasio et al. (2008) haben gezeigt, dass Ausbildungen in Kolumbien sowohl die Einkommen als auch die Beschäftigung erhöhen. Aedo und Nuñez (2001) kamen in ihrer Studie über Argentinien zu dem Schluss, dass sich Ausbildungen positiv auf Einkommen und Beschäftigung auswirken. Rosholm et al. (2007) haben sich mit den Auswirkungen von Ausbildungen auf die Einkünfte von Arbeitnehmern in kenianischen und sambischen Produktionsunternehmen befasst und festgestellt, dass diese nur leicht positiv ausfallen.

Soweit uns bekannt ist, haben sich nur Achy und Sekkat (2011) sowie Sekkat (2011) mit einer solchen Frage in einem arabischen Land befasst, nämlich in Marokko. Gestützt auf eine breite Stichprobe aus großen und kleinen Unternehmen aus sieben Branchen haben Achy und Sekkat (2011) festgestellt, dass die Investition in Bildungskapital, also die Ausbildung von Arbeitskräften, diesen Unternehmen ermöglicht, Arbeitsplätze zu schaffen. Sekkat (2011) hat unter Verwendung einer ähnlichen Stichprobe im Hinblick auf die Produktivität festgestellt, dass sich intensive Ausbildung signifikant positiv auf die Produktivität in kleinen und mittleren Unternehmen auswirkt. Für Ägypten scheint es keine Studie dieser Art zu geben.

2.6 Fazit

Die Entwicklung von Bildungskapital ist als Instrument für wirtschaftliches Wachstum, zur Armutsbekämpfung und zur Reduzierung von Ungleichheit weithin anerkannt. Statistische Daten zeigen jedoch, dass der Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren ohne formale Bildung in Ägypten nach dem Jemen und Marokko der höchste in der Region ist. Bis auf Indien und Nicaragua ist er auch höher als in jedem anderen vergleichbaren Land außerhalb der Region, obwohl die ägyptische Verfassung Bildung als Grundrecht aller Bürgerinnen und Bürger festschreibt und eine Grundschulpflicht besteht. Der Bevölkerungsanteil zwischen 15 und 65 Jahren mit tertiärem Bildungsabschluss ist in Ägypten geringer als in vielen anderen Ländern innerhalb und außerhalb der MENA-Region.

Zugleich scheinen ägyptische Arbeitgeber Schwierigkeiten zu haben, qualifizierte Arbeitnehmer zu finden. 2008 waren nur 18 Prozent aller befragten Unternehmen der Meinung, dass die Arbeitnehmer über sehr gute Qualifikationen verfügen. Neben dem Bildungssystem ist das System des lebenslangen Lernens, das es Arbeitnehmern ermöglicht, ihre Kenntnisse kontinuierlich zu erweitern, in Ägypten immer noch unterentwickelt. Abgesehen von Algerien ist der Anteil der Unternehmen, die formale Bildungslehrgänge anbieten, der niedrigste in der Region, und er ist geringer als in fast allen vergleichbaren Ländern außerhalb der Region.

Viele Forscher schreiben diese Situation dem Missverhältnis zwischen den Anforderungen des Arbeitsmarkts und den Qualifikationen zu, die das Schul- und Berufsbildungssystem hervorbringt. Das ägyptische Bildungssystem entspricht in groben Zügen den Bildungssystemen vieler anderer Staaten weltweit. Es besteht aus einer Vorschul-, Primar-, Sekundar- und Tertiärstufe. Die Grundschulbildung ist obligatorisch, die Schulpflicht beträgt neun Jahre: sechs Jahre Primarstufe und drei Jahre Vorbereitungsstufe. Nach der Primarstufe bietet das Bildungssystem allgemeine oder berufsbildende Schulprogramme an. Auf allen Stufen bestehen sowohl öffentliche als auch private Bildungseinrichtungen. Das öffentliche Bildungssystem ist kostenlos und für alle zugänglich. Das private Bildungsangebot umfasst religiös geprägte Schulen (mit muslimischer oder christlicher Ausrichtung) und säkulare Schulen in ägyptischer oder ausländischer Trägerschaft. Wie die öffentlichen stehen jedoch auch private Bildungseinrichtungen unter staatlicher Aufsicht. Bei der Finanzierung der öffentlichen Bildung wird die Effizienz und Leistung der Bildungseinrichtungen nicht berücksichtigt. Zudem gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Mittelvergabe an die einzelnen Einrich-

tungen und deren tatsächlichen Bedürfnissen. Auch das berufliche Bildungssystem wird von vielen Beobachtern infrage gestellt, die anführen, dass es seine Ziele weitgehend verfehlt hat. Dies wird seiner starken Fragmentierung (zu viele Akteure), einer wenig zielgerichteten Finanzierung und der unzureichenden Qualifikation der Ausbilder zugeschrieben. Zur Verbesserung des beruflichen Bildungssystems wurde mehrere Reformen angestoßen oder bereits umgesetzt. Unter diesen scheint die Mubarak-Kohl-Initiative Duales System (MKI-DS), die 1991 ins Leben gerufen wurde, sehr erfolgreich gewesen zu sein.

Literatur zu Kapitel 2

- Achy, L./Sekkat, K. (2011):** Training, New Equipment and Job Creation: A Firm-level Analysis Using Moroccan Data. *European Journal of Development Research*, 23:4, pp. 615–629.
- Aedo, C./Nuñez, S. (2001):** The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of 'Programa Joven'. Inter-American Development Bank, Working Paper R-483.
- Angel-Urdinola, D. F./Kuddo, A./Semlali, A. (2013):** Building Effective Employment Programs for Unemployed Youth in the Middle East and North Africa. World Bank Publications.
- Angel-Urdinola, D. F./Semlali, A. (2010):** Labor Markets and School-to-work Transition in Egypt: Diagnostics, Constraints, and Policy Framework. MPRA Paper No. 27674.
- Assaad, R. (2009):** Labor Supply, Employment and Unemployment in the Egyptian Economy, 1988–2006. *The Egyptian Labor Market Revisited*, pp. 1–52.
- Attanasio, O./Kugler, A./Meghir, C. (2008):** Training Disadvantaged Youth in Latin America: Evidence from a Randomized Trial. National Bureau of Economic Research, No. w13931.
- Barro, R. J./Lee, J. W. (2013):** A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010. *Journal of Development Economics*, 104, pp. 184–198.
- Barsoum, G. (2014):** Aligning Incentives to Reforming Higher Education in Egypt: The Role of Private Institutions. *Economic Research Forum*, WP No. 833.
- Bartlett, W. (2013):** Skill Mismatch, Education Systems, and Labor Markets in EU Neighborhood Policy Countries. SEARCH Working Papers, WP 5/20.
- Bertoni, E./Ricchiuti, G. (2014):** A Multilevel Analysis of the Unemployment in Egypt. Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, No. wp2014_23.
- David, A./Nordman, C. (2014):** Skill mismatch and migration in Egypt and Tunisia. Document de travail UMR DIAL DT/2014-05.
- Eichhorst, W./Rodríguez-Planas, N./Schmidl, R./Zimmermann, K. F. (2012):** A Roadmap to Vocational Education and Training Systems around the World. IZA DP No. 7110.
- El-Hamidi, F. (2010):** Education-Occupation Mismatch and the Effect on Wages of Egyptian Workers. *Handbook on International Studies in Education*, pp. 1–23.
- Huber, E./Stephens, J. D. (2014):** Social Investment in Latin America. <https://www.sas.upenn.edu/dcc/sites/www.sas.upenn.edu.dcc/files/Huber%20-%20Social%20Investment%20in%20Latin%20America.pdf>

Lustig, N./Lopez-Calva, L. F./Ortiz-Juarez, E. (2013): Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development*, 44, pp. 129–141.

Revenga, A./Riboud, M./Tan, H. (1994): The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages (PROBECAT). *World Bank Economic Review*, 8:2, pp. 247–277.

Rosholm, M., Nielsen, H. S./Dabalén, A. (2007): Evaluation of Training in African Enterprises. *Journal of Development Economics*, 84:1, pp. 310–329.

Sekkat, K. (2011): Firm Sponsored Training and Productivity in Morocco. *Journal of Development Studies*, 47:9, pp. 1391–1409.

Stopikowska, M./El-Deabes, Y. M. (2012): The Education System of Egypt: Contexts, Frames and Structures. *Education*, 40, pp. 1–29.

UNESCO (2001): http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13145&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

3 EMIGRATION

3.1 Einführung

Arbeitsmigration ist ein zentrales Merkmal der heutigen internationalen Wirtschaft. Aktuelle Schätzungen legen nahe, dass es 2010 weltweit 215 Millionen Migranten gab⁶. Die Hauptquelle dieser Migrationsströme sind Entwicklungsländer, auf die über 65 Prozent der Gesamtzahl der Emigranten entfielen. Über die Ursachen und Folgen dieses Phänomens wird intensiv diskutiert.

Frühe Untersuchungen zur Migration aus den 1960er- und 1970er-Jahren vertreten die Auffassung, dass sich besonders die Migration von Gebildeten klar nachteilig für die Zurückbleibenden auswirkt (ausführlichere Informationen bei Docquier/Sekkat 2006). Deshalb haben manche Wissenschaftler (etwa Bhagwati/Hamada 1975) einen Mechanismus für internationale Geldüberweisungen gefordert, der die Ursprungsländer für die eingetretenen Verluste entschädigen soll.

Die neuere Literatur verweist auf Möglichkeiten, wie sich die Migration positiv auf die Wirtschaft des Herkunftslandes auswirken kann. Diese umfassen verschiedene „Feedback-Effekte“, z. B. Geldüberweisungen, Rückwanderung, den Aufbau von Geschäfts- und Handelsnetzwerken sowie die Auswirkungen von Migrationsaussichten auf die Bildung. Geldüberweisungen sind oft eine wesentliche Einkommensquelle in Entwicklungsländern; sie beliefen sich 2010 auf rund 463 Milliarden US-Dollar⁷, das entspricht in etwa der Summe ausländischer Direktinvestitionen und ist ungefähr das Dreifache der offiziellen Entwicklungshilfe (Weltbank 2006). Insofern können sich Geldüberweisungen stark auf die Armut und auf Entscheidungen von Haushalten hinsichtlich Arbeitskräfteangebot, Investitionen und Bildung auswirken. Die Rückwanderung ist ebenfalls eine potenziell wichtige Quelle für positive Feedback-Effekte, obwohl ihr Ausmaß kaum bekannt ist. Emigranten erwerben Wissen und finanzielle Mittel in reichen Ländern und verbringen danach den Rest ihrer Berufslaufbahn in ihrem Herkunftsland. Die Aussicht auf Emigration kann zudem dazu führen, dass mehr Personen in der Heimat

6 www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data

7 www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues

in Bildung investieren. Geht man davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit der Migration von den Bildungsvoraussetzungen abhängt und der Bildungsertrag in entwickelten Ländern höher ist, dann erhöhen Migrationsaussichten den erwarteten Bildungsertrag und damit die Investitionen in Bildungskapital. Schließlich kann die Bildung von Migrantennetzwerken den Austausch von Waren, Faktoren und Ideen zwischen den Aufnahme- und Herkunftsländern erleichtern. Ethnische Netzwerke helfen bei der Überwindung von Informationsproblemen im Zusammenhang mit den Besonderheiten der ausgetauschten Waren.

Ein neuer Bereich der Fachliteratur befasst sich mit den nicht-wirtschaftlichen Auswirkungen der Migration auf das Herkunftsland. Sie können verschiedene Aspekte betreffen, etwa ethnische Diskriminierung, Fruchtbarkeitsrate, Korruption, Demokratie oder die Qualität von Institutionen.

Gestützt auf die hier bereits gewonnenen Einsichten aus der Literatur untersucht das vorliegende Kapitel die Auswirkungen der Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung und das Wirtschaftswachstum in Ägypten. [Kapitel 3.2](#) enthält eine statistische Analyse der ägyptischen Emigration im Allgemeinen sowie nach Emigrationsziel und Bildungsgrad. In [Kapitel 3.3](#) werden die bestimmenden Faktoren dieser Emigrationsströme diskutiert. [Kapitel 3.4](#) untersucht die Auswirkungen der Emigration auf das Heimatland und unterscheidet dabei zwischen den wirtschaftlichen (Geldüberweisungen, Rückwanderung u. Ä.) und den nicht wirtschaftlichen Folgen (Fruchtbarkeitsrate, Qualität von Institutionen, Demokratie u. Ä.) unterschieden. [Kapitel 3.5](#) zieht Bilanz.

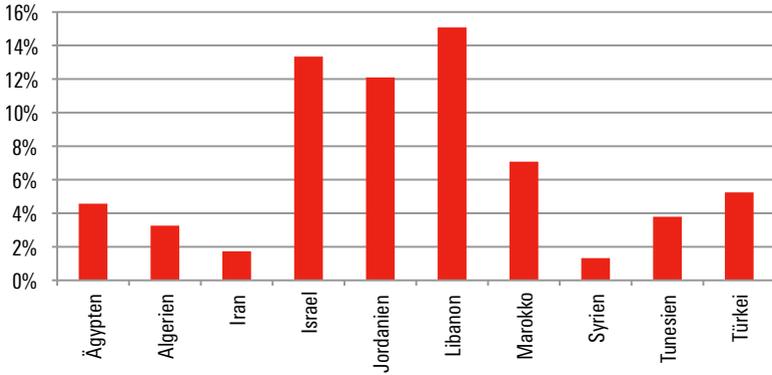
3.2 Statistische Analyse

3.2.1 Internationaler Vergleich

[Abbildung 3.1](#) zeigt, dass ägyptische Emigranten etwas mehr als 4 Prozent der in Ägypten lebenden Bevölkerung ausmachen. Dieser Prozentsatz liegt, obwohl nicht unerheblich, weit unter dem in vielen anderen Ländern der Region. Ägyptische Emigranten leben hauptsächlich in anderen arabischen Ländern (siehe [Abbildung 3.2](#)). Der Anteil dieser Emigranten ist im Falle Ägyptens viel höher als bei den Emigranten aus anderen Ländern der Region. Der größte Teil der algerischen, marokkanischen, tunesischen und türkischen Emigranten lebt in Europa. Die unterschiedlichen Ziele der Emigranten aus den verschiedenen MENA-Ländern könnten einige der Unterschiede bei den Auswirkungen der Emigration erklären, wie nachstehend gezeigt werden soll.

Abbildung 3.1

Emigrationsrate 2010 (in Prozent der Bevölkerung)

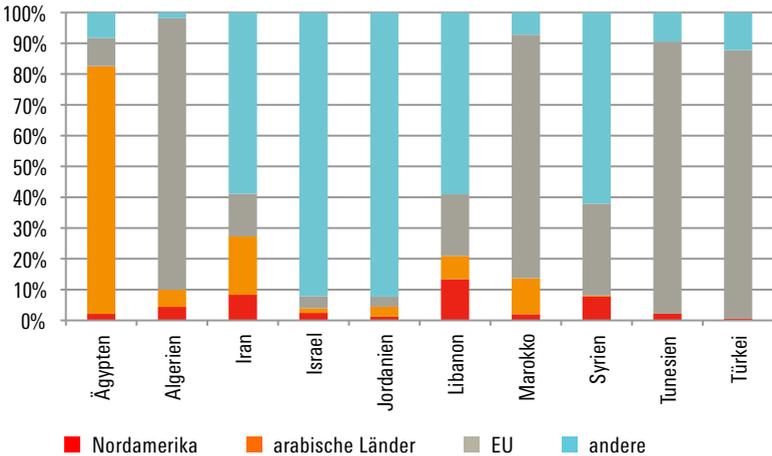


Quelle:

www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data

Abbildung 3.2

Emigration nach Zielländern (2010)



Quelle:

www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data

Bei Untersuchungen zu den Auswirkungen der Emigration auf das Herkunftsland standen zwei Aspekte im Mittelpunkt: die Geldüberweisungen, die häufig eine Haupteinkommensquelle für Entwicklungsländer darstellen, und die Abwanderung von Fachkräften, die generell als bedeutender Kostenfaktor für solche Länder gilt. Daher wird sich der weitere internationale Vergleich auf diese beiden Aspekte konzentrieren.

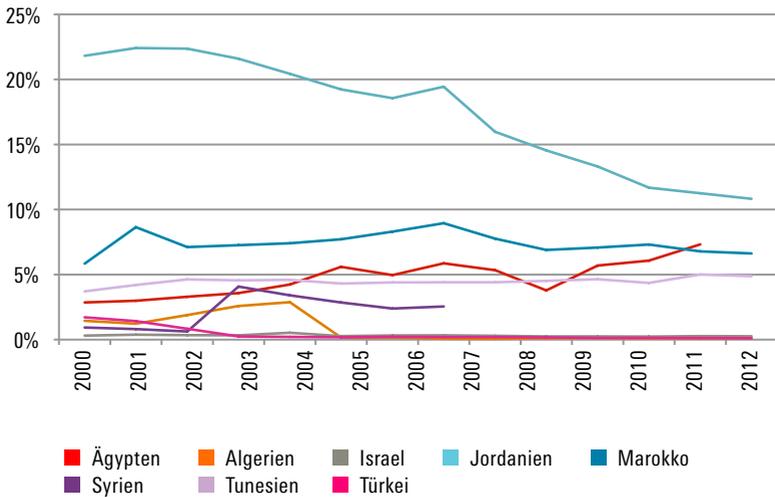
Abbildung 3.3 zeigt den Anteil der persönlichen Geldüberweisungen am BIP, die in ausgewählten Ländern der Region empfangen wurden. Zwischen 2000 und 2012 lag der höchste Anteil, wenn auch abnehmend, in Jordanien. Unter den übrigen Ländern hatte Ägypten nach Marokko den zweithöchsten Anteil. In diesem Zeitraum hat der Anteil in Ägypten kontinuierlich zugenommen und erreichte 2012 mit 7,3 Prozent einen Wert, der über dem von Marokko (6,8 Prozent).

Laut Wahba (2014) steht Ägypten in der Liste der Empfängerländer von Geldüberweisungen, die 2012 in Entwicklungsländer getätigt wurden, an sechster Stelle. Die Überweisungen nach Ägypten haben seit 2009 erheblich zugenommen und 2012 ungefähr die Summe von insgesamt 19 Milliarden US-Dollar erreicht. Solche Überweisungen sind die größte Quelle nicht-arbeitsbezogenen Einkommens von ägyptischen Haushalten. 2012 haben etwa 4 Prozent der Haushalte Geldüberweisungen von Haushaltsmitgliedern oder anderen Verwandten aus dem Ausland erhalten. Überraschenderweise gleicht dieser Anteil dem von 2006, obwohl die Anzahl der Haushalte im Vergleich zu 2006 gestiegen ist.

Abbildung 3.4 vergleicht das Ausmaß der Fachkräfteabwanderung und der Abwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften in ausgewählten Ländern. Die Abwanderungsquoten gering qualifizierter Arbeitskräfte sind stets geringer als die Fachkräfteabwanderung. Im Hinblick auf Fachkräfte ist Marokko mit einem Anteil von 16,5 Prozent der entsprechend gebildeten Bevölkerung am stärksten betroffen, danach folgen der Iran (über 14 Prozent), Irak und Tunesien (etwa 12 Prozent). Nach Libyen ist die Abwanderung von Fachkräften in Ägypten am geringsten.

Abbildung 3.3

Persönliche Geldüberweisungen (in Prozent des BIP)



Quelle: www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues

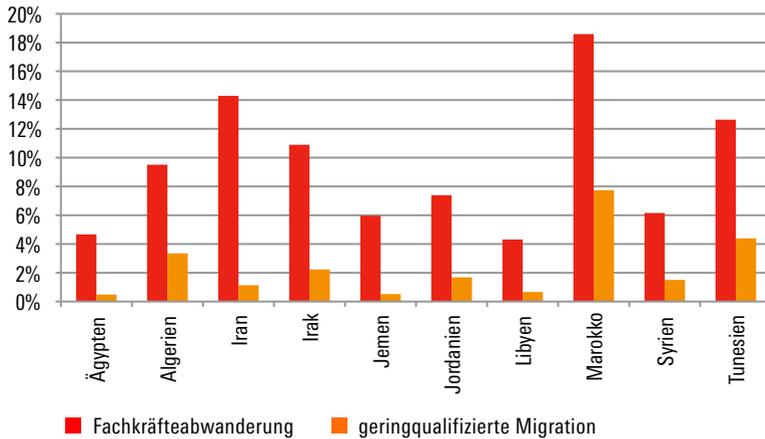
3.2.2 Die ägyptische Emigration näher betrachtet

Die ägyptische Emigration ist ein relativ neues Phänomen, das in den 1970er-Jahren begonnen hat. Diese Entwicklung war die Folge des hohen Arbeitskräftebedarfs arabischer Länder, die vom starken Anstieg der Ölpreise profitierten, und aus einer ägyptischen Gesetzesreform, die temporäre und dauerhafte Migration erleichterte (Amer/Fargues 2014). Aufgrund von Ölpreisschwankungen, politischen Spannungen in der Region (z. B. Irak-Iran-Krieg, Golfkrieg) und gesetzgeberischen Maßnahmen der Golfländer, die die eigenen Staatsbürger bevorzugten, schwankten die ägyptischen Migrationsströme seit den 1970er-Jahren stark (Amer/Fargues 2014). [Tabelle 3.1](#) bestätigt die Ergebnisse unserer darstellenden Analyse: Arabische Länder nehmen 93 Prozent der ägyptischen Migranten auf, und nahezu zwei Drittel von ihnen fanden Aufnahme in den Golfstaaten.

