

Ägypten ein Jahr nach dem Putsch gegen Mursi

Ein Jahr nach der Amtsenthebung des demokratisch gewählten Präsidenten Mursi ist der Erfolg des Übergangs zur Demokratie in Ägypten mit grossen Herausforderungen verbunden. Ein kontinuierliches Engagement des Westens, darunter auch der Schweiz, ist entscheidend für das Schicksal des wichtigsten Staates in Nordafrika.

Von Lisa Watanabe

Nach der Wahl des neuen Präsidenten Abdel Fattah al-Sisi droht in Ägypten eine politische Ordnung zu entstehen, die stark an das Regime von Hosni Mubarak erinnert. Das Militär verfügt noch immer über erheblichen politischen Einfluss und grosse Autonomie. Zudem unterdrückte die Übergangsregierung die Muslimbruderschaft gewaltsam und rief damit Gegengewalt der islamistischen Opposition hervor. Repressive Massnahmen der Behörden können nun zu weiteren Wellen der Gewalt führen. All dies droht wesentliche demokratische Errungenschaften der Revolution von 2011 zu untergraben.

Die sozio-ökonomischen Missstände, die als Auslöser für die Revolution von 2011 gelten, bestehen nicht nur fort, sondern haben sich im letzten Jahr weiter verschärft und verschlimmern die durch die Revolution entstandenen wirtschaftlichen Probleme. Viele Ägypter hoffen, dass der neue Präsident die für den Wirtschaftsaufschwung dringend benötigte Stabilität herstellen wird. Doch vor al-Sisi liegt ein steiniger Weg. Die strukturellen Reformen, die für eine Erholung der Wirtschaft unerlässlich sind, dürften auf erheblichen Widerstand, gerade aus Reihen des Militärs, treffen. Momentan erlauben jedoch grosszügige Auslandshilfen aus den Golfstaaten ein Aufschieben derartiger Reformen.

In den letzten Jahren sind die Beziehungen zwischen Ägypten und Saudi-Arabien immer enger geworden. Im Gegensatz dazu haben sich die Beziehungen zu den USA und Europa nach dem Putsch 2013 und



Ein Anhänger der Muslimbruderschaft schreit während einer Protestaktion in Kairo im Januar 2014. Parolen gegen das Militär. *Amr Abdallah Dalsh / Reuters*

anschliessenden Menschenrechtsverletzungen verschlechtert. Viele Faktoren machen ein kontinuierliches Engagement des Westens dennoch unerlässlich, auch wenn es mit Schwierigkeiten verbunden ist: Die Bedeutung Ägyptens als strategischer Zugang der USA zum Persischen Golf, die verbesserten Beziehungen zwischen Israel und der arabischen Welt und Fragen europäischer Sicherheit. Diese Faktoren wirken sich auch auf die Schweizer Aussenpolitik aus. Ägypten steht mit Tunesien im Mittelpunkt des 2011 aufgelegten Schweizer Nordafrika-Programms zur Förderung demokratischer Übergangsprozesse.

Erstarkende Machtzentren

Nach dem Putsch gegen Präsident Mohammed Mursi vom 3. Juli 2013 hat das ägyptische Militär seine Macht zwar an einen Interimspräsidenten übergeben, de facto ist der Einfluss der Armee jedoch geblieben. Im Juli 2013 ernannte der Oberste Rat der Streitkräfte (SCAF) einen Übergangspräsidenten und eine Zivilregierung wurde gebildet. Es wurden ein Fahrplan zur Revision der Verfassung ausgearbeitet und Präsidentschafts- und Parlamentswahlen für 2014 angesetzt. Die neue Verfassung bewahrt unter anderem auch die Interessen und die Autonomie des Militärs: Für die



endgültige Ernennung des Verteidigungsministers sieht sie die Zustimmung des SCAF vor, es wurde keinerlei parlamentarische Kontrolle des Militärs verankert und Zivilisten können vor ein Militärgericht gestellt werden. Al-Sisi spielte als Ex-

Eine Annäherung zwischen Regime und Muslimbruderschaft ist momentan undenkbar.

