

Ägyptens Außenpolitik unter Muhammad Mursi

Innenpolitisches Kalkül und wirtschaftliche Handlungszwänge

Jannis Grimm / Stephan Roll

Seit Muhammad Mursi das Amt des ägyptischen Präsidenten übernommen hat, setzt er sich klar von seinem Vorgänger Husni Mubarak ab. Deutlich wird dies in zweifacher Weise: Zum einen erhebt Mursi einen regionalen Führungsanspruch für Ägypten, zum anderen öffnet er Kairo Außenpolitik für neue potentielle Partner. Doch obwohl der Präsident aus der islamistischen Muslimbruderschaft kommt, liegt seiner Außenpolitik kein grundsätzlicher ideologischer Richtungswechsel zugrunde. Vielmehr versucht Mursi, durch außenpolitischen Aktionismus seinen Rückhalt in der Bevölkerung zu stärken und ausbleibende Erfolge in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kompensieren. Allerdings kann Ägypten den regionalen Führungsanspruch angesichts fehlender Einflussmöglichkeiten derzeit kaum realisieren. Und angesichts der schwierigen Wirtschaftslage des Landes haben weder der Präsident noch die hinter ihm stehende Führung der Muslimbruderschaft ein Interesse daran, die traditionellen Partner Ägyptens vor den Kopf zu stoßen.

Mubaraks außenpolitisches Handeln war vor allem darauf gerichtet, den Status quo zu erhalten. Proaktive Außenpolitik, eine regionale Führungsrolle oder ein Engagement für die palästinensische Sache standen daher nicht auf der Agenda. Gerade weil Ägypten keine geostrategischen Ambitionen hegte, galt es als Garant für die regionale Stabilität und als zuverlässiger Verbündeter Washingtons. Mursi dagegen erklärte die Wiederherstellung von Ägyptens historischer Vormachtstellung zum außenpolitischen Leitmotiv seiner Präsidentschaft, nachdem er Ende Juni 2012 das

Amt übernommen hatte. Sein forsches Auftreten bei der Arabischen Liga, auf dem Gipfel der Blockfreien Staaten und vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen zeugte von einem neugewonnenen nationalen Selbstbewusstsein: Als demokratisch legitimierte Führung des größten Landes in der Region lasse man sich bei der Wahl außenpolitischer Partner nicht länger rote Linien diktieren, lautete die Botschaft.

In diesem Sinne nahm Mursi während der ersten drei Monate seiner Präsidentschaft wenig Rücksicht auf etablierte Beziehungen – weder bei der Gestaltung der

außenpolitischen Agenda noch bei der Reiseplanung. Nicht die USA oder Europa waren seine ersten Besuchsziele, sondern Äthiopien, Saudi-Arabien, China und der Iran. Auf dem Gipfel der Afrikanischen Union in Addis Abeba machte Mursi deutlich, dass Afrika herausragende Bedeutung für Kairo habe. In Riad beschwor er die enge Verbindung zwischen Ägypten und Saudi-Arabien, den beiden größten arabischen Ländern. Dort lancierte Mursi außerdem eine »islamische« Friedensinitiative zur Lösung des Syrien-Konflikts; neben Saudi-Arabien, der Türkei und Ägypten soll daran auch der Iran mitwirken. Ein weiterer Schritt der Annäherung an den Iran erfolgte dadurch, dass Mursi am Gipfel der Blockfreien Staaten in Teheran teilnahm. Der Besuch markierte eine Zäsur im ägyptisch-iranischen Verhältnis – schließlich unterhielten beide Länder seit der Anerkennung Israels durch Ägypten und der Islamischen Revolution 1979 keine vollen diplomatischen Beziehungen. Zugleich intensivierte Kairo die Kontakte zur palästinensischen Hamas, was den Eindruck einer »Islamisierung« der ägyptischen Außenpolitik weiter verstärkte. Seit sich die Hamas von Bashar al-Assad, ihrem langjährigen Gastgeber in Syrien, distanziert hat, erwägt die Organisation sogar eine Verlegung ihres Politbüros nach Kairo.