[Abbildung 3.5](#) fasst das allgemeine Bildungsprofil ägyptischer Emigranten zusammen. Das Bildungsprofil heutiger und früherer Migranten (Rückkehrer) ist relativ ähnlich. Es unterscheidet sich jedoch vom Profil der Nicht-

Abbildung 3.4

Migration und Fachkräfteabwanderung in der MENA-Region (2000; in Prozent der relevanten Bevölkerung)



Quelle: Docquier/Marchiori 2010

Tabelle 3.1

Die Emigrationsziele ägyptischer Migranten (2006)

Zielländer

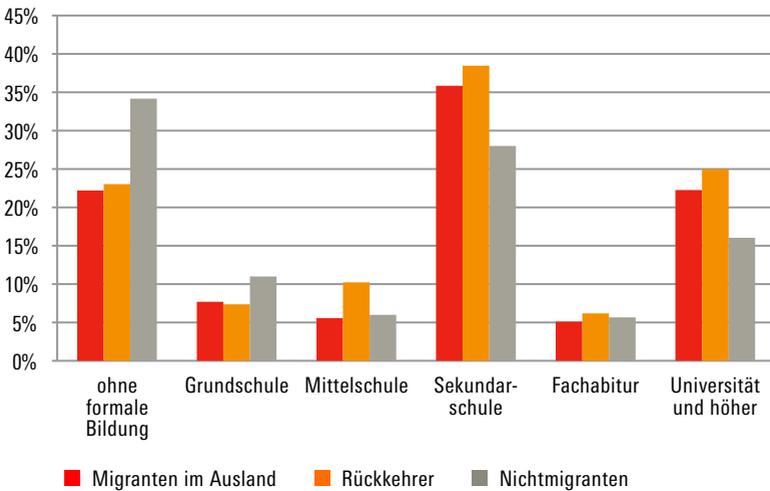
Saudi-Arabien	37,4 %
Jordanien	16,1 %
Libyen	13,6 %
Kuwait	12,3 %
Vereinigte Arabische Emirate	11,6 %
OECD / Europa	2,2 %
USA und Kanada	1,9 %
sonstige arabische Länder	1,7 %
Sudan und Subsahara-Afrika	1,2 %

Quelle: Amer/Fargues 2014

migranten, die in der Regel weniger gebildet sind als Migranten. Die Hälfte der Nichtmigranten hat keine Sekundarstufenbildung im Vergleich zu 35 Prozent bei den aktuellen Migranten und 40 Prozent bei den Rückkehrern. Zudem sind weniger als ein Viertel der Emigranten Analphabeten oder ohne Schulabschluss, verglichen mit über einem Drittel der Nichtmigranten. Zwischen 22 und 25 Prozent der Emigranten haben einen Universitätsabschluss oder höhere Qualifikation, gegenüber nur 16 Prozent der Nichtmigranten.

Abbildung 3.5

Bildungsprofil von Migranten im Ausland, Rückkehrern und Nichtmigranten (2006)



Quelle: Amer/Fargues (2014)

Das Bildungsprofil ägyptischer Emigranten unterscheidet sich auch nach dem Zielland (Wahba 2010). 2006 hatten etwa 71 Prozent der Ägypter, die in arabischen Ländern arbeiteten, Mittelstufenabschluss oder darunter, 25,8 Prozent einen höheren Abschluss. Etwa 50 Prozent der ägyptischen Migranten in Europa haben ein mittleres und 17 Prozent ein höheres Bildungsniveau. Schließlich besitzen 76,2 Prozent der ägyptischen Migranten in den USA einen Hochschulabschluss und 16,1 Prozent einen Abschluss der Mittelstufe.

3.3 Die Entscheidung zur Migration

Das Ausmaß der Emigration kann durch viele Schub- und Sog-Faktoren und die geografische, historische und sprachliche Distanz zwischen den Ländern erklärt werden. Zahlreiche empirische Arbeiten haben die bestimmenden Faktoren der internationalen Migrationsströme untersucht:

- Einkommensunterschiede zwischen den Ländern
- Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 39 Jahren im Ursprungs- und Zielland
- Anteil an Immigranten in der Gesellschaft
- Ausmaß der Armut im Herkunftsland

Marfouk (2006) verwendete bilaterale Daten zur Emigration aus 153 Entwicklungsländern in 30 Zielländer aus dem Jahr 2000, um die bestimmenden Faktoren der bilateralen Emigrationsströme einzuschätzen. Ein wesentlicher Punkt dabei ist die Unterscheidung zwischen der Emigration von Menschen mit und ohne Bildung. [Tabelle 3.2](#) zeigt die Elastizität der bilateralen Emigrationsraten für alle unabhängigen Variablen.

Tabelle 3.2

Elastizität der Emigrationsrate	Gering-	Hoch-	gesamt
	qualifizierte	qualifizierte	
BSP kaufkraftbereinigt, Ziel-/ Herkunfts-Quote pro Kopf	0,4490**	0,7876**	0,6476**
	-2,94	-5,29	-4,41
BSP kaufkraftbereinigt (Herkunft), 1.000	0,9182**	1,1537**	1,1049**
	-4,49	-5,78	-5,61
BSP kaufkraftbereinigt (Herkunft), 1.000, quadriert	-0,2571**	-0,3267**	-0,3090**
	-3,66	-4,77	-4,56
geografische Entfernung (Herkunft-Ziel), 1.000 km	-1,4607**	-1,2108**	-1,4648**
	-8,12	-6,85	-8,43
geografische Entfernung (Herkunft-Ziel), 1.000 km, quadriert	0,4487**	0,1818	0,3987**
	-4,42	-1,81	-4,08

Länderbericht Ägypten

frühere koloniale Bindung	0,0631**	0,0404**	0,0316**
	-13,75	-9,19	-7,2
sprachliche Nähe	-0,0016	0,0838**	0,0458**
	-0,14	-7,79	-4,28
Bevölkerung (Ziel), logarithmisch	3,6510**	5,4343**	4,5875**
	-10,49	-15,56	-13,42
Arbeitslosenquote (Ziel), in Prozent	-0,2697**	-0,3287**	-0,2574**
	-4,5	-5,6	-4,49
Diversifikation (Ziel)	0,1956**	0,1900**	0,2087**
	-3,87	-3,85	-4,27
öffentliche Sozialausgaben (Ziel), in Prozent des BIP	1,3086**	1,1997**	1,0912**
	-10,03	-9,33	-8,65
Zuwanderungspolitik (EU15)	-0,1515**	-0,2157**	-0,1846**
	-3,99	-5,74	-5
Zuwanderungspolitik (CAN, AUS, NZ, USA)	0,1082**	0,1753**	0,1287**
	-6,8	-11,21	-8,4
religiöse Zersplitterung (Herkunft)	0,0712	0,1328**	0,1094*
	-1,42	-2,7	-2,25
Bevölkerung 15–29 (Herkunft), in Prozent der Gesamtbevölkerung	1,4877**	1,5974**	2,3277**
	-6,12	-6,68	-9,97
Bürgerkriege (Herkunft) und Kriegsoffer	0,0167**	0,0149**	0,1324*
	-2,55	-2,32	-2,08

abhängige Variable: Emigrationsrate (in Prozent), Schätzmethode: Tobit-Regressionen

** signifikant bei 1 %

* signifikant bei 5 %

Quelle: Docquier/Sekkat (2006)

Diese Regressionen zeigen, dass die bestimmenden Faktoren der Migration zwischen den Bildungsgruppen variieren. Eine globale Regressionsanalyse ohne Berücksichtigung der Bildungsunterschiede blendet diese äußerst starke Heterogenität aus. Im Einzelnen zeigen die Ergebnisse Folgendes:

- Hochqualifizierte Arbeitnehmer reagieren empfindlicher auf Unterschiede im Hinblick auf den Lebensstandard. Eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommensunterschieds um 10 Prozent zwischen Ziel- und Herkunftsland bewirkt eine Erhöhung der hochqualifizierten Emigrationsrate um 7,9 Prozent, gegenüber einer Erhöhung von nur 4,5 Prozent bei gering qualifizierten Arbeitnehmern.
- Während der Effekt der Entfernung sowohl bei qualifizierten als auch bei unqualifizierten Arbeitnehmern negativ ist, ist die Auswirkung der Entfernung im Quadrat positiv, d. h. der marginale Effekt der Entfernung ist abnehmend.
- Koloniale Verbindungen aus der Vergangenheit spielen eine wichtige Rolle. Der Effekt dieser Variable ist bei unqualifizierten Arbeitnehmern ausgeprägter.
- Die qualifizierte und unqualifizierte Emigrationsrate steht in umgekehrtem Verhältnis zur Arbeitslosenquote im Zielland. Die Migration von Hochqualifizierten wird stärker von den Arbeitsmöglichkeiten im Zielland beeinflusst als die Migration von Geringqualifizierten.
- Die Bevölkerung im Zielland verkörpert die Immigrationskapazität und die wirtschaftlichen Möglichkeiten. Im Hinblick auf den Einkommenseffekt sind qualifizierte Arbeitnehmer empfänglicher für wirtschaftliche Möglichkeiten.
- Sozialhilfeprogramme wirken sich sowohl auf die qualifizierte als auch auf die unqualifizierte Migration aus.
- Die Größe der jungen Alterskohorten in den Ursprungsländern ist ein wichtiger Faktor, der die Süd-Nord-Migration antreibt.
- Im Wesentlichen führen steigende Opferzahlen in Bürgerkriegen sowohl zur Emigration von Qualifizierten als auch von Unqualifizierten.
- Sprachliche Nähe ist nur für hochqualifizierte Migranten ein signifikantes Merkmal. Dies ist dadurch erklärbar, dass die vor der Migration erworbenen Qualifikationen besser auf Zielländer übertragbar sind, in denen die gleiche Sprache gesprochen wird.
- Schließlich erschwert die Immigrationspolitik der EU die Emigration sowohl von hochqualifizierten als auch von gering qualifizierten Arbeitnehmern. Die Elastizität ist bei den Qualifizierten besonders negativ. Im Gegensatz dazu begünstigen die traditionellen vier Immigrationsländer

Australien, Kanada, Neuseeland und die USA alle Formen von Immigration, hauptsächlich aber die qualifizierte Immigration.

Amer und Fargues (2014) haben eine mikroökonomische Analyse der Emigrationsfaktoren in Ägypten erstellt. Die Studie präsentiert die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zur Einstellung ägyptischer Jugendlicher hinsichtlich Emigration. Sie wurde vom Zentrum für Migrationspolitik entwickelt und 2013 vom ägyptischen Meinungsforschungsinstitut Baseera mithilfe von Telefoninterviews durchgeführt. Von 2.509 Personen im Alter von 18 bis 35 Jahren, die telefonisch befragt wurden, gaben 468 oder 18,7 Prozent an, sie hätten die Absicht zu emigrieren. Von diesen waren 81,8 Prozent männlich und 18,2 Prozent weiblich. Von den 468 Personen haben 104 (22 Prozent) eine dauerhafte Emigration geplant und 364 (78 Prozent) eine langfristige, jedoch nicht dauerhafte Migration.

Die Autoren der Studie haben die Beweggründe für die Emigration in drei Gruppen unterteilt: individuelle Merkmale, aktuelle Situation zum Zeitpunkt der Umfrage und Vertrautheit mit Migration. Bei den individuellen Merkmalen haben sie drei Faktoren gefunden, die emigrationsfördernd wirken:

- *Hochschulbildung*: 65,4 Prozent der Betroffenen sind akademisch gebildet (mit oder ohne Abschluss).
- *Familienstand*: 50,9 Prozent der Betroffenen sind ledig. Familiäre Verpflichtungen sind ein negativer Anreiz für Migration.
- *Religion*: Christ zu sein ist ein Motiv zu emigrieren.

Drei Aspekte hinsichtlich der aktuellen Situation des Landes veranlassen junge Menschen zur Emigration:

- *Beschäftigung bzw. bessere Beschäftigung*: Die Aussicht auf eine Arbeitsstelle ist bei jungen Ägyptern das Hauptmotiv zu emigrieren.
- *Überqualifizierung*: Unzufriedenheit mit der aktuellen Arbeitsstelle und Unterbeschäftigung sind starke Gründe für die Absicht junger Menschen zu emigrieren.
- *Fehlendes Vertrauen in die Stabilität Ägyptens*: Potenzielle Emigranten sind im Hinblick auf die Zukunft ihres Landes besorgt, eine Stimmungslage, die mit dem Migrationswunsch in Verbindung steht.

Bei der Vertrautheit mit Migration fördern zwei Aspekte die Emigration:

- *Wissen um die Migrationserfahrung anderer*: 87,1 Prozent der Befragten mit Migrationsabsicht kennen Berichte von ständig im Ausland lebenden Landsleuten, während der Anteil bei Befragten ohne Migrationsabsicht

bei 70,4 Prozent lag. Das Wissen um die Migrationserfahrung anderer wird zu einem noch stärkeren Beweggrund für die Migration, wenn es sich dabei um positive Emigrationserfahrungen handelt.

- *Verwandte oder Freunde im Ausland:* Dieser Faktor beeinflusst die Emigrationsbereitschaft unabhängig von dem Land, in dem die Verwandten oder Freunde leben. Einzige Ausnahme ist Saudi-Arabien, weil nur wenige potenzielle Emigranten dort Verwandte oder Freunde haben. Im Gegensatz dazu sind Verwandte oder Freunde im Westen, z. B. in den USA, Kanada oder Frankreich, ein starker Antrieb für die Migration.

Die Umfrage gibt zudem Aufschluss über die Gründe für die Rückkehr. Auf die Frage, was sie zur Rückkehr nach Ägypten veranlassen würde, gab die Mehrheit der Interviewpartner an, dass familiäre Angelegenheiten ein starker Beweggrund seien. Aber nur eine Minderheit war der Auffassung, dass eine geeignete Arbeitsstelle in Ägypten oder eine Heirat ausreichende Gründe seien, um nach einer Emigration wieder zurückzukehren. Die Bedeutung der Rückkehrfaktoren variiert geschlechtsspezifisch nicht.

3.4 Auswirkungen der Emigration auf das Heimatland

Frühe Untersuchungen zur Migration aus den 1960er- und 1970er-Jahren vertreten die Auffassung, dass sich besonders die Migration von Gebildeten klar nachteilig für die Zurückbleibenden auswirkt. Folglich haben manche Wissenschaftler einen Mechanismus für internationale Geldüberweisungen gefordert, der die Ursprungsländer für die eingetretenen Verluste entschädigen soll. Die neuere Literatur zu dieser Frage verweist auf positive „Feedback-Effekte“ wie Geldüberweisungen, Rückwanderung, Geschäfts- und Handelsnetzwerke, Bildungskapital und die Qualität von Institutionen. Die vorhandene Literatur über Ägypten befasst sich jedoch nur mit einem Teil dieser Auswirkungen.

3.4.1 Geldüberweisungen

Geldüberweisungen haben eine starke Auswirkung auf die Armut und auf Entscheidungen von Haushalten hinsichtlich Arbeitskräfteangebot, Investitionen und Bildung. [Tabelle 3.3](#) stellt die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage dar und bietet ein relativ pessimistisches Bild, was die Verwendung von Geldüberweisungen in Ägypten angeht. Die Zahlen zeigen, dass der größte Teil des Einkommens aus Geldüberweisungen in die Lebenshaltungskosten fließt, während nur begrenzt Mittel für Investitionen ausgegeben werden.

Verwendung von Geldüberweisungen

	Lebens- haltung	Schul- gebühren	Hausbau	Firmen- gründung	Investi- tionen	sonstiges	Anzahl der Befragten
Ägypten	43 %	12 %	18 %	–	15 %	12 %	31
Algerien	45 %	13 %	23 %	3 %	5 %	11 %	64
Jordanien	74 %	16 %	4 %	–	6 %	–	40
Libanon	56 %	24 %	5 %	5 %	5 %	5 %	41
Marokko	46 %	31 %	16 %	–	5 %	2 %	40
Tunesien	–	23 %	34 %	2 %	16 %	25 %	40
Syrien	61 %	11 %	8 %	–	–	20 %	49

Quelle: Marchetta 2012

Diese pessimistische Sicht der Verwendung von Geldüberweisungen wurde kürzlich von Billmeier und Massa (2009) infrage gestellt, die sich mit den indirekten Auswirkungen von Geldüberweisungen auf Investitionen auseinandergesetzt haben. Sie haben in 17 Ländern im Nahen Osten und Mittelasien einschließlich Ägypten, Jordanien, Libanon, Marokko und Tunesien untersucht, ob Geldüberweisung zur Vertiefung der Kapitalmärkte beitragen. In ihrer Studie stellten sie fest, dass sich die Überweisungen von Emigranten stark auf das Kapitalisierungsniveau der Aktienmärkte in nicht-erdöl-exportierenden Ländern auswirken, da sie eine Quelle privater Ersparnisse darstellen und die im Wirtschaftssystem zirkulierende Liquidität erhöhen. Die Ergebnisse legen daher nahe, dass eher die Makro- als die Mikroeffekte von Geldüberweisungen für Investitionen maßgeblich sind. Außerdem hat die Studie gezeigt, dass sich Investitionen, die durch Geldüberweisungen finanziert sind, vermutlich nicht nur auf den Arbeitsmarkt im Bereich der Migranten beschränken.

Adams und Page (2003) haben die Auswirkungen von Erdölerträgen, Geldüberweisungen und der Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Reduzierung von Ungleichheit und Armut untersucht. Gestützt auf Daten

aus 50 Entwicklungsländern einschließlich Ägypten haben sie einfache ökonomische Modelle durchgerechnet, die entweder das Armuts- oder das Ungleichheitsniveau mit dem Niveau der oben beschriebenen Variablen sowie weiterer Kontrollvariablen verknüpfen. Die Ergebnisse legen nahe, dass Geldüberweisungen die Armut in der MENA-Region signifikant reduzieren. Der Effekt ist größer als in anderen Entwicklungsländern. Auf die Ungleichheit in der Region scheinen Geldüberweisungen jedoch keine signifikante Auswirkung zu haben. Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass sich Geldüberweisungen aus dem Ausland möglicherweise über die gesamte Bevölkerung verteilt und die absolute Armut reduziert haben, die Ungleichheit insgesamt jedoch unverändert blieb.

Sharaf (2014) hat den langfristigen Kausalzusammenhang zwischen Geldüberweisungen und dem BIP in Ägypten für den Zeitraum von 1977 bis 2012 untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass ein langfristiger Zusammenhang besteht und sich Geldüberweisungen statistisch signifikant und kausal positiv auf das BIP aus. Letzteres lässt jedoch keine langfristige Aussage über die Entwicklung von Geldüberweisungen zu. Die Ergebnisse bestätigen die Bedeutung von Geldüberweisungen für die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in Ägypten. Elseoud (2014) hat die Auswirkungen von Geldüberweisungen von Arbeitnehmern auf diverse makroökonomische Variablen in Ägypten während des Zeitraums von 1991 bis 2011 untersucht. Die Ergebnisse zeigen einen langfristigen Zusammenhang; insbesondere liegt eine unidirektionale Kausalität von Geldüberweisungen zu privater Vermögensbildung und zu Exporten vor, während eine bidirektionale Kausalität zwischen Geldüberweisungen und privatem Verbrauch, Staatsausgaben und wirtschaftlichem Wachstum besteht.

Gestützt auf die Ergebnisse des ägyptischen Arbeitsmarktpanels von 2006 haben Elbadawy und Roushdy (2009) die Auswirkungen von internationaler Migration und Geldüberweisungen auf Schulbesuch und Kinderarbeit in Ägypten untersucht. Sie stellten fest, dass sich Geldüberweisungen bei männlichen Jugendlichen im Hochschulalter stark positiv auf die Teilnahme an entsprechenden Bildungsangeboten auswirken. Die Migration hat einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, dass Mädchen eine Schule besuchen, und einen leichten Einfluss auf die Inanspruchnahme von Bildungsangeboten durch Frauen im Hochschulalter. Im Hinblick auf Kinderarbeit hat sich gezeigt, dass Migration und Geldüberweisungen die Kinderarbeit bei Jungen signifikant reduzieren. Das Leben in einem Migrantenhaushalt mit mehreren Familienangehörigen scheint jedoch die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass ältere Jungen leichte und vielfältige Hausarbeit verrichten. Bei

den Mädchen wird die zeitintensive Hausarbeit durch Geldüberweisungen reduziert.

Koska et al. (2013) haben diese Befunde teilweise abgeschwächt. Sie haben die Ergebnisse der ägyptischen Arbeitsmarktpanels von 1998 und 2006 verwendet, um die Rolle von Migration und Geldüberweisungen bei der Entwicklung von Bildungskapital bei Kindern in Ägypten untersucht. Die Studie prüft zwei gegenläufige Effekte von Geldüberweisungen und Emigration. Einerseits können Geldüberweisungen einen positiven Effekt auf das Einkommen ausüben und damit das Bildungsniveau von Haushalten erhöhen. Andererseits können sich Geldüberweisungen nachteilig auswirken, wenn sie vermitteln, dass sich unqualifizierte Arbeit auszahlt und sich zusätzliches Einkommen unabhängig von der Ausbildung erzielen lässt. Außerdem kann die Emigration zu einer Zunahme der häuslichen Arbeitsbelastung für nicht-migrierende Haushaltsmitgliedern auf Kosten der Zeit für Schulbesuche führen. Die Ergebnisse zeigen, dass der positive Einkommenseffekt und der negative Effekt der Familienzerrüttung parallel existieren. Eine Steigerung der Wahrscheinlichkeit, Geldüberweisungen zu erhalten, von 10 Prozent erhöht die Wahrscheinlichkeit der Einschulung um durchschnittlich 1,5 Prozent und reduziert die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme am Arbeitsmarkt um durchschnittlich 3 Prozent. Der die Emigration ermöglichende Effekt scheint also die schädlichen Effekte der Geldüberweisungen zu überwiegen.

Majeed (2015) hat in Armutsstudie einen länderübergreifenden Paneldatensatz über 65 Entwicklungsländer einschließlich Ägypten für den Zeitraum von 1970 bis 2008 geprüft, um die Auswirkungen von Geldüberweisungen zu untersuchen. Die Studie unterscheidet sich von anderen Untersuchungen dieser Art, indem sie ausdrücklich die Bedeutung der finanziellen Entwicklung für diesen Zusammenhang berücksichtigt. Es stellte sich heraus, dass die Auswirkungen von Geldüberweisungen auf die Armut von der Entwicklung des Finanzsystems der empfangenden Wirtschaft abhängt. Bei Wirtschaftssystemen mit geringem Entwicklungsniveau des Finanzbereichs scheinen Geldüberweisungen einen nachteiligen Effekt zu haben, während sie bei einem vergleichsweise entwickelten Finanzbereich nicht unter den nachteiligen Effekten von Geldüberweisungen leiden. Insgesamt führen Geldüberweisungen in Ländern mit geringem Entwicklungsniveau des Finanzsystems zur Akzentuierung und nicht zur Linderung von Armut.