Oberbefehlshaber der Streitkräfte und Verteidigungsminister von August 2012 bis März 2014 eine bedeutende Rolle bei der Absetzung von Mursi. Al-Sisi hat den Einfluss des Militärs, das während des Übergangsprozesses potenziell als Schlichter auftreten könnte, erneut gestärkt.

Im letzten Jahr wurde auch die politische Öffnung nach 2011 zurückgeworfen, viele der menschenrechtlichen Errungenschaften gingen wieder verloren, auch wenn die neue Verfassung theoretisch Verbesserungen vorsieht. Das Innenministerium hat umstrittene Abteilungen, die nach der Revolution aufgelöst worden waren, wieder in Kraft gesetzt, etwa zur Beobachtung von islamistischen Gruppen. Das harte Durchgreifen der Behörden richtete sich vorrangig gegen die Muslimbruderschaft und ihre Anhänger. Die Organisation wurde als terroristische Vereinigung eingestuft und verboten. Führende Köpfe, darunter auch Mursi, wurden verhaftet und angeklagt. Im letzten Jahr wurden Tausende Menschen getötet oder schwer verletzt. Im März 2014 wurden 529 Ägypter in Massenprozessen

zum Tode verurteilt, weil sie sich an einer Erstürmung einer Polizeiwache beteiligt hatten, bei der ein Polizist getötet wurde. Ein Monat später wurde für weitere 683 Menschen die Todesstrafe verhängt, was zu massiver internationaler Kritik führte.

Seither wurden zwar 892 der 1212 Verurteilten wieder freigesprochen. Zweifel an der Unabhängigkeit der Judikative, die durch die Todesurteile bestärkt wurden, könnten aber die Rückgabe des Vermögens wichtiger Vertreter des Mubarak-Regimes, das die Schweiz 2011 in Höhe von CHF700 Mio. eingefroren hatte, verzögern. Die Repressionen gegen die Muslimbruderschaft haben zu Vergeltungsmassnahmen der Islamisten geführt, die sich in erster Linie gegen die Sicherheitskräfte richten.

Die Repressionen, mit denen abweichende Meinungen unterdrückt werden sollen, richteten sich aber auch gegen die nicht-islamistische Opposition. Ein neues «Demonstrationsgesetz» untersagt seit November 2013 Ansammlungen von über zehn Personen ohne vorherige Genehmigung und ermöglicht es der Polizei, Versammlungen aufzulösen, die sie als Bedrohung für die öffentliche Ordnung einstuft. Derartige Verstöße gegen das Recht auf Versammlungsfreiheit haben zu erneuten Protestwellen, Verhaftungen und Verurteilungen geführt. Seit Juli 2013 ist auch die Pressefreiheit eingeschränkt und die Berichterstattung und Bildaufzeichnungen der Gerichtsprozesse gegen die Muslimbruderschaft und Mursi wurden untersagt.

Auch al-Sisi, der bereits verlautbaren liess, dass die Muslimbruderschaft an den Parlamentswahlen nicht teilnehmen dürfte, wird die tiefgreifende Polarisierung und die politisch motivierte Gewalt nicht abwenden können. Eine Annäherung zwischen Regime und Muslimbruderschaft ist momentan undenkbar: Stabilität wird derzeit durch Repressalien und nicht durch politischen Dialog oder Teilhabe herbeigeführt; dabei hat genau diese mangelnde Integration aller Kräfte die politische Krise verursacht, die vor einem Jahr zu Mursis Sturz führte. Die entscheidende Frage lautet, welche politische Kraft die Lücke füllen wird, die das Verbot der Bruderschaft hinterlassen hat, und in welche Richtung sich die Beziehungen zwischen dem Militär und al-Sisi entwickeln werden.

