

Digitalisierung staatlicher Nahrungsversorgung

Die ägyptische Smart Card

Mohamed Boukaye & Jörg Gertel

Die ägyptische Bevölkerung wird 2022 auf 106 Millionen Personen geschätzt, von denen etwa 60 Prozent jünger als 30 Jahre sind. Die Armut hat sich in wenigen Jahren, noch vor der Corona Krise, von 25 Prozent im Jahr 2010 auf 30 bzw. 33 Prozent im Jahr 2019 erhöht (Samir 2019; World Bank 2023). Ein Großteil der Bevölkerung kann sich daher nur noch das kostengünstigste Essen leisten – allem voran Brot. Ägypten ist dadurch gegenwärtig zum weltweit größten Importeur von Weizen aufgestiegen und das staatliche Subventionsprogramm, das Brot und viele andere Lebensmittel umfasst, zum wichtigsten politischen Legitimationsmechanismus der Regierung geworden (vgl. Heyne & Wyrtki, in diesem Band). Im Juli 2014, kaum drei Wochen nach der Vereidigung des ehemaligen Armeeführers Abdel Fattah Al Sisi zum neuem Präsidenten Ägyptens, hat sich das Land einer Strategie verschrieben, die das Subventionsprogramm für Nahrungsmittel von Grund auf reformieren sollte. Mit der Implementierung eines landesweiten digitalen Smart-Card-Systems für die Verteilung von subventionierten Nahrungsmitteln wurden zwei scheinbar im Konflikt stehende Ziele verknüpft: Zum einen sollte die Nahrungssicherung verbessert werden, indem Dienstleistungen für die Schwächsten ausgebaut werden; zum anderen sollten öffentliche Ausgaben, insbesondere im Subventionssystem, gekürzt werden, um die Regierung handlungsfähig zu halten. Die zentrale Rolle des Staates, die im Kontext von Globalisierungsdynamiken und Privatisierungsmaßnahmen häufig als unwichtig und überflüssig abgetan wurde, wird in diesem Segment des Nahrungssystems besonders deutlich.

In diesem Kapitel rekonstruieren wir die wichtigsten staatlichen Reformen ab den 1980er Jahren und analysieren vor diesem Hintergrund die Effekte des in den 2010er Jahren eingeführten digitalen Smart-Card-Systems. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen dabei die Konsummuster der Leistungsempfänger – Frauen wie Männer, die Institutionen der Nahrungsversorgung

und die Rolle des Staates. Den veränderten Beziehungen zwischen Bürgern und Staat durch Digitalisierungsvorgänge im Nahrungssystem kommt dabei ein zentrales Interesse zu. Wir argumentieren, dass der digitale Informationsstrom sowohl die Preisbildung, den Import und die Bereitstellung von Getreide beeinflusst (vgl. Beiträge Amann; Gertel), als auch – und dies steht hier im Vordergrund – die Konsummuster der Bevölkerung genauer überwachbar und präziser steuerbar macht als jemals zuvor. Der Zugang zu Daten und Wissen wird asymmetrischer und entsprechend verschieben sich die Positionen einzelner Akteurinnen und Akteure sowie die Risiken im Nahrungssystem.

Geschichte des ägyptischen Subventionsprogrammes

Die Geschichte der staatlichen Nahrungssubventionen reicht in Ägypten bis vor den Zweiten Weltkrieg zurück¹ (Alderman & Braun 1984). Das Leistungsspektrum hat sich dabei mehrfach, teilweise grundlegend, verändert. Vor dem Beginn massiver Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen mit dem Ziel, staatliche Transferleistungen einzuschränken und Kosten für den Staat zu senken, sind in den frühen 1980er Jahren drei staatlich regulierte Versorgungskanäle zu unterscheiden: subventioniertes Brot, Rationskarten und staatliche Verkaufsstellen für gering subventionierte Grundnahrungsmittel. Zwar spielen diese Versorgungskanäle auch gegenwärtig in Kairo wieder eine Rolle, allerdings in veränderter Form, da Nahrungssubventionen nach der Jahrtausendwende, nachdem sie zwischenzeitlich deutlich zurückgefahren worden waren, erneut aufgebaut wurden (vgl. Gertel 2010a).

(a) Brot konnte in Kairo in den 1980er Jahren jeder ohne Mengenbeschränkung, teilweise zu hoch subventionierten Preisen erwerben. Im Angebot waren damals bis zu elf verschiedene Brotsorten deren Kriterien (Ausmahlungsgrad des Getreides, Feuchtigkeit, Gewicht, Preis) exakt vorgeschrieben

¹ Der folgende Abschnitt dieses Kapitels orientiert sich maßgeblich an den Ausführungen in Gertel (2010a, 220–227, 237–260). Dem liegen vor allem die Arbeiten von Korayem (1982); Alderman & Braun (1984); Scobie (1985) und Khoury-Dagher (1997) zugrunde. Ethnographische Untersuchungen in den 1980er und 1990er Jahren zum Zusammenhang von Armut und Nahrungssubventionen in Kairo wurden beispielsweise von Wikan (1980); Tecke et al. (1994); Kuppinger & Gertel (1994) sowie von Gertel (1995) und Singerman (1995) vorgelegt. Jüngere Analysen zum Subventionssystem mit unterschiedlichen Schwerpunkten sind etwa von Frerichs (2016); Lorenzon (2016) und Barnes (2022) durchgeführt worden.

waren. Das bekannteste und am höchsten subventionierte Brot, das flache runde Fladenbrot, trägt den Namen *Aish Baladi*. Zwei weitere wichtige Brottypen sind das kleine Baguette (*Aish Finu*) und das Rundbrot (*Aish Šāmī*). Obwohl ihre spezifischen Charakteristika im Laufe der Zeit immer wieder verändert wurden, zeichnen sich diese beiden Brottypen durch eine geringere Getreideausmahlung und höhere Qualität aus. Die Verteilung von subventioniertem Brot innerhalb der Metropole erfolgte über verschiedene Kanäle. Die Konsumenten konnten es direkt bei den staatlichen und privaten Bäckereien kaufen, die durch das Versorgungsministerium kontrolliert wurden (vgl. Beitrag Boukaye, in diesem Band), oder Brot über spezielle private wie staatliche Verkaufsstellen (meist ein Kiosk), mobile Kleinhändler und einzelne Lebensmittelgeschäfte beziehen – bei letzteren beiden jedoch zu höheren Preisen.

(b) Mittels Rationskarten konnten Konsumentinnen und Konsumenten zudem wichtige Grundnahrungsmittel wie Zucker, Speiseöl, Tee oder Reis zu subventionierten Preisen in einer limitierten Menge beziehen. Der Umfang der Rationen wurde durch die Anzahl der Familienmitglieder bestimmt, die auf der Karte eingetragen waren. Nur wenige Gruppen waren per Gesetz von der Nutzung ausgeschlossen, so etwa Besitzer von landwirtschaftlichen Großbetrieben und Haushalte, deren Hauptverdiener im Ausland tätig waren. In den urbanen Gebieten Ägyptens verfügten 1982 ca. 93 Prozent der Haushalte über eine Rationskarte. Der räumliche Zugang zu den subventionierten Nahrungsmittelrationen erfolgte über Einzelhandelsgeschäfte (*Tamwin*), die von staatlicher Seite autorisiert waren, die entsprechenden Produkte zu vertreiben. Familien und Personen, die über eine Rationskarte verfügten, mussten sich bei einem Händler ihrer Wahl – bevorzugt in der Nachbarschaft – registrieren lassen. In diesen Geschäften wurden oft auch nicht-subventionierte Waren angeboten, da mit rationierten Produkten allein kaum etwas zu verdienen war.

