

Transformations- prozesse in der arabischen Welt. Fallbeispiel Ägypten

Demokratiedefizite und Reformimpulse

■ Executive Summary

The states of Middle East and North Africa („MENA states“) are still struggling for the recognition already accorded to the sub-Saharan states in transformation research. One of the reasons for this is Samuel Huntington's *Clash of Civilisations* in which he categorically proposes that Islam is incompatible with democracy.

The attacks of September 11, 2001 unexpectedly put the spotlight on Huntington's theory, focusing the interest of the global public on the Islamic world and giving rise to the question whether Islamic societies could be democratized at all. Perennial marginalization of the MENA region in global politics has its own price that is now being paid by the population of war- and terror-ravaged Iraq.

Today, there are many who regard the theory that Islamic states are incapable of implementing democracy as disproven. In their opinion, there is reason to hope that democracy might take root in Islamic countries, as it did in certain Catholic states, such as Italy, Spain, and Portugal which, believed to be largely impervious to democracy as late as the 19th century, are now rightly regarded as shining examples of a successful transition to just that form of government.

Transition research distinguishes four ideal types of political transition: Those that are initiated by the ruling authoritarian system, by a pact between the forces of reform and moderate opposition forces, by

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 traten die internationalen Beziehungen in eine neue Phase und besonders die arabischen Staaten rückten schlagartig ins Blickfeld von Politik, Journalismus und Wissenschaft. Die Transitionsforschung fragte nach Chancen und Bedingungen zur Demokratisierung autoritärer Staaten. Robert A. Dahl hatte einen sieben Kriterien umfassenden Katalog ausgearbeitet, der sozusagen als kleinster gemeinsamer Nenner institutioneller Garantien gilt, die die Bezeichnung „demokratisch“ für ein zu untersuchendes System rechtfertigen. Im Falle der Arabischen Republik Ägypten, die sich selbst als Mutter der arabischen Welt sieht, sind diese Kriterien – gewählte Vertreter, freie Wahlen, allgemeines aktives Wahlrecht, allgemeines passives Wahlrecht, Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit und Vereinigungsfreiheit – in Ihrer Gesamtheit durchaus nicht gegeben. Die durch Parteiengesetz, Parteienkomitee und Parteigericht in Ägypten gesetzten Beschränkungen einer freien Parteilarbeit sind ebenso zu kritisieren wie die überstarke Stellung des Präsidenten, die schwache Position des Parlaments sowie die allmächtigen Einrichtungen der Judikative wie etwa des Wertegerichts. Reformen der konstitutionellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in Ägypten tun not, wollen das Land und auch die Region sich ernsthaft auf den ohnehin langen Weg in Richtung Demokratie geben.

an overthrow of the regime, or by re-establishing the state.

In the Arab Republic of Egypt, signs have been indicating for some time that its head of state, Hosni Mubarak, is prepared to adopt reforms. If these should be successful, the country's transition to democracy might make it a role model for the entire region. In this context, it is interesting to take a look at Egypt's legal framework conditions. It would make sense to base such a review on seven criteria, namely elected representatives, free elections, the universal right to vote and stand for election, and the freedom of opinion, information, and association. The transition researcher Robert A. Dahl developed this catalogue as the smallest common denominator describing the institutional guarantees that permit designating a system under investigation as 'democratic'.

'Elected representatives': The Egyptian constitution empowers the president of the Republic to appoint and dismiss the head of the Council of Ministers and his deputies as well as the cabinet ministers and their deputies. Instead of being elected by Parliament, therefore, the government is appointed by the president of the state. 'Free elections': Members of the National Assembly are elected by direct, secret, and universal ballot in elections that take place regularly. However, the text of the constitution itself makes no mention of the word 'free', and indeed, there is no way of ensuring that elections cannot be rigged. 'Universal right to vote': All men and women aged 18 and over are entitled to vote. 'Universal right to stand for election': Egypt's Parliament is elected by direct, secret, and universal ballot, and all citizens are entitled to stand for election. 'Freedom of opinion': Freedom of opinion is guaranteed in the constitution, and self-criticism is even believed to benefit the security of the fatherland. While censorship and sanctions against journalists and the media are admissible only in a state of emergency, this self-same state of emergency has been prevailing in Egypt ever since 1981, obliterating the freedom of opinion and the freedom of the press. 'Freedom of information': Although this is guaranteed in the constitution, observations indicate that free access to information is being restricted increasingly. 'Freedom of association': The citizens of the country are generally permitted to form associations