3.4.2 Rückwanderung

Laut Wahba (2007) ist die Frage der Rückwanderung im Fall von Ägypten besonders interessant. Erstens ist Emigration naturgemäß zunächst temporär,

die Rückwanderung daher nicht notwendigerweise das Ergebnis einer gescheiterten Auslandserfahrung. Zweitens ist Erwerbstätigkeit und nicht Bildung der Zweck von Emigration. Ägyptische Migranten wandern also nicht deshalb aus, um höhere Abschlüsse oder eine formale Bildung zu erwerben. Dies ermöglicht es, die Auswirkungen von Arbeitsaufenthalten im Ausland und die des Erwerbs einer formalen Ausbildung gesondert zu betrachten. Drittens tendieren Rückkehrmigranten in Ägypten zu heterogenem Bildungsniveau, was eine Differenzierung der Auswirkungen von Auslandsbeschäftigung in Effekte bei gebildeten und bei ungebildeten Arbeitnehmern ermöglicht.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Rückkehrmigration auf das Herkunftsland haben McCormick und Wahba (2001) den Zusammenhang zwischen Auslandsbeschäftigung und Ersparnissen einerseits und unternehmerischer Tätigkeit nach der Rückkehr andererseits untersucht. Unter Verwendung eines ökonometrischen Modells haben sie Belege für die Hypothese gefunden, dass sowohl Ersparnisse aus Auslandsbeschäftigung als auch die Dauer des Auslandsaufenthalts die Wahrscheinlichkeit unter gebildeten Rückkehrern in Ägypten erhöht, Unternehmer zu werden. Unter den ungebildeten Rückkehrern erhöhen nur die Ersparnisse aus Auslandstätigkeit die Wahrscheinlichkeit, Unternehmer zu werden. Die Ergebnisse für Gebildete legen nahe, dass der Erwerb von Qualifikationen im Ausland vermutlich eine größere Rolle bei der Frage spielt, wie Chancen im Ausland den Unternehmergeist nach der Rückkehr beeinflussen, als Ersparnisse.

Wahba (2007) hat sich mit den Gehältern von Migranten nach der Rückkehr und mit der Frage befasst, wie diese Gehälter durch die temporäre Auslandstätigkeit und das Bildungskapital beeinflusst werden, die Migranten im Ausland erworben haben. Um zu untersuchen, in welchem Maße sich temporäre Auslandstätigkeit bei der Rückkehr auf Bildungskapital und Gehälter auswirkt, hat sie das Lohngefälle zwischen Rückkehrern und Nichtmigranten bei unter angestellten Arbeitskräften eingeschätzt. Sie verwendete Ergebnisse aus dem ägyptischen Arbeitsmarktpanel von 1998 und einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte und stellte fest, dass temporäre Migration bei der Rückkehr von Migranten zu einer Gehaltsprämie führt. Rückkehrer verdienen durchschnittlich etwa 38 Prozent mehr als Nichtmigranten.

Wahba und Zenou (2012) haben bei der Frage, ob ägyptische Rückkehrmigranten eher Unternehmer werden als Nichtmigranten, das Zusammenspiel von Sachkapital und Sozialkapital untersucht. Sozialkapital kann eine Rolle beim Unternehmertum spielen, weil Unternehmer Informationen und Dienstleistungen über ihre Kontakte beziehen. Das Leben im Ausland kann

den Emigranten einen Teil ihres Sozialkapitals im Herkunftsland entziehen. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass ein Rückkehrer aus dem Ausland selbst dann, wenn man die Rolle des Sozialkapitals herausrechnet, wahrscheinlicher Unternehmer wird als ein Nichtmigrant. Obwohl Migranten der Verlust ihres Sozialkapitals droht, sammeln sie im Ausland Ersparnisse und Erfahrungen, die ihre Chance erhöhen, Unternehmer zu werden.

Marchetta (2012) hat untersucht, ob Rückkehrer in der Lage sind, ihre Unternehmen in Ägypten am Leben zu erhalten. Der Erwerb von Qualifikationen in den früheren Zielländern kann die unternehmerischen Fähigkeiten der Rückkehrer verbessern. Außerdem können ihre angesammelten Ersparnisse nicht nur helfen, die Gründungskosten zu decken, sondern auch Kredithürden zu überwinden. Bei der Analyse wurde zudem berücksichtigt, dass Emigranten der Verlust eines Teils ihres Sozialkapitals droht und dass sie nach der Rückkehr bessere Beschäftigungsmöglichkeiten haben als angestellte Arbeitnehmer. Infolgedessen haben sie möglicherweise weniger Anreize, für den Erhalt ihres Unternehmens zu kämpfen. Die Ergebnisse zeigen, dass unternehmerische Aktivitäten ägyptischer Rückkehrer eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit haben, langfristig zu überdauern, als die von Nichtmigranten. Sie bestätigen zudem die Bedeutung der Migrationsdauer und der Ersparnisse als Faktoren für die Wahl der Beschäftigung. Im Hinblick auf den Bildungsgrad gibt es jedoch einen Unterschied: Weniger Gebildete investieren mehr. Von den Rückkehrern, die in unternehmerische Tätigkeit investiert haben, verfügen 28 Prozent über eine höhere Bildung; von den Rückkehrern, die keine solche Investition getätigt haben, sind es 47 Prozent, wobei diese Differenz statistisch signifikant ist. Die Daten zeigen zudem, dass das Emigrationsziel eine Rolle spielt: Rückkehrer aus Europa haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unternehmer zu werden.

3.4.3 Sonstige Auswirkungen

Bislang haben sich die angeführten Ergebnisse mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Emigration auf das Herkunftsland auseinandergesetzt. Ein neuer Bereich der Fachliteratur befasst sich mit den nicht-wirtschaftlichen Auswirkungen der Migration auf das Herkunftsland. Diese umfassen die verschiedensten Aspekte einschließlich ethnischer Diskriminierung, Fruchtbarkeitsrate, Demokratie und der Qualität von Institutionen.

Fargues (2007) hat die Auswirkung von Geldüberweisungen auf die demografische Entwicklung in Entwicklungsländern untersucht. Dazu hat er die Geburten in den drei Mittelmeerländern Marokko, Türkei und Ägypten untersucht und festgestellt, dass Geldüberweisungen in den ersten beiden

Ländern mit einer niedrigeren und in Ägypten mit einer höheren Fruchtbarkeitsrate einhergehen. Er vermutete, dass die unterschiedlichen Fruchtbarkeitsraten in den hauptsächlichen Zielländern die Ursache für dieses divergierende Verhalten sein könnten. Migranten aus der Türkei und aus Marokko leben überwiegend in Europa, wo die demografische Transformation abgeschlossen ist, während ägyptische Arbeitnehmer hauptsächlich in den Staaten des Persischen Golfs leben, wo die Fruchtbarkeitsraten nach wie vor hoch sind.

Die obigen Erkenntnisse lassen jedoch auch andere Interpretationen zu. Nicht Geldüberweisungen, sondern die Auswirkungen der „Kultur“ im Zielland könnten für die Unterschiede verantwortlich sein. Dies wird in der Literatur als „Normentransfer“ bezeichnet. Die Bedeutung der internationalen Migration geht weit über die Wohnsitzverlagerung von Menschen hinaus, da sie auch einen starken Mechanismus darstellt, der Ideen und Verhaltensweisen über Landesgrenzen hinweg transportiert. Darüber hinaus könnte die Rückkehrmigration das Herkunftsland auch dadurch beeinflussen, dass Rückkehrer eine katalytische Rolle spielen und veränderte Einstellungen hinsichtlich des Geburtenverhaltens auch unter den Nichtmigranten verbreiten. Beine et al. (2013) führen Belege für einen leicht positiven Effekt von internationalen Geldüberweisungen auf die Fruchtbarkeitsrate im Herkunftsland an. Ihre Studie weist jedoch auf eine weitaus größere Bedeutung der Übertragung von Verhaltensnormen hin.

Bertoli und Marchetta (2015) haben das Konzept des „Normentransfers“ untersucht, indem sie der Frage nachgegangen sind, ob eine temporäre Migrationserfahrung in einem arabischen Land einen signifikanten Einfluss auf die Familienplanung von ägyptischen Haushalten hat. Ihre Frage lautete konkret, ob Rückkehrer aus einem Land mit hoher Fruchtbarkeitsrate mehr Kinder haben als im Land gebliebene Paare. Die Studie verwendete die Ergebnisse des ägyptischen Arbeitsmarktpanels 2006, in dem die Anzahl der Lebendgeburten pro Paar erfasst ist. Die Ergebnisse zeigen, dass die Rückkehrmigration einen signifikanten und positiven Einfluss auf die Gesamtanzahl der Kinder hat. Ägyptische Paare, bei denen der Ehemann ein Rückkehrer aus einem arabischen Land ist, haben eine signifikant höhere Anzahl an Kindern. Die quantifizierte Auswirkung der Rückkehrmigration auf die Gesamtanzahl der Kinder in Rückkehrerhaushalten liegt zwischen 1,14 und 1,43 Kindern. Da die durchschnittliche Fruchtbarkeitsrate in den Zielländern ägyptischer Migranten zwischen 1,04 und 1,55 Kindern pro Frau höher liegt, scheint die Anzahl der Kinder von ägyptischen Rückkehrern näher an der Norm des Ziellandes als der des Herkunftslandes zu liegen.

Beine und Sekkat (2013) haben den Blick auf einen anderen Aspekt des „Normentransfers“ gerichtet. Sie haben die Auswirkung von Emigration auf die Qualität von Institutionen im Herkunftsland untersucht und fanden Belege dafür, dass Migration insgesamt direkt zu Veränderungen in Institutionen führt. Die Auswirkungen sind positiv: Emigration in Länder mit Institutionen hoher Qualität geht mit einer Qualitätsverbesserung der Institutionen im Herkunftsland einher. Die Auswirkungen qualifizierter Migration sind hier viel größer, außerdem hängen sie von den Institutionen im Zielland ab. Deren Qualität hat positive und signifikante Auswirkungen auf die Qualität der Institutionen im Herkunftsland, besonders bei qualifizierter Migration. Insgesamt stützen diese Ergebnisse die Hypothese der Übertragung von institutionellen Normen aus dem Ziel- auf das Heimatland.

Beine und Sekkat (2014) haben sich einer ähnlichen Frage gewidmet, diesmal jedoch den potenziellen Unterschied in den Auswirkungen abhängig vom Status des Ziellandes (z. B. früherer Kolonisator, wirtschaftliche oder politische Macht) in den Blick genommen. Zudem haben sie untersucht, ob die Auswirkungen von der Qualität der Institutionen im Zielland abhängen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Status und die Qualität der Institutionen im Zielland eine Rolle spielen. Während der Umstand der Emigration in das Land des ehemaligen Kolonisators keine Auswirkung auf die Qualität der Institutionen im Herkunftsland hat, wirkt sich die Emigration in wirtschaftlich starke Länder (Gründungsmitglieder der OECD) oder politisch starke Länder (Ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat) positiv auf die Qualität der Institutionen im Heimatland aus.

3.5 Fazit

Der Anteil ägyptischer Emigranten beträgt etwas mehr als 4 Prozent der Gesamtbevölkerung, was weit unter dem entsprechenden Anteil in anderen Ländern der Region liegt. Der größte Teil der ägyptischen Emigranten lebt in anderen arabischen Ländern. Der Anteil dieser Emigranten ist im Falle Ägyptens bedeutend höher als bei den Emigranten aus anderen Ländern der Region. Das Bildungsprofil der Emigranten unterscheidet sich von dem der Nichtmigranten: Migranten sind in der Regel höher gebildet als Nichtmigranten. Das Bildungsprofil ägyptischer Migranten unterscheidet sich zudem nach Zielland: Etwa 71 Prozent der Ägypter, die in anderen arabischen Ländern arbeiten, haben einen Mittelstufenabschluss oder darunter, 25,8 Prozent einen höheren Abschluss. Im Gegensatz dazu besitzen 76,2 Prozent der

ägyptischen Migranten in den USA einen Hochschulabschluss und 16,1 Prozent einen Abschluss der Mittelstufe. Die Unterschiede bei den Emigrationszielen erklären vermutlich die Unterschiede bei den Auswirkungen der Emigration auf verschiedene Länder der Region. So schwankten etwa die ägyptischen Migrationsströme aufgrund von Ölpreisschwankungen, politischen Spannungen in der Region (z. B. Irak-Iran-Krieg, Golfkrieg) und gesetzgeberischen Maßnahmen der Golfländer, die die eigenen Staatsbürger bevorzugen, stark.

Die Beweggründe für die Emigration lassen sich in drei Kategorien unterteilen: individuelle Merkmale (Bildungsgrad, Familienstand und Religion), die aktuelle Situation (Suche nach einer Beschäftigung, Unzufriedenheit mit der aktuellen Arbeitsstelle und fehlendes Vertrauen in die Stabilität von Ägypten) und Kenntnisse über Migration (Vertrautheit mit der Migration anderer oder dem Land, in dem Verwandte oder Freunde leben).

Studien verweisen auf Kanäle, über die die Emigration wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Auswirkungen auf das Herkunftsland haben kann. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen gehören verschiedene „Feedback-Effekte“, z. B. Geldüberweisungen, Rückwanderung, der Aufbau von Geschäfts- und Handelsnetzwerken sowie die Auswirkungen von Migrationsaussichten auf die Bildung. Die nicht-wirtschaftlichen Auswirkungen betreffen ganz verschiedene Aspekte einschließlich ethnischer Diskriminierung, Fruchtbarkeitsrate, Korruption, Demokratie und der Qualität von Institutionen. Das wird in der Fachliteratur als „Normentransfer“ bezeichnet, weil die internationale Migration auch einen Mechanismus darstellt, der Ideen und Verhaltensweisen über Landesgrenzen hinweg transportiert.

Die Daten zu Ägypten bestätigen die Bedeutung von Geldüberweisungen für die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Reduzierung der absoluten Armut, aber nicht der Ungleichheit. Zudem hat man festgestellt, dass Geldüberweisungen eine stark positive Auswirkung auf die Wahrscheinlichkeit haben, dass Mädchen eine Schule besuchen, aber nur einen leichten Effekt auf die Inanspruchnahme von Bildungsangeboten durch Frauen im Hochschulalter haben. Obwohl Geldüberweisungen auch nachteilige Auswirkungen haben können (z. B. zu leicht erzielt Einkommen und vermehrte Hausarbeit für die Zurückbleibenden), zeigen die Ergebnisse, dass die positiven Effekte die negativen Auswirkungen überkompensieren.

Es gibt Hinweis für die Hypothese, dass sowohl Ersparnisse im Ausland als auch die Auslandstätigkeit die Wahrscheinlichkeit unter gebildeten Rückkehrern erhöht, Unternehmer zu werden. Außerdem weist die unternehmerische Tätigkeit ägyptischer Rückkehrer eine signifikant höhere Wahrschein-

lichkeit auf, langfristig zu bestehen, als die von Nichtmigranten. Obwohl Migranten der Verlust ihres Sozialkapitals droht, bestehen diese positiven Auswirkungen fort. Schließlich führt temporäre Migration bei der Rückkehr von Migranten zu höheren Gehältern. Rückkehrer verdienen durchschnittlich etwa 38 Prozent mehr als Nichtmigranten.

Im Hinblick auf nicht-wirtschaftliche Auswirkungen gibt es Belege, dass sich Emigration auf die Fruchtbarkeitsrate und die Qualität von Institutionen auswirken kann. Ägyptische Paare, bei denen der Ehemann ein Rückkehrer aus einem arabischen Land ist, haben eine signifikant höhere Anzahl an Kindern. Die Auswirkungen auf die Qualität von Institutionen sind von den Institutionen im Zielland abhängig. Hohe Qualität der Institutionen im Zielland hat besonders bei qualifizierter Migration positive und signifikante Auswirkungen auf die Qualität der Institutionen im Herkunftsland.

Literatur zu Kapitel 3

- Adams, R. H./Page, J. (2003):** Poverty, Inequality and Growth in Selected Middle East and North Africa Countries, 1980–2000. *World Development*, 31:12, pp. 2027–2048.
- Amer, M./Fargues, P. (2014):** Labor Market Outcomes and Egypt's Migration Potential. *European University Institute*, No. 2014/55.
- Beine, M./Docquier, F./Schiff, M. (2013):** International Migration, Transfer of Norms, and Home Country Fertility. *Canadian Journal of Economics*, 46 (4), pp. 1406–1430.
- Beine M./Sekkat, K. (2014):** Emigration and Origin Country's Institutions: Does the Destination Country Matter? *Middle East Development Journal*, Vol. 6, Issue 1, pp. 20–44.
- Beine M./Sekkat, K. (2013):** Skilled Migration and the Transfer of Institutional Norms. *IZA Journal of Migration*, 2:9, pp. 1–19.
- Bertoli, S./Marchetta, F. (2015):** Bringing it all Back Home: Return Migration and Fertility Choices. *World Development*, 65, pp. 27–40.
- Bhagwati, J./Hamada, K. (1975):** Domestic Distortions, Imperfect Information and the Brain Drain. *Journal of Development Economics*, 2:3, pp. 265–279.
- Billmeier, A./Massa, I. (2009):** What Drives Stock Market Development in Emerging Markets: Institutions, Remittances or Natural Resources? *Emerging Markets Review*, 10, pp. 23–35.
- Docquier, F./Marchiori, L. (2010):** MENA-to-EU Migration and Labor Market Imbalances. *Mimeo*, Université Catholique de Louvain.
- Docquier, F./Sekkat, K. (2006):** The Brain Drain: What Do we Know? *Agence française de développement, Département de la recherche*, Paris.
- Elbadawy, A./Roushdy, R. (2009):** Impact of International Migration and Remittances on Child Schooling and Child Work: The Case of Egypt. Paper for the World Bank's MENA International Migration Program funded by the European Commission. *World Bank*, Washington, D. C.
- Elseoud, M. S. A. (2014):** Do Workers' Remittances Matter for the Egyptian Economy? *International Journal of Applied Operational Research*, 4:1, pp. 1–26.

- Fargues, P. (2007):** The Demographic Benefit of International Migration: Hypothesis and Application to Middle Eastern and North African Contexts. In: Özden, C./Schiff, M. (eds.), *International Migration, Economic Development and Policy*, pp. 161–182. World Bank, Washington D. C.
- Koska, O. A./Saygin, P. Ö./Çağatay, S./Artal-Tur, A. (2013):** International Migration, Remittances, and the Human Capital Formation of Egyptian Children. *International Review of Economics and Finance*, 28, pp. 38–50.
- Majeed, M. T. (2015):** Poverty Effects of Remittances: A Comparative Analysis. *Journal of International Development*, 27(1), pp 1–14.
- Marchetta, F. (2012):** The Impact of Migration on the Labor Markets in the Arab Mediterranean Countries. *Middle East Development Journal*, 4:1.
- Marfouk, A. (2006):** Are the Forces Driving South-North Emigration Varying between Skilled and Unskilled Workers? Mimeo, Université de Lille 2.
- McCormick, B./Wahba, J. (2001):** Overseas Work Experience, Savings and Entrepreneurship amongst Return Migrants to LDCs. *Scottish Journal of Political Economy*, 48(2), pp. 164–178.
- Sharaf, M. F. (2014):** The Remittances-Output Nexus: Empirical Evidence from Egypt. *Economics Research International Economics*, Article ID 965240, <http://dx.doi.org/10.1155/2014/965240>
- Wahba, J. (2014):** Through the Keyhole: International Migration in Egypt. *Economic Research Forum Working Paper* 830.
- Wahba, J. (2010):** Labor Markets Performance and Migration Flows in Egypt. *National Background Paper*, European Commission, Occasional Paper 60, Vol. III.
- Wahba, J. (2007):** Returns to Overseas Work Experience: The Case of Egypt. *International Migration, Economic Development, and Policy*, pp. 235–258.
- Wahba, J./Zenou, Y. (2012):** Out of Sight, out of Mind: Migration, Entrepreneurship and Social Capital. *Regional Science and Urban Economics*, 42:5, pp. 890–903.

4 ARBEITSVORSCHRIFTEN, GEWERKSCHAFTEN UND ARBEITNEHMER

4.1 Einführung

Fast alle Länder verfügen über ein System von Gesetzen und Institutionen, deren Zweck darin besteht, die Interessen der Arbeitnehmer zu schützen. Dieses System deckt drei Bereiche des Arbeitsmarkts ab: Beschäftigung, Tarifverhandlungen und soziale Sicherheit. Individuelle Arbeitsverträge werden durch Arbeitsgesetze geregelt. In Tarifverhandlungen findet die Aushandlung, Verabschiedung und Durchsetzung von Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen statt; sie betreffen zudem die Einrichtung und das Handeln von Gewerkschaften. Schließlich decken die Sozialversicherungsgesetze soziale Bedürfnisse und Zustände wie Krankheit, Pension, Behinderung, Arbeitslosigkeit und Mutterschutz ab (Botero et al. 2004).

Zu den Auswirkungen eines solchen Systems auf die Wirtschaft gibt es zwei entgegengesetzten Sichtweisen. Die einen sehen solche Regelungen als wichtigen sozialen Schutz für Arbeitnehmer und als leitendes Instrument für die Wirtschaftsleistung. Die anderen halten sie dagegen für hinderlich bei Anpassungen an wirtschaftlichen Krisen und Erschütterungen. Arbeitgeber würden Neueinstellungen meiden und „Insider“ bevorzugen (Betcherman et al. 2001). Zudem werden solche Regelungen in vielen Entwicklungsländern als Hindernis für die Entwicklung des Produktionssektors gesehen. Die empirischen Belege für beide Sichtweisen sind jedoch zwiespältig und erlauben keine eindeutige Schlussfolgerung. Viele Studien finden keinen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktgesetzen und beschäftigungspolitischen Ergebnissen, während andere zu dem Schluss kommen, dass striktere Arbeitsmarktgesetze mit geringerer Beschäftigung einhergehen (Angel-Urdinola/Kuddo 2010).

Diese Frage ist besonders für Ägypten relevant, ein Land, das im Hinblick auf die Industrialisierung im Rückstand ist und eine schwache Wirtschaftsleistung aufweist. Dies wird von manchen Beobachtern institutionellen Hemmnissen zugeschrieben, die die Aktivitäten des privaten Sektors im Allgemeinen und den privaten Produktionssektor im Besonderen behindert haben. Unter diesen Zwängen sind die am meisten Genannten die Politik bezüglich des Finanzsektors, die Steuerverwaltung, die Energiepolitik, Arbeits-

marktvorschriften und die bürokratische Verwaltung. Zu beachten ist jedoch, dass diese Probleme nicht spezifisch für Ägypten sind. Sie sind in vielen Entwicklungsländern verbreitet, besonders in denen, die der importsubstituierenden Industrialisierung gefolgt sind (Getachew/Sickles 2007).