(c) Über ein Netz von regierungseigenen Verkaufsstellen – in Ägypten irreführenderweise „Kooperativen“ genannt – wurden Nahrungsmittel vertrieben, die zum Teil geringfügig subventioniert und damit oft billiger als im freien Markt waren. Ihre Menge war nicht per se rationiert. In Kairo lief dieser Vertrieb über die beiden staatlichen Ketten Ahram und Nil, die Anfang der 1980er Jahre zusammen etwa 2.000 Verkaufsstellen betrieben. In diesen Verkaufsstellen war das Einkaufen prinzipiell auch für Menschen ohne Rationskarten möglich. Unter anderem konnten sie dort ebenfalls zu Marktpreisen Weizenmehl, Reis, Bohnen oder Linsen erwerben. Der Verkauf von Fleisch und Geflügel war

hingegen limitiert und ihr Erwerb nur durch Vorlage einer Rationskarte möglich. Der Zugang zu subventionierten Produkten war zudem dadurch eingeschränkt, dass diese nicht immer überall verfügbar waren. Schließlich konnten in den staatlichen Verkaufsstellen, ähnlich wie bei den Einzelhändlern, auch nicht-subventionierte Produkte wie Käse, Eier oder Dosenfisch zu kommerziellen Preisen erworben werden. Zwar gestaltete sich die Angebotspalette häufig eingeschränkter als bei den Einzelhändlern, doch waren die am Markt orientierten Preise für diese Produkte oftmals günstiger, da die staatlichen Ketten Großeinkäufe tätigten und entsprechende Einsparungen an die Konsumenten weitergeben konnten. Allerdings gab es immer wieder Kritik an der Qualität der Produkte, die die Kooperativen vertrieben (vgl. Khoury-Dagher 1987).

Mittelbar hatte die Bevölkerung auch über Restaurants, Cafés und Schullen Zugang zu preisgünstigen Gerichten. So wurde beispielsweise der Verkauf von populären Speisen wie *Kushari* (Nudelgericht mit Reis und Linsen) und *Ful* (Bohnengericht) zu niedrigen Preisen dadurch ermöglicht, dass die entsprechenden Betriebe und Garküchen subventionierte Nahrungsmittel zu festgelegten Quoten vom Staat beziehen konnten.

Im Zuge der tiefgreifenden Privatisierungsmaßnahmen und des Umbaus der Wirtschaftsstruktur wurde ab Mitte der 1980er Jahre das weit gefächerte öffentliche Versorgungssystem in Ägypten beschnitten, und zwar nicht allein im Bereich der Nahrungsmittelversorgung. Auch die Kosten für Energie schnellten in Folge des Subventionsabbaus in die Höhe. Während die Reallöhne in fast allen Sektoren fielen, verteuerten sich die Lebenshaltungskosten. Der ägyptische Staat schränkte den wohlfahrtsorientierten Ressourcentransfer an die Bevölkerung zunehmend ein und fuhr die Nahrungsmittelsubventionen drastisch zurück: Sie sanken von 14 Prozent der Regierungsausgaben im Finanzjahr 1980/81 bis auf 5,6 Prozent 1996/97, was 3,7 Milliarden LE entsprach (vgl. Ahmed et al. 2001). Gleichzeitig fokussierte die Regierung die Vergabe von Nahrungsmittelsubventionen auf städtische Räume. Zwar lebten 1996 noch 57 Prozent der Ägypter in ländlichen Gebieten. Diese erhielten jedoch nur 30 Prozent aller Subventionen. Besonders der Verwaltungsbezirk Kairo profitierte von der staatlichen Zuteilungspolitik. Er stellte 11,5 Prozent der ägyptischen Bevölkerung, erhielt aber 19 Prozent aller Subventionen. Wird allerdings die Pro-Kopf-Zuteilung betrachtet, so lag Kairo mit 94 LE pro Jahr und Person im Mittelfeld der urbanen Subventionsempfänger (ebd. 22). Damit war Kairo im Zuge der Sparmaßnahme zwar weniger als die ländlichen Regionen betroffen, wurde aber im Vergleich mit anderen urbanen Gebieten nicht bevorzugt (Gertel 2010a, 237).

Für den einzelnen Haushalt ermöglichte erst eine Rationskarte den Zugang zu einer bestimmten Menge an subventionierten Grundnahrungsmitteln. Auf nationaler Ebene waren 1986/87 noch 92 Prozent aller Haushalte offiziell zugangsberechtigt, während 1996/97 nur noch 69 Prozent Zugang zu Rationskarten hatten (Ahmed et al. 2001, 16). Das Versorgungsministerium hatte 1989 den Eintrag von Neugeborenen in das Rationskartensystem gestoppt und 1994 war die Zahl der Rationskarten reduziert worden, indem noch gültige Karten von Emigranten und bereits Verstorbenen eingezogen wurden (Ali & Adams 1996, 1780). Im Verwaltungsbezirk Kairo waren 1994 knapp 1,4 Millionen Rationskarten ausgegeben worden. Entsprechend waren 88 Prozent der Einwohner berechtigt, rationierte Nahrungsmittel vom Staat zu beziehen. Diese Durchschnittsangaben verdecken allerdings Unterschiede auf lokaler Ebene: Während die Bewohnerinnen und Bewohner der Innenstadtgebiete den besten Zugang zu rationierten Nahrungsmitteln hatten, waren neben den Wohngebieten der gehobenen Schichten die relativ neuen und peripheren Stadtrandgebiete benachteiligt (Gertel 2010a, 239).

Die Einschnitte in die Wohlfahrtspolitik der ägyptischen Regierung betrafen zunächst das Zuteilungssystem von rationierten Grundnahrungsmitteln. Noch 1981 waren im Verwaltungsbezirk Kairo 1.762 Einzelhändler vom Versorgungsministerium autorisiert, jene Grundnahrungsmittel zu vertreiben, die die Bevölkerung über Rationskarten beziehen konnte (Alderman et al. 1984, 67). 1994 waren bei einer deutlich gestiegenen Bevölkerung in Kairo lediglich noch 1.480 solcher *Tamwin*-Läden aktiv (vgl. Gertel 2010a, 238). Zwischen den einzelnen Vierteln bestanden dabei deutliche Unterschiede. Während beispielsweise in Bulaq ca. 2.500 Personen einen *Tamwin*-Laden nutzten, war in Madinat Naser ein Händler für ca. 17.500 Personen zuständig. Am besten abgedeckt waren die Viertel im Stadtzentrum. Die geringste Versorgung erfuhren die Wohngebiete des gehobenen Standards wie Zamalek und Heliopolis. Am stärksten benachteiligt waren jedoch die dicht bevölkerten Viertel, die am Stadtrand in der Wachstumszone Kairos lagen, wie etwa Ain Shams und Manshiyat Naser. Für die Bewohner dieser Viertel, meist Personen mit niedrigen Einkommen, resultierten aus dieser eingeschränkten staatlichen Versorgung zusätzliche Kosten. Sie hatten einen größeren Zeitaufwand beim Einkauf und weniger Ausweichoptionen, wenn sie mit Qualität, Preis oder Öffnungszeiten des Einzelhändlers unzufrieden waren.

Während die Öffnungspolitik zu einem größeren Konsumangebot führte und die oberen Einkommensgruppen partiell durch die wirtschaftlichen Privatisierungen profitieren konnten (Abaza 2006, de Koning 2006), hatten sich

durch die Sparmaßnahmen der Regierung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Mengen und Preise der Lebensmittel, die über Rationskarte bezogen werden konnten, deutlich zum Nachteil der Konsumentinnen und Konsumenten entwickelt. Subventionen für Fleisch waren bereits 1990/91, für Fisch und Tee 1991/92 und für Reis im Oktober 1992 abgeschafft worden. Der Preis für Zucker hatte sich zwischen 1990 und 1994 verfünffacht und der Preis für Tee innerhalb eines Jahres von 1993 bis 1994 vervierfacht. Auch Speiseöl erfuhr sowohl 1990 als auch 1993 drastische Preiserhöhungen. Ende der 1990er Jahre konnten nur noch zwei Produkte, Speiseöl und Zucker, zu subventionierten Preisen über Rationskarten erworben werden (Gertel 2010a, 240). Ihr Anteil an den Subventionen hatte dramatisch abgenommen. Die Strategie des Gradualismus, der schleichenden und verdeckten Preissteigerungen, wurde beim Subventionsabbau für Rationskartenprodukte angewandt. Die Entwicklungen bei den staatlichen Verkaufsstellen für Grundnahrungsmittel fügen sich in dieses Bild der Deregulierung ein. Die staatlichen Vertriebsketten Ahram und Nil wurden Anfang der 1990er Jahre teilprivatisiert und zu einer Holding zusammengeschlossen. Seither arbeiteten sie als kommerzielle Unternehmen, die eigenverantwortlich agierten und Gewinne erwirtschaften mussten. Dies implizierte, dass Grundnahrungsmittel wie Bohnen und Linsen, aber auch Fleisch, Fisch, Gemüse und Eier, die vormals in teilrationierten Mengen zu teils subventionierten Preisen ausgegeben wurden, in den 1990er Jahren zu üblichen Einzelhandelspreisen und teilweise sogar teurer verkauft wurden.