Wirtschaftliche Probleme

Die ägyptische Wirtschaft schrumpft, während die wirtschaftlichen Probleme zunehmen. Die Arbeitslosigkeit, besonders verbreitet unter der Jugend, ist seit Juli 2013 stark gestiegen, ebenso die Armut in den ländlichen Gebieten. Die Devisenreserven werden durch den Rückgang des Tourismus immer geringer – vor der Revolution lebten zehn Prozent der Erwerbsbevölkerung vom Tourismus – und auch die ausländischen Direktinvestitionen gehen zurück, während die Kapitalflucht zunimmt. Die Abwertung des ägyptischen Pfunds erschwert zusätzlich das Importgeschäft. Dies ist besonders problematisch, da Ägypten zur Deckung des täglichen Bedarfs an Lebensmitteln und Treibstoffen stark von Importen abhängig ist. Die Staats- und Auslandsverschuldung sind ebenfalls hoch. Die staatlichen Subventionen für Lebensmittel und Treibstoff machen einen Anteil von 20 bis 29 Prozent der öffentlichen Ausgaben aus. Darüber hinaus haben die Zinszahlungen für die Inlandsverschuldung Auswirkungen auf die Privatwirtschaft. Sie hemmen das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen und verhindern dringend notwendige Investitionen zur Behebung der sozio-ökonomischen Missstände, die ursprünglich zur Revolution geführt hatten.

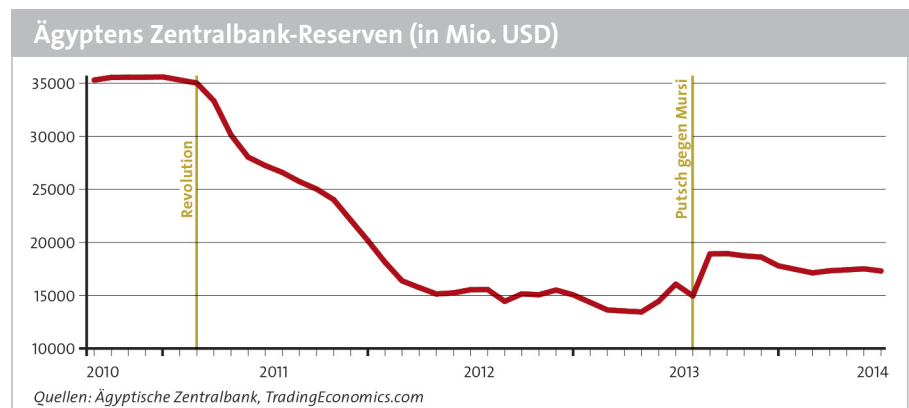
Die bedingungslos gewährte ausländische Finanzhilfe, die Ägypten von den Golfstaaten erhält, versetzt das Land kurzzeitig in die Lage, die belastenden Wirtschaftsreformen hinauszuzögern. Nach Mursis Sturz hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Verhandlungen mit Ägypten über ein Darlehen vertagt, woraufhin Ägypten die Golfstaaten um Unterstützung bat. Insbesondere Saudi-Arabien und

die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), die geschlossen hinter al-Sisi, der Armee und dem Verbot der Muslimbruderschaft stehen, kamen der Bitte unverzüglich nach. Die Finanzhilfen der Golfstaaten mildern die Zahlungsschwierigkeiten und nehmen den Druck vom Wechselkurs des ägyptischen Pfunds. Momentan verhandeln Saudi-Arabien und die VAE über ein finanzielles Hilfspaket in Höhe von USD 20 Mrd. zur Unterstützung der ägyptischen Wirtschaft und der neuen Regierung. Saudi-Arabien soll weitere finanzielle Hilfen an den Regierungsantritt al-Sisis geknüpft haben. Entscheidend ist jedoch, ob diese Hilfe ausreicht, um die sozio-ökonomischen Probleme des ägyptischen Volkes zu lindern, das auf Reformen angewiesen ist.