unless their activities run contrary to the societal order, are conducted in secret, or are military in character. A glance at the legal and factual situation of the political parties in Egypt shows that, on the bottom line, true freedom of association is nothing but a theory.

Before the law was changed in 2005, political parties had to conform to some harsh requirements: recognising the Sharia as a source of legislation, respecting the revolutionary principles of 1952 and 1971, and recognizing the principle of national unity, social peace, and a socialist system.

While the law of 2005 permits party programmes to oppose these criteria, they have to be distinct from the programmes of other parties. Decisions about the admission of political parties are made by the party committee, a body composed of the chairman of the Shura council, the speaker of the House, and a number of former presiding judges appointed by the president. The same body is responsible for monitoring the activities of the registered parties, so that any internal wrangling about the composition of the executive may lead to the temporary cancellation of all the activities of the party concerned. This is certainly not useful for the process of democratization in Egypt.

Established only recently, the party tribunal is the last instance to which parties whose application for admission has been rejected by the administrative court may appeal. However, there is no appeal from any decision taken by the party tribunal, whose dependence on the executive power constitutes, according to some jurists, an infringement of the principles of power separation and judicial independence. Both the party committee and the party tribunal are 'quasi-governmental institutions', the consequence being that it is the executive power which decides what parties are to be admitted.

The Arab Republic of Egypt is headed by its president, Mr Mubarak. Together with the council of ministers, he determines the policies of the state, and it is he who appoints and dismisses the prime minister, the members of the council of ministers, and the under-secretaries of state. He is empowered to proclaim a state of emergency and transfer proceedings from civilian to military courts. In other words: The government of the state lies in the hands of its presi-

dent. According to the constitution, legislative authority rests with the National Assembly, the government, and the president. As a general rule, however, any laws proposed by the president will be passed by Parliament without debate. Furthermore, Parliament may be dissolved by presidential referendum – yet another indicator of its weakness.

Next to a constitutional and an administrative jurisdiction, Egypt has a council of state, an independent judiciary under the Minister of Justice, and military and/or special tribunals. The latter category includes the value tribunal and the state-security courts. There is no appeal whatsoever from the rulings of the value tribunal. Together with the president's right to transfer civilian proceedings to military courts, this places civilians in a sphere that is outside the law, a grave infringement of civil liberties in Egypt.

As this analysis shows, Egypt conforms only in a limited way to the criteria specified by Robert A. Dahl. While both the election of representatives and the right to stand for election are assured, free elections, the right to vote, and freedom of information are out of the question. Similarly, both the freedom of association and the liberty of the political parties give rise to some concern. Lastly, there is a regrettable lack of respect for the freedom of opinion, the independence of the judiciary, and the separation of powers.

Egypt stands in need of a new democratic constitution, which should pay attention to the modalities laid down in the electoral laws. The process by which parties are admitted needs to be revised, for additional parties, though small, might offer alternative political concepts to the voters. Furthermore, independent legitimation should be stipulated for both Parliament and the government.

Finally, relations between the state and religion need to be redefined in a manner which reflects the profound religiousness of the Arab population. While some believe that it would be appropriate to separate state and religion categorically, this would require a lengthy process of societal transformation which, as past experience in Catholic societies suggests, cannot be compelled.

The Egyptian opposition has been calling for reforms for years. However, it lacks the power to push

through its demands. It would be important to create conditions under which a gradual transition to democracy would appear the most reasonable solution to the regime itself. International pressure might contribute towards creating just such conditions in Egypt.