Die Auswirkungen der modifizierten Subventionspolitik war gerade für die städtisch Armen dramatisch: Die Einkommensschere zwischen Arm und Reich ging weiter auseinander, so dass sich die Ernährungssituation in erster Linie für die oberen Einkommensgruppen verbesserte, während die Ärmsten kaum profitierten. Die Rationskarten blieben – entgegen dem offiziellen Bild – noch 1995 asymmetrisch verteilt: Im Großraum Kairo hatten Bewohner staatlicher Wohnungsbauprojekte häufig den besten Zugang (87 %), während diejenigen in informellen Unterkünften deutlich benachteiligt waren (61 %) (vgl. Gertel 2010a, 239, Tab. 4–2). Die Bedürftigsten, etwa Analphabeten, Menschen mit Behinderungen und Obdachlose kamen oft aufgrund mangelnder Papierre, bürokratischem Aufwand und Informationsdefiziten kaum jemals in den Besitz einer Rationskarte. Das ägyptische Subventionssystem befand sich Ende der 1990er Jahre zudem wirtschaftlich in der Situation, dass seine Kosten zwar seit den 1970er Jahren immer weiter gestiegen, doch der Anteil der Nahrungsmittelsubventionen an den Staatsausgaben seit Mitte der 1980er Jahre rückläufig waren. Circa 77 Prozent aller Nahrungsmittelsubventionen fielen

1996/97 allein auf Brot und Weizenmehl (Gertel 2005, 118). Aufgrund der Armutssituation und der nationalen Haushaltsslage wurden Subventionen daher nur noch bei *Baladi*-Brot ausgebaut.

Bei der Frage nach der Zukunft des Subventionssystems stand in den politischen Gesprächen damit die Handlungsfähigkeit der ägyptischen Regierung im Mittelpunkt. Sie bildete den normativen Referenzrahmen. Beratende Institutionen wie das International Food Policy Research Institute (IFPRI) verwendeten eine Rhetorik, die auf einen vermeintlich effizienteren Einsatz der Ressourcen abzielte und entsprechende Optimierungsanalysen anbot (vgl. Beitrag von Gertel & Herzog, in diesem Band). Sie argumentierten, dass zwei Drittel der gesamten Kosten verschwendet wären (vgl. Ahmed et al. 2001, 102) und betonten damit Aussagen von Verlusten (*Leakage*) und mangelnder Zielgruppenorientierung (*Failed Targeting*). Diese Topoi wurden von verschiedenen beratenden – meist externen – Akteuren in den kommenden Dekaden wiederholt und durchziehen als Master-Narrativ den Entwicklungsdiskurs über Jahre. Sie trugen, so unsere Argumentation, maßgeblich zu Fehleinschätzungen der Verwundbarkeit von Armutssgruppen bei und wurden zu neuen Risiken für deren Existenzsicherung.

Die sogenannte Brotkrise von 2003 legte die durch die Einsparmaßnahmen verursachten Versorgungsengpässe und die kaufkraftbedingten Zugangsprobleme zu Nahrungsmitteln in Kairo offen und erzwang höhere Brotsubventionen. Neben der wachsenden Armut und der daraus hervorgehenden gestiegenen Nachfrage nach billigem, subventioniertem Brot sowie der neuen internationalen Abhängigkeit von privaten Händlern (Gertel 2010a, 251) geht dieser Krise eine Geschichte politischer Maßnahmen voraus. Nur auf den ersten Blick hatte sich der Preis für subventioniertes *Baladi*-Brot seit 1989 nicht verändert – nach wie vor lag er auch nach der Jahrtausendwende bei fünf Piastern pro Laib. De facto jedoch war es über die Jahre immer wieder zu realen Preissteigerungen gekommen. So wurde 1990 der Ausmahlungsgrad des Weizens, der zur Produktion von *Baladi*-Brot verwendet wurde, erhöht. Dadurch nahm die Qualität der Brote ab. Ein Jahr später wurde das Gewicht des Brotes reduziert. Ab 1995 führte die ägyptische Regierung nach und nach einen neuen Typ von *Baladi*-Brot ein: ein Gemisch aus Weizenmehl und Mais, wobei der Maisanteil bis zum Jahr 2000 immer größer wurde. Durch die neue Mischung veränderte sich Qualität und Geschmack des *Baladi*-Brotes (Gertel 2010a, 252). Solche versteckten Preissteigerungen waren für die Konsumenten wenig offensichtlich, zumal sie zeitlich gestaffelt und räumlich gestreut umgesetzt wurden. Außerdem wurden solche Maßnahmen gelegentlich an

Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor gekoppelt. Im Zuge dieses Gradualismus laufen höherwertige Sorten – bei gleichem Preis – langsam aus; anfangs sind sie nicht mehr zu jedem Zeitpunkt verfügbar, dann nur noch an bestimmten Orten und schließlich verschwinden sie ganz vom Markt.

Vor diesem Hintergrund hatte die Brotkrise von 2003 in Kairo unterschiedliche Ursachen: Lokale Angebotsknappheit kombinierte sich mit Zuteilungsengpässen. Hinzu kam die Abwertung des ägyptischen Pfunds im Januar 2003, die als Verstärker kaufkraftbedingter Zugangsprobleme zu verstehen ist. Der Privatsektor war nicht mehr in der Lage, Brot im benötigten Umfang zu angemessenen Preisen bereitzustellen. Der Ernst der Situation wird daran ersichtlich, dass die Regierung sich gezwungen sah, nach zwölf Jahren erstmals wieder Subventionen für *Šāmī*-Brot bereitzustellen. Auch die Kosten für Subventionen von *Baladi*-Brot gingen drastisch in die Höhe. Trotz aller staatlichen Interventionen stieg der Brotpreis von September 2003 bis März 2004 allerdings weiter um 25 Prozent an (Gertel 2010a, 253). Teurere Brotsorten wurden weniger verkauft und die Nachfrage nach *Baladi*-Brot nahm merkbar zu. Dies spiegelte sich im Pro-Kopf-Verbrauch von Weizen wider. Jener war in den 1990er Jahren bis 2001/02 zwar rückläufig und lag schließlich bei 170 Kilogramm/Jahr, stieg bis 2004 allerdings wieder auf 186 Kilogramm/Jahr an. Mit sich ausbreitender Armut waren viele Personen der unteren Einkommensschichten gezwungen, mehr billiges Brot und weniger hochwertige und teure Lebensmittel zu konsumieren. Warteschlagen vor Bäckereien waren an der Tagesordnung. Mit höherer Nachfrage nach billigen Lebensmitteln hatten sich entsprechend die Kosten für Nahrungsmittelsubventionen erhöht; sie stiegen von ca. 2,8 Milliarden LE im Jahr 2000 auf 3,8 Milliarden LE im Jahr 2004 deutlich an. Die Regierung geriet zunehmend unter Druck. Bei der parlamentarischen Aussprache am 1. Januar 2005 prangerte die Opposition die Politik des Neoliberalismus und die Korruption in Regierungskreisen an. Doch ungeachtet aller Initiativen blieb der Brotpreis hoch. Die Deregulierung der Warenkette Weizen-Mehl-Brot beinhaltete also nicht nur drastische Einschränkungen im staatlichen Ressourcentransfer an die Bevölkerung, sondern implizierte auch neue Risiken. Besonders betroffen waren die städtischen Armutsschichten, da sie bei ihrer Ernährung damals weit stärker auf subventioniertes Brot angewiesen waren und heute noch sind als andere Bevölkerungsgruppen. Zwar wurden mit der Strategie des Gradualismus, den langsamen, indirekten Preisveränderungen, plötzliche Preissteigerungen wie solche, die 1977 zu den Brotpreisaufständen in Kairo führten (vgl. Heyne & Wyrtki, in diesem Band), lange vermieden, für arme

Konsumenten war das Resultat der Reformen dennoch eindeutig: Der Preis für Brot – „Aysh“, das Synonym für Leben im ägyptischen Dialekt – war gestiegen.

