

»Überwintern« am Nil

Das Abkommen über die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in Ägypten

Stephan Roll / Lars Brozus

Ein Zusatzprotokoll zum deutsch-ägyptischen Kulturabkommen soll eine neue Rechtsgrundlage schaffen, um die Tätigkeit der politischen Stiftungen in Ägypten zu regeln. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich ihre Arbeitsmöglichkeiten dadurch tatsächlich verbessern werden. Zum einen beschränkt das Protokoll die Aktivitäten der Stiftungen in entscheidenden Punkten. Zum anderen wird der öffentliche Raum für politische Betätigung in Ägypten ohnehin immer kleiner, weil die Regierung die Repression gegen zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend verschärft. Die Stiftungen können deshalb keinen wirksamen Beitrag zur Entwicklung einer unabhängigen Zivilgesellschaft leisten. Voraussetzung dafür wären weniger restriktive Rahmenbedingungen – ein Anliegen, für das sich die deutsche Politik nachdrücklicher als bisher einsetzen sollte. Geschieht dies nicht, trägt das Protokoll nur dazu bei, die politischen und gesellschaftlichen Rückschritte am Nil zu legitimieren. Damit könnte es zum Vorbild für andere autoritäre Regime werden.

Das »Zusatzprotokoll zu dem Kulturabkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Arabischen Republik Ägypten« (im Folgenden: Protokoll) wurde am 30. März 2017 unterzeichnet. Damit sollte der Konflikt zwischen beiden Ländern über Status und Arbeit der politischen Stiftungen beendet werden. Begonnen hatte dieser Streit Ende 2011, als die ägyptische Polizei die Büros mehrerer ausländischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) durchsuchte. Betroffen war auch die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), der unter anderem vorgeworfen wurde, ihr Kairoer Büro illegal zu betreiben. Im Februar 2012 wurde ein

Strafverfahren gegen den deutschen Büroleiter und eine Mitarbeiterin eingeleitet; die Ausreise aus Ägypten wurde ihnen untersagt. Die beiden konnten das Land erst im folgenden Monat nach Zahlung einer Kaution verlassen, wurden allerdings im Juni 2013 in Abwesenheit zu hohen Haftstrafen verurteilt.

Kein Spielraum für politische Arbeit

Im Zuge des Verfahrens gegen die KAS erschwerten die Behörden auch die Arbeit der anderen politischen Stiftungen, die in Ägypten tätig sind, massiv. Die FDP-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) sah Anfang

2016 keine andere Möglichkeit mehr, als ihr Büro von Kairo nach Jordanien zu verlegen. Auch die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die der CSU nahesteht, hat seit Sommer 2015 keinen deutschen Repräsentanten mehr vor Ort. Einzig die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist noch mit einem Büroleiter in Ägypten vertreten. Doch auch sie musste ihre Aktivitäten deutlich reduzieren. Die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) – aus dem Umfeld der Grünen bzw. der Linken – unterhielten vor dem Sturz von Machthaber Mubarak 2011 keine Büros in Kairo. Nach dem Umbruch bemühten sie sich, Niederlassungen zu gründen, gaben dies angesichts der Erfahrungen der anderen Stiftungen aber wieder auf.

Das harte Vorgehen gegen internationale NGOs hat verschiedene Gründe. Anhänger des alten Regimes machen sie mitverantwortlich für den Sturz Mubaraks. Die Angst vor ausländischer Einflussnahme stand 2011 hinter den Verfahren gegen die KAS und amerikanische NGOs. Daneben ist die Behinderung der Stiftungsarbeit seit dem Militärputsch 2013 vor allem im Kontext der allgemeinen Repression gegen zivilgesellschaftliche Strukturen und Akteure zu sehen. Die Administration unter Präsident al-Sisi setzt dabei zum einen auf illiberale Maßnahmen, denen ein rechtsstaatlicher Anstrich verliehen wird – wie neue Gesetze zur Einschränkung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie zur Terrorismusbekämpfung. Zum anderen kommt es in erschreckendem Ausmaß zu außerrechtlichen Staatsgewalt. Das »Verschwindenlassen« unliebsamer Personen sowie Folter und Misshandlung in Polizeigewahrsam haben deutlich zugenommen. Die Menschenrechtssituation im Land ist heute schlechter als zu Zeiten Mubaraks.