Das Ziel dieses Kapitels ist es, die Vorschriften und Institutionen des Arbeitsmarkts in Ägypten zu untersuchen. Dies soll in vier Teilen geschehen. [Kapitel 4.2](#) konzentriert sich auf Arbeitsvorschriften, [Kapitel 4.3](#) schildert den Rahmen für das Funktionieren der Gewerkschaften, [Kapitel 4.4](#) zieht Bilanz.

4.2 Arbeitsvorschriften

4.2.1 Kurzer historischer Überblick

Bis 2003 wurden die Arbeitsmarktvorschriften in Ägypten durch das Gesetz Nr. 137 von 1981 und seine zahlreichen Anwendungsdekrete geregelt. Dieses Gesetz garantierte Arbeitnehmern zahlreiche Schutzmaßnahmen, die später als zu unflexibel für die Entwicklung des privaten Sektors als zu unflexibel erachtet wurden. So hatten Arbeitnehmer mit schriftlichem Arbeitsvertrag, in dem die Art der Arbeit und die vereinbarte Vergütung geregelt war, eine lebenslange Arbeitsplatzgarantie. Nach einer dreimonatigen Probezeit konnte der Arbeitnehmer nicht mehr entlassen werden, solange der Vertrag in Kraft war. Zeitverträge wurden automatisch zu unbefristeten Verträgen, wenn sie nach Ablauf des Vertrags verlängert wurden. Eine Entlassung war nur bei schweren Verstößen des Arbeitnehmers zulässig, z. B. der Aneignung einer falschen Identität oder bei einem „schwerwiegenden“ Fehler, und mit komplizierten und kostspieligen Verfahren verbunden (Getachew/Sickles 2007).

In den frühen 1990er-Jahren hat Ägypten wie viele andere Entwicklungsländer ein Strukturanpassungsprogramm mit dem Ziel in Angriff genommen, die Planwirtschaft in Richtung einer Marktwirtschaft zu lenken. Die Reformen umfassten eine makroökonomische Stabilisierung, die Handelsliberalisierung, die Beseitigung unnötigen bürokratischen Ballasts und die Verabschiedung von Arbeitsgesetzen. 1991 hat die Regierung einen Ausschuss mit Vertretern der einzigen Gewerkschaft, der Wirtschaft, des Arbeitsministeriums, von Rechtsgemeinschaften und der ILO ins Leben gerufen, um eine neue Arbeitsgesetzgebung auszuarbeiten. 1994 wurde ein Entwurf vereinbart, der jedoch erst 2003 dem Parlament vorgelegt und von diesem genehmigt wurde. Das neue Gesetz veränderte insbesondere die Praxis der un-

kündbaren Beschäftigung. Es ermöglicht Arbeitgebern, Arbeitnehmer unbefristet mit „temporären“ Verträgen zu beschäftigen und sie nach Ablauf dieser Verträge nach eigenem Ermessen zu entlassen (Beinin 2012).

4.2.2 Aktuelle Situation

Derzeit sind die den Arbeitsmarkt betreffenden Hauptvorschriften im Arbeitsgesetz Nr. 12 (2003) und im Unterstützungskassengesetz Nr. 156 (2002) festgehalten. Hinsichtlich der Sozialversicherung ist das Sozialversicherungsgesetz Nr. 79 (1975) das wichtigste Gesetz. Generell müssen alle Gesetze zur Regelung von Arbeitsverträgen mit den ILO-Konventionen und Empfehlungen konform sein. Es gibt grundlegende und weitere ILO-Konventionen. Von den 18 MENA-Ländern haben nur sieben, darunter Ägypten, alle grundlegenden ILO-Konventionen ratifiziert. Bei den weiteren ILO-Konventionen ist Ägypten das einzige MENA-Land, das alle 63 ratifiziert hat. [Tabelle 4.1](#) fasst die wichtigsten Vorschriften für Arbeitsverträge zusammen.

Tabelle 4.1

Die wichtigsten Arbeitsvorschriften

Vorschriften für befristete Arbeitsverträge

befristete Arbeitsverträge für Dauerbeschäftigungen verboten	nein
maximale Laufzeit eines befristeten Arbeitsvertrags (ohne Verlängerungen)	unbegrenzt, aber Mitarbeiter kann nach 5 Jahren kündigen
Regeln für die Verlängerung eines befristeten Arbeitsvertrags über die ursprüngliche maximale Laufzeit hinaus	keine
maximale kumulative Laufzeit eines befristeten Arbeitsverhältnisses (inkl. aller Verlängerungen)	unbegrenzt

Vorschriften zu Mindestlöhnen

Mindestlohn für 19 Jahre alte Arbeitnehmer im ersten Beschäftigungsverhältnis	nach Vereinbarung (in der Praxis 165 ägyptische Pfund pro Monat)
Verhältnis Mindestlohn/Durchschnittslohn	11 Prozent des Durchschnittslohns

Vorschriften zu Arbeitszeit und Überstunden

Länge des Standardarbeitstags	8 Stunden pro Tag
maximale Überstundenzahl (unter normalen Umständen)	2 Stunden pro Tag
Überstundenzuschlag	35 Prozent für Tagarbeit, 70 Prozent für Nachtarbeit
Arbeitstage in der Produktion	5 oder 6 Arbeitstage pro Woche
maximal zulässige Arbeitszeit pro Tag	10 Stunden pro Tag
maximale Anzahl der Arbeitstage pro Woche	6 Arbeitstage pro Woche
Die Arbeitszeit pro Woche kann für zwei Monate pro Jahr auf 50 Stunden angehoben werden, um auf einen saisonalen Produktionsanstieg zu reagieren	ja
obligatorischer Zuschlag für Nachtarbeit (in Prozent des Gehalts)	nein
pflichtreduzierte Schichtzeit für Nachtarbeit	nein

Vorschriften zu Ruhezeiten und Urlaub

Mindestruhezeit zwischen Arbeitstagen	14 Stunden
gesetzlich festgelegter wöchentlicher Ruhetag	(keine Angaben)
obligatorischer bezahlter Jahresurlaub nach 20 Jahren ununterbrochener Beschäftigung	30 Arbeitstage pro Jahr

Vorschriften zum Mutterschutz

Laut Gesetz Nr. 12 (2003) schützt der Mutterschutz Frauen, die im privaten Sektor beschäftigt sind. Von der Anwendung dieses Gesetzes ausgenommen sind Frauen im öffentlichen Dienst, Hausfrauen, Familienmitglieder des Arbeitgebers und Arbeiterinnen in der Landwirtschaft. Frauen im öffentlichen Dienst und Arbeitnehmerinnen in öffentlichen Einrichtungen sind durch separate Gesetze geschützt.

Dauer des Mutterschaftsurlaubs	90 Tage vor oder nach der Geburt des Kindes
obligatorischer Mutterschaftsurlaub	45 Tage nach der Geburt des Kindes

Finanzierung der Leistungen	Sozialversicherung und Arbeitgeber
Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs	Eine Frau, die in einem Unternehmen mit 50 oder mehr Arbeitnehmern arbeitet, kann 2 Jahre unbezahlten Urlaub nehmen, um sich um ihr Kind zu kümmern (optionaler Mutterschaftsurlaub). Dieser Urlaub wird ihr höchstens zweimal während ihres Erwerbslebens gewährt. Frauen im öffentlichen Dienst können im Laufe ihres Erwerbslebens dreimal optionalen Mutterschaftsurlaub nehmen.
Diskriminierungsverbot und Beschäftigungssicherheit	(keine Angaben)

Vorschriften zur betriebsbedingten Kündigung von Arbeitnehmern

Arbeitgeber kann den Arbeitsvertrag durch betriebsbedingte Kündigung beenden	ja
Arbeitgeber muss vor der betriebsbedingten Kündigung einen Dritten benachrichtigen	ja (benachrichtigen und konsultieren)
Arbeitgeber benötigt die Genehmigung eines Dritten, bevor er betriebsbedingt kündigt	ja
Arbeitgeber muss vor der betriebsbedingten Kündigung einer Gruppe von neun Arbeitnehmern einen Dritten benachrichtigen	ja (benachrichtigen und konsultieren)
Umschulungs- oder Neuordnungsverpflichtung des Arbeitgebers vor einer betriebsbedingten Kündigung	nein
Prioritätsregeln für betriebsbedingte Kündigungen oder Freistellungen	ja
Prioritätsregeln für die Wiedereinstellung	ja

Vorschriften zu Abfindung und Kündigungsfrist

Kündigungsfrist für betriebsbedingte Kündigung nach 20 Jahren ununterbrochener Beschäftigung	1 Monat für Angestellte, Büroangestellte und Arbeiter
--	---

Höhe der Abfindung	Da betriebsbedingte Kündigungen in kleinem Maßstab nicht zulässig sind, gibt es hier keine vorgeschriebene Höhe für Abfindungen. Die gesetzlich vorgeschriebene Abfindung bei Massentlassungen beträgt 1 Monatsgehalt für jedes Jahr der ersten fünf Beschäftigungsjahre und 1,5 Monatsgehälter für jedes Beschäftigungsjahr danach.
Höhe der Abfindung bei Kündigung nach 20 Jahren ununterbrochener Beschäftigung?	27,5 Monatsgehälter

Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherung vorhanden	ja
Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	Arbeitgeber entrichtet 2 Prozent des Gehalts der versicherten Arbeitnehmer
Umfang und Dauer der Arbeitslosenunterstützung	60 Prozent des letzten Gehalts des Versicherten. Die Arbeitslosenunterstützung wird dem Versicherten 16 Wochen lang oder bis zum Tag vor Beginn eines neuen Beschäftigungsverhältnisses gezahlt, je nachdem, was früher eintritt. Wenn die Beitragsdauer 24 Monate übersteigt, wird der Unterstützungszeitraum auf 28 Wochen verlängert. Die Arbeitslosenunterstützung wird auch während einer vom Arbeitsamt beschlossenen Berufsausbildung gezahlt.

nach Angel-Urdinola/Kuddo 2010

Im Vergleich zu anderen Ländern der Region weist Ägypten einige Besonderheiten auf. Neben Algerien, dem Iran und Kuwait ist es das einzige Land, in dem es eine Arbeitslosenversicherung gibt. Das System wird jedoch nicht umfassend genutzt. In Ägypten haben beispielsweise im Zeitraum von 2001 bis 2007 weniger als 350 Personen pro Jahr Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten (Angel-Urdinola/Kuddo 2010). Die Gründe dafür sind u. a. mangelndes öffentliches Bewusstsein für die Arbeitslosenversicherung, restriktive Anspruchsbedingungen und die Schwierigkeit, Kündigungen „auf triftigem Grund“ zu dokumentieren.

Ägypten gehört zu der Hälfte der Länder in der MENA-Region, die einen Mindestlohn festgelegt haben. In Fällen, in denen viele Unternehmen eine

„monopsonistische“ Macht auf dem Arbeitsmarkt haben und Arbeitnehmer wenig mobil sind, sind Mindestlöhne besonders hilfreich. Dies ist in Ägypten der Fall, wo die Arbeitslosenquote zwischen den Gouvernements stark variiert (von weniger als 5 Prozent in Luxor, Fayyum und Sohag bis zu 16 Prozent in Dakahlia). Dennoch scheinen Arbeitnehmer, insbesondere Frauen, nicht von schlechteren zu besseren Standorten zu ziehen, um besseren Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden (Angel-Urdinola/Kuddo 2010). Zu beachten ist auch, dass in Ägypten zwar wie in vielen MENA-Ländern Sanktionen für die Nichteinhaltung des Mindestlohns existieren, jedoch kaum durchgesetzt werden.

Was den Jahresurlaub angeht, gehört Ägypten mit bis zu 30 Urlaubstagen pro Jahr zu den großzügigsten Ländern in der MENA-Region. Den kürzesten obligatorischen Jahresurlaub hat der Libanon mit fünf Urlaubstagen pro Jahr. Dies entspricht dem von der ILO-Konvention festgeschriebenen Minimum. In europäischen Ländern hingegen bewegt sich der obligatorische bezahlte Jahresurlaub bei Privatunternehmen zwischen 20 und 30 Urlaubstagen pro Jahr (Kuddo 2009).

Wie die meisten MENA-Länder gewährt auch Ägypten Mutterschaftsurlaub, gehört her jedoch zu den weniger großzügigen Ländern: 90 Tage vor oder nach der Geburt des Kindes, wobei mindestens 45 Tage nach der Geburt vorgeschrieben sind. Im Gegensatz dazu dauert der Mutterschaftsurlaub in Algerien und Marokko 14 Wochen. Am kürzesten ist er mit 30 Tagen in Tunesien. Ägypten hat zudem Einschränkungen beim Mutterschaftsurlaub; beispielsweise darf eine Frau während ihres Erwerbsleben höchstens zweimal Mutterschaftsurlaub nehmen.

Die Kündigung von Arbeitnehmern aufgrund betriebsbedingter Umstände ist mit einigen Einschränkungen zulässig. Arbeitgeber sind gehalten, individuelle Entlassungen von einer dritten Partei beurteilen und bestätigen zu lassen. Außerdem gibt es Prioritätsregeln für die Wiedereinstellung. Arbeitgeber müssen bei betriebsbedingten Kündigungen eine Kündigungsfrist von drei Monaten einhalten, die finanzielle Abfindung beträgt für Arbeitnehmer mit 20 Dienstjahren 27,5 Monatsgehälter. Im Gegensatz dazu beträgt die Kündigungsfrist in den meisten anderen MENA-Ländern einen Monat.

Schließlich ist Ägypten im Hinblick auf die Arbeitszeit weniger restriktiv als andere Länder in der Region. Es gibt keine Einschränkungen für Nachtarbeit oder Arbeit an wöchentlichen Feiertagen. Erlaubt ist die Sechstageswoche und die 50-Stunden-Arbeitswoche für zwei Monate.

4.2.3 Die Umsetzung der Vorschriften

Auch wenn diese Vorschriften sehr einschränkend für Unternehmen erscheinen, werden sie in den verschiedenen Ländern unterschiedlich um- und durchgesetzt. In manchen Ländern wie Jordanien oder Ägypten gibt es etwa Sonderwirtschaftszonen mit anderen Arbeitsgesetzen.

Zugleich werden Arbeitsvorschriften in einigen Ländern (hauptsächlich Libanon, Oman, Syrien und Ägypten) als wesentliche Einschränkung für Unternehmen wahrgenommen, während dies in anderen Ländern wie Jordanien, Algerien, Marokko, im Westjordanland und in Gaza in geringerem Maße zutrifft. Laut einer 2008 durchgeführten Umfrage zum Investitionsklima werden Arbeitsvorschriften und Pflichtbeiträge in Ägypten als wesentliche Hindernisse wahrgenommen, die die formale Beschäftigung für viele Unternehmen einschränken. Produktionsfirmen, Dienstleistungsunternehmen und Hotels haben angegeben, dass sie netto 21, 9 bzw. 15 Prozent mehr Arbeitnehmer einstellen würden, wenn es keine Einschränkungen hinsichtlich der Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern gäbe (Angel-Urdinola/Kuddo 2010).

Um die tatsächlichen Folgen der Einschränkung durch Arbeitsvorschriften zu beurteilen, führen Angel-Urdinola und Kuddo (2010) mehrere weitverbreitete Indizes an. Der *Employing Workers Index* (ein höherer Wert deutet auf strengere Arbeitsgesetze hin) zeigt, dass Ägypten wie auch der Libanon, Jordanien, Jemen, Irak, Iran, Syrien, Westjordanland und Gaza den Standards anderer Entwicklungsregionen wie Lateinamerika und Südasiens entspricht. Tunesien, Algerien und Marokko weisen einen höheren Index auf.

Hilfreich ist auch der *Difficulty of Hiring Index*, der in Ägypten, im Iran, in Syrien und in Jordanien niedrig ausfällt. In Algerien, Libanon, Dschibuti und Marokko ist der DHI-Index hingegen verglichen mit regionalen und internationalen Standards hoch.

Der *Rigidity of Hours Index* weist darauf hin, dass die Einhaltung der Arbeitszeiten in der MENA-Region geringer ausgeprägt ist als in der OECD, den ECA-Staaten und in Subsahara-Afrika, der Situation in lateinamerikanischen Ländern ungefähr entspricht und höher ausgeprägt ist als in Süd- und Ostasien ist. In der MENA-Region ist dieser Index im Libanon, Syrien, Jordanien und Kuwait niedrig, während er in Ägypten, Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten, dem Jemen, Iran und Irak internationalen Standards entspricht. Im Oman, Saudi-Arabien, Westbank und Gaza, Algerien, Dschibuti und Marokko ist der Index im Vergleich zu regionalen und internationalen Standards hoch, was strengere Arbeitsgesetze nahelegt.

Schließlich gibt der *Difficulty of Redundancy Index* an, wie stark Entlassungen durch gesetzgeberische Maßnahmen eingeschränkt werden. Er basiert

auf den gesetzlichen Anforderungen für Kündigungsfristen und gründe, der Genehmigungspflicht der Kündigung durch Dritte, der Verpflichtung, Arbeitnehmer nach der Kündigung neu zuzuordnen oder umzuschulen, und Prioritätsregeln für die Wiedereinstellung. Die Ergebnisse zeigen, dass dieser Index in MENA-Ländern, die nicht zum GCC gehören, zu den höchsten der Welt gehört. In diesen Ländern entspricht der Index im Irak, in Katar, Westbank und Gaza, im Jemen, Dschibuti, Libanon und Algerien internationalen Standards. Iran, Syrien, Marokko, Ägypten, Jordanien und Tunesien weisen im Vergleich zu regionalen und internationalen Standards einen hohen Index auf, was auf strikere Kündigungsvorschriften hindeutet.

Die Analyse von Angel-Urdinola und Kuddo (2010) legt interessanterweise nahe, dass Arbeitgeber in Ländern mit scheinbar strikteren Vorschriften, z. B. Algerien und Marokko, die Arbeitsgesetze nicht als wesentliche Einschränkung für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, während Arbeitgeber in Ländern mit scheinbar weniger strikten Arbeitsgesetzen, z. B. Ägypten, Libanon und Syrien, diese als wesentliche Einschränkung für ihre Geschäftstätigkeit betrachten. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Arbeitsgesetze in manchen Ländern, in denen die Durchsetzung mangelhaft ist, möglicherweise vollständig umgangen werden. In solchen Fällen ist der Arbeitsmarkt trotz strikter Arbeitsgesetze praktisch unreguliert und somit vergleichsweise flexibel.

Cammett und Posusney (2010) haben diese Analyse durch die Berechnung der Indizes für die rechtliche und faktische Arbeitsflexibilität in der Region ergänzt. Im [Anhang](#) zu diesem Kapitel ist eine kurze Darstellung ihrer Methode zu finden. [Tabelle 4.2](#) präsentiert die Ergebnisse und zeigt, dass die rechtliche Arbeitsflexibilität in Ägypten niedriger ist als die faktische. Dies bedeutet, dass der Arbeitsmarkt in der Praxis weniger durch Vorschriften eingeschränkt ist, als die gesetzlichen Vorschriften vermuten lassen. Im Vergleich mit anderen Ländern in der Region ist jedoch selbst die faktische Arbeitsflexibilität in Ägypten die geringste nach Marokko, was nahelegt, dass die Arbeitsmärkte dieser beiden Länder in der Praxis die am wenigsten flexiblen in der Region sind.

4.3 Gewerkschaften

4.3.1 Kurzer Überblick

Der Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft in Gewerkschaften ist in der MENA-Region traditionell gering. Daten und Fachliteratur legen nahe, dass

Tabelle 4.2

Rechtliche und faktische Arbeitsflexibilität in verschiedenen arabischen Ländern

Kategorie/Land	Rechtliche Arbeitsflexibilität	Faktische Arbeitsflexibilität
Ölmonarchien	62,5	66,2
Bahrain	75,3	76,9
Oman	72,8	74,6
Katar	51,7	56,8
Kuwait	57,7	62,0
Saudi-Arabien	60,5	65,4
Vereinigte Arabische Emirate	57,1	61,6
Von Einheitsparteien regierte Länder	51,5	60,7
Ägypten	46,4	56,6
Algerien	52,3	61,8
Jemen	59,8	67,5
Syrien	47,0	59,0
Tunesien	51,8	58,5
Nicht-Öl-Monarchien	51,9	61,1
Jordanien	71,8	74,0
Marokko	32,0	48,2
Regionaler Durchschnitt	57,1	63,7
Weltweiter Durchschnitt	52,2	60,9

Quelle: Cammett/Posusney (2010)

die gewerkschaftliche Organisation weitgehend auf Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor und in privatisierten öffentlichen Unternehmen beschränkt ist. Im privaten Sektor kam sie bislang selten vor (Gatti et al. 2013). Aktuelle

Schätzungen zum Organisationsgrad und zur Tarifbindung sind für verschiedene Länder in [Tabelle 4.3](#) dargestellt. Hinsichtlich des Organisationsgrads befindet sich Ägypten mit einer Quote von 16,1 Prozent im Mittelfeld. Der Organisationsgrad ist höher als in anderen Entwicklungsländern wie Kolumbien, Nicaragua, El Salvador und Costa Rica, aber niedriger als in Ländern wie Brasilien, Syrien und Guatemala. Hinsichtlich der Tarifbindung steht Ägypten mit 2,1 Prozent von insgesamt 24 Ländern an viertletzter Stelle. Es liegt weit hinter Mexiko, Chile und Costa Rica (9 Prozent und mehr).