Ziele der Reformen in den 2010er Jahren

Ägypten beziehungsweise die staatliche Egyptian General Authority for Supply Commodities (GASC) ist mit ca. zehn Millionen Tonnen jährlich der weltweit größte Importeur und Aufkäufer an Weizen. Die ägyptischen Nahrungssubventionen, von denen ein großer Teil die schwankenden Weizenpreise des Weltmarktes abfedert, belaufen sich im Geschäftsjahr 2017/18 auf etwa vier Milliarden Euro. Kauforder der GASC für Weizen können dabei so umfangreich ausfallen, dass sie die Preisbildung an den Warenausminbörsen in Chicago und anderswo um mehrere Prozentpunkte unmittelbar beeinflussen (vgl. Bloomberg News, February 22, 2013). Internationale, auf elektronische Plattformen gestützte Preisbildungsprozesse für Getreide und digital überwachte Konsummuster in Ägypten – besonders von subventioniertem Brot – sind damit, so unsere Argumentation, potentiell koppelbar. Die Reformmaßnahmen, die ab Sommer 2014 implementiert wurden, gehen auf Experten-Empfehlungen internationaler Entwicklungsorganisationen wie dem World Food Programme (WFP 2013) und der Food Agricultural Organization (vgl. FAO 2015) zurück. Inhaltlich standen wiederum, wie in der Vergangenheit, die Reduzierung der Ausgaben für Nahrungssubventionen und die Effizienzsteigerung durch bessere Zielgruppenorientierung im Mittelpunkt. Gleichzeitig ging es nun um die Implementierung digitaler Transfersysteme, deren zukünftige Steuerbarkeit, Transparenz, Datensicherheit und Exposition gegenüber Missbrauch allerdings kaum analysiert wurden. Bereits im Februar 2005 hatte der damalige Premierminister Ahmed Nazif in einem Interview mit dem Wall Street Journal (WSJ) angekündigt, das Subventionssystem durch ein System basierend auf elektronischen Smart Cards zu ersetzen und Subventionen nur für diejenigen anzubieten, die sie wirklich benötigten. Die Zwickmühle beschreibend, in der sich die ägyptische Regierung befand, erklärte er die Position des damaligen Präsidenten Husni Mubarak:

Der Präsident sagte immer, er würde gerne schnelle Reformen in Ägypten sehen, gleichzeitig macht er sich jedoch immer Sorgen, welche Konsequenzen daraus für die Armen entstehen würden. Hier muss immer ein Gleichgewicht gefunden werden. (WSJ, 2. Feb. 2005).

Zur gleichen Zeit wies er darauf hin, dass jede neue Strategie vor der Herausforderung stehe, einen Paradigmenwechsel in einem schon lange bestehenden System einzuleiten:

Eine der Hauptherausforderungen besteht in der Bürokratie. Diese ist 7.000 Jahre alt in Ägypten. Was benötigt wird, ist eine Veränderung der Denkweise. Wenn die Nachricht nach unten durchsickert, dann geht sie in vielen Fällen verloren und das wirkt frustrierend. Und am besten kann ich damit umgehen, indem ich Abkürzungen nehme. Man umgeht einfach bestimmte Stellen. Für einen Herzchirurgen sind Bypass-Operationen ebenfalls die erfolgreichste Methode, um mit Blutgerinseln umzugehen. Also macht man das gleiche, man umgeht. (ebd.).

Noch im gleichen Jahr wurde die Smart Cards Application Company gegründet. Diese Firma stellt die Smart Cards des Subventionssystems in Zusammenarbeit mit dem Versorgungsministerium (Ministry of Supply and Internal Trade, MoSIT) aus und ist verantwortlich für das technische Design, die Umsetzung und den Betrieb. Die Gewinne der Firma basieren auf den individuellen Transaktionen der Bäckereien und *Tamwin*-Läden. Die Firma hat enge Verbindungen zur ägyptischen Regierung, die hauptsächlichen Shareholder schließen die staatliche National Telecom Holding Company (NTC) und das Egyptian National Post Office (ENPO) mit ein (vgl. Smart Cards Applications Co. 2016a).² Alle Leistungsempfänger benötigen seither eine Smart Card, eine elektronische Plastikkarte ähnlich einer Kreditkarte, um die ihnen zugeschriebenen Brotrationen und *Tamwin*-Produkte zu erhalten.³ Die Karte ist als Familienkarte konzipiert: Alle Mitglieder eines Haushalts teilen sich eine Karte. Kontingente und Zuschüsse basieren auf der Größe des Haushalts. Eine zentrale Rolle des Systems spielt das Lesegerät. Jede Bäckerei und jeder *Tamwin*-Laden, der am Programm teilnimmt, hat mindestens zwei dieser Geräte zur Verfügung. Die Geräte registrieren alle Verkäufe elektronisch und stellen der ägyptischen Regierung damit eine Datenbank zur Verfügung, durch die das

2 Andere Shareholder sind die Advanced Smart Card Company (ASC) und die Advanced Projects and Systems Company (ADCOM).

3 Die folgenden Ausführungen beruhen maßgeblich auf Gesprächen mit Betreibern von Bäckereien sowie anderen Personen im Nahrungsversorgungssystem und Interviews mit Konsumenten, die Mohamed Boukaye 2015 bis 2017 in Kairo geführt hat, sowie auf grauer, unveröffentlichter Literatur.

Nahrungsmittelangebot und Konsummuster überwacht und gesteuert werden können (Amer, o.J.).

Reformen beim Subventionsprogramm

Bis Juni 2014 wurden die ägyptischen Nahrungsmittelsubventionen nach der Privatisierung staatlicher Verkaufsstellen (Ahram und Nil) lediglich durch zwei separate Mechanismen verteilt: durch das *Baladi*-Brot-Programm und die Rationskarten. Im Juli desselben Jahres begann die ägyptische Regierung die lang angedachten Reformen zu implementieren. Nachdem die analogen Lebensmittelkarten durch elektronische Smart Cards ersetzt waren, wurde die geographische Reichweite der Smart Cards schrittweise ausgebaut, um alle teilnehmenden Bäckereien und *Tamwin*-Läden mit einzuschließen. Zudem wurde die Ausgabenzahl an gültigen Smart Cards vergrößert, verglichen mit der Anzahl analoger Lebensmittelkarten des alten Systems. Die Gesamtzahl der aktiven Karten belief sich gegen Ende 2016 auf 18,5 Millionen und umfasste rund 70 Millionen Leistungsempfänger (Smart Cards Applications Co. 2016b). Die Anzahl der Empfänger hatte sich damit im Vergleich zu November 2011 um schätzungsweise 3,5 Millionen vergrößert. Im November 2017 waren dann 19 Millionen Karten ausgegeben, die etwa 80 Millionen Personen erreichten (El-Fiqi 2017a). Im Zuge der Implementierung des elektronischen Systems begann die Regierung auch wieder, nicht berechtigte Personen, also bereits verstorbene Menschen oder Emigranten, aus dem System zu streichen. Anfang 2017 wies die ägyptische Regierung die registrierten Smart Card-Nutzer an, ihre Daten beim Ministerium bis Juni 2017 zu aktualisieren und zu vervollständigen, um die berechtigten Leistungsbeziehenden zu identifizieren. Seither wird das Subventionsprogramm wieder über drei Kanäle betrieben: subventioniertes Brot, Smart Card (Rationskarte) und staatliche Verkaufsstellen.