Die etablierten Interessen der Akteure drohen die Reformen zu behindern. Die unter Mubarak begonnene wirtschaftliche Öffnung führte dazu, dass das Wachstum der Privatwirtschaft von einer Kapitalkonzentration begleitet wurde. Eine kleine Zahl an Personen und Familien (darunter die Familie Sawiris mit Vermögen in der Schweiz) kontrollierten bedeutende Teile der Wirtschaft. Die Wirtschaftselite unterstützt al-Sisi in der Hoffnung, dass er Stabilität bringt und ihren Interessen gegenüber wohlwollender eingestellt ist als Mursi. Die Elite ist misstrauisch gegenüber der Muslimbruderschaft geworden und hielt Investitionen in die ägyptische Wirtschaft bewusst zurück – das grösste private Unternehmen, Orascom Construction Industries, dessen Hauptakteure aus der Sawiris-Familie stammen, gab seinen Rückzug aus Ägypten für Anfang 2013 bekannt. Zuvor musste das Unternehmen Steuern in Höhe von USD 1 Mrd. zurückzahlen. Al-Sisi muss dafür sorgen, dass der wirtschaftliche Aufschwung nicht nur bei den Eliten, sondern in der gesamten Bevölkerung ankommt. Und er wird das Militär, das vehement an den eigenen Wirtschaftsinteressen festhält, in die Schranken weisen müssen. Die Streitkräfte besitzen 90 Prozent des Grund und Bodens in Ägypten und sind an Infrastrukturprojekten und an der Produktion ziviler Güter beteiligt. Es liegen keine offiziellen Zahlen über die Einnahmen des Militärs vor, geschätzt wird jedoch, dass der Anteil bis zu 40 Prozent des BIP ausmacht. Zudem entzieht sich das wirtschaftliche Vorgehen des Militärs jeglicher Kontrolle von aussen.

Partnerschaft mit den USA

Anhand von Finanzhilfen, Investitionen, Technologietransfer, Waffenlieferungen und Wissensverbreitung übte der Westen



in der Vergangenheit grossen Einfluss auf Ägypten aus. Diese Zeiten sind jedoch vorbei. Besonders die strategische Partnerschaft mit den USA hat seit dem Sturz Mursis unter Spannungen gelitten. Seit den 1970er-Jahren leisten die USA militärische Unterstützung an Ägypten. Sie wollen sich damit den Zugang zum Persischen Golf über den Suezkanal und ägyptische Militäranlagen sichern sowie das Friedensabkommen von 1979 zwischen Ägypten und Israel stützen. Bestandteil des Vertrages sind jährliche Zahlungen der USA an das ägyptische Militär in Höhe von USD 1,3 Mrd., die Ausbildung ägyptischer Offizier an US-Militärakademien – auch al-Sisi besuchte 2006 das US Army War College – sowie Rüstungsverkäufe nach Ägypten. US-Bestimmungen untersagen Zahlungen an Länder, in denen es zu einem Staatsstreich gekommen ist. Vor diesem Hintergrund sind mit Ausnahme der Militärhilfe zur Bekämpfung des Terrorismus sämtliche verbleibende Zahlungen der USA eingestellt worden.

Die Spannungen in den US-ägyptischen Beziehungen sind ein Grund dafür, dass Ägypten seine strategischen Beziehungen diversifizieren möchte. Saudi-Arabien nimmt nun eine Schlüsselposition ein. Die Fähigkeit und der politische Wille Saudi-Arabiens zu grosszügigen Finanzhilfen sowie das gemeinsame Interesse an der Bekämpfung der Muslimbruderschaft und an der Stabilisierung der Sicherheitslage auf dem Sinai machen das Land zu einem verlässlichen Verbündeten. Katar und die Türkei bleiben hingegen aussen vor. Darüber hinaus hat Ägypten Interesse an einer engeren militärischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland bekundet. Beide Staaten sollen bereits über einen Rüstungskauf im Wert von USD 2–3 Mrd. verhandeln, welcher offenbar von Saudi-

Arabien und den VAE finanziert wird. Damit kompensiert Ägypten den Rückgang der Rüstungsgüter aufgrund fehlender Hilfsgelder aus den USA. In den Aspekten Ausbildung, militärisches Gerät und Ersatzteile ist Ägypten jedoch weiterhin auf die Unterstützung der USA angewiesen.

Die US-ägyptische strategische Partnerschaft ist nicht nur für Ägypten von grosser Bedeutung, sondern auch für die USA. Trotz der Bedenken, die im US-Kongress wegen der Menschenrechtsverletzungen und der potenziellen Radikalisierung der Islamisten herrschen, plädiert das US-Militär nachdrücklich für weitere Militärhilfen. Die US-Regierung scheint den Balanceakt zu versuchen zwischen der Wahrung strategischer Interessen einerseits und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten andererseits. Es ist davon auszugehen, dass sämtliche Finanzhilfen 2014 wieder aufgenommen werden, sobald die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Zwei Wochen nach al-Sisis Inauguration überwies die Vereinigten Staaten USD 575 Mio. der zwischenzeitlich eingefrorenen Militärhilfe nach Kairo.