Tabelle 4.3

**Organisationsgrad und Tarifbindung in verschiedenen Ländern
(2007–2010; in Prozent der Gesamtbeschäftigung)**

Organisationsgrad		Tarifbindung	
Ägypten	16,1 %	Ägypten	2,1 %
Brasilien	17,8 %	Australien	34,7 %
Costa Rica	10,3 %	Chile	9,8 %
Deutschland	16,2 %	Costa Rica	11,8 %
El Salvador	8,1 %	Deutschland	54,6 %
Großbritannien	24,5 %	El Salvador	2,5 %
Guatemala	34 %	Finnland	67,8 %
Kolumbien	2,2 %	Großbritannien	32,2 %
Nicaragua	3,4 %	Italien	73,6 %
Norwegen	65,2 %	Kanada	26,4 %
Schweden	74,8 %	Luxemburg	60,7 %
Schweiz	17,7 %	Mexiko	9,0 %
Spanien	15,7 %	Nicaragua	3,5 %
Syrien	19,4 %	Niger	0,2 %
Zypern	55,1 %	Österreich	79,4 %

Paraguay	1,2 %
Peru	2,4 %
Philippinen	0,6 %
Portugal	25,8 %
Schweiz	39,8 %
Sierra Leone	3,5 %
Spanien	61,2 %
USA	12,3 %
Venezuela	4,7 %

nach Hayter/Stoewska 2011

In der großen Mehrheit der arabischen Länder haben Gewerkschaften bei der staatlich gelenkten Industrialisierung und Modernisierung explizit als Partner mitgewirkt. [Tabelle 4.4](#) zeigt, dass es in allen Ländern außer Marokko eine einzige Gewerkschaft gibt. Diese dominante Einheitsgewerkschaft ist in der Regel einer Partei angegliedert oder in diese integriert, wenn es sich um die regierende Einheitspartei. In Ägypten waren Arbeitnehmer nicht in den Gewerkschaftsgremien vertreten, die nur Verwaltungsgebilde waren, die das politische und wirtschaftliche System stabil halten sollten. Die Leitung des nationalen Gewerkschaftsbundes wurde zudem vom Arbeitsministerium wahrgenommen (Gatti et al. 2013).

Die staatlich getragene *Egyptian Trade Union Federation* (ETUF) ist seit 1957 der einzig zugelassene Gewerkschaftsbund in Ägypten. Dieser Status wurde 1976 im Gesetz Nr. 35 festgeschrieben. In den 2000er-Jahren hatte die ETUF bei insgesamt rund 27 Millionen Werkträgigen 3,8 Millionen Mitglieder, die fast alle im Staatsdienst oder in öffentlichen Wirtschaftsbetrieben tätig waren. Die Struktur der ETUF basiert auf der Dominanz des öffentlichen Sektors (Beinin 2012). Mit dem Aufstand gegen das Mubarak-Regime wurden etwa tausend neue, vom ETUF unabhängige Gewerkschaften gegründet (Beinin 2013), von denen viele zu einem der zwei neuen Verbänden gehören (siehe [Kapitel 4.3.3](#)): der *Egyptian Federation of Independent Trade Unions* (EFITU) oder dem *Egyptian Democratic Labor Congress* (EDLC).

Struktur der Gewerkschaften in verschiedenen arabischen Ländern

Land	Struktur	Zugehörigkeit
Marokko	drei Gewerkschaften	lose Parteibindung
Jordanien	eine Gewerkschaft	parteionabhängig
Ägypten*	eine Gewerkschaft	Parteibindung
Tunesien*	eine Gewerkschaft	Parteibindung
Algerien	eine Gewerkschaft	Parteibindung
Syrien	eine Gewerkschaft	gehört zur Einheitspartei
Irak*	eine Gewerkschaft	gehört zur Einheitspartei

* Situation vor dem „arabischen Frühling“ in Ägypten und Tunesien und vor dem Regimewechsel im Irak

Quelle: Gatti et al. 2013

4.3.2 Der gesetzliche Rahmen der Gewerkschaften

Der Internationale Gewerkschaftsbund (ITUC 2014) verweist auf die folgenden Rechtsvorschriften, die die Gewerkschaftsarbeit in Ägypten einschränken:

Vereinigungs- und Organisationsfreiheit

- Einschränkung des Rechts von Arbeitnehmern, eine Gewerkschaft ihrer Wahl zu gründen und ihr beizutreten: Das Gesetz schreibt ein Gewerkschaftsmonopol vor, in dessen Rahmen Arbeitnehmer nicht das Recht haben, Berufsverbände außerhalb der vorhandenen Gewerkschaftsstruktur zu bilden. Bei den freien Berufen erlaubt die Verfassung nur eine Gewerkschaft pro Beruf.
- Einschränkung des Rechts von Gewerkschaften, sich selbst zu verwalten Vertreter zu wählen: Die Regierung kann die Absetzung des Exekutivkomitees einer Gewerkschaft verlangen, wenn es Arbeitsunterbrechungen oder Abwesenheit vom öffentlichen Dienst oder in kommunalen Diensten zu verantworten hat. Außerdem kann die Gewerkschaft ihre Aktivitäten nicht frei organisieren oder Programme formulieren.

Tarifverhandlungen

- Einschränkung freier und freiwilliger Verhandlungen: Frei verhandelte Tarifverträge sowie obligatorische Schlichtungsverfahren und/oder verbindliche Schiedsverfahren im Fall von Meinungsverschiedenheiten während der Tarifverhandlungen müssen vom Staat genehmigt werden. Die Behörden oder Arbeitgeber haben zudem das Recht, Tarifverträge einseitig außer Kraft zu setzen oder deren Inhalt bzw. Umfang zu ändern oder zu erweitern.
- Einschränkung oder Verbot von Tarifverhandlungen in bestimmten Bereichen: Beamte in staatlichen Behörden einschließlich Kommunalverwaltung haben kein Recht auf Tarifverhandlungen. Hausangestellte und gleichgestellte Arbeitnehmer sowie Familienmitglieder des Arbeitgebers, die von diesem abhängig sind, haben kein Recht auf Tarifverhandlungen.

Streiks

- Gesetzlich zugelassene Streikmaßnahmen unterliegen Beschränkungen z. B. beim Vorliegen von unzulässigen, unangemessenen oder ungerechtfertigten Voraussetzungen. Für die Organisation von Streikmaßnahmen müssen Arbeitnehmer die vorherige Genehmigung des Gewerkschaftsbundes einholen.
- Arbeitnehmer und Gewerkschaften, die an nicht-autorisierten Streikmaßnahmen teilnehmen, müssen mit erheblichen zivil- oder strafrechtlichen Konsequenzen rechnen. Arbeitnehmer, die an einer legitimen Streikmaßnahme teilgenommen haben, können bestraft werden, wenn in der Streikankündigung die Dauer des Streiks nicht angegeben war.
- Zudem gibt es Einschränkungen oder Verbote von Streikmaßnahmen in bestimmten Bereichen. Beamte in staatlichen Behörden einschließlich Kommunalverwaltung und öffentliche Ämter haben kein Streikrecht. Es gibt Ermessensentscheidungen und ausufernde Listen „wesentlicher Dienstleistungen“, für die das Streikrecht ebenfalls nicht gilt oder erheblich eingeschränkt ist. Für „nicht-wesentliche Dienstleistungen“ sind verbindliche Schiedsverfahren vorgeschrieben. Für die exportorientierten Freihandelszonen gibt es spezifische Einschränkungen. Hausangestellte und gleichgestellte Arbeitnehmer sowie Familienmitglieder des Arbeitgebers, die von diesem abhängig sind, haben kein Streikrecht.

Als seien diese Einschränkungen nicht schon streng genug, zeigt eine Reihe von Ereignissen, dass in der Praxis nahezu alle diese Rechte verweigert wer-

den. Viele dieser Ereignisse sind auf der Website des Internationalen Gewerkschaftsbunds nachzulesen.⁸

Tabelle 4.5 zeigt die Indizes von Cammett und Posusney (2010) zur rechtlichen und faktischen Gewerkschaftsfreiheit in der MENA-Region. Die Übersicht bestätigt die hier beschriebenen Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit in Ägypten. Abgesehen von den Golfmonarchien weist Ägypten den niedrigsten Wert in der Region für rechtliche Gewerkschaftsfreiheit auf, was bedeutet, dass die Gesetze hier restriktiver als in anderen Ländern sind. Zudem ist die Praxis wie beschrieben noch restriktiver als das Gesetz, sodass der Wert der faktischen Gewerkschaftsfreiheit noch viel niedriger ist. Im Vergleich mit anderen Ländern in der Region ist faktische Gewerkschaftsfreiheit in Ägypten am niedrigsten, was darauf hinweist, dass die Tätigkeit der Gewerkschaften hier am stärksten eingeschränkt ist.

4.3.3 Aktuelle Entwicklungen

Einige Jahre vor dem Aufstand in Ägypten führten verschiedene Bewegungen zur Gründung unabhängiger Gewerkschaften. Die größte und einflussreichste unter ihnen ist die *Independent General Union of Real Estate Tax Authority Workers*, die die Angestellten der kommunalen Steuerbehörden vertritt. Die Bewegung, die zur Gründung dieser Gewerkschaft führte, bildete sich 2007. Ein Jahr später traten der neuen Gewerkschaft über 30.000 von den etwa 50.000 Angestellten in diesem Bereich bei. Obwohl sie illegal war, wurde die neue Gewerkschaft 2009 vom Arbeitsministerium anerkannt. Bis Ende 2010 wurden zwei weitere unabhängige Gewerkschaften gegründet, eine für Techniker im Gesundheitswesen und eine für Lehrer.

Diese drei unabhängigen Gewerkschaften gaben im Januar 2011 die Gründung eines neuen Gewerkschaftsbunds bekannt, der *Egyptian Federation of Independent Trade Unions* (EFITU). Diesem schlossen sich die Rentnervereinigung sowie Arbeitnehmer aus der Textil-, Pharmazie-, Chemie-, Eisen- und Stahl- sowie Automobilbranche in den Industriegebieten von Kairo, Helwan, Mahalla al-Kubra u. a. an. Die EFITU hat nach eigenen Angaben etwa 200 Mitgliedsgewerkschaften und eine Mitgliederzahl von 2 Millionen Arbeitern und Angestellten. Am stärksten ist sie unter Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst vertreten, im Produktionssektor ist sie vergleichsweise schwach (Beinin 2012).

8 <http://survey.ituc-csi.org/Egypt.html?lang=en#tabs-2>

Tabelle 4.5

Rechtliche und faktische Gewerkschaftsfreiheit

Kategorie/Land	Rechtliche Gewerkschaftsfreiheit	Faktische Gewerkschaftsfreiheit
Ölmonarchien	42,7	31,4
Bahrain	68,6	48,0
Katar	67,1	56,8
Kuwait	47,9	32,8
Oman	72,9	50,6
Saudi-Arabien	0,0	0,0
Vereinigte Arabische Emirate	0,0	0,0
Von Einheitsparteien regierte Länder	66,9	38,1
Ägypten	53,6	26,8
Algerien	78,6	51,5
Jemen	56,4	29,5
Syrien	61,4	27,2
Tunesien	84,3	55,7
Nicht-Ölmonarchien	78,2	51,4
Jordanien	71,4	45,3
Marokko	85,0	57,5
Regionaler Durchschnitt	58,6	37,1
Weltweiter Durchschnitt	72,2	45,7

Quelle: Cammett/Posusney 2010

Der *Egyptian Democratic Labor Congress* (EDLC) wurde offiziell 2011 als unabhängiger Gewerkschaftsbund mit 186 Mitgliedsgewerkschaften gegründet, und zwar vom früheren Arbeiterführer der *Helwan Iron and Steel Factory* (Ab-

dalla 2012). Dieser war auch Vorsitzender des *Center for Trade Union and Workers Services*, einer bekannten Nichtregierungsorganisation, die seit 1999 Arbeitsrechte verteidigt und bei der rechtlichen und technischen Unterstützung von Arbeiterführern stets eine wichtige Rolle gespielt hat. Dort glaubt man, dass die Effizienz der neuen Institution nur dann garantiert werden kann, wenn der Transformationsprozess als langfristiger Integrationsprozess erfolgt. Aktuell soll der EDLC zu einem nachhaltigen Bündnis geformt werden.

Die beiden neuen Gewerkschaftsverbände unterscheiden sich hinsichtlich ihrer strategischen und organisatorischen Ausrichtung und ihrer Ansichten im Hinblick auf ihr politisches Engagement. Im Gegensatz zur EFITU sieht sich der EDLC nicht als Gewerkschaftsbund, sondern eher als arbeitnehmerorientierte Koalition lokaler Gewerkschaften. Er verfolgt einen werteorientierten „Bottom-up“-Ansatz mit dem Vorhaben, Arbeitnehmer vom Sinn der demokratischen gewerkschaftlichen Organisation zu überzeugen, weil diese eine langfristige Garantie für die nachhaltige und effektive Institutionalisierung der Arbeitnehmervertretung bietet. Im Gegensatz dazu wird die EFITU offiziell als Gewerkschaftsbund mit institutioneller und rechtlicher Kompetenz für die politische Arbeitnehmervertretung bezeichnet. Er verfolgt bei der Förderung von Arbeitnehmerinteressen einen „Top-down“-Ansatz und strebt eine Rolle auf der politischen Bühne an. Zudem ist er hierarchisch organisiert und hat eine zentralisierte Struktur. Um größeren politischen Einfluss zu erlangen, nimmt die EFITU so viele neu gegründete Gewerkschaften wie möglich auf und treibt so ihre politische Integration voran. [Tabelle 4.6](#) zeigt, dass der Anteil der neuen EFITU nicht unerheblich ist, während der alte ETUF den größten Teil der Werktätigen repräsentiert.

Tabelle 4.6

Die ägyptischen Gewerkschaftsverbände

	Anzahl der angegliederten Gewerkschaften	Mitgliederzahl	Anteil an der Beschäftigtenzahl
ETUF	23	3,8 Mio.	16,2 %
EFITU	261	2,4 Mio.	10,2 %
EDLC	246	k. A.	k. A.

Quelle: Abdalla 2012

Die künftige Entwicklung der Gewerkschaften in Ägypten ist von mehreren Faktoren abhängig:

- *Rechtliche Hindernisse*: Das Gesetz Nr. 35 erkennt den ETUF als einziges legitimes und legales Bündnis zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen an, was im Widerspruch zu den ILO-Konventionen steht, die die ägyptische Regierung ratifiziert hat. Die Diskussion über die Ausweitung der Gewerkschaftsfreiheit dauert an.
- *Anerkennung und Legitimität*: Aufgrund dieser rechtlichen Situation haben neue Gewerkschaften Schwierigkeiten, sich offiziell registrieren zu lassen, da der rechtliche Rahmen noch nicht geklärt ist. Außerdem bevorzugen Arbeitgeber des öffentlichen Sektors Verhandlungen mit den Führungskräften der offiziell registrierten und traditionell etablierten Verbände. Im privaten Sektor spielen Arbeitgeber ihre Macht gegenüber Arbeitnehmern aus, um sie von gewerkschaftlichen Aktivitäten abzuhalten.
- *Ressourcen und Kapazität*: Den neuen Führungskräften fehlt die Erfahrung in den meisten grundlegenden gewerkschaftlichen Funktionen, ein Schwachpunkt, der im Wesentlichen auf das Fehlen einer Tradition unabhängiger Gewerkschaftsarbeit in Ägypten zurückzuführen ist. Außerdem fehlen den neuen Gewerkschaften finanzielle Ressourcen, weil sie nicht in der Lage sind, reguläre Mitgliedsbeiträge einzuziehen und viele Arbeitnehmer schon Mitgliedsbeiträge an die ETUF zahlen.

4.4 Fazit

Gesetze und Institutionen zur Regulierung des Arbeitsmarkts verfolgen das Ziel, Arbeitnehmer zu schützen und der Tarifpartnerschaft einen geordneten Rahmen zu geben. Während die einen solche Regelungen als vorteilhaft sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber erachten, sind andere der Auffassung, dass sie Anpassungen an wirtschaftliche Krisen und Erschütterungen erschweren, Neueinstellungen verhindern und ein Hindernis für die Entwicklung des Produktionssektors in Entwicklungsländern darstellen. Die empirischen Belege für beide Sichtweisen sind zwiespältig und erlauben keine eindeutige Schlussfolgerung.

Die vorliegende Studie untersucht das System der Gesetze und Institutionen, die den ägyptischen Arbeitsmarkt regeln. Im Hinblick auf die Industrialisierung ist das Land im Rückstand und weist eine schwache Wirtschaftsleistung auf, was von manchen Beobachtern institutionellen Hemmnissen ein-

schließlich Arbeitsmarktvorschriften zugeschrieben wird, die die Aktivitäten des privaten Sektors im Allgemeinen und den privaten Produktionssektor im Besonderen behindert haben.

Die Analyse hat gezeigt, dass das Land im Rahmen eines strukturellen Anpassungsprogramms wichtige Reformen verabschiedet hat, besonders im Hinblick auf den Arbeitsmarkt. 2004 wurde das alte Gesetz von 1981, das den Arbeitnehmern zahlreiche Schutzmaßnahmen garantierte, die aber für die Entwicklung des privaten Sektors als zu unflexibel erachtet wurden, durch ein neues Gesetz ersetzt. Dieses hat insbesondere die Praxis der unkündbaren Beschäftigung verändert und es Arbeitgebern ermöglicht, Arbeitnehmer unbefristet mit „temporären“ Verträgen zu beschäftigen und sie nach Ablauf dieser Verträge zu entlassen. Der Vergleich mit anderen MENA-Ländern zeigt, dass das neue Gesetz restriktiver für Arbeitgeber als in anderen Ländern ist. Der Blick auf die Situation in der Praxis legt jedoch nahe, dass die Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften nicht sonderlich streng gehandhabt wird und Raum für ein nicht unerhebliches Maß an Flexibilität lässt.

Die Freiheit, eine Gewerkschaft zu gründen und sich gewerkschaftlich zu betätigen, gehört zu den wichtigen Arbeitnehmerrechten. In dieser Hinsicht ist Ägypten sehr restriktiv. Bis in die 2000er-Jahre hinein hatte von Gesetz wegen ein einziger Gewerkschaftsbund das Monopol bei der Arbeitnehmervertretung, nämlich die *Egyptian Trade Union Federation* (ETUF). Diese ist an die regierende Partei angegliedert und ihre Führung bestand ausschließlich aus einem Verwaltungsapparat ohne Arbeitnehmervertreter. Inzwischen wurden aber zwei unabhängige Gewerkschaftsverbände gegründet: die *Egyptian Federation of Independent Trade Unions* (EFITU) und der *Egyptian Democratic Labor Congress* (EDLC). Die weitere Entwicklung und Unabhängigkeit der Gewerkschaften könnte in Ägypten jedoch durch mehrere Hindernisse beeinträchtigt werden, seien diese rechtlicher Art (das Gesetz erkennt immer noch ausschließlich die ETUF an), operativ (neue Gewerkschaften haben Schwierigkeiten bei der offiziellen Registrierung, öffentliche Arbeitgeber bevorzugen Verhandlungen mit der ETUF, private Arbeitgeber halten Arbeitnehmer von Gewerkschaftsaktivitäten ab) oder finanzieller und organisatorischer Natur (mangelnde Erfahrung der Führungskräfte und die Unfähigkeit, reguläre Mitgliedsbeiträge einzuziehen).

Anhang zu Tabelle 4.2:**Berechnung der rechtlichen und faktischen Indizes⁹**

Rechtliche Arbeitsflexibilität (de jure labor flexibility, DJLF) wird durch die Auswertung der nationalen Arbeitsgesetze auf 17 Indikatoren hin evaluiert, die sich auf die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen und das Streikrecht beziehen. Um den Index für Arbeitsflexibilität zu ermitteln, haben die Autoren das Arbeitsgesetz, Jahresberichte des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften (IBFG/ICFTU), Jahresberichte des US-Außenministeriums zur Situation der Menschenrechte, Berichte des ILO-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit und andere sekundäre Quellen konsultiert. Die Formel für die Indexberechnung lautet:

$$DJLF = 100 - \{[(FA + CB + RS)/35]*100\}$$

FA ist die Vereinigungsfreiheit, CB sind Tarifverhandlungen und RS das Recht auf Streik. Die Methode der Berechnung von FA, CB und RS ist abhängig davon, ob ein Land Verbote in diesen Bereichen hat oder nicht. In Fällen von allgemeinen Verboten lautet der gewichtete Wert der einzelnen Bewertungen: FA = 15, CB = 10, RS = 10. In Fällen, in denen es keine allgemeinen Verbote gibt, wird der gewichtete Wert der einzelnen Bewertungen durch die Summe der spezifischen Verstöße ermittelt.

Um die *faktische Arbeitsflexibilität (de facto labor flexibility, DFLF)* zu beurteilen, haben die Autoren Indikatoren für Rechtsstaatlichkeit, Vereinigungs- und Organisationsrechte sowie beobachtete Verstöße aufgenommen. Die Formel zur Berechnung des Index lautet wie folgt:

$$DFLF = 100 - \{[(FA + CB + RS + VIOL + ROLW + AOR)/45,83]*100\}$$

VIOL ist die Summe der Verstöße gegen Arbeitsrechte, ROLW der umskalierte Weltbank-Indikator für Rechtsstaatlichkeit und AOR der umskalierte Freedom-House-Indikator für Vereinigungs- und Organisationsrechte. Wie bei DJLS werden die Rohwerte der Resultate auf einer Skala von 0 bis 100 angepasst, wobei höhere Scores höhere Arbeitsstandards reflektieren.

⁹ Quelle: Stallings 2010

Literatur zu Kapitel 4

- Abdalla, N. (2012):** Egypt's Workers: From Protest Movement to Organized Labor. Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, 32.2012.
- Angel-Urdinola, D. F./Kuddo, A. (2010):** Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa. The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/1006.pdf>
- Beinin, J. (2013):** Workers, Trade Unions and Egypt's Political Future. Middle East Research and Information Project, <http://www.merip.org/mero/mero011813>
- Beinin, J. (2012):** The Rise of Egypt's Workers. Carnegie Endowment for International Peace.
- Betcherman, G./Luinstra, A./Ogawa, M. (2001):** Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series 128.
- Botero, J. C./Djankov, S./La Porta, R./Lopez-de-Silanes, F./Shleifer, A. (2004):** The Regulation of Labor. Quarterly Journal of Economics, 119:4, pp. 1339–1382.
- Cammatt, M./Posusney, M. P. (2010):** Labor Standards and Labor Market Flexibility in the Middle East: Free trade and Freer unions? Studies in Comparative International Development, 45.2, pp. 250–279.
- Gatti, R./Morgandi, M./Grun, R./Brodmann, S./Angel-Urdinola, D./Moreno, J. M./Marotta, D./Schiffbauer, M./Lorenzo, E. M. (2013):** Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa. World Bank.
- Getachew, L./Sickles, R. C. (2007):** The policy Environment and Relative Price Efficiency of Egyptian Private Sector Manufacturing: 1987/88–1995/96. Journal of Applied Econometrics, 22:4, pp. 703–728.
- Hayter, S./Stojevka, V. (2011):** Social Dialogue Indicators: International Statistical Inquiry 2008–09. Technical Brief, ILO.
- International Trade Union Confederation (ITUC):** <http://survey.ituc-csi.org/egypt.html?lang=en#tabs-2>
- Kuddo, A. (2009):** Labor Laws in Eastern European and Central Asian Countries: Minimum Norms and Practices. SP Discussion Paper, No. 0920, World Bank.
- Stallings, B. (2010):** Globalization and Labor in Four Developing Regions: An Institutional Approach. Studies in Comparative International Development, 45:2, pp. 127–150.
- Wahba, J./Assaad, R. (2015):** Flexible Labor Regulations and Informality in Egypt. Economic Research Forum, Working Paper 915.