Das *Baladi*-Brot-Programm umfasst mehrere Maßnahmen. Das Ministerium für Versorgung passte zunächst die Regulationen an, die die Produktion von *Baladi*-Brot steuern, und verlagerte die Subventionen an das Ende der Lieferkette. Freie *Baladi*-Mehlkontingente (mit 82 % Ausmahlungsgrad) wurden abgeschafft und Bäckereien konnten seither jede beliebige Menge an entsprechendem Mehl zu Marktpreisen beziehen. Nachdem die Bäckereien das Brot an Konsumentinnen und Konsumenten verkauft haben, zahlt die ägyptische Regierung nun einen Zuschuss, der sich anhand der Anzahl der verkauften Brote berechnet. Diese Zuschüsse in Kombination mit den Gewinnen aus

dem Brotverkauf decken alle Produktionskosten und schließen eine Gewinnspanne mit ein (vgl. Egypt Independent 30.03.2017). Doch die ägyptische Regierung grenzte seit Juli 2014 erstmals in der Geschichte des ägyptischen Subventionssystems den Bezug von *Baladi*-Brot dabei auf Smart Card-Inhaber ein. Subventioniertes Fladenbrot ist seither nicht mehr öffentlich zugänglich. Der Abgabepreis beträgt 0,05 LE pro Laib, während sich die Produktionskosten eines Laibs auf 0,6 LE belaufen (ausgehend von 0,35 LE bevor die ägyptische Regierung das ägyptische Pfund im November 2016 abwertete und die Treibstoffsubventionen teilweise aufhob, vgl. El-Fiqi 2014; 2017c). Allerdings kam es erneut zu verdeckten Preissteigerungen, denn das Gewicht des Brotes wurde 2020 weiter reduziert und beträgt seither maximal 90 Gramm (Barnes 2022, 69). Mit der Zugangsbegrenzung für subventioniertes Brot (nur über Smart Card) ging zudem die Einführung einer Obergrenze an Brotrationen einher. Im neuen System wird jedem Haushaltsmitglied, das in der Smart Card registriert ist, ein Maximum von 150 Laiben Brot im Monat zugeschrieben (fünf Fladenbrote pro Person und Tag). Haushalte können maximal drei Tagesrationen auf einmal beziehen. Hinzu kam seit Januar 2015 die Möglichkeit, Ansprüche auf Brotrationen in andere Konsumprodukte umzuwandeln. Das Smart Card-System erlaubt denen, die ihr Brotkontingent nicht ausgeschöpft haben, diese Brotersparnisse in Punkte umzuwandeln (ein Laib Brot = zehn Punkte = 0,1 ägyptische Pfund) und das dadurch gewonnene Guthaben uneingeschränkt für *Tamwin*-Produkte aufzuwenden. Leistungsempfänger müssen ihre eingelösten Punkte allerdings innerhalb der ersten zwanzig Tage des Folgemonats nutzen (Al-Shawarby 2018).

Das *Tamwin*-Programm umfasst mehrere Maßnahmen: Jede berechtigte Person/Haushalt erhält seit Juli 2014 auch eine monatliche Geldzuwendung auf die Smart Card, die für jedes *Tamwin*-Produkt verwendet werden kann. Die Höhe der Zuwendung pro Haushalt errechnet sich aus der Anzahl registrierter Haushaltsmitglieder, ähnlich den bewilligten Quoten zuvor. Im März 2017 lag die monatliche Zuwendung über die Smart Card bei 21 LE pro registrierter Person. Seit Juli 2014 vergrößerte die ägyptische Regierung schrittweise das Angebot der *Tamwin*-Produkte (von Öl, Zucker und Reis) über 22 Produkte im Juli 2014 auf 32 Waren im Dezember 2014 (Ecker et al. 2016). Im Dezember 2016 umfasste die Liste rund 40 Produkte. Neue Ergänzungen schlossen sowohl Nahrungsmittel (einschließlich gefrorenem Fleisch, gefrorenem Hähnchen, eingemachtem Fisch und Milchprodukte) als auch andere Gegenstände (Hygiene- und Reinigungsprodukte) mit ein. Produkte mit einer geringen Haltbarkeit wie frisches Gemüse und Obst waren nicht im Programm.

Die Regierung hat 2014 eine neue Strategie zur Entwicklung der staatlichen Food Industries Holding Company (FIHC), die mittlerweile 43 Firmen umfasst, vorgestellt. Als Teil der Strategie wurden die beiden FIHC Supermarktketten Ahram und Nil wieder in das Subventionsprogramm integriert. Die Ketten bieten alle *Tamwin*-Produkte an, die mit der Smart Card bezogen werden können, sowie solche Produkte, die nicht im Programm enthalten sind. Die angebotenen Produkte können auch ohne eine Smart Card für den regulären Preis bezogen werden. Im Januar 2015 wurden dann die Preise der *Tamwin*-Produkte freigegeben. Während die Preise in staatlichen Supermärkten von der ägyptischen Regierung vorgeschrieben und regelmäßig angepasst werden, bestimmen private *Tamwin*-Läden ihre Preise nun selbst. Es ist ihnen jedoch gesetzlich vorgeschrieben, eine Liste ihrer aktuellen Preise auszuhängen. Der Wettbewerb zwischen privaten *Tamwin*-Läden und den staatlichen Supermärkten reguliert die Angebotspreise dadurch üblicherweise in Richtung der offiziell vorgegebenen Preise. Abhängig von Verfügbarkeit und Entwicklung des Marktpreises pendeln sich die Preise in staatlichen Supermärkten, aufgrund ihrer Möglichkeit zu Großeinkäufen, jedoch häufig etwas unterhalb des Marktpreises ein.

Übergangsregelungen

Konzept und Umsetzung der Reformen unterscheiden sich deutlich. Vergleicht man die Darstellung des Systems in Veröffentlichungen und Pressemitteilungen der Regierung mit der tatsächlichen Umsetzung vor Ort, ergeben sich einige Unstimmigkeiten. Je nach Regierungsbezirk und Status der Bäckerei oder dem *Tamwin*-Laden unterscheiden sich bestimmte Regulierungen oder werden anders umgesetzt als beabsichtigt. Für die Übergangsphase zwischen Juli 2014 und Dezember 2015 gültige Ausnahmeregelungen deuten auf verschiedene Schwierigkeiten hin, ein nationales Subventionsprogramm zu reorganisieren und zu digitalisieren, von dem Millionen von Menschen abhängig sind. Die Regelungen zum Übergang in das neue System betreffen im Wesentlichen drei Bereiche.

Freie Mehlkontingente für Bäckereien: Wie beschrieben, wurden die Preise für Mehl zum Herstellen von *Baladi*-Fladenbrot (mit 82 % Ausmahlungsgrad) seit Juli 2014 liberalisiert. In der Praxis hatten jedoch Bäckereien, denen nicht genug Kapital zur Verfügung stand, um das Geld für Mehl zum Marktpreis auszulegen, weiterhin Mehlkontingente unentgeltlich zur Verfügung ge-

stellt bekommen. Die Menge an Mehl, die sie bezogen, wurde ihnen in Form von Schulden angerechnet, so dass die korrespondierende Menge an Brot verkauft werden musste. Während der Übergangsphase basierte das zugestandene Kontingent auf den Schätzungen der Bäckereien bezüglich der täglichen Arbeitsleistung und des Umsatzes. Ab Januar 2016 hat die Implementierung des elektronischen Systems jedoch solche Fortschritte gemacht, dass das Versorgungsministerium die Mehlkontingente anhand des exakten Umsatzes des vorausgegangenen Monats berechnen kann. Das wird seither dauerhaft genutzt.

Die Ausgabe analoger (papierbasierter) Rationskarten: Konsumenten und Konsumentinnen ohne Smart Card konnten sich eine vorläufige papierbasierte Karte vom Versorgungsministerium ausstellen lassen, die für gewöhnlich eine Gültigkeit von einem Monat besaß und ausschließlich für Brot galt. Dies betraf unter anderem Familien, deren Antrag auf eine Smart Card noch nicht endgültig bearbeitet war, Familien, die ihre Smart Card verloren hatten und Einwohner, die nicht zum Regierungsbezirk gehörten. Um Missbrauch zu vermeiden, war die Karte nur für eine bestimmte Bäckerei gültig und beinhaltete den Namen des ausstellenden Prüfers, der ausstellenden Stelle sowie die dazugehörigen Marken/Stempel. Am Ende des Gültigkeitszeitraums hatten die Bäckereibetreiber die jeweilige Karte einzubehalten, um die zusätzlichen Menge Mehl, die nicht elektronisch erfasst war, abzurechnen. Aufgrund des Fehlens der Karte wurde die Verkaufstransaktion nicht elektronisch registriert und der Bäckereibesitzer bezog nur die 0,05 LE, die die Konsumenten jeweils bar bezahlten, jedoch keinen Zuschuss der Regierung. Die Gewinnspanne beim Verkauf von Brot an Menschen ohne Smart Card war daher geringer und dementsprechend waren die analogen Rationskarten bei den Bäckereien unbeliebt.