Wer setzt die außenpolitische Agenda?

Mursis offensives Auftreten in der Außenpolitik war für viele Beobachter auch deshalb erstaunlich, weil er auf diesem Feld bisher als gänzlich unerfahren galt. Umso mehr stellt sich die Frage, wer Ägyptens außenpolitischen Kurs derzeit bestimmt.

Unter Mubarak wurden Entscheidungen im unmittelbaren Umfeld des Präsidenten getroffen. Seit der populäre Außenminister Amr Mussa 2001 an die Spitze der Arabischen Liga gewechselt war, kam dem Außenressort nur noch eine Statistenrolle zu. Stattdessen zog der Auslandsgeheimdienst – der dem Präsidenten direkt unter-

steht – die außenpolitischen Kernbereiche an sich. Geheimdienstchef Omar Suleiman galt als Mubaraks wichtigster Berater; für ausländische Regierungen war er der zentrale Ansprechpartner in Ägypten.

Nach der Machtübernahme des Obersten Militärrats Anfang 2011 gewann das Außenministerium auf Kosten des Geheimdienstes zunächst an Bedeutung. Mit Nabil al-Arabi wurde eine populäre Persönlichkeit aus dem außenpolitischen Establishment zum Ressortchef ernannt. Unter al-Arabi begann die Annäherung an den Iran, und es kam zur eingeschränkten Öffnung der Grenze zum Gazastreifen. Als al-Arabi im Juli 2011 den Posten des Generalsekretärs der Arabischen Liga übernahm, verlor das Außenministerium jedoch abermals an Profil. Seinem blassen Nachfolger, dem Karrierediplomaten Muhammad Kamel Amr, werden keine eigenen außenpolitischen Ambitionen nachgesagt. Auch von der Militärführung kamen keine inhaltlichen Impulse. Zwar sah es nach Mursis Wahlsieg danach aus, als wären dem neuen Präsidenten in außenpolitischen Fragen durch den Militär rat enge Grenzen gesetzt. Seit der Neubesetzung des Rates im August 2012 aber scheint Mursi außenpolitische Entscheidungen weitgehend unabhängig von der Militärführung zu treffen. Nach wie vor ist allerdings davon auszugehen, dass der Präsident die Interessen der Streitkräfte fest im Blick hat – der Armee ist primär daran gelegen, die amerikanische Rüstungshilfe von jährlich rund 1,3 Milliarden US-Dollar aufrechtzuerhalten.

Diplomatischen Sachverstand hat sich Mursi durch Rifaa al-Tahtawy gesichert, den er zum Leiter des Präsidialamts ernannte. Al-Tahtawy ist ein erfahrener und allseits anerkannter Karrierediplomat, der Ägyptens Interessen in der Vergangenheit bereits in Teheran und Tripolis vertrat und kurze Zeit als stellvertretender Außenminister fungierte. Al-Tahtawy, dem schon vor seiner Ernennung eine Nähe zur Muslimbruderschaft nachgesagt wurde, formuliert jedoch keineswegs allein die außenpolitische Agenda. Vielmehr erfolgen ent-

sprechende Entscheidungen offenbar in enger Absprache mit Führungszirkeln innerhalb der Muslimbruderschaft bzw. ihrer Freiheits- und Gerechtigkeitspartei (Freedom and Justice Party, FJP). Darauf deutet jedenfalls eine weitere Personalie hin – die Berufung von Essam al-Haddad zum Assistenten des Präsidenten für außenpolitische Angelegenheiten und internationale Kooperation. Al-Haddad gehört dem Führungsbüro der Bruderschaft an und zählt zu den engen Vertrauten Essam al-Erians, des strategischen Vordenkers der Gruppierung und stellvertretenden FJP-Vorsitzenden. Vor allem aber steht al-Haddad dem stellvertretenden spirituellen Führer (Murshid) der Bruderschaft, Kheirat al-Shatir, nahe. Al-Shatir gilt derzeit als mächtigster Funktionär der Muslimbrüder und als politischer Pragmatiker. Als Großunternehmer vertritt er vor allem die Interessen des privatwirtschaftlichen Flügels, der in der Bewegung momentan besonders einflussreich ist. Gegenüber dem Präsidialbüro wird dieser Flügel zusätzlich durch den Großunternehmer Hassan Malek vertreten. Dieser wurde im Juli 2012 zum Sprecher eines von Mursi eingesetzten Unternehmerkomitees ernannt, das zwischen Präsidialamt und privatem Wirtschaftssektor vermitteln soll. Malek führte auch die ranghohe Wirtschaftsdelegation an, die Mursi auf seinem ersten Staatsbesuch in China begleitete.