5 HANDELSABKOMMEN

5.1 Einführung

Ägypten ist Vertragspartner mehrerer Handelsabkommen. Seit 1970 ist es Vertragspartner des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT und seit 1995 Mitglied der Welthandelsorganisation WTO. Als solches nimmt es aktiv am multilateralen Handelssystem teil und gewährt sämtlichen WTO-Handelspartnern MFN-Status nach dem Meistbegünstigungsprinzip. Zudem hat Ägypten 1997 das Freihandelsabkommen GAFTA der Staaten der Arabischen Liga unterzeichnet, das zum Ziel hat, den Handel zwischen arabischen Ländern zu erleichtern und zu fördern. Dieses Abkommen, das am 1. Januar 1998 in Kraft trat, wird als neuer Antriebsfaktor für die wirtschaftliche Integration der arabischen Welt gesehen. 2004 hat Ägypten das sogenannte Agadir-Abkommen mit Jordanien, Marokko und Tunesien unterzeichnet, das eine schnellere und umfassendere Integration als GAFTA bezweckt.

Was die Beziehungen zwischen Ägypten und Europa betrifft, wurde das erste Kooperationsabkommen zwischen der EG und Ägypten 1977 unterzeichnet. Im Juni 2001 folgte das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten, das 2004 in Kraft trat. Zudem haben die EU und Ägypten im November 2010 ein Protokoll unterzeichnet, das ein Verfahren für die Beilegung von Streitfällen festlegt. Auch bilaterale Verhandlungen zur Liberalisierung des Austauschs von Dienstleistungen und des Niederlassungsrechts finden statt. Im Anschluss an Sondierungsgespräche 2012 wurde im Juni 2013 mit einem Dialog zur Errichtung einer weitreichenden und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) begonnen. Auch wenn jedes Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen, das von der EU und seinen Mittelmeer-Partnern unterzeichnet wurde, bilateralen Natur ist, ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die EU besonderes Augenmerk auf Maßnahmen legt, die die regionale wirtschaftliche Integration vorantreiben, insbesondere den Integrationsprozess, der im Rahmen des Agadir-Abkommens begonnen wurde.

Im Juli 1999 haben Ägypten und die USA ein Handels- und Investitionsabkommen unterzeichnet, das die Bildung eines Rates für Handels- und Investitionsfragen bezweckte, der aus Vertretern beider Regierungen besteht. Der Rat tritt regelmäßig zusammen und richtete Arbeitsgruppen für verschiedene Handels- und Investitionsfragen ein: Zollverwaltung und reform,

öffentliche Auftragsvergabe, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen und Fragen zum Agrarzoll.

Unter der Schirmherrschaft der USA hat Ägypten am 14. Dezember 2004 ein Handelsprotokoll mit Israel unterzeichnet, das Sonderwirtschaftszonen in Ägypten festlegt. Produkte aus diesen Zonen haben zollfreien Zugang zu den USA, sofern 35 Prozent ihrer Bauteile aus israelisch-ägyptischer Kooperation stammen.

Am 31. Oktober 2000 hat Ägypten mit Dschibuti, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sudan, Sambia und Simbabwe das COMESA-Abkommen für einen gemeinsamen Markt in Ost- und Südafrika unterzeichnet. Dieses bezweckt die Abschaffung von Zöllen für Produkte aus dem COMESA-Raum.

Schließlich hat Ägypten noch weitere bilaterale und regionale Handelsabkommen unterzeichnet oder verhandelt diese, z. B. mit der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA oder der Türkei.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten ägyptischen Freihandelsabkommen mit der EU und mit arabischen Ländern analysiert, um ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufzuzeigen. [Kapitel 5.2](#) beschäftigt sich mit den beiden wichtigsten ägyptischen Handelsabkommen, dem Integrationsabkommen zwischen der EU und Ägypten und dem panarabischen Abkommen. [Kapitel 5.3](#) untersucht den ägyptischen Handel mit Waren und kommerziellen Dienstleistungen einschließlich dessen Entwicklung, Zusammensetzung sowie Ursprung und Ziel. [Kapitel 5.4](#) befasst sich mit den Auswirkungen der beiden wichtigsten ägyptischen Handelsabkommen sowie mit der vorgesehenen Erweiterung des Abkommens mit der EU (DCFTA).

5.2 Integrationsabkommen

In diesem Unterkapitel beschäftigen wir uns mit den zwei wichtigsten Prozessen in diesem Zusammenhang, dem Integrationsabkommen zwischen der EU und Ägypten und dem panarabischen Abkommen. Zur Einordnung der ägyptischen Handelsabkommen erweist sich die Balassa-Klassifizierung als hilfreich. Sie unterscheidet fünf Phasen der wirtschaftlichen Integration:¹⁰

¹⁰ Manchmal wird im Hinblick auf den politischen Einigungsprozess noch eine sechste Phase hinzugefügt.

1. Freihandelszonen bzw. *Free Trade Areas* (FTAs): Hier handelt sich um Abkommen, durch die Partnerstaaten Handelsbarrieren untereinander abschaffen, während sie ihre nationalen Barrieren gegen Drittländer aufrechterhalten. Dies erfordert in der Regel strenge Ursprungsregeln und kostspielige Zollprüfungen, um die künstliche Umlenkung der Handelsströme zu verhindern.
2. Zollgemeinschaften bzw. *Customs Unions* (CUs): Im Rahmen dieser Art von Abkommen schaffen die Partnerstaaten alle Barrieren für den Handel untereinander ab und übernehmen einen gemeinsamen Zollsatz gegenüber Drittländern. Damit erübrigen sich Ursprungsregeln und Zollprüfungen innerhalb der Zollgemeinschaft.
3. Gemeinsame Märkte bzw. *Common Markets* (CMs) sind Abkommen, die alle Merkmale einer Zollgemeinschaft haben, aber zusätzlich die Mobilität von Produktionsfaktoren ermöglichen.
4. Wirtschaftsgemeinschaften bzw. *Economic Unions*: Zusätzlich zu den Merkmalen eines gemeinsamen Markts harmonisieren Wirtschaftsgemeinschaften die Finanz-, Steuer-, Industrie- und Sozialpolitik und entwickeln darüber hinaus ein gemeinsames Handlungsmuster für ihre auswärtigen Beziehungen.
5. Währungsunion bzw. *Monetary Union*: Einführung einer gemeinsamen Währung zusätzlich zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitik.

In neueren Analysen zur Handelsintegration wird zudem zwischen oberflächlicher und tiefer Integration unterschieden. Die oberflächliche Integration umfasst die Absenkung oder Abschaffung von Handelsbarrieren für Waren und Dienstleistungen zwischen den einzelnen Ländern. Die tiefgreifende Integration bezieht zusätzlich die Reform oder Erweiterung des institutionellen Umfelds mit ein, um Handel und Produktionsansiedlung ungeachtet nationaler Grenzen zu erleichtern. Zu den Elementen der tiefgreifenden Integration gehören u. a. die Harmonisierung der Gesetzgebung, die Festlegung gemeinsamer Normen und technischer Vorschriften, der Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen und die Anpassung der Rechtsvorschriften für geistiges Eigentum.

Wie in der **Einführung** beschrieben, ist Ägypten Partner mehrerer Integrationsabkommen, die überwiegend der ersten Balassa-Stufe zuzurechnen und von oberflächlicher Art sind. Die Verhandlungen mit der EU über den Übergang von einer oberflächlichen zu einer tiefgreifenden Integration im Rahmen von DCFTA dauern an. Sie hängt vor allem von Entwicklungen in der Region und in Ägypten selbst ab.

5.2.1 Der Integrationsprozess zwischen Ägypten und der EU

Das erste Kooperationsabkommen zwischen der EG und Ägypten wurde 1977 unterzeichnet und anschließend durch den Abschluss von vier bilateralen Protokollen in den Jahren 1977 bis 1995 umgesetzt. Das Kooperationsabkommen bildete die Grundlage für wirtschaftliche, technische und finanzielle Hilfe sowie die kommerzielle Zusammenarbeit. Im Juni 2001 wurde das Kooperationsabkommen von 1977 durch ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten abgelöst, das 2004 für beide Parteien rechtsverbindlich wurde. Der Integrationsprozess zwischen der EU und Ägypten beruht nach wie vor auf diesem Abkommen.

Das Assoziierungsabkommen ist für Ägypten von besonderer Bedeutung, da die Europäische Union der wichtigste Handelspartner, die Hauptquelle für ausländische Direktinvestitionen und der wichtigste bilaterale Geldgeber ist. Das Abkommen umfasst ferner Vereinbarungen zur politischen, wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Zusammenarbeit. Geplant sind ein jährlich auf Ministerebene tagender Assoziationsrats sowie ein Assoziationsausschuss, der für die Umsetzung des Abkommens verantwortlich ist.

Das Abkommen sieht die Einrichtung einer Freihandelszone innerhalb von 15 Jahren vor. Quantitative Einschränkungen und andere Maßnahmen mit entsprechendem Effekt auf den Handel wurden nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschafft. Mit Ausnahme einiger Produkte wie z. B. Wolle, Baumwolle, Häute, Felle und verschiedene Öle sind Exporte in die EU zollfrei. Zollabgaben für EU-Importe nach Ägypten sollen – abhängig vom Produkt und laut einer dem Abkommen beigefügten Produktliste – in einem Zeitraum von maximal 15 Jahren auslaufen. Das Abkommen legt zudem fest, dass die EU und Ägypten den größten Teil ihres Handels mit landwirtschaftlichen Produkten und Fischereierzeugnissen schrittweise liberalisieren.

Beide Parteien bekräftigen ihre Rechte und Pflichten aus dem GATS- und WTO-Abkommen hinsichtlich Schutzmaßnahmen, Antidumping, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Im Hinblick auf Dienstleistungen haben beide Parteien eine mögliche Erweiterung des Abkommens vereinbart, um die Liberalisierung von Dienstleistungen zu ergänzen, einschließlich des Rechts, auf dem Gebiet des Vertragspartners Unternehmen zu gründen. Außerdem garantieren beide Parteien den ungehinderten Kapitalverkehr für ausländische Direktinvestitionen und die freie Rückführung etwaiger Gewinne aus solchen Investitionen.

2011 hat der Rat der EU-Außenminister die Europäische Kommission ermächtigt, Handelsgespräche mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien

aufzunehmen, um *Deep and Comprehensive Free Trade Areas* (DCFTAs) einzurichten. Im Vergleich zu den aktuellen Handelsbeziehungen werden die zukünftigen DCFTAs Teil der bestehenden Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen sein und einen vollständigen Bereich von beiderseitigem Interessen abdecken, z. B. Handelserleichterungen, technische Handelsbarrieren, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Investitionsschutz, öffentliche Auftragsvergabe und Wettbewerbspolitik. Während der Verhandlungen müssen die unterschiedlichen Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung und die verschiedenen regulatorischen Prioritäten der Partner im südlichen Mittelmeerraum berücksichtigt werden. Die EU legt zudem besonderes Augenmerk auf Maßnahmen zur Förderung der regionalen wirtschaftlichen Integration. Dies gilt insbesondere für den Prozess, den die vier Partner im südlichen Mittelmeerraum im Rahmen des Agadir-Abkommens angestoßen haben. Im Anschluss an die Sondierungsgespräche 2012 wurde im Juni 2013 ein Dialog zur DCFTA begonnen. Vorerst sind keine weiteren Treffen vorgesehen.

5.2.2 Der Prozess der panarabischen Integration

Seit den 1950er-Jahren ist der Integrationsgedanke Gegenstand von über 20 Abkommen zwischen arabischen Ländern. Diese umfassen panarabische Abkommen wie die *Convention for Facilitating Trade and Regulating Trade Transit*, die 1953 unterzeichnet wurde, oder die *Greater Arab Free Trade Area* (GAFTA), die 1998 eingeführt wurde. Zudem gab es subregionale Abkommen, z. B. den *Arab Common Market* von 1964 (Ägypten, Irak, Jordanien und Syrien), die *Arab Maghreb Union* von 1989 (Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) und den 1981 gegründete *Gulf Cooperation Council* (Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate).

Diese Initiativen sind fast alle zum Stillstand gekommen, obwohl das Freihandelsabkommen GAFTA der Staaten der Arabischen Liga und der Golfkooperationsrat GCC einige Erfolge erzielen konnten. Außerdem ist der Fluss von Kapital und Arbeit zwischen arabischen Ländern alles andere als unbedeutend, auch wenn er nicht das Ergebnis formaler Abkommen ist wie z. B. des *Arab Agreement for the Mobility of Arab Labor* oder des *Agreement on Arab Economic Unity*, das die Freiheit des Kapitalverkehrs garantieren soll.

1997 haben 14 arabische Länder Gespräche über die Bildung einer Freihandelszone begonnen und sich nach mehreren Gesprächsrunden auf den 1. Januar 2007 als Ziel für die Implementierung von GAFTA geeinigt. 18 der

22 Mitglieder der Arabischen Liga haben das Abkommen unterzeichnet.¹¹ Die wichtigsten Regelungen betrafen die progressive Abschaffung von Zoll- und anderen Barrieren für den Handel von Fertigwaren unter den Vertragspartnern. Nach mehreren Verzögerungen wurde die Abschaffung der Zölle am 1. Januar 2005 abgeschlossen, also zwei Jahre früher als geplant. Es existieren jedoch immer noch verschiedene Nicht-Zoll-Barrieren, und der Freihandel deckt bis jetzt nur industrielle Produkte, aber keine Dienstleistungen und landwirtschaftliche Erzeugnisse ab. Selbst wenn das GAFTA-Abkommen zu einigen positiven Ergebnissen geführt hat, bleiben seine Erfolge bislang weit hinter den Erwartungen zurück.

Die GAFTA-Regelungen sehen bei der Handelsliberalisierung zwei Arten von Einschränkungen vor. Dies sind zum einen dauerhafte Ausnahmen im Zusammenhang mit religiösen, hygienischen, ökologischen oder sicherheitstechnischen Fragen, zum anderen temporäre Ausnahmen, die nicht mehr als 15 Prozent der Gesamtimporte einzelner Vertragspartner aus anderen GAFTA-Ländern ausmachen dürfen. Bis 2002 hatten sechs Mitgliedsstaaten die Umsetzung dieser temporären Einschränkungen abgeschlossen, und zwar Jordanien, Tunesien, Syrien, Libanon, Ägypten und Marokko. Die Anzahl der temporär ausgeschlossenen Produkte reichte von 35 für Ägypten bis 898 für Marokko, die für 0,3 Prozent bzw. 6,7 Prozent des Handelsvolumens standen (Abedini/Péridy 2008).

Aufgrund des starken landwirtschaftlichen Sektors der Region unterlag die Landwirtschaft und landwirtschaftliche Produkte einem „Landwirtschaftskalender“, der jedem Staat Handelsschutzmaßnahmen für höchstens zehn landwirtschaftliche Produkte während der Erntezeit erlaubte, und zwar höchstens sieben Monate pro Jahr und insgesamt maximal 45 Monate für alle gelisteten Produkte (Abedini/Péridy 2008).

Die GAFTA-Freihandelszone wird von den Ministerräten der Mitgliedsländer und einem ständigen Exekutivorgan verwaltet. Sie hat ein eigenes Sekretariat, das zur Wirtschaftsabteilung der Arabischen Liga gehört. Außerdem gibt das Programm den Industrie- und Handelskammern in den arabischen Ländern die Verantwortung für die Überwachung der Umsetzung.

Am 25. Februar 2004 hat Ägypten ein Freihandelsabkommen mit Jordanien, Marokko und Tunesien unterzeichnet. Das sogenannte Agadir-Abkommen verpflichtete die Parteien im Wesentlichen, alle Zollabgaben für den gegenseitigen Handel bis zum 1. Januar 2005 abzuschaffen und die wirtschaftli-

11 Ägypten, Algerien, Bahrain, Irak, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Palästina, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Tunesien und die Vereinigten Arabischen Emirate

che Zusammenarbeit im Hinblick auf Normierungs- und Zollverfahren zu intensivieren. Das Abkommen umfasst zudem öffentliche Ausschreibungen, Finanzdienstleistungen, Notfallmaßnahmen, geistiges Eigentum und die Beilegung von Streitfällen. Da es auch Regelungen zur bilateralen und diagonalen Kumulation enthält, wurde das Abkommen 2010 als großer Schritt in Richtung einer Europa-Mittelmeer-Freihandelszone gesehen.

5.3 Handel

Dieses Unterkapitel analysiert den ägyptischen Handel im Hinblick auf Waren und kommerzielle Dienstleistungen einschließlich dessen Entwicklung, Zusammensetzung sowie Ursprung und Ziel.

5.3.1 Gesamthandel

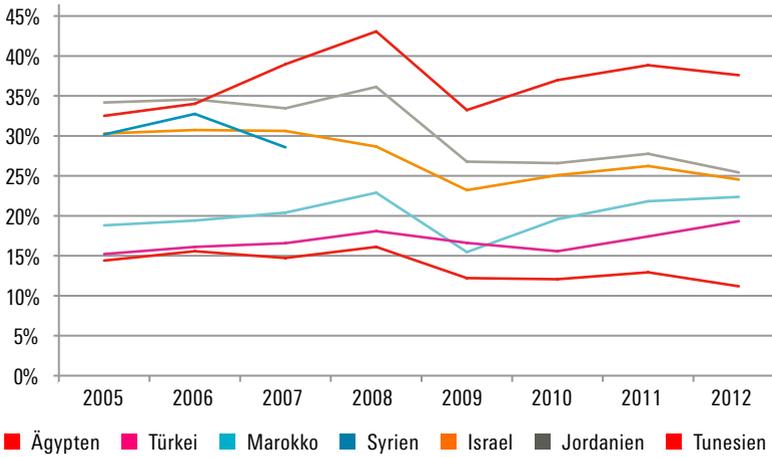
[Abbildung 5.1](#) und [Abbildung 5.2](#) stellen die Exporte Ägyptens und anderer Länder der Region in Prozent des BIP dar. Im Hinblick auf die Warenexporte weist Ägypten den niedrigsten und einen über den gesamten Zeitraum von 2005 bis 2012 hinweg leicht rückläufigen Anteil auf. Der Anteil des Exports kommerzieller Dienstleistungen am BIP gehörte 2005 hingegen zu den höchsten und nahm dann kontinuierlich ab, bis er 2012 einer der niedrigsten war. Bis 2010 waren der Export von Waren und der von kommerziellen Dienstleistungen in Ägypten weitgehend ausgeglichen, wie der ähnliche Anteil am BIP zeigt. In den anderen Ländern hat der Dienstleistungsexport in der Regel einen geringeren Anteil am BIP als Warenexporte. Nach 2008 ist der Anteil der Dienstleistungsexporte in Ägypten stark zurückgegangen. Auch der Anteil der Warenexporte ging zurück, aber weniger deutlich. Während die anderen Länder nach 2008 ebenfalls einen Rückgang verzeichneten, haben sich deren Werte nach 2009 im Gegensatz zu Ägypten wieder erholt.

5.3.2 Handel nach Hauptpartnern

Um die Auswirkungen der beiden wichtigen Handelsabkommen für Ägypten einschätzen zu können, befassen wir uns mit den Vertragspartnern des ägyptischen Handels. Aus [Abbildung 5.3](#) geht hervor, dass Ägypten nach Jordanien am meisten mit anderen arabischen Ländern handelt, und zwar sowohl hinsichtlich des Import- als auch hinsichtlich des Exportanteils. Der Unterschied zu Jordanien zeigt sich am deutlichsten bei den Exporten. Im betrachteten Zeitraum hat sowohl der Anteil ägyptischer Importe aus anderen arabischen Ländern als auch der Anteil der Exporte dorthin zugenommen.