Ausstellen einer Gold Card für Bäckereien: Um Konflikte, die aus den Brotverkäufen an Konsumenten mit analogen Karten resultierten, zu vermeiden, stellte die ägyptische Regierung sogenannte Gold Cards für Bäckereibesitzer aus, die Mehl zu Marktpreisen bezogen. Gold Cards waren Smart Cards mit bestimmten Brotkontingenten, die nicht an einen Haushalt gebunden waren, sondern den Besitzern erlaubten, Brotverkäufe an Kunden mit vorläufigen Karten elektronisch zu registrieren (vgl. Abdel-Razek & Wahish 2017). Verglichen mit regulären Smart Cards konnte bei den Gold Cards die Verteilung von Brot schwieriger nachvollzogen werden, was das System verwundbar für Missbrauch machte. Ab März 2017 bemühte sich die ägyptische Regierung darum, die vorläufigen Karten durch Smart Cards auszutauschen.

Politische Umsetzung

Die wichtigsten nichtstaatlichen Akteure bei der Umsetzung des reformierten Subventionsprogramms sind die Inhaber von privaten Bäckereien und die Besitzer der *Tamwin*-Läden. Diese arbeiten mit der ägyptischen Regierung zusammen, um Ägypter und Ägypterinnen mit Brot und anderen subventionierten Nahrungsmitteln zu versorgen. Dabei waren die Zwischenhändler allerdings darauf bedacht, die durch ihre Bedeutung für das Zuteilungssystem über einen langen Zeitraum erworbenen Privilegien zu verteidigen, was die Umsetzung der staatlichen Maßnahmen erschwerte. Um ihren Einfluss zurückzudrängen und politische Unterstützung für die digitale Reform zu erlangen, griff die ägyptische Regierung auf die erprobte Strategie des Gradualismus zurück. Dabei wurden Reformen, in der Regel Einsparungen, schrittweise umgesetzt und mit befristeten Zugeständnissen an die privatwirtschaftlich operierenden Betriebe und Konsumenten verbunden:

1. Bäckereien: Die vorläufige Maßnahme, weiterhin (einigen) Bäckereien freie Mehlkontingente zu gewähren, wurde nach Juli 2014 zu einem dauerhaften Zustand. Dieser Umstand war für die Bäckereibesitzer ein Anreiz, ihren Widerstand gegen die Reform aufzugeben. Zwischen Juli 2014 und Dezember 2015, der Anfangsphase der Reform, waren die Bäckereien in der Position, sowohl vom alten als auch neuen System zu profitieren. Zusätzlich zu den freien Mehlkontingenten erhielten sie, basierend auf ihren eigenen Umsatzschätzungen, Zuschüsse von der Regierung für die Anzahl an Brot, die über die Smart Cards verkauft wurden. Als das neue System etabliert und vollständig entwickelt war, schränkte die ägyptische Regierung dieses Privileg allerdings ein, indem sie im Januar 2016 anfing, das freie Mehlkontingent an die Daten zu koppeln, die das digitale System bereitstellte.
2. *Tamwin*-Läden: Das Ausweiten des Angebots der *Tamwin*-Produkte seit Juli 2014 und die Liberalisierung der Preise im Januar 2015 hatte neue Möglichkeiten für die Besitzer dieser Läden geschaffen, zusätzliche Gewinne zu generieren. In der Übergangsphase war es den *Tamwin*-Ladenbesitzern freigestellt, ihre Produkte (von der erweiterten Liste der *Tamwin*-Produkte) von jeglicher Verkaufsstelle zu beziehen und direkt mit unterschiedlichen Zulieferern zu verhandeln. Zusätzlich zu einem Zuschuss der ägyptischen Regierung basierend auf dem monatlichen Umsatz konnten die Betreiber weitere Gewinne durch Arbitrage-Möglichkeiten erzielen. Diese potenzi-

ellen Gewinne, die durch die erweiterte Liste ermöglicht wurde, waren im Vergleich zu denjenigen, die sich aus der limitierten Liste des alten Systems, ableiteten, welche nur Öl, Zucker und Reis umfasste, weitaus größer. Im Januar 2016 beendete die ägyptische Regierung diese Maßnahme jedoch, indem sie der FIHC das landesweite Monopol zusprach, die subventionierten Produkte zu verteilen.

3. Konsumenten: Zu Beginn des Reformprozesses wurde die Liste der *Tamwin*-Produkte und die Reichweite der Smart Cards ausgeweitet; das neu eingeführte Transfersystem erlaubte es den Leistungsempfängern, mehr Produkte zu beziehen als im alten System. Die Qualität der bereitgestellten Produkte verbesserte sich erheblich. Diese Verbesserungen überwogen die Einschränkungen des Zugangs zu Brot. Nach Etablierung des Systems begann die ägyptische Regierung allerdings damit, die Anzahl der Berechtigten einzuschränken, indem Personen aus dem System gestrichen wurden. Zudem nahm der reale Wert der Zuschüsse stetig ab, obwohl die Regierung versuchte, die Inflationsraten auszugleichen.

Fazit: Um eine Opposition gegen das digitale System zu demobilisieren, hat die ägyptische Regierung einzelnen Akteuren gegenüber Zugeständnisse gemacht, indem sie die Schaffung von zusätzlichen Gewinnmöglichkeiten in der Übergangszeit passiv erlaubt oder aktiv unterstützt hat. Als das System vollständig etabliert war, wurden jedoch Maßnahmen ergriffen, um diese Möglichkeiten wieder zurückzunehmen. Die neuen Überwachungsmechanismen durch das elektronische System erlauben es dem Staat nun, seine Kontrolle über Bäckereien und *Tamwin*-Läden zu verschärfen.

Bewertung der Reformmaßnahmen

Zur Bewertung der Reformmaßnahmen wird die Perspektive des Staates eingenommen. Es werden die Konflikte aufgearbeitet, die sich aus den Zielen und der Implementierung der Subventionsreformen ergeben. Dabei erfolgt, wenn möglich, eine Bewertung aus Konsumentenperspektive. Zunächst ist festzuhalten, dass die ägyptische Regierung versucht hat, ihre Ziele durch die Anwendung verschiedener Strategien an unterschiedlichen Stellen im Nahrungssystem im Verlauf des Reformprozesses zu erreichen. So wurde zum einen die Reichweite des Subventionssystems durch ein breiteres Lebensmittelangebot vergrößert, während gleichzeitig die Qualität der subventionierten Produkte

verbessert wurde. Zum anderen wurden Versorgungslücken zumindest teilweise geschlossen und die Anzahl von unberechtigten Leistungsempfängern reduziert. Im Folgenden werden diese Strategien detaillierter analysiert.

Mit Einführung einer einzigen elektronischen Smart Card integrierte und digitalisierte die ägyptische Regierung die analogen und bisher getrennten Brot- und *Tamwin*-Programme. Besitzer einer alten Rationskarte im analogen System konnten am unproblematischsten eine Smart Card erlangen. Für alle diejenigen, die keine Karte besaßen – oft die Verwundbarsten – war dies eine Veränderung zum Schlechteren. Denn obwohl die staatliche Gegensteuerung darauf abzielte, diejenigen Familien mit einzuschließen, die auf den günstigen Zugang zu *Baladi*-Brot angewiesen waren, aber keine Lebensmittelkarte besaßen, und umfangreich Karten vergab, blieb die gesellschaftliche Reichweite beschränkt (vgl. Beitrag Gertel zur Existenzsicherung). Eine Smart Card beantragen konnte und kann nur, wer neben dem schriftlichen Antrag eine Kopie des Personalausweises und die Geburtsurkunden der Kinder beim Versorgungsministerium einreicht, eine für Analphabeten und marginalisierte Bewohner nicht ohne weiteres zu bewältigende Aufgabe. Auch blieben die Kriterien zur Feststellung der Bedürftigkeit intransparent und die Ausstellung neuer Smart Cards dauerte manchmal Jahre (vgl. Barnes 2022, 179).

In der Zwischenzeit wurde der Zugang zu subventioniertem Brot zwar durch vorläufige Abkommen reguliert, doch hatten Personen ohne Smart Card weiterhin keinen Zugang zu den *Tamwin*-Produkten. Während die analogen Lebensmittelkarten an einen bestimmten *Tamwin*-Laden gebunden waren, waren die Smart Cards für den Gebrauch zunächst in jedem teilnehmenden *Tamwin*-Laden oder Bäckerei gültig. Dies bedeutet für die Konsumenten generell mehr Flexibilität bei der Auswahl eines Ladens, wenn die Dienste eines lokalen Ladens beispielsweise hinsichtlich der Qualität und Verfügbarkeit von Produkten oder der Öffnungszeiten nicht überzeugten. In Folge der plötzlichen Rücknahme der nationalen Gültigkeit der Smart Cards im Oktober 2017 und ihre Beschränkung auf einen Verwaltungsbezirk konnten nun Tausende Migranten in Kairo kein subventioniertes Brot mehr beziehen oder waren gezwungen, sich innerhalb einer Woche umzumelden (vgl. El-Fiqi 2017b).