Staatliche Willkürmaßnahmen können jeden treffen, niemand soll sich in Ägypten sicher fühlen. Im Visier der Staatssicherheit stehen vor allem Akteure, die potentielle Partner der politischen Stiftungen sind: Menschenrechtsaktivisten, Gewerkschafter, Journalisten, Wissenschaftler, Studenten-

vertreter und Künstler – sie sind einem unerträglichen Maß an Repression ausgesetzt. Damit gibt es weder den nötigen Raum noch Partner für eine sinnvolle politische Arbeit der Stiftungen.

Ein neuer Rahmen für die Stiftungen

Vor diesem Hintergrund verhandelte die Bundesregierung mehrere Jahre lang mit Kairo über eine neue Grundlage für die Tätigkeit der politischen Stiftungen, mit denen sie sich während der Gespräche eng abstimmte. Das jetzt unterzeichnete Protokoll regelt die Zusammenarbeit zwischen den ägyptischen Regierungsstellen und vier der Stiftungen (FES, FNS, KAS und HSS). HBS und RLS sind ebenfalls erfasst, benötigen aber die Zustimmung der ägyptischen Regierung, um im Land arbeiten zu können.

Das Protokoll setzt den Wirkungsmöglichkeiten der Stiftungen inhaltlich wie auch organisatorisch enge Grenzen. So beschränkt es ihre Tätigkeit auf jene Felder, die im zugrunde liegenden Kulturabkommen explizit genannt werden: kulturelle, erzieherische, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit. Neu geschaffen wird zudem ein »Mechanismus«, dem Vertreter der Stiftungen sowie des ägyptischen Außenministeriums und anderer Regierungsstellen angehören. Der »Mechanismus« verfasst jährlich eine schriftliche Vereinbarung, die die von den Stiftungen in Ägypten durchzuführenden Vorhaben auflistet. Dazu gehören Angaben über die Mittel, welche die Bundesregierung zur Verfügung stellt. Gelder von dritter Seite dürfen nur nach Genehmigung der ägyptischen Regierung verwendet werden. Zudem wird erfasst, wo im Land und mit welchen Kooperationspartnern zusammengearbeitet wird.

Hauptinstrumente der Stiftungsarbeit sind, so das Protokoll, Veranstaltungen in Ägypten sowie Studien- und Informationsbesuche, die Vertreter ägyptischer Einrichtungen – staatlicher, kultureller und wissenschaftlicher Art – in Deutschland und der EU absolvieren. Gestattet ist ebenso die Vermittlung von Fachwissen in den Berei-

chen öffentliche Verwaltung, Planung und Management sowie technische, wissenschaftliche und kulturelle Entwicklung. Dabei sieht das Protokoll vor, dass die Stiftungen für den Einsatz nichtägyptischer Mitarbeiter eine Genehmigung der Regierung in Kairo benötigen.

Bei Protokollverletzungen, zu denen ganz generell Verstöße von Stiftungsmitarbeitern gegen ägyptische Gesetze und Vorschriften gehören, kann Kairo die Anwendung des Protokolls beenden. Nicht näher spezifiziert ist, ob dies etwa auch einfache Übertretungen der Straßenverkehrsordnung betreffen könnte. Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung des Protokolls sollen auf diplomatischem Wege beigelegt werden. Das unterzeichnete Papier bedarf noch der Ratifizierung durch das ägyptische Parlament. Sollte diese erfolgen, gilt das Protokoll nicht nur für die künftige Arbeit der Stiftungen, sondern erfasst rückwirkend auch ihre früheren Aktivitäten.