Abbildung 5.1

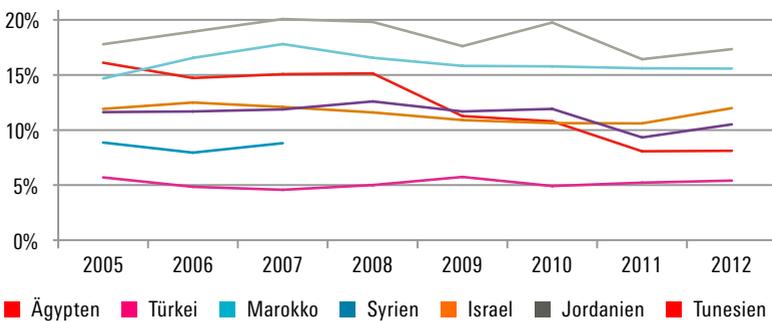
Warenexporte aus Ägypten und anderen Ländern der Region (2005–2012; in Prozent des BIP)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Abbildung 5.2

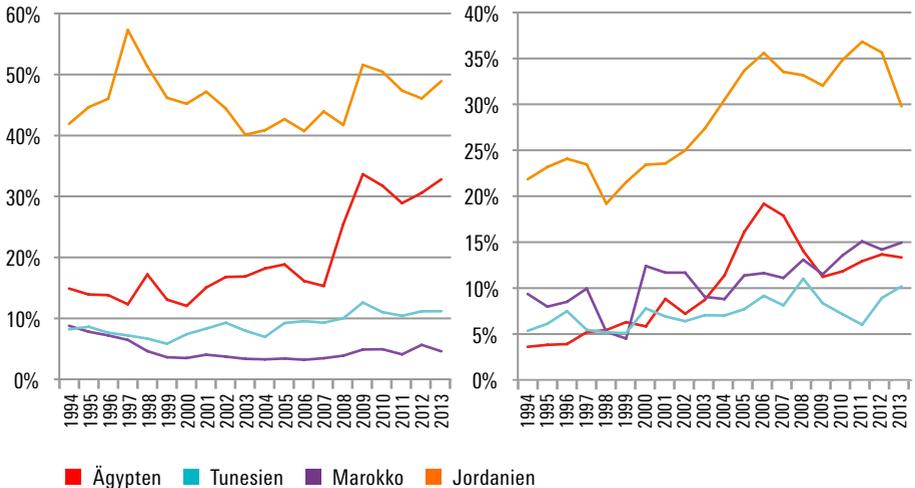
Export kommerzieller Dienstleistungen aus Ägypten und anderen Ländern der Region (2005–2012; in Prozent des BIP)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Abbildung 5.3

Anteil des Warenexports in die arabische Welt und des Warenimports aus diesen Ländern (1994–2013; in Prozent des Gesamtvolumens)



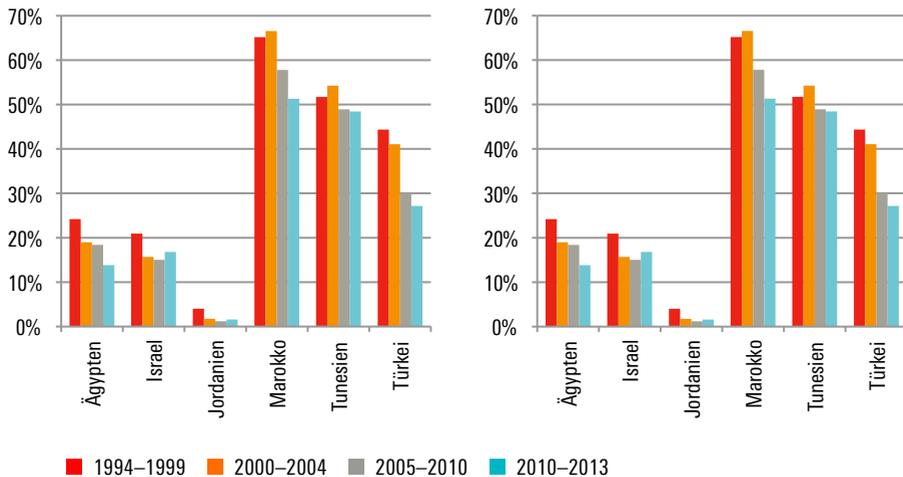
Quelle: Weltentwicklungsindikatoren

(<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

Verglichen mit Ägyptens wichtigsten Handelspartnern fällt der Anteil der Exporte in die EU abgesehen von Jordanien geringer aus als bei den anderen Ländern (Abbildung 5.4). Er ist weitaus geringer in Marokko, Tunesien und der Türkei. Außer in Israel nimmt der Anteil der Exporte in die EU in allen Ländern ab. Der Anteil der ägyptischen Exporte nach Nordamerika gehört zu den niedrigsten aller Vergleichsländer und liegt weit unter den entsprechenden israelischen und jordanischen Werten. Zudem ist er rückläufig.

Abgesehen von Jordanien fällt auch der Anteil der ägyptischen Importe aus der EU geringer aus als bei den anderen Ländern (Abbildung 5.5). Er ist weitaus geringer als in Marokko, Tunesien und der Türkei. In allen Ländern ist der Anteil der Importe aus der EU rückläufig. Der Anteil der ägyptischen Importe aus Nordamerika ist eher gering und vergleichbar mit dem anderer Länder, abgesehen von Israel, wo er am höchsten ist.

Anteil der Warenexporte in die EU und nach Nordamerika (1994–2013; in Prozent des Gesamtvolumens)



Quelle: <http://comtrade.un.org/>

5.3.3 Zusammensetzung des Handels

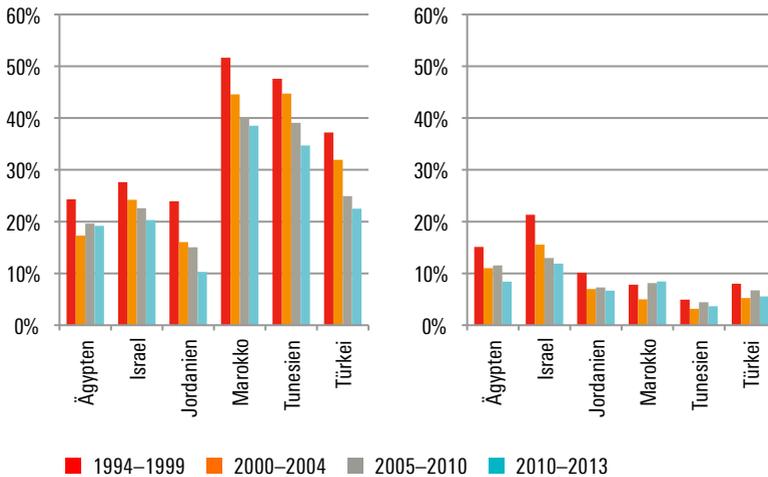
Da die Zusammensetzung der Ausfuhren eines Landes für sein Wachstum von Bedeutung ist (Hausmann et al. 2007), befassen wir uns hier mit diesem Aspekt. Angesichts der Bedeutung kommerzieller Dienstleistungen für die ägyptischen Exporte berücksichtigt die Analyse neben den Warenexporten auch diese.

Abbildung 5.6 zeigt, dass Ägypten sich dadurch vom Rest der betrachteten Länder abhebt, dass ein großer Anteil seiner Warenexporte aus Erdöl besteht. Dieser Anteil hat jedoch über den Zeitraum der Beobachtung hinweg kontinuierlich zugunsten von Fertigwaren abgenommen, die seit 2009 den größten Anteil der ägyptischen Exporte ausmachen, auch wenn dieser geringer ausfällt als in den anderen Ländern.

Abbildung 5.7 zeigt, dass Tourismus und Transport bei den kommerziellen Dienstleistungen über 80 Prozent des ägyptischen Exports ausmachen. Diese beiden Sektoren belegen auch in den anderen Ländern einen großen

Abbildung 5.5

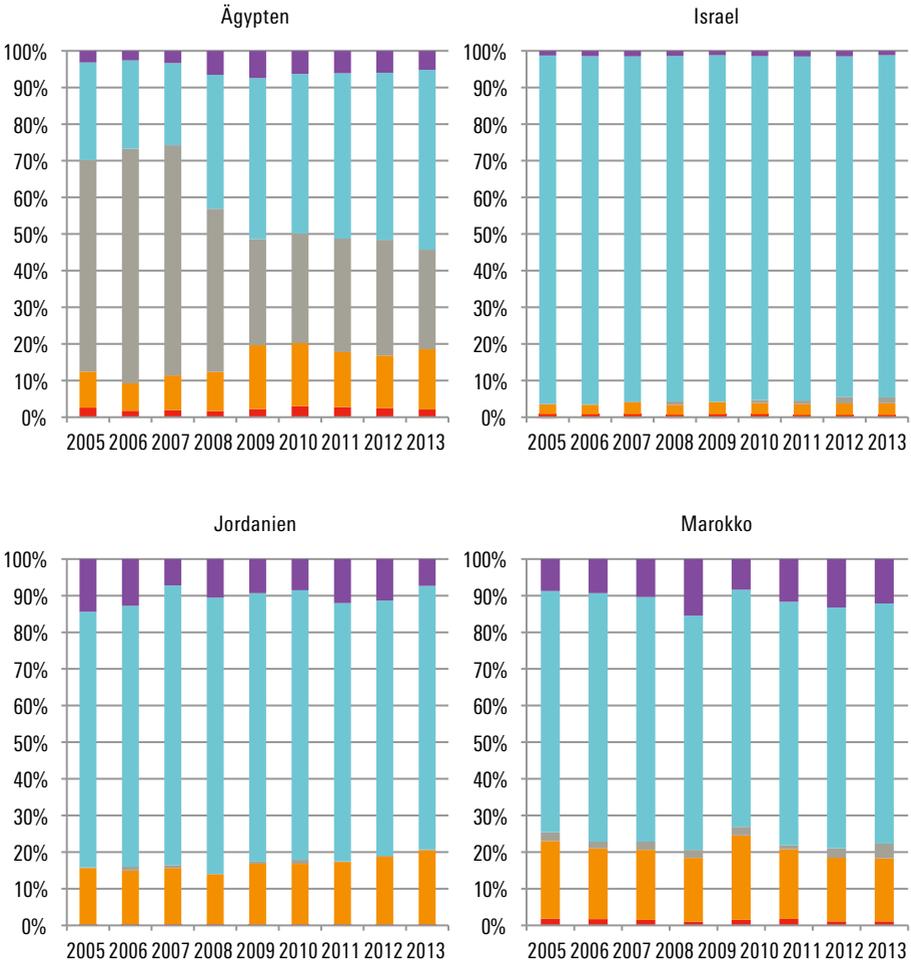
**Anteil der Warenimporte aus der EU und aus Nordamerika
(1994–2003; in Prozent des Gesamtvolumens)**

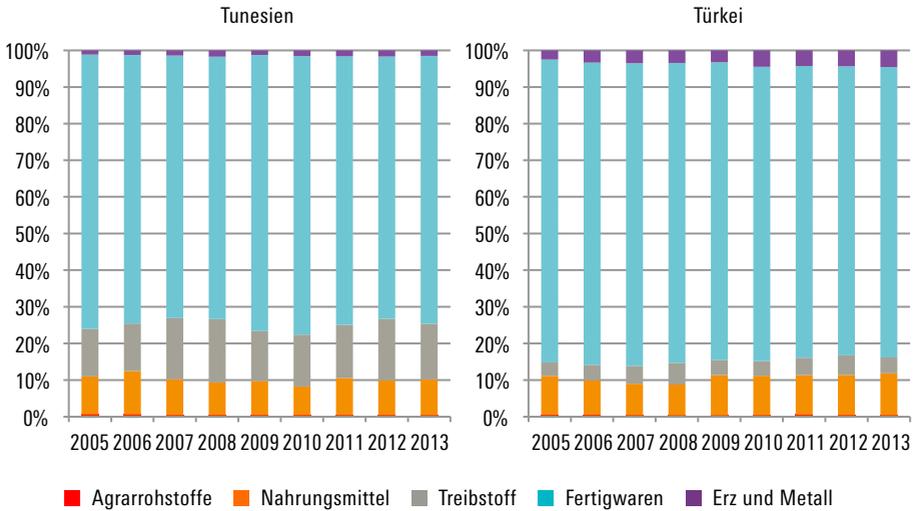


Quelle: <http://comtrade.un.org/>

Anteil, außer in Israel, wo Computer- und Kommunikationsdienstleistungen mit über 60 Prozent den größten Anteil haben. Obwohl er geringer als in Israel ausfällt, ist auch in Marokko der Anteil der Computer- und Kommunikationsdienstleistungen mit ca. 33 Prozent von Bedeutung. Wie bei den Waren scheinen ägyptische Exporte auch bei den kommerziellen Dienstleistungen von traditionellen Strukturen bestimmt.

**Aufschlüsselung der Warenexporte nach Art der Ware
(2005–2013; in Prozent der gesamten Warenexporte)**



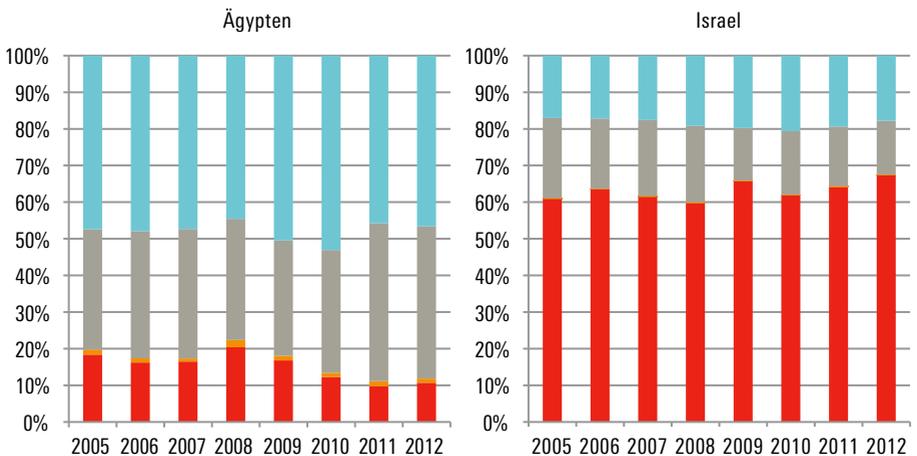


Quelle: Weltentwicklungsindikatoren

(<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

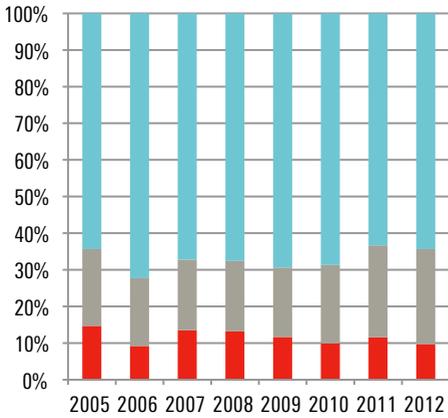
Abbildung 5.7

Aufgliederung der Exporte kommerzieller Dienstleistungen nach Art der Dienstleistung (2005–2012; in Prozent der gesamten Dienstleistungsexporte)

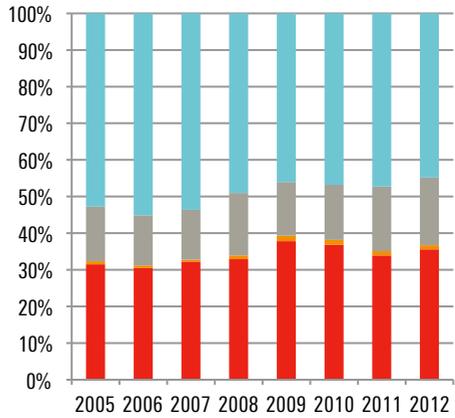


Länderbericht Ägypten

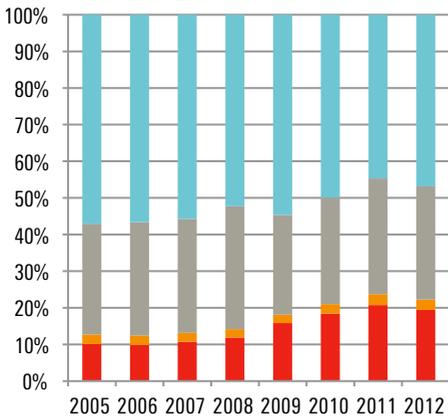
Jordanien



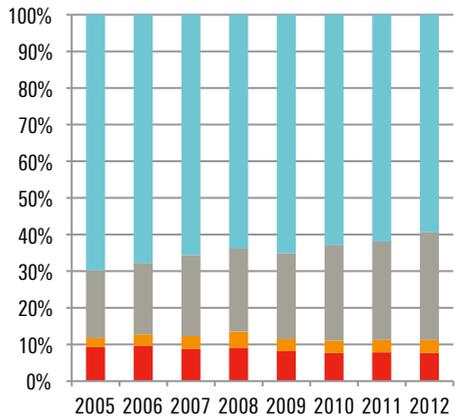
Marokko



Tunesien



Türkei



■ Agrarrohstoffe
 ■ Nahrungsmittel
 ■ Treibstoff
 ■ Fertigwaren
 ■ Erz und Metall

Quelle: Weltentwicklungsindikatoren
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

5.4 Auswirkungen der ägyptischen Handelsabkommen

5.4.1 Aktuelle Abkommen

Zur Beurteilung der tatsächlichen Erträge aus der wirtschaftlichen Integration wird häufig ein auf der ökonomischen Einschätzung von Gravitätsmodellen basierender Ansatz verwendet. De Wulf und Maliszewska (2009) haben die Literatur zum Barcelona-Prozess untersucht¹² und eine qualitative und sektorale Bewertung der Auswirkungen auf Handel und Investitionen in Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien vorgelegt. Ihre Analyse zeigt, dass der Barcelona-Prozess nur im Fall von Ägypten und Tunesien zu einem verstärkten Handel mit der EU beigetragen hat. Für die Auswirkungen des Prozesses auf den Handel von Marokko, Jordanien und Israel mit der EU wurden keine Anhaltspunkte gefunden.

Zusätzlich zur Beurteilung der Auswirkungen des Barcelona-Prozesses hat Söderling (2005) die Frage gestellt, ob es bedeutende unerschlossene Exportmärkte für die MENA-Region gibt. Er hat das Gravitätsmodell mit einem Panel-Datensatz gespeist, der 90 Länder und etwa 90 Prozent des gesamten Welthandels abdeckt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass es viele Nicht-EU-Exportmärkte gibt, die von den Ländern im südlichen Mittelmeerraum noch nicht erschlossen sind. An erster Stelle stehen hier die USA. Dieser Markt bleibt von Jordanien, Marokko, Syrien und Tunesien weitgehend ungenutzt, während Algerien und Ägypten einen Exportüberschuss in die Vereinigten Staaten aufweisen. Japan und mehrere andere asiatische Länder sind ebenfalls bedeutende unerschlossene Nicht-EU-Märkte. Israel ist ein weiterer unerschlossener Markt, insbesondere für Jordanien und Ägypten und trotz des von Ägypten, Israel und den USA unterzeichneten Abkommens. Hinsichtlich des Barcelona-Prozesses selbst zeigen die Ergebnisse, dass Ägypten einen leichten Exportüberschuss in die EU aufweist, während der Exportüberschuss von Algerien und Syrien, die beide überwiegend Kohlenwasserstoffe exportieren, signifikant ist. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass verschiedene MENA-Länder die USA als Exportmarkt viel zu wenig nutzen. Auch die Auswirkungen der Integration mit der EU waren moderat.

12 Der Barcelona-Prozess wurde im November 1995 von den Außenministern der 15 EU-Mitglieder und 12 Partnern aus dem Mittelmeerraum lanciert. Er hat die Grundlage für die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft geschaffen, die sich inzwischen erweitert und zur Union für den Mittelmeerraum entwickelt hat. Der Prozess basiert auf den Grundsätzen der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen, des Dialogs und der Zusammenarbeit und will einen Mittelmeerraum des Friedens, der Sicherheit und des gemeinsamen Wohlstands schaffen.

Eine ähnliche Analyse wie Söderling (2005) haben Cieřlik und Hagemer (2009) durchgeführt. Der Hauptunterschied liegt darin, dass sie die Auswirkungen anderer multilateraler und bilateraler Freihandelsabkommen untersucht haben, die von den MENA-Ländern untereinander und mit Ländern außerhalb der Region abgeschlossen wurden. Dazu gehören die EFTA-Abkommen, die *Arab Maghreb Union*, der *Arab Cooperation Council*, unterschiedliche bilaterale Abkommen zwischen MENA-Ländern sowie bilaterale Abkommen mit den damals EU-assoziierten Staaten (heute EU-Mitgliedsländer) in Zentral- und Osteuropa und den NAFTA-Ländern (Kanada, Mexiko und USA). Die Stichprobe deckt den Zeitraum von 1980 bis 2004 und 196 Handelspartner von sieben MENA-Ländern ab: Algerien, Ägypten, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien und Türkei. Die Autoren stellten fest, dass die EU-Assoziationsabkommen zwar die Importe der MENA-Länder signifikant erhöht haben, aber nicht zur Ausweitung ihrer Exporte in die EU-Märkte beigetragen haben.

Ferragina et al. (2009) liefern einen Vergleich des relativen Erfolgs der innereuropäischen Abkommen (d. h. mit den mittel- und osteuropäischen Ländern) mit dem Barcelona-Prozess. Zunächst berechneten sie den potenziellen (nicht tatsächlichen) Handel zwischen den Mitgliedern der innereuropäischen Abkommen einerseits und zwischen den Mitgliedern des Barcelona-Prozesses andererseits. Anschließend verglichen sie den potenziellen und den tatsächlichen Handel über die beiden Liberalisierungszeiträume hinweg, um den Beitrag der einzelnen Prozesse zu dokumentieren. Die Ergebnisse zeigen, dass das Handelspotenzial zwischen der EU und dem südlichen Mittelmeerraum bei Weitem noch nicht ausgeschöpft ist und dass sich die Situation verschlechtert. Das tatsächliche Handelsvolumen liegt zwischen 20 und 30 Prozent des Handespotenzials. Die mittel- und osteuropäischen Länder zeigen hingegen ein viel höheres und steigendes Verhältnis zwischen potenziellem und tatsächlichem Handelsvolumen.

Abedini und Péridy (2008) haben versucht, den Ex-post-Effekt des GAFTA-Freihandelsabkommens einzuschätzen. Sie stellten fest, dass das Abkommen im Zeitraum von 1997 bis 2005 zu einer Bruttoerhöhung des Handels von etwa 20 Prozent geführt hat. Ein Problem bei diesem Ergebnis ist der Umstand, dass GAFTA nach 1997 nur graduell umgesetzt wurde – zu Beginn in Zehn-Prozent-Schritten, die später auf 20 Prozent pro Jahr erhöht wurden – und die vollständige Umsetzung erst 2005 erreicht wurde. Daher gibt es ein Zuordnungs- bzw. Identifikationsproblem. Der Effekt anderer Ereignisse muss ebenfalls genauer geprüft werden, z. B. die EU-Erweiterung, die GAFTA-Ausnahmen bei manchen landwirtschaftlichen Produkte wäh-

rend eines langen Zeitraums (beispielsweise ist die Landwirtschaft der dynamischste Importzweig Syriens) und die graduelle Abschaffung von Textilquoten durch die WTO während des.

Péridy (2005) hat das Handelspotenzial unter den Ländern des Agadir-Freihandelsabkommens abgeschätzt. Die Ergebnisse zeigen, dass der tatsächliche Handel zwischen diesen Ländern aufgrund der hohen Handelskosten äußerst gering bleibt. Insbesondere die veranschlagten Grenzeffekte zeigen ein signifikantes Defizit der Handelsintegration in diesem Gebiet. Auch das Exportpotenzial zwischen diesen Ländern bleibt aufgrund der mangelnden Handelskomplementarität beschränkt. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass das Agadir-Abkommen vermutlich nur eingeschränkte Auswirkungen auf den Handel hat.

Freund und Portugal-Perez (2012) haben die Auswirkungen der unterschiedlichen Abkommen mit Beteiligung arabischer Länder (z. B. GAFTA, EU-MENA, Türkei-MENA, Agadir und US-MENA) auf den Handel nach dem Inkrafttreten und der Umsetzung untersucht. Sie haben geringe Auswirkungen der GAFTA-, EU-MENA- und Türkei-MENA-Abkommen festgestellt, die unter denen gewöhnlicher präferenzzieller Handelsabkommen liegen. Im Gegensatz dazu liegen die Auswirkungen des Agadir- und des USA-MENA-Abkommens auf dem üblichen Niveau von präferenzziellen Handelsabkommen oder darüber.