The overthrow of Saddam Hussein's regime in Iraq is not the only event which teaches us that ad-hoc democratization in the MENA region is out of the question. This goal could be approached, if at all, only with patience, sensitivity, and long-term commitment. As the Egyptian example shows, this task is of such diversity and complexity that it should not be undertaken lightly.

■ Vorbemerkung

Auf der Landkarte der Transformationsforschung sucht man die so genannten MENA-Staaten (Middle East and North Africa) vergeblich. Die Region ist für diese Wissenschaftsdisziplin benahe eine *terra incognita*. Während schon eine Vielzahl von Systemanalysen über Süd- und Südosteuropa, etliche Studien über Lateinamerika und Südostasien¹⁾ oder aber infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion eine Reihe von Untersuchungen über die ehemaligen Ostblockstaaten erschienen, wurde die arabische Welt bisher konsequent aus dem Forschungsfokus ausgeblendet. Selbst den Staaten Afrikas südlich der Sahara wurde in der Systemwechselforschung – insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – größere Priorität eingeräumt.²⁾ Was waren bzw. sind die Ursachen hierfür? Nicht unerheblichen Einfluss dürfte die Veröffentlichung des Artikels „Clash of Civilisations“³⁾ von Samuel P. Huntington auf die internationale wissenschaftliche Community ausgeübt haben. Seine Grundthese der Inkompatibilität von Islam und Demokratie und, daraus abgeleitet, der Nicht-Demokratisierbarkeit islamischer Staaten trug maßgeblich dazu bei, dass man letztere als Untersuchungsobjekte nicht weiter in Betracht zog. Unzählige Studien beschäftigten sich mit der Frage: „Ist der Islam mit dem Konzept der Demokratie vereinbar oder nicht?“⁴⁾ Diese Auseinandersetzungen neigen teilweise dazu, zu einer Art von wissenschaftlichem Glaubenskrieg zu werden, so lebhaft und leidenschaftlich wurden die Diskussionen geführt. Demo-

- 1) Z. B.: Guillermo O'Donnell / Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*, Baltimore, London 1986. Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991. Scott Mainwaring / Guillermo O'Donnell / J. Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame/ Indiana 1992.
- 2) Gunter Schubert / Rainer Tetzlaff, *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*, Opladen 1998.
- 3) Samuel P. Huntington, „The Clash of Civilisations“, in: *Foreign Affairs* (72) 3. New York 1993.
- 4) Z.B.: John L. Esposito / John O. Voll, *Islam and Democracy*, New York 1996. Elie Kedourie, *Democracy and Arab Political Culture*, London 1994. Ghassan Salamé, *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*, London / New York 1994. Nazih N. Ayubi, „Islam and Democracy“, in: David Potter / David Goldblatt / Margaret Kiloh / Paul Lewis, *Democratization*, Cambridge 1997. James Piscatori, *Islam, Islamists, and the Electoral Principle in the Middle East*, International Institute for the Study of Islam in the Modern World (ISIM). Leiden 2000.

kratietheoretiker und islamische Gelehrte, Soziologen und Sicherheitsberater bestimmten den Diskurs. Die Aufgabe der Transformationsforschung wäre es gewesen, den Untersuchungsfokus wieder auf eine nüchterne und sachliche Grundlage zu stellen, indem man systematisch Reformfordernisse, Ansatzpunkte und die kulturellen Besonderheiten der Region umfassend aufarbeitete und versuchte, mögliche Wege der demokratischen Systemtransformation für die MENA-Staaten aufzuzeigen. Auf dieses Forschungsdefizit wies auch Sigrid Faath bereits zu Ende der neunziger Jahre hin.⁵⁾

5) Sigrid Faath, „Systemtransformation als Forschungsgegenstand. Allgemeine Aspekte und das Fallbeispiel Arabische Welt“, in: Sigrid Faath / Hanspeter Mattes, *wuquf 12: Politische Opposition in Nordafrika*, Hamburg 1999. S. 189–252, S. 227f.