Unrealistische Erwartungen

Mit dem Protokoll sollten aus Sicht der politischen Stiftungen mehrere Ziele erreicht werden. Grundsätzlich ging es darum, den Rahmen für ihre Arbeit in Ägypten abzustechen. Zudem sollte – vor dem Hintergrund der Verfahren gegen die beiden KAS-Angehörigen – die Rechtssicherheit für deutsche Stiftungsmitarbeiter erhöht werden. Dass sich diese Anliegen erfüllen lassen, ist jedoch aus zwei Gründen fraglich.

Zum einen geht aus dem Protokoll nicht hervor, dass die Stiftungen politisch arbeiten können. Erwähnt wird ausschließlich die Kooperation auf kulturellem, erzieherischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet. Dabei steht die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen eindeutig im Vordergrund. Zwar kann grundsätzlich auch mit NGOs zusammengearbeitet werden, allerdings nur, wenn sie staatlich registriert sind. Politische Betätigung und die Kooperation mit der unabhängigen Zivilgesellschaft bilden aber nach dem Selbstverständnis der Stiftungen einen

zentralen Teil ihrer Aktivitäten. Ebenso problematisch erscheint, dass auf der »Positiv-Liste« der Maßnahmen, mit denen die Stiftungen ihre Programme umsetzen dürfen, Publikationen nicht auftauchen. Damit entfällt eines der wichtigsten Instrumente, um das Verständnis für Menschenrechte, Demokratie und nachhaltige Entwicklung breitenwirksam zu fördern. Noch fragwürdiger ist, dass der »Mechanismus« alle Stiftungsaktivitäten unter Genehmigungsvorbehalt stellt. Zwar suggeriert das Modell, es werde gemeinschaftlich entschieden; letztlich sind es aber die ägyptischen Staatsvertreter, die grünes Licht für Projekte geben müssen.

Zum anderen kann das Protokoll angesichts der gegebenen Lage in Ägypten ohnehin keine Verlässlichkeit herstellen. Dass Behörden willkürlich und unverhältnismäßig vorgehen, zeigt nicht zuletzt der Fall der KAS. Zwar wäre es wünschenswert gewesen, die Arbeitsmöglichkeiten der Stiftungen im Protokoll weniger restriktiv zu regeln. Aber auch ein besseres Dokument böte keine Gewähr, dass Projekte vereinbarungsgemäß umgesetzt werden können. Selbst wenn die Förderung politischer Arbeit und eine Kooperation mit der unabhängigen Zivilgesellschaft explizit vorgesehen wären, ließe sich beides kaum verwirklichen, ohne die ägyptischen Partner und womöglich auch die aus Deutschland entsandten Stiftungsmitarbeiter massiver Gefährdung auszusetzen. So liegt auch der Hoffnung auf deutscher Seite, durch das Protokoll könnten rückwirkend die Strafverfahren gegen die beiden KAS-Mitarbeiter abgewickelt werden, ein Trugschluss zugrunde: Nicht rechtliche Hürden stehen dem entgegen, sondern politische Kalkulationen der Entscheidungsträger in Kairo.

Letztlich müssten die Stiftungen das Risiko tragen, die Grenzen der ägyptischen Bereitschaft auszutesten, Projekte auch mit politisch unliebsamen Partnern zu dulden. Ob sie dies verantworten wollen, bleibt angesichts der Unberechenbarkeit des staatlichen Repressionsapparates fraglich. Erinnerung sei an den Foltortod des italienischen

Wissenschaftlers Giulio Regeni Anfang 2016, der offenbar auf das Konto ägyptischer Sicherheitskräfte geht.