Ebenso wie das US-Militär hat auch Israel ein grosses Interesse daran, dass künftig wieder kontinuierlich Finanzhilfen aus den USA nach Ägypten fliessen, da diese unabhängig an die Einhaltung des Friedensabkommens von 1979 und die Verpflichtung Ägyptens zur Terrorismusbekämpfung auf dem Sinai geknüpft sind. Seit der Amtsenthebung Mursis setzt das ägyptische Militär mit Zustimmung Israels Kampfhelikopter sowie Panzer in entmilitarisierten Zonen des Sinai ein. Diese Kooperation mit Israel deutet auf eine operationelle Zusammenarbeit zwischen Streitkräften und Nachrichtendiensten hin. Angesichts der konzertierten militärischen Operation

Krise in Ägypten (2011–2014)

26.–28.05.2014	Abdel Fattah al-Sisi gewinnt die Präsidentschaftswahl mit 96,91% der Stimmen
März/April 2014	Über 1000 Mursi-Anhänger zum Tode verurteilt
17./18.01.2014	Wähler stimmen neuer Verfassung mit 98,1% der Stimmen zu
04.11.2013	Ex-Präsident Mursi angeklagt wegen Anstiftung zum Mord an Demonstranten
08.10.2013	USA suspendieren Teile der Finanzhilfe an Ägypten
23.09.2013	Alle Aktivitäten der Muslimbruderschaft werden verboten; ihr Vermögen soll beschlagnahmt werden
14.08.2013	Sicherheitskräfte lösen mit Gewalt Demonstrationen der Muslimbruderschaft auf; bei anschliessenden Zusammenstößen werden über 1000 Menschen getötet
16.07.2013	Übergangsregierung mit Premier Hazem al-Beblawi und Vizepremier und Verteidigungsminister Abdel Fattah al-Sisi wird vereidigt
03.07.2013	Militärputsch gegen Präsident Mursi; Anführer der Muslimbruderschaft werden verhaftet
30.06.2012	Mohammed Mursi kommt an die Macht, nachdem er 52% der Stimmen gegen Mubaraks letzten Premier Achmed Schafik (48%) erhalten hat
01.02.2012	Unruhen im Fussballstadion von Port Said mit 79 Toten führen zu Auseinandersetzungen, bei den über 1000 Menschen verletzt werden; in Kairo und anderen Städten kommt es zu weiteren Zusammenstößen
Nov. 11–Jan. 12	Muslimbruderschaft gewinnt bei Parlamentswahl 47,5% der Sitze; gefolgt von der salafistischen Nour-Partei mit 24,3% der Sitze
19.03.2011	Das Verfassungsreferendum wird von 77,2% der Stimmbürger angenommen
10./11.02.2011	Präsident Hosni Mubarak wird aus dem Amt vertrieben; der Oberste Rat der Streitkräfte (SCAF) unter Feldmarschall Tantawi übernimmt die Macht
25.01.2011	Auf dem Tahrir-Platz in Kairo kommt es zu ersten Massendemonstrationen

Dank des Schweizer Ansatzes, die Schwierigkeiten bürgernah und an der Basis zu lösen, und mithilfe der nicht an demokratische Reformen geknüpften Schweizer Finanzhilfen konnte die Schweiz ihr Engagement im letzten Jahr aufrecht erhalten. Die Entwicklungen der jüngsten Zeit könnten dies aber ändern und im Rahmen des Schweizer Nordafrika-Programms ein tiefschwelligeres Engagement erfordern. Ebenso wird die Schweiz ihre Erwartungen revidieren und an realistisch zu erreichende Ziele anpassen müssen. Das politische Klima und die fest verwurzelten Interessensblöcke innerhalb des ägyptischen Staates machen die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu einer besonderen Herausforderung. Die Rückerstattung der illegal erworbenen Vermögen könnte sich wie beschrieben hinauszögern. Und auch die Reform des Sicherheitssektors wird unter Führung der neuen ägyptischen Behörden kaum an Zugkraft gewinnen und darüber hinaus den Widerstand der staatlichen Sicherheitskräfte hervorrufen. Diesbezüglich sind keine kurzfristigen Ergebnisse zu erwarten. Eine positive Entwicklung wird in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung und bei der Schaffung von Arbeitsplätzen erwartet.