Demgegenüber leiteten die Anschläge vom 11. September 2001 eine neue Ära der internationalen Beziehungen ein. Ab diesem Zeitpunkt wurde der islamischen Welt naturgemäß größere Aufmerksamkeit geschenkt. Die islamischen Staaten wurden Inhalt zahlreicher akademischer Arbeiten, allen voran solcher politikwissenschaftlichen Charakters. Hierbei konzentriert sich die Terrorismusforschung vorrangig auf sicherheitspolitische Fragen der Bekämpfung von internen und externen Gefahren, die der westlichen Welt durch den islamistischen Terrorismus drohen. Mit dem Projekt der Greater Middle East Partnership Initiative George W. Bushs und dem Ansatz, mit Hilfe der Demokratisierung der arabischen und islamischen Staaten die Wurzel des Terrorismus zu bekämpfen, wird der *War on Terrorism* nicht mehr nur an der Heimatfront geführt.

Die ambivalenten Erfolge im Zuge der Irakintervention der USA werfen zahlreiche Fragen auf. Nach den Aussagen Amr Mussas, Ägyptens Vertreter in der Arabischen Liga, steht der Irak kurz vor einem Bürgerkrieg, welcher erhebliche Destabilisierungsgefahren für die gesamte Region in sich bergen würde. Waren diese Risiken nicht vorhersehbar? Wirkt es nicht naiv, ein Konzept, welches sich in anderen Teilen der Welt bewährt hat, einer fremden Kultur mit abweichenden historischen Wurzeln oktroyieren zu wollen? Kann man gewachsene gesellschaftliche Strukturen, kulturelle Werte, das Fehlen demokratischer Erfahrung und die Tatsache, dass zahlreiche autoritäre Regime der Region jahrzehntelang von den USA selbst protegiert wurden, bei einem solchen grundsätzlich noblen Vorhaben außer Acht lassen? Hat man bewusst oder unbewusst den seit Jahren

kontinuierlich anwachsenden Antiamerikanismus in den arabischen Gesellschaften ignoriert?⁶⁾ Hätte man nicht Akteure aus der Region an der Ausarbeitung des Konzepts des Broader Middle East beteiligen sollen?⁷⁾

Für die fortwährende Marginalisierung der MENA-Region in der internationalen Politik als de facto nicht demokratisierbar muss die irakische Bevölkerung nun einen hohen Preis zahlen. In der vorliegenden Analyse wird die These vertreten, dass islamische Staaten durchaus demokratisierbar sind, jedoch kulturelle und gesellschaftliche Besonderheiten beachtet werden müssen. Galten katholische Gesellschaften im 19. Jahrhundert als sehr sperrig gegenüber Demokratisierungsbestrebungen, erschienen ihre Traditionen geradezu als nicht kompatibel mit der demokratischen Idee, so ist es für uns heute selbstverständlich, dass überwiegend katholische Gesellschaften inzwischen erfolgreich ihren Weg zur Demokratie gegangen sind (z.B. Italien, Spanien, Portugal).

■ Einleitung eines Systemwechsels aus transformationstheoretischer Sicht

Die Transitionsforschung hat in der Vergangenheit Theorieansätze und Analyserahmen entworfen, die auch auf die arabische Welt anwendbar sind. Systemtheoretische, strukturalistische, kulturalistische und handlungstheoretische Ansätze bieten zahlreiche Anknüpfungspunkte zur Untersuchung politischer Systeme weltweit.⁸⁾ Zu Beginn einer Systemanalyse stellt sich stets die Frage des speziellen Transitionsmodus, d.h. die Frage, auf welche Art und Weise ein spezifischer Systemwechsel eingeleitet wurde. Bei der Einleitung der politischen Transition lassen sich vier idealtypische Formen unterscheiden, nämlich solche

- durch das herrschende autoritäre Regime selbst, d.h. Transition ‚von oben‘;
- durch Pakte zwischen Reformern des herrschenden Regimes und Softlinern aus der Opposition;
- durch Revolution und Sturz des herrschenden Regimes, d.h. Transition ‚von unten‘;
- durch Neugründung von Staaten.