Keine Förderung der Zivilgesellschaft

Weltweit stehen die politischen Stiftungen vor der Herausforderung, wie unter schwieriger werdenden Rahmenbedingungen sinnvoll gearbeitet werden kann. In immer mehr Ländern beschneiden Regierungen den öffentlichen Raum für politisches Engagement, etwa durch eine restriktive NGO-Gesetzgebung und die Überwachung zivilgesellschaftlicher Kräfte («shrinking space»). Ziel ist der Machterhalt autoritärer Regime, denen wenig an Menschenrechten, Demokratie und nachhaltiger Entwicklung liegt. Gerade diese Aspekte stehen jedoch im Zentrum des Auftrags der politischen Stiftungen. Sie stehen vor der Wahl, sich auf mehr oder minder technische Zusammenarbeit zu beschränken oder gegen staatliche Vorgaben zu verstoßen. Ohne ihre Partner und eigene Mitarbeiter zu gefährden, können sie kaum mehr tun, als bloße Präsenz durch ein Stiftungsbüro zu zeigen. Das sollte nicht gering geschätzt werden, denn es signalisiert ehemaligen oder potentiellen Partnern, dass man sie nicht allein lässt. Die Praxis des »Überwinterns« unter autoritären Bedingungen befähigt Stiftungen zugleich, im Falle eines »politischen Frühlings« rasch vor Ort zu handeln.

Diese Praxis hat jedoch ihren Preis, trägt sie doch dazu bei, repressive Regime zu legitimieren. Im ägyptischen Fall ist äußerst fraglich, ob die Abwägung zugunsten einer Stiftungspräsenz »um jeden Preis« ausfallen sollte. Denn ungewiss bleibt, wie groß der Vorteil einer kontinuierlichen Präsenz vor Ort tatsächlich ist. 2011 jedenfalls mussten auch jene Stiftungen, die bereits seit Jahrzehnten im Land tätig waren, Programme und Partnerstruktur deutlich anpassen. Sicher ist nur, dass selbst bei einer politischen Öffnung Ägyptens die Arbeitsmöglichkeiten der Stiftungen gerade in der ersten Phase durch das jetzt vereinbarte Protokoll weiter beschränkt blieben.

Dagegen steht die Signalwirkung, die das Dokument für den verbliebenen Rest der unabhängigen Zivilgesellschaft im Land hat. Anders als ihre potentiellen Partner, die sich den Regierungsvorgaben teils offensiv verweigern und nicht bereit sind, sich unter einem neuen, restriktiven Gesetz für NGOs zu registrieren, erkennen die Stiftungen durch das Protokoll die repressiven Rahmenbedingungen für ihre Arbeit an. Es verwundert daher nicht, dass die Übereinkunft von offizieller Seite in Ägypten als Erfolg gefeiert wird. Bereits Wochen vor der Unterzeichnung wies eine große Tageszeitung darauf hin, dass die Stiftungen künftig nicht politisch arbeiten dürften und ein »ägyptisches Gremium« nun ein Vetorecht gegenüber allen Aktivitäten habe. Dies hat auch eine internationale Dimension. Autoritäre Regime beobachten genau, wo Demokratien die Grenzen der Zusammenarbeit ziehen. Angesichts der weltweit zu beobachtenden Einschränkungen für zivilgesellschaftliche Akteure ist zu befürchten, dass der ägyptische Fall schnell Schule macht.

Die Bundesregierung sollte nicht darauf hoffen, dass dieses Papier tatsächlich zur Stärkung der ägyptischen Zivilgesellschaft beitragen kann. Dafür müsste der Druck auf Kairo deutlich erhöht werden, die Rahmenbedingungen für deren freie Entfaltung zu verbessern. Entsprechende Hebel stehen zur Verfügung. Wirtschaftlich etwa ist Ägypten von internationalen Geberinstitutionen abhängig, in denen Deutschland und die EU eine große Rolle spielen. Obwohl das Protokoll nicht der Zustimmung des Bundestags bedarf, kann dieser doch eine Rolle übernehmen. Das Protokoll gilt zunächst für zwei Jahre und verlängert sich automatisch, falls keine der Vertragsparteien es aufkündigt. Der erste Geltungszeitraum sollte daher von parlamentarischer Seite intensiv und kritisch-konstruktiv begleitet werden. So könnten die Erfahrungen, die mit dem Protokoll gemacht werden, in eine der politischen Realität am Nil angemessene Weiterentwicklung der deutschen Ägypten-Politik einfließen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364