Komplexe Interessenlage

Trotz des erkennbaren Einflusses der Muslimbruderschaft: Die neue ägyptische Außenpolitik ist kein »islamistisches« Projekt. Tatsächlich herrscht in den verschiedenen politischen Lagern Ägyptens seltene Eintracht, was den regionalen Führungsanspruch des Landes betrifft. Und auch eine Loslösung aus der einseitigen Abhängigkeit gegenüber dem Westen wird von den meisten politischen Akteuren unterstützt. Vor allem aber ist Mursis offensive Außenpolitik in der breiten Bevölkerung äußerst populär. Genau darin dürfte auch die Hauptmotivation für das Auftreten des Präsi-

den liegen. Denn obwohl Mursi seine Prioritäten im Präsidentschaftswahlkampf klar auf wirtschafts- und sozialpolitische Fragen legte, ist es ihm bislang nicht gelungen, nennenswerte Erfolge auf diesen Gebieten zu verbuchen. Die Ankündigung, in den ersten 100 Tagen seiner Präsidentschaft würden sich die Lebensbedingungen der Menschen spürbar verbessern, konnte er nicht einhalten. Vielmehr drohen dem Land kurz- und mittelfristig harte Sparmaßnahmen durch überfällige Wirtschafts- und Sozialreformen. Mit Blick auf die 2013 anstehenden Parlamentswahlen ist Mursi daher bemüht, unpopuläre Entscheidungen, die den Wahlerfolg der FJP gefährden könnten, durch außenpolitischen Aktionismus zu kompensieren.

Die inszenierte außenpolitische Neuausrichtung ist allerdings kaum vereinbar mit Ägyptens beschränkten Möglichkeiten. Für eine regionale Machtprojektion fehlen dem Land die finanziellen Ressourcen und die militärischen Mittel. Vor allem aber steht der Kurswechsel zumindest teilweise im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Interessen der neuen Führung. Schließlich geht es für die Mursi-Administration kurzfristig darum, die Zahlungsfähigkeit Ägyptens sicherzustellen. Seit Beginn des politischen Umbruchs haben sich die Devisenreserven mehr als halbiert; mittlerweile liegen sie bei gerade noch rund 15 Milliarden Dollar. Dem Land droht eine Abwertung seiner Währung, was starke Preissteigerungen zur Folge hätte. Um dies zu vermeiden, bedarf es massiver ausländischer Finanzhilfen. In diesem Kontext erscheint eine Diversifizierung der internationalen Partner zwar sinnvoll, um die eigene Verhandlungsposition aufzuwerten. Gerade angesichts der maroden Haushaltssituation liegt es jedoch nicht im ägyptischen Interesse, sich von den traditionellen Partnern abzuwenden. Für einen solchen Schritt ist das Land zu stark von Finanzhilfen abhängig, die aus den USA und der EU kommen bzw. von internationalen Geberinstitutionen, in denen der Westen eine dominierende Stellung hat.

Neben der Haushaltsnotlage dürften Mursi und seine Berater bei außenpolitischen Entscheidungen auch die langfristige Wirtschaftsentwicklung des Landes im Blick haben. Über 45 Prozent der ägyptischen Exporte gehen in die EU und die USA. Zudem kamen aus diesen Ländern vor 2011 über die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen. Vor allem der einflussreiche Unternehmerflügel in der Muslimbruderschaft ist sich dieser Dimension offenbar bewusst. Dies legt zumindest der Umstand nahe, dass Ägyptens neue Führung bereits zahlreiche Treffen mit Vertretern westlicher Firmen durchgeführt hat. Dabei dürfte es Funktionären wie Kheirat al-Shatir und Hassan Malek nicht nur um den langfristigen Wahlerfolg der Bruderschaft gehen, sondern auch um die eigenen finanziellen Chancen, die in einer Kooperation mit westlichen Unternehmen liegen.