Das bisherige Scheitern der Etablierung einer demokratischen Ordnung im Irak lässt die dritte der aufgelisteten Varianten für die arabische Welt als zweifelhaft erscheinen. Die nachfolgende Analyse will den

6) Sigrid Faath (Hrsg.), *Anti-amerikanismus in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Formen, Dimensionen und Folgen für Europa und Deutschland*, Mitteilungen 68 des Deutschen Orient-Instituts (DOI), Hamburg 2003.

7) ICG, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*. Brussels/ Amman. 7. Juni 2004. <http://www.crisisweb.org>. Khaled Al-Hroub, „Kuhhandel mit der arabischen Welt. Unlautere Kompromisse entwerfen die westliche Reforminitiative“, in: *Internationale Politik* 7/2004, S. 18–25.

8) Wolfgang Merkel, „Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?“, in: Wolfgang Merkel, *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen 1996, S. 303–332.

Blick auf Ägypten richten. Dabei sollen die Chancen eines Systemwechsels der Variante 1 für die MENA-Region erörtert werden.

■ Ägypten – Ansätze einer demokratischen Systemtransformation

Die Arabische Republik Ägypten (Al-Jumhuriyat Misr Al-Arabiya) definiert sich selbst als Mutter der arabischen Welt (Umm Al-Dunya Al-Arabiya) und zugleich als deren Zentrum mit überregionalem Führungsanspruch.

Sollte die in jüngster Zeit beobachtbare Reformbereitschaft Mubaraks Erfolge zeigen, könnte sich dieser Weg der demokratischen Transformation als Vorbild für die gesamte Region erweisen. Mittels einer Analyse der gesetzlichen Rahmenbedingungen sollen die Möglichkeiten und Grenzen politischen Handelns aufgezeigt, Defizite hervorgehoben und Reformfordernisse im institutionellen Bereich herausgearbeitet werden. Im Anschluss sollen notwendige Reformen unter Heranziehung der verschiedenen Theorieansätze der Systemwechselforschung begutachtet werden. Der Anspruch auf eine umfassende Beachtung aller relevanten Aspekte im demokratischen Transformationsprozess wird nicht erhoben. Vielmehr sollen Denk- und Lösungsansätze knapp aufgezeigt werden.

■ Demokratiekriterien nach Robert A. Dahl

Die Bandbreite politischer Systeme lässt sich grundsätzlich weit strecken. Aus diesem Grund einigte man sich in der Transitionsforschung auf einen ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ institutioneller Garantien, welcher die Kennzeichnung ‚demokratisch‘ für ein zu untersuchendes System gestattet.⁹⁾ Robert A. Dahl arbeitete hierfür sieben Kriterien heraus. Diese dienen in der Transitionsforschung allgemein als Forschungsgrundlage.¹⁰⁾ Dahl zählt folgende institutionelle Garantien auf, die für das Funktionieren einer Demokratie, welche er Polyarchie nennt, essenziell sind:

a) Gewählte Vertreter: Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung erfolgt über Wahl und Abwahl der politischen Repräsentanten.

9) Friedbert W. Rüb, „Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen“, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen 1996, S. 111–140, S. 112.

10) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven. 1971. Ders., *Democracy and its Critics*, New Haven / London 1989.