Es gibt jedoch wesentliche Unterschiede sowohl zwischen den Auswirkungen von Exporten und Importen als auch zwischen den verschiedenen Ländern. Durch die Aufschlüsselung der einzelnen Effekte haben die Autoren festgestellt, dass sich die Abkommen mit der EU positiv auf die EU-Exporte ausgewirkt haben. Für signifikante positive Auswirkungen auf die MENA-Exporte fanden sie keine Bestätigung. Erfolge von Abkommen mit den USA sind dagegen auf das Abkommen zwischen den USA und Jordanien begrenzt. Nur Agadir hatte Auswirkungen, die mit denen gewöhnlicher präferenzzieller Handelsabkommen vergleichbar sind. Insgesamt haben die aktuellen Handelsabkommen den Handel demnach nicht auf wirtschaftlich sinnvolle Weise stimuliert.

Die bislang erwähnten Studien haben sich auf den Warenhandel konzentriert. Konan (2003) hat für Tunesien und Ägypten die Auswirkungen des Handels von Waren wie auch von Dienstleistungen untersucht. Sie hat insbesondere drei verschiedene Stufen der Integration geprüft: die oberflächliche Integration, den Abbau von Nicht-Zoll-Barrieren und die Liberalisierung der Barrieren für den Handel mit Dienstleistungen. Die Kombination dieser drei Stufen ergab fünf Szenarien:

1. oberflächliche Integration,
2. präferenzielle Liberalisierung, entweder durch die Europa-Mittelmeer-Initiative oder das PAFTA,
3. multilaterale Liberalisierung,
4. tiefgreifende Integration, bei der die Nicht-Zoll-Barrieren auf Waren abgeschafft werden, und
5. Liberalisierung der Dienstleistungen durch den Abbau von Barrieren für den grenzübergreifenden Handel und für ausländische Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor.

In [Tabelle 5.1](#) sind die Auswirkungen der unterschiedlichen Kombinationen auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) zusammengefasst. Die Erträge aus einer Handelsliberalisierung, die nur die Abschaffung der Zölle bezweckt, ist für Tunesien außer in einem Fall prozentual signifikant höher als für Ägypten. Die Erträge aus GAFTA allein betragen zwei Prozent des ägyptischen BIPs, während für ein oberflächliches Handelsabkommen zwischen der EU und Ägypten ein vernachlässigbarer Effekt errechnet wurde.

Bei den Szenarien einer tiefgreifenden Integration zeigen die Ergebnisse, dass eine Liberalisierung, die die Abschaffung von Zoll- wie auch Nicht-Zoll-Barrieren für den Warenhandel umfasst, zu signifikant höheren Erträgen als eine oberflächliche Integration führt. Insgesamt sind die BIP-Zuwächse in Ägypten doppelt so hoch, obwohl ihr Niveau im Vergleich zu Tunesien immer noch bescheiden ist.

Die Ergebnisse bei der Liberalisierung von Dienstleistungen zeigen, dass allein schon die Effekte der Aufhebung von Grenzen positiv sind und Reformen, die ausländische Direktinvestitionen ermöglichen, in beiden Ländern substanzielle zusätzliche Erträge generieren. Diese sind in beiden Ländern vergleichbar. Während die BIP-Zuwächse in Tunesien mit denen vergleichbar sind, die vermutlich durch eine tiefgreifende Liberalisierung des Warenhandels erreichbar sind, scheint Ägypten mehr von einer Liberalisierung zu profitieren, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen statt mit Waren konzentriert.

Veränderung des BIPs bei verschiedenen Integrationsszenarien

Szenarien	Tunesien	Ägypten
Oberflächliche Integration: nur Zölle		
Europa-Mittelmeer-Abkommen	3,03 %	0,90 %
GAFTA	-0,07 %	2,05 %
GAFTA plus Europa-Mittelmeer-Abkommen	3,02 %	0,85 %
MFN*	2,12 %	0,45 %
Europa-Mittelmeer-PAFTA und MFN*	2,20 %	0,45 %
Tiefgreifende Integration: Zölle plus Waren-NTBs**		
GAFTA plus Europa-Mittelmeer-Abkommen	8,26 %	1,87 %
unilaterales MFN*-Europa-Mittelmeer-Abkommen	8,82 %	1,33 %
GAFTA und MFN*	8,85 %	1,49 %
Liberalisierung von Dienstleistungen		
Aufhebung der Grenzen für Dienstleistungen	0,74 %	2,49 %
Liberalisierung von Investitionen in Dienstleistungen	7,79 %	8,39 %
vollständige Liberalisierung von Dienstleistungen	8,78 %	8,71 %
Kombinationen		
GAFTA (nur Zölle)	-0,07 %	2,05 %
GAFTA, Europa-Mittelmeer, MFN* (nur Zölle)	4,31 %	0,45 %
GAFTA plus Europa-Mittelmeer (Zölle plus Waren-NTBs**)	8,26 %	1,87 %
GAFTA, Europa-Mittelmeer, MFN* (Zölle plus Waren-NTBs**)	8,85 %	1,49 %
Liberalisierung von Dienstleistungen (keine Änderung der Warenbarrieren)	8,78 %	8,71 %
GAFTA plus oberflächliche Liberalisierung von Warenverkehr und Dienstleistungen	4,85 %	0,81 %
GAFTA plus tiefgreifende Liberalisierung von Warenverkehr, Dienstleistungen und ausländischen Direktinvestitionen	16,49 %	8,2 %
* MFN – meistbegünstigte Nation („most favored nation“), unilaterale Zollsenkung		
** NTB – Nicht-Zoll-Barriere („non-tariff barrier“)		

Quelle: Konan 2003

5.4.2 Projektierte Abkommen: Das Freihandelsabkommen DCFTA zwischen der EU und Ägypten

Das DCFTA-Abkommen zwischen der EU und Ägypten wird derzeit noch verhandelt, die Evaluation seiner Auswirkungen betrifft daher nur die erwarteten Effekte.

Eine erste Studie wurde von der EU an ein externes Beratungsunternehmen in Auftrag gegeben. Der Ergebnisbericht (ECORYS 2014) präsentiert die voraussichtlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des DCFTA-Abkommens zwischen der EU und Ägypten. Die Studie basiert auf einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Analysen sowie Konsultationen von Interessengruppen und hat zur Beurteilung ein erchenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet. Dieses zeigt sowohl kurz- als auch langfristige Ergebnisse auf, die sich darin unterscheiden, dass Kapital langfristig zwischen Sektoren neu zugeordnet werden kann. Das Szenario, das verwendet wurde, um die wahrscheinlichen Auswirkungen des Abkommens zu simulieren, beruht auf folgenden Annahmen:

- Die Zölle werden nur in der Landwirtschaft gesenkt, weil die Zölle auf Industriegüter bereits abgeschafft sind. Es wird davon ausgegangen, dass Landwirtschaftszölle für EU-Importe nach Ägypten um 80 Prozent reduziert werden, während Zölle für ägyptische Importe in die EU um 95 Prozent reduziert werden.
- Nicht-Zoll-Maßnahmen werden für ägyptische Dienstleistungen, die in der EU bereitgestellt werden, um 3 Prozent reduziert; für EU-Dienstleistungen, die in Ägypten bereitgestellt werden, um fünf Prozent.

Es wird erwartet, dass das BIP in Ägypten kurzfristig um 1,2 Prozent ansteigt, langfristig wird eine Steigerung von 1,8 Prozent erwartet. Die Analyse der Auswirkungen von unterschiedlichen Arten der Liberalisierung zeigt, dass die Reduzierung von Nicht-Zoll-Maßnahmen für Waren bei Weitem der wichtigste Beitrag für die erwarteten Gewinne aus dem DCFTA ist, sie ist für mehr als die Hälfte der Gewinne verantwortlich. Die Reduzierung der Landwirtschaftszölle trägt ebenfalls signifikant zu Einkommenszuwächsen bei, wenn auch in weit geringerem Ausmaß.

Zudem wird erwartet, dass der ägyptische Handel insgesamt zunehmen wird, und zwar kurzfristig um geschätzte 8 Prozent und langfristig um 25 Prozent. Außerdem geht man davon aus, dass die Exporte in die EU kurzfristig um knapp 17 Prozent und langfristig sogar um 50 Prozent steigen werden.

Bei den Gehältern von gering-, mittel- und hochqualifizierten Arbeitnehmern wird kurzfristig ein Anstieg um 1,9, 4,8 und 0,1 Prozent erwartet. Lang-

fristig wird die Gehaltsentwicklung möglicherweise weniger positiv ausfallen und für geringqualifizierte Arbeitnehmer sogar negativ werden.

Eine weitere, von vier Wissenschaftlern durchgeführte Studie (Ghoneim et al. 2012) gibt ebenfalls Aufschluss über die potenziellen Auswirkungen von DCFTA. Darin wurde ein Gravitätsmodell für den Handel zwischen der EU und 11 Ländern im südlichen Mittelmeerraum verwendet, um die Auswirkungen auf den Handel zu simulieren. In Anbetracht der Tatsache, dass der Schutz durch Nicht-Zoll-Maßnahmen in der Regel viel wirkungsvoller ist als durch Zölle (außer im Fall von Algerien und Tunesien), weisen Marokko, Tunesien und Ägypten die niedrigsten Hürden auf (unter 25 %). Die Berechnung der Förderung des Handels oberflächliche und tiefgreifende Integration zeigt Folgendes:

- Es wird erwartet, dass die Abschaffung von Zöllen moderate bzw. begrenzte Erträge produziert. Dies gilt jedoch nicht für Algerien und in geringerem Ausmaß für Tunesien, da beide Länder höhere Zölle als andere Mittelmeerländer verlangen. Ägypten und Marokko weisen aufgrund der Abschaffung von Zöllen moderate Importsteigerungen von etwa 30 Prozent auf. Für die anderen Länder (Libanon, Jordanien, Israel und Türkei) kann von einer weiteren oberflächlichen Integration nur eine begrenzte Importsteigerung erwartet werden, da die potenziellen Erträge schon durch frühere Liberalisierung der Zollabgaben – sowohl multilateral (GATT) als auch regional (Barcelona-Abkommen) – nahezu vollständig erreicht sind.
- Die Abschaffung von Nicht-Zoll-Maßnahmen kann hingegen zu einer starken Zunahme des Handels führen. Bei den Importen liegt die erwartete Steigerung zwischen ca. 25 Prozent in Marokko und Tunesien und 60 Prozent in Algerien. Die Werte für die anderen Länder liegen dazwischen und reichen von 32 Prozent (Libanon) bis 39 Prozent (Ägypten und Jordanien). Auch die Exportsteigerungen sind mit 35 Prozent signifikant, aber geringer als die Importsteigerungen.
- Die Zunahme des Handels aufgrund einer oberflächlichen Integration kann zudem durch die Senkung von Handels- und Logistikkosten weiter gesteigert werden.

Neben der Tatsache, dass diese Ergebnisse nur die voraussichtlichen, nicht die tatsächlichen Auswirkungen betreffen, gibt DCFTA Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der dynamischen Auswirkungen einiger Regelungen. Es sei daran erinnert, dass die zukünftigen DCFTAs im Gegensatz zu aktuellen Handelsbeziehungen einen vollständigen Bereich von beiderseitigen In-

teressen abdecken, z. B. Handelserleichterung, technische Handelsbarrieren, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Investitionsschutz, öffentliche Ausschreibungen und Wettbewerbspolitik.

Shadlen (2005) hat eingewandt, dass ein größeres Ausmaß von tiefgreifender Integration auch bedeutet, dass Entwicklungsländer neue Einschränkungen hinnehmen, z. B. im Hinblick auf die Kontrolle ausländischer Investitionen oder das Urheberrecht. Diese zusätzlichen Einschränkungen, die durch regionale bilaterale Abkommen auferlegt werden, gefährden die nationalen Möglichkeiten der industriellen Modernisierung erheblich und sind in der Regel viel restriktiver als die WTO-Regelungen. Unter dem NAFTA-Abkommen kann Mexiko beispielsweise ausländische, insbesondere US- und kanadische Akquisitionen nicht mehr kontrollieren oder verhindern. Nur bei Aufkäufen mit außerordentlich hohem Volumen und in Fällen, in denen ausländische Investoren über vierzig Prozent eines mexikanischen Unternehmens erwerben möchten, unterliegen Ankäufe der staatlichen Genehmigung. Mexiko darf auch nicht versuchen, die Einstellungs- und Weiterbildungspraxis von Unternehmen zu beeinflussen oder die Rückführung von Investitionskapital, Zahlungen, Gewinnen und Abgaben auf irgendeine Weise einzuschränken.

Shadlen (2005) hat auch auf das Problem der Urheberrechte verwiesen. Entwicklungsländer beispielsweise, die regionale bilaterale Abkommen mit den USA abschließen, akzeptieren in der Regel Verpflichtungen im Bereich des geistigen Eigentums, die weit über das hinausgehen, was von WTO-Mitgliedern gefordert wird. Zu den Standardmerkmalen solcher Abkommen gehören Anforderungen, dass Unterzeichnerstaaten via „Pipeline-Schutz“ einen erhöhten Patentschutz und längere Zeiträume für Datenexklusivität bieten. Aber viele Pharmaunternehmen in Entwicklungsländern haben keine Patente beantragt, oft weil pharmazeutische Produkte zum Zeitpunkt der Erfindung nicht patentierbar waren. Den „Pipeline-Schutz“ zu garantieren bedeutet, Patente für Produkte zu gewähren, die für die Dauer des Patents im ersten Land nicht neu sind. Außerdem müssen Pharmaunternehmen, wenn sie die Zulassung von Arzneimitteln bei den lokal zuständige Behörden beantragen, in der Regel Testdaten einreichen. Wenn der Zugriff auf diese Daten gesperrt ist, können Hersteller von generischen Medikamenten keine behördliche Zulassung ohne die Wiederholung kostspieliger und zeitaufwendiger klinischer Studien erhalten. Während das TRIPS-Abkommen Staaten begrenzte Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung von Testdaten auferlegen, drängen die USA in regionalen bilateralen Abkommen ausnahmslos auf ein Minimum von fünf Jahren Datenexklusivität.

Derartige Verpflichtungen in den US-Abkommen passen nicht unbedingt zu den Entwicklungsperspektiven der Entwicklungsländer, die Partner solcher Abkommen sind. Deshalb kann beispielsweise das Aufdrängen von Elementen der tiefgreifenden Integration im Pharmabereich mit einiger Wahrscheinlichkeit soziale Unruhen hervorrufen (Ghoneim 2008). Dies wird durch einen OXFAM-Bericht (2004) bestätigt, der gezeigt hat, dass die Regelungen zum geistigen Eigentum im Pharmasektor, die die USA ihren Vertragspartnern in Freihandelsabkommen als „TRIPS+“-Verpflichtung auferlegt, die Schutzmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit aushebeln, die WTO-Mitglieder durch das TRIPS-Abkommen genießen. Dadurch wird der Zugang zu erschwinglichen Medikamenten in Entwicklungsländern eingeschränkt.

Schließlich erfordert die Harmonisierung von Normen und Vorschriften, dass ein Entwicklungsland Verfahren und Institutionen zur Konformitätsbewertung bereitstellt. Es muss außerdem die Fähigkeit besitzen, seine Prüflabore international zertifizieren zu lassen. Viele Entwicklungsländer wie Ägypten verfügen nicht über Labore, die ein solches Leistungsniveau bieten können (Ghoneim 2008).

5.5 Fazit

Ägypten ist Vertragspartner mehrerer Handelsabkommen. Dazu gehören die Welthandelsorganisation WTO, das GAFTA- und Agadir-Abkommen, Abkommen mit der EU, den USA, der Türkei und Israel sowie das COMESA-Abkommen. In diesem Kapitel wurden die Auswirkungen der ägyptischen Freihandelsabkommen mit der EU und mit arabischen Ländern präsentiert.

Die Entwicklung des ägyptischen Handels über die Jahre hinweg lässt nicht auf bedeutende Effekte derartiger Abkommen schließen. Der Anteil von Warenexporten am BIP ist geringer als in vielen Ländern der Region und nimmt seit 2005 leicht ab. Der Anteil an Exporten kommerzieller Dienstleistungen am BIP, der zu Beginn der 2000er-Jahre zu den höchsten der Region gehörte, hat seitdem kontinuierlich abgenommen und gehörte 2012 zu den niedrigsten der Region. Mit anderen arabischen Ländern treibt Ägypten Handel in großem Umfang, sowohl was die Importe als auch was die Exporte angeht. Im Untersuchungszeitraum haben ägyptische Importe aus anderen arabischen Ländern wie auch die Exporte dorthin zugenommen. Im Gegensatz dazu ist der Anteil ägyptischer Exporte in die EU geringer als in den anderen Ländern der Region und ebenfalls rückläufig. Der Anteil ägyptischer

Exporte nach Nordamerika gehört zu den niedrigsten der Region und liegt weit unter dem entsprechenden Anteil der israelischen und jordanischen Exporte; zudem ist er rückläufig.

Da die Zusammensetzung der Exporte eines Landes von Bedeutung für sein Wachstum ist, haben wir auch diese untersucht. Sowohl bei Waren als auch bei kommerziellen Dienstleistungen wird der ägyptische Export immer noch von traditionellen Strukturen dominiert. Obwohl der Anteil von Erdöl, das zu Beginn des Beobachtungszeitraums der Hauptexportartikel bei den Waren war, kontinuierlich zugunsten von Fertigwaren abgenommen hat, bleiben letztere im Vergleich zu anderen Ländern in der Region untervertreten. Tourismus und Transport machen bei den kommerziellen Dienstleistungen über 80 Prozent des ägyptischen Exports aus.

Die empirische Bewertung der Erträge aus der wirtschaftlichen Integration zeigt unterschiedliche Auswirkungen. Im Hinblick auf Europa hat der Barcelona-Prozess nur im Fall von Ägypten und Tunesien zu einem verstärkten Handel mit der EU beigetragen. Ägypten scheint zudem viel in die USA zu exportieren, was bei anderen arabischen Ländern nicht der Fall ist. Es gibt jedoch unerschlossene Exportmärkte, z. B. Japan und mehrere andere asiatische Länder. Auch Israel ist ein unerschlossener Markt, insbesondere für Jordanien und Ägypten und trotz des von Ägypten, Israel und den USA unterzeichneten Abkommens. Was Handelsabkommen innerhalb des MENA-Raums betrifft, zeigen das GAFTA- und das Türkei-MENA-Abkommen nur geringe Auswirkungen. Im Gegensatz dazu entsprechen die Auswirkungen des Agadir-Abkommens denen gewöhnlicher präferenzieller Handelsabkommen oder gehen über sie hinaus.

Bei den Szenarien einer tieferegreifenden Integration zeigen die Ergebnisse, dass eine Liberalisierung, die die Abschaffung von Zoll- wie auch von Nicht-Zoll-Barrieren für den Warenhandel umfasst, zu signifikant höheren Erträgen als eine oberflächliche Integration führt. Insgesamt sind die BIP-Zuwächse in Ägypten in diesem Fall doppelt so hoch, obwohl ihr Niveau im Vergleich zu Tunesien immer noch bescheiden ausfällt. Das DCFTA-Abkommen zwischen der EU und Ägypten wird derzeit noch verhandelt, die Evaluation seiner Auswirkungen betrifft daher nur die erwarteten Effekte. Die vermuteten Auswirkungen auf den Handel sind widersprüchlich. Außerdem gibt DCFTA Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der dynamischen Auswirkungen einiger Regelungen, z. B. Handelserleichterungen, technische Handelsbarrieren, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Investitionsschutz, öffentliche Ausschreibungen und Wettbewerbspolitik. Die Befürchtungen sind auf die Tatsache zurückzuführen, dass

Einschränkungen durch regional-bilaterale Abkommen wie z. B. NAFTA einschneidender sind und die nationalen Möglichkeiten der industriellen Modernisierung stärker gefährden als die WTO-Regelungen.

Literatur zu Kapitel 5

Abedini, J./Péridy, N. (2008): The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): An Estimation of its Trade Effects. *Journal of Economic Integration*, 23:4, pp. 848–872.

Cieslik, A./Hagemejer, J. (2009): Assessing the Impact of the EU-sponsored Trade Liberalization in the MENA Countries, *Journal of Economic Integration*, 24:2, pp. 343–368.

De Wulf, L./Maliszewska, M. (eds.) (2009): Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region: Final report. CEPS, Brussels.

ECORYS (2014): Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a DCFTA between the EU and Egypt: Final interim technical report to the European Commission – DG TRADE. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152267.pdf

Ferragina A. M./Giovannetti, G./Pastore, F. (2009): A Tale of Parallel Integration Processes: A Gravity Analysis of EU Trade with Mediterranean and Central and Eastern European Countries. *Review of Middle East Economics and Finance*, 5:2.

Freund, C./Portugal-Perez, A. (2012): Assessing MENA's trade agreements. In: Gasiorek, M. (ed.), *The Arab Spring Implications for Economic Integration*. Forum Euro-Méditerranéen des Instituts de Sciences Économiques (FEMISE), pp. 137–157.

Ghoneim A. F. (2008): Investigating the Needs and Potential Effects of Some Aspects of Deep Integration in the EU-Egypt Association Agreement and Neighborhood Policy. Paper presented at the CARIS Conference, 22–23 May, 2008, Sussex, UK.

Ghoneim, A. F./Péridy, N./Lopez Gonzalez, J./Mendez Parra, M. (2012): Shallow vs. Deep Integration in the Southern Mediterranean: Scenarios for the region up to 2030. MEDPRO Technical Paper, 13.

Hausmann, R./Hwang, J./Rodrik, D. (2007): What you Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12:1, pp. 1–25.

Konan, D. E. (2003): Alternative Paths to Prosperity: Trade Liberalization in Egypt and Tunisia. In: Galal, A./Hoekman, B. (eds.), *Arab Economic Integration: Between Hope and Reality*. Centre for Economic Policy Research in Europe (CEPR) and Brookings Institution.

OXFAM (2004): Undermining Access to Medicines: Comparison of five US FTAs. OXFAM Briefing Note, June 2004.

Péridy, N. (2005): Toward a Pan-Arab free Trade Area: Assessing Trade Potential Effects of the Agadir Agreement. *The Developing Economies*, 18:3, pp. 329–345.

Shadlen, K. C. (2005): Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-bilateral Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, 12:5, pp. 750–775.

Söderling, L. (2005): Is the Middle East and North Africa Region Achieving its Trade Potential? IMF Working Paper 05/90.