Die Einschränkung des Kaufs von *Baladi*-Brot auf Besitzer und Besitzerinnen von Smart Cards und das Einführen einer maximalen Brotration von fünf Broten pro Person und Tag (150 Brote im Monat) spiegelt das Ziel der ägyptischen Regierung wider, den Brotkonsum insgesamt zu reduzieren. Der Slogan der Reformen verdeutlicht dies: »Subventionen (nur) für die, die sie benötigen«. Dabei stehen die Maßnahmen für das Ende der allgemeingültigen Brot-

subventionen, die bereits vor Ende des Zweiten Weltkriegs eingeführt worden waren und markieren einen Paradigmenwechsel. Für die Verbraucher, die das grundsätzliche Recht auf Nahrung fordern – und denen durch die Verfassung Nahrungssouveränität garantiert wurde (vgl. Gertel, Einleitung, in diesem Band) – erscheint die alleinige Bereitstellung von subventioniertem Brot nur für diejenigen, die als ›bedürftig‹ definiert werden, als Einschränkung. Zwar ist zu bedenken, dass bereits in den vergangenen drei Dekaden das unregelmäßige Vorhandensein und die schlechte Qualität des *Baladi*-Brotes (Ghanam 1995, 132), teilweise als *Pavement Bread* bezeichnet, den allgemeingültigen Zugang zu Brot zu einer Utopie haben werden lassen, die immer wieder von der Realität der Brotkrisen eingeholt wurde. Doch wird es in absehbarer Zukunft zur weiteren Reduzierung der Leistungsempfänger kommen. Problematisch ist hierbei die neue staatliche Beurteilung von ›Bedürftigkeit‹, einem sensiblen Thema, da es zu politischen Entscheidungen über Fragen wie »Wer ist arm?«, »Wer ist nahrungunsicher?« und »Wer benötigt Nahrungssubventionen?« kommen wird. Die Ärmsten der Armen – die Subalternen – sind dabei nicht diejenigen mit der wichtigsten Stimme, sie sprechen selten diskursiv gültig (Spivak 1988), und werden kaum je gehört.

Parallel zur erzwungenen Begrenzung des Brotkonsums bietet das System die Möglichkeit, den Brotkonsum freiwillig zu minimieren. Das Punkte-Einlösungs-Programm stattet die Leistungsempfänger mit der Möglichkeit aus, ihre Brotersparnisse in Punkte umzuwandeln, mit denen sie andere *Tamwin*-Produkte kaufen können. Für jedes Brot, das nicht konsumiert wird, bucht die ägyptische Regierung 10 Punkte (= 10 Piaster) auf das Konto des Smart Card-Besitzers. Die Kompensation mit dem zweifachen Wert eines Brots (10 Punkte gegenüber 5 Piastern) fördert das Haushalten beim Brotkonsum. Als Konsequenz ist festzuhalten, dass im Regierungsbezirk Kairo Leistungsempfänger, die im Smart Card-System registriert sind, nun de facto weniger Brot konsumierten als vor Umsetzung der Reform. Dies wird sowohl durch Zahlen der ägyptischen Regierung als auch durch empirische Beobachtungen vor Ort bestätigt. Während der ersten zwei Jahre beim Umbau des Subventionsystems (Juli 2014 bis Juni 2016) bezogen die Konsumenten hauptsächlich Öl, Zucker und Reis über ihre zusätzlichen Punkte. Dieser Trend konnte auch vor Ort beobachtet werden, wo sich die Warteschlangen von den *Baladi*-Bäckereien hin zu den *Tamwin*-Läden verschoben hatten. Während die Situation vor den Bäckereien jederzeit ruhig und geordnet war, kam es gerade zu Monatsbeginn zu einem regulären Ansturm auf die *Tamwin*-Läden, wenn dort eine große

Tabelle 8-1: Monatliche Smart Card-Tamwin-Zuwendungen (pro Person)

Zeitraum	Tamwin-Zuwendung
Juli 2014 bis Mai 2016	15 Pfund
Ramadan 2014	22 (+7) Pfund
Ramadan 2015	22 (+7) Pfund
Juni 2016 bis November 2016	18 Pfund
Ramadan 2016	25 (+7) Pfund
Dezember 2016 bis	21 Pfund
Ramadan 2017	35 (+14) Pfund

Quellen: Wahba (2015) & Anadolu Agency (2017). Anmerkungen: Tamwin-Rationen umfassten bis Juni 2014 Öl (1,5 kg), Zucker (2 kg) und Reis (2 kg) zu einem subventionierten Preis von sechs Pfund insgesamt (für eine Familie mit vier Leistungsempfängern).

Tabelle 8-2: Tamwin-Zuwendung und Brotersparnisse (Person/Monat)

Tamwin-Zuwendung	Maximale Brotersparnis	Brotersparnis (in % der gesamten Tamwin-Zuschüsse)
Juli 2014	15 Pfund	14 Pfund 93 %
Juni 2016	18 Pfund	14 Pfund 78 %
Dezember 2016	21 Pfund	14 Pfund 67 %

Berechnung: 150 Brote minus 10 Brote (Minimalabnahme) = 140 Brote, diese multipliziert mit 0,10 Pfund (LE) pro nichtkonsumentes Brot = 14 Pfund (LE) Einsparung pro Person und Monat.

Bandbreite an Produkten angeboten wurde und die Leistungsempfänger ihre angesparten Punkte einlösen konnten. Über diese Tatsache beschwerten sich die Bäckereibesitzer und beschuldigten das neue Programm, für den Einbruch der Nachfrage verantwortlich zu sein. Hinzu kam, dass die staatlichen Supermärkte gegenüber den privaten Tamwin-Läden aufgrund der Produktpräsentation und den günstigeren Preisen im Vorteil waren.

Die Äquivalenzberechnung von Quoten für Öl, Zucker und Reis mit Geld stellt eine Umstellung von einem Sachleistungssystem hin zu einem monetären Transfersystem dar. Um die Effekte der Inflation auszugleichen, müssten die geldbasierten Transfers allerdings kontinuierlich an das aktuelle Preisniveau angepasst werden. Wie die Tabelle 8-1 zeigt, hat die ägyptische Regierung wiederholt die Geldzuwendungen erhöht und auch die Extrazahlung während des Fastenmonats Ramadan wurde von sieben auf vierzehn Pfund aufgestockt (Angaben in Klammern). Das Verfahren der Zuwendungsanpassung war jedoch nicht transparent, was die Frage aufkommen lässt, ob die Erhöhungen über einen längeren Zeitraum mit der Inflationsrate werden schritthalten können. Sollte sich die reale Kaufkraft mit den Zuwendungen verringern, wird sich die Tendenz beim Brotkonsum zu sparen möglicherweise umkehren. Aufgrund der Liberalisierung der Preise der *Tamwin*-Produkte und der konstanten Preiszunahme verringert sich die Motivation, Brot zu sparen, da sich der reale Wert, der pro nicht-konsumiertem Brot erzielt wird, verringert. Tabelle 8-2 zeigt den Wert der maximalen Brotersparnis als Prozentsatz am gesamten *Tamwin*-Zuschuss und verdeutlicht den kontinuierlichen Rückgang von 93 Prozent im Juli 2014 auf 67 Prozent im Mai 2017. Die Frage, ob die Motivation an Brot zu sparen längerfristig Bestand haben wird, hängt somit von dem Willen der ägyptischen Regierung ab, das Entgelt, welches den Leistungsempfängern pro erspartes Brot bewilligt wird, zu erhöhen und an die Inflation anzupassen.