- b) Freie Wahlen: Wahl und Abwahl politischer Repräsentanten erfolgt durch freie und regelmäßige Wahlen.
- c) Allgemeines aktives Wahlrecht: Alle Bürger ab einer bestimmten Altersgrenze haben das Recht, sich an freien und regelmäßigen Wahlen zu beteiligen. Niemand darf wegen seiner Abstammung, seines Geschlechts, seiner Meinung u.ä. benachteiligt werden.
- d) Allgemeines passives Wahlrecht: Jeder hat das Recht, sich wählen zu lassen. Die Altersgrenze hierfür kann sich vom aktiven Wahlrecht unterscheiden.
- e) Meinungsfreiheit: Jeder Bürger hat das Recht, sich frei zu äußern. Dies beinhaltet die Möglichkeit, die politischen Repräsentanten, die herrschende Ideologie, die sozioökonomische Ordnung und die Regierung zu kritisieren, ohne dafür bestraft oder in seinen Rechten eingeschränkt zu werden.
- f) Informationsfreiheit: Jeder Bürger hat das Recht, sich frei zu informieren und zu diesem Zwecke verschiedene Quellen zu benutzen, die es geben muss und die durch Gesetze geschützt sind.
- g) Vereinigungsfreiheit: Um seine jeweiligen Interessen und Normen zu fördern, muss jeder das Recht haben, sich zu vereinigen, Organisationen und/oder politische Parteien zu gründen.

Als achtetes Kriterium soll die Gewährleistung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative in die Prüfung eingefügt werden. Nach Montesquies Gewaltenteilungsmodell ist es für die Freiheit im Staate notwendig, dass die Staatsgewalten nicht nur in der Hand einer Person oder kleinen Gruppe liegen. Die Staatsgewalten müssen sich durch gegenseitige *checks and balances* kontrollieren können, damit die Macht des Staates auf ein legitimes Maß gegenüber dem Bürger begrenzt bleibt.¹¹⁾

■ Gewählte Vertreter

Gemäß Art. 141 der Ägyptischen Verfassung (ÄV) vom 11.09.1970 in der Fassung vom 22.05.1980 ernannt der Präsident der Republik den Vorsitzenden des Ministerrates, seine Stellvertreter, die Minister und ihre Stellvertreter und beruft sie ab. Demnach wird die Regierung nicht von der Parlamentsmehrheit gewählt, sondern vom Staatspräsidenten ernannt und abberufen. Das Kriterium der Kontrolle und der

11) Charles-Louis de Secondat de Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1748.

Verantwortlichkeit der Regierung durch Wahl ist daher nicht erfüllt. Jedoch besteht die verfassungsrechtliche Möglichkeit des Parlaments (Majlis Al-Sha'ab), gemäß Art. 126 ÄV, gegen die Regierung einen Misstrauensantrag zu stellen. Bei dessen Annahme muss die Regierung oder müssen einzelne Minister zurücktreten. Die Möglichkeit einer Abwahl der Regierung ist zumindest theoretisch gegeben. Man könnte behaupten, dass der Staatspräsident die eigentliche Regierung des Landes verkörpert. Gemäß Art. 73 ÄV ist der Präsident das Staatsoberhaupt und verwirklicht in seiner Person die Souveränität des Volkes. Bis 2005 wurde der Präsidentschaftskandidat gemäß Art. 76 ÄV von der Volksversammlung nominiert und den Bürgern in einem Referendum vorgeschlagen. Erstmals in der Geschichte Ägyptens fanden auf Druck der USA am 7. September 2005 Präsidentschaftswahlen statt. Aufgrund einer Verfassungsänderung wurde der Weg zu kompetitiven Wahlen eröffnet. Neben Mubarak kandidierten 14 weitere Persönlichkeiten um das höchste Amt im Staat. Auch wenn für wenige überraschend der alte auch der neue Staatspräsident wurde, war es noch vor einem Jahr undenkbar, dass sich Mubarak zu einem solchen Schritt bewegen lassen würde. Nach offiziellem Wahlergebnis votierten 88 Prozent der Wahlberechtigten für ihn.

Definiert man den Staatspräsidenten als die Regierung des Landes, so kann erfreulicherweise seit der Verfassungsänderung das Dahlsche Kriterium der Wahl und Abwahl der Staatsleitung als erfüllt betrachtet werden.

■ Freie Wahlen

Gemäß Art. 87 S. 3 ÄV werden die Abgeordneten der Volksversammlung in direkten, geheimen und allgemeinen Wahlen gewählt. Dabei fällt auf, dass das Adjektiv ‚frei‘ schon im Verfassungstext fehlt. Gemäß Art. 87 S. 6 