Erfolgreiche Symbolpolitik?

Angesichts konträrer Interessen und beschränkter Handlungsmöglichkeiten ist Mursis Außenpolitik vor allem symbolisch. Faktisch hat sich gegenüber der Mubarak-Ära bisher nur wenig verändert. Die Annäherung an die Hamas hat weder zu einer umfassenden Öffnung der ägyptischen Grenze zum Gazastreifen geführt noch zu einer erkennbaren Verschlechterung der israelisch-ägyptischen Sicherheitskooperation. Vielmehr erfolgt das massive Vorgehen ägyptischer Sicherheitskräfte gegen kriminelle und terroristische Strukturen auf dem Sinai offenkundig in enger Absprache mit der israelischen Regierung. Im Oktober setzte Mursi auch der Debatte über die Errichtung einer Freihandelszone zwischen Ägypten und Gaza ein Ende. Stattdessen kündigte er an, die Maßnahmen gegen den grenzübergreifenden Warenverkehr durch unterirdische Tunnel weiter zu verschärfen. Auch der offensiv vorgetragene regionale Führungsanspruch blieb weitgehend inhaltsleer. Die ägyptische Syrien-Initiative etwa hat bislang keine Ergebnisse gebracht. Auffällig ist eher, dass die Mursi-

Administration jenseits des Vorschlags, ein Syrien-Quartett zu bilden, keine weitergehenden Lösungsansätze vorgelegt hat.

Für den Präsidenten zählt sich die Symbolpolitik bislang aus. Auf der einen Seite konnte Mursi seine Beliebtheitswerte deutlich steigern. Im Oktober kletterten die Zustimmungswerte in der ägyptischen Bevölkerung auf stolze 78 Prozent, was die Inlandspresse vor allem auf Mursis außenpolitische Performance zurückführt. Auf der anderen Seite wurden nach Amtsantritt des neuen Präsidenten die ausländischen Finanz- und Wirtschaftshilfen für Ägypten intensiviert. Allein Saudi-Arabien versprach finanzielle Unterstützung in Höhe von vier Milliarden Dollar, von denen bereits anderthalb Milliarden in Form von Zentralbank-einlagen und Krediten ausgezahlt wurden. Qatar hat weitere zwei Milliarden Dollar zugesagt und angekündigt, 18 Milliarden Dollar in ägyptische Industrie- und Tourismusprojekte zu investieren. Im September stellte die Türkei ein zwei Milliarden Dollar schweres Hilfspaket in Aussicht. Diese bilateralen Finanzhilfen sowie der in Aussicht stehende IWF-Kredit über 4,8 Milliarden Dollar könnten dem Land den finanziellen Spielraum verschaffen, um dringende Strukturreformen durchzuführen.

Allerdings nimmt auch die Kritik zu. Im Inland fordern vor allem Vertreter des nationalistischen und salafistischen Spektrums, Ägypten konsequent vom »Tropf des Westens« zu lösen und die Beziehungen zu Israel abubrechen. Und auch in den westlichen Hauptstädten wächst der Unmut über das zweigleisige und ambivalente Vorgehen Mursis. Dass Ägyptens Führung die Angriffe auf die US-Botschaft in Kairo durch gewalttätige Demonstranten nur zögerlich verurteilte, wurde von Washington scharf kritisiert. Gerade vor dem Hintergrund des US-Wahlkampfes drängt die Obama-Administration auf eine klare pro-westliche Ausrichtung der ägyptischen Außenpolitik. Damit wird Mursis Taktieren zwischen innenpolitischem Kalkül und wirtschaftlichen Erfordernissen immer mehr zu einer schwierigen Gratwanderung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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