Ein langwieriges Problem von Nahrungsmittelsubventionen ist, dass sie Mangelernährung mit verursachen können, da sie ungesunde Konsummuster fördern. Das analoge Subventionssystem hat Konsumentinnen und Konsumenten über Jahrzehnte mit uneingeschränkten Mengen Brot und festgelegten Mengen Öl, Zucker und Reis versorgt. Dabei sind die subventionierten Lebensmittel bei übermäßigem Verzehr nicht nur ungesund, sondern auch ihre Qualität hat über die letzten Jahre abgenommen. Die unteren Einkommensschichten sehen sich mit dem Problem ungesunder Ernährung konfrontiert; zu viele Kalorien bei geringer Qualität der Nahrungsmittel führen zu einer erhöhten Häufigkeit von Übergewicht und Fettleibigkeit. Um Preissteigerungen von Nahrungsmitteln zu bewältigen, verändern die Menschen ihre Konsummuster und ersetzen teures Essen wie Fleisch, Hähnchen, Fisch und Milchprodukte durch billigeres, wobei sie häufig auf die subventionierten Lebensmittel, insbesondere Brot, angewiesen sind.

Schlussfolgerungen

Kairo ist eine der größten Metropolen Afrikas und hat innerhalb des Nationalstaates Ägypten eine herausragende Bedeutung. Um neue Proteste zu verhindern, unternimmt die Regierung große Anstrengungen, Engpässen beim Zugang zu Brot sowie Hunger in der Hauptstadt vorzubeugen. Dabei ist aber gerade Kairo für seine Versorgung unabdingbar mit einem globalen Hinterland verbunden, das räumlich weder ausschließlich innerhalb nationalstaatlicher Grenzen liegt, noch territorial fixiert ist – teilweise wird Weizen aus über 30 Ländern nach Ägypten geliefert. Im Zusammenhang mit dem Projekt der neoliberalen Globalisierung verschiebt sich gleichzeitig die Rolle des Staates: Die Befugnisse des Staates werden »zerstreut, dezentralisiert und fragmentiert« (Allen und Cochrane 2010, 1071), was die Privatisierung von Autorität, die Verlagerung von *Government* (Regierung) zur *Governance* (Steuerung) und die Förderung und Ausweitung von Regulierungsbehörden zur Folge hat. Diese Prozesse reorganisieren, destabilisieren und unterminieren den Staatsapparat und übertragen damit Befugnisse in eine multiskalare institutionelle Hierarchie, die über den begrenzten Raum der nationalen Territorien hinaus agiert (ebd.). Sassen weist darauf hin, dass die kombinierten Kräfte von Privatisierung und Globalisierung »massive strukturelle Löcher im Gefüge des nationalen Hoheitsgebiets« verursachen (Sassen 2013, 26). In diesem Sinne kann Hunger und mangelnde Nahrungsmittelversorgung auch als Ergebnis der Privatisierung sowie der Verlagerung und Fragmentierung sozialer Verantwortung verstanden werden. Im nach-revolutionären Ägypten kommt die erstarrende Rolle des Militärs dazu, das sich immer weitere Bereiche der nationalen Ökonomie aneignet. Bereiche der Wirtschaft, die früher möglicherweise privatisiert worden wären, werden nun durch Angehörige der Armee besetzt.

Im Mittelpunkt staatlicher Anstrengungen steht der Umbau des öffentlichen Subventionssystems, der ab Mitte 2014 implementiert wurde. Die analogen Rationskarten wurden abgeschafft und ein digitales Managementsystem mit Smart Cards eingeführt. Seither kommt es zur virtuellen Kopplung der privaten Smart Cards Application Company (SCAC) mit elektronischen Lesegeräten in Bäckereien, lizenzierten privaten Verkaufsstellen (*Tamwin*), staatlichen Supermärkten (*Ahram*, *Nil*) und den auslesbaren Smart Cards der Konsumenten. Gleichzeitig wurde der jahrzehntelange freie, unlimitierte Zugang zu subventioniertem Brot (*Baladi*-Fladenbrote) beendet. Dieses ist nur noch über Smart Cards beziehbar, wobei auch die maximale Menge, die pro Person zu beziehen ist, limitiert wurde. Zudem können subventionierte Sachleistun-

gen (wie Brot) in Cash-Transfers als Budget auf der Smart Card umgewandelt werden. Entsprechende Ansprüche seitens der Bürgerinnen und Bürger werden flexibilisiert und kommodifiziert. Durch den parallelen Ausbau der Angebotspalette von drei subventionierten Grundnahrungsmitteln (Reis, Öl und Zucker) auf über 40 Güter (die teilweise unter Marktpreis über die Smart Card zu beziehen sind) und die Reaktivierung staatlicher Supermärkte (Ahram und Nil), die sich in vielen städtischen Quartieren finden, werden die Nahrungssubventionen insgesamt von einer Angebots- auf eine Nachfrageorientierung umgestellt.

Die Auswirkungen sind weitreichend: Die Konsumstruktur, gerade der unteren Einkommensgruppen in der Metropole, kann seither detaillierter überwacht werden als je zuvor. Ende 2016 waren bereits 18,5 Millionen Haushalte auf der Smart Card registriert, was etwa 70 Millionen Nutznießern entspricht; 2021/22 waren es 72 Millionen (vgl. El-Din 2021). Die Karteninhaber konsumierten zwei Jahre nach Einführung im Sommer 2016 circa ein Drittel weniger Brot als vor der Reform und nutzten die eingesparten Bonuspunkte um Öl, Reis und Zucker zu kaufen (eigene Erhebung, vgl. Beitrag Gertel zur Existenzsicherung). Die engere Überwachung der Versorgungskette – wie der Bäckereien und *Tamwin*-Läden – hat zwar zur verbesserten Qualität der Produkte geführt und den illegalen Arbitrage-Handel mit subventionierten Produkten eingedämmt. Kritisch zu bewerten ist jedoch, dass die weitere Digitalisierung des Nahrungssystems insgesamt die Verknüpfung verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen im Nahrungssystem vertieft. Selbst sozial schwache Akteure in Kairo sind nun in den digitalen Informationsstrom eingebunden, ihr Konsumverhalten wird weiter kommerzialisiert und gleichzeitig dezentral auslesbar gemacht. Der Informationszugang bleibt dabei asymmetrisch, so dass zwar die Steuerung und Kontrolle durch zentrale Institutionen der Preisbildung und der Bereitstellung leichter wird, doch die Konsumentinnen und Konsumenten erlangen hieraus per se keine größere Teilhabe (Nahrungssouveränität). Zwei korrespondierende Probleme bleiben daher bestehen: Einerseits existiert die kaufkraftbedingte Exponiertheit gegenüber Armut und Nahrungsunsicherheit in gravierender Form weiter und andererseits werden anvisierte Zielgruppen (die Ultra-Armen) durch staatliche Maßnahmen immer noch nicht erreicht. So geben noch Ende 2016 zwei Drittel der Befragten an, mehr als 75 Prozent ihres gesamten Einkommens für den Erwerb von Nahrungsmitteln auszugeben; besonders häufig trifft dies Haushalte mit wenig gebildeten Personen (ebd.). Es verfügen zwar etwa zwei Drittel nun über eine Smart Card, doch gerade in das Drittel ohne Rationskarte fallen viele Ul-

tra-Arme, die von der Hand in den Mund leben, und die das wenige verfügbare Geld fast ausschließlich für Nahrungsmittel ausgeben. Von einer zielgruppenorientierten Vergabe kann daher – wenn überhaupt – nur sehr bedingt die Rede sein.

Das Nahrungssystem von Kairo, das sich durch Zulieferung und Preisbildungsprozesse über Nationalstaaten, Warenketten und Netzwerke weltweit verästelt, kann gegenwärtig nur durch kosten- und technologieintensive staatliche Interventionen aufrechterhalten werden. So kommt Hunger gegenwärtig de facto zwar kaum vor, doch stellen Nahrungsunsicherheit, Mangel- und Fehlernährung für einzelne Gruppen schwerwiegende Probleme dar, während die Überwachung der Konsumenten durch rasante Digitalisierung zunimmt. Dies kombiniert sich mit wachsender militärisch-sicherheitspolitischer Macht. Das nationale Nahrungssystem bleibt dabei hochgradig verwundbar: Fallen beispielsweise strategische internationale Produktionsgebiete, kriegsbedingt wie in der Ukraine, oder externe Finanzquellen etwa aus den Golfstaaten aus, kann der Importweizen kaum noch bezahlt werden. Weitere Brotunruhen sind dann vorprogrammiert.