Ägyptens auf dem Sinai, von dem bereits häufiger Angriffe gegen Israel gestartet wurden, ist die israelische Regierung den neuen ägyptischen Behörden gegenüber positiver eingestellt, auch weil diese entschlossener gegen Hamas vorgehen möchten, die seit 2007 den Gazastreifen kontrolliert. Ferner soll der Schmuggel über Tunnel zwischen dem Gazastreifen und Ägypten unterbunden werden.

Die US-ägyptischen Beziehungen könnten zudem wieder wichtiger werden aufgrund der von Kairo und Washington geteilten Furcht, dass die radikalislamische Terrororganisation «Islamischer Staat im Irak und in Syrien» (ISIS) die Region weiter destabilisieren könnte.

Welche Rolle spielt Europa?

Möglicherweise schaffen es die USA also, ihre engen Beziehungen zu Ägypten aufrechtzuerhalten. Europa wird es aber schwer haben, seinen bereits schwachen Einfluss auf Ägypten zu halten. Bis heute gelang es der EU nicht, den im Rahmen

der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verabschiedeten Aktionsplan umzusetzen, der nach den Unruhen in der arabischen Welt zur Unterstützung der Übergangsprozesse noch einmal überarbeitet wurde. Europa bleibt seinem Engagement weiterhin verpflichtet, es wartet aber darauf, dass der Fahrplan vollständig und im Zeichen sozialer Teilhabe umgesetzt wird und die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit geachtet werden. Die Unterstützung der EU ist an politische Konditionen geknüpft. Die Finanzhilfe, welche die EU als Anreiz für demokratische Reformen anbietet, verblasst angesichts der umfangreichen Unterstützung der Golfstaaten. Generell zeigt Ägypten überraschend wenig Interesse an der Vertiefung der Handelsbeziehungen mit der EU, obwohl diese bis 2012 immer noch der wichtigste Handelspartner für Ägypten war. Diesen Punkt könnte die EU womöglich künftig gegenüber Kairo noch stärker betonen.

Für die Schweiz ist Ägypten momentan ebenfalls kein einfaches Tätigkeitsfeld.

Trotz aller Schwierigkeiten verdeutlichen die Entwicklungen seit dem Sturz Mursis, wie wichtig ein kontinuierliches Engagement der Schweiz in Ägypten ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die Förderung der Menschenrechte und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Schon heute ist abzusehen, dass der ägyptische Übergangsprozess langwierig und nicht ohne Unterstützung von aussen zu bewältigen ist. Das Schweizer Nordafrika-Programm wurde ursprünglich mit einem jährlichen Budget von etwa CHF 60 Mio. bis 2016 aufgelegt. Eine Verlängerung der Finanzhilfen über das Jahr 2016 hinaus gilt inzwischen jedoch als wahrscheinlich und wird zudem von Ägypten dringend benötigt.

Dr. Lisa Watanabe ist Senior Researcher im Think-Tank-Team „Schweiz und euroatlantische Sicherheit“ am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Sie ist Autorin von «[Sinking in Shifting Sands: The EU in North Africa](#)» (2014) und «[Eine neue Schweizer Nordafrikapolitik](#)» (2013).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Übersetzung: Imke Trainer; Lektorat: Tashi Dolma Hinz
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Indonesien: Herausforderungen für die neue Regierung Nr. 157
China im Indischen Ozean: Wirtschafts- und Militärmacht Nr. 156
Japans militärische Wiedergeburt Nr. 155
Die Bundeswehr 2014 – Zwischen Kabul und Krim Nr. 154
Bewährungsprobe für Saudi-Arabiens Aussenpolitik Nr. 153
Russlands Militärreform: Fortschritte und Hürden Nr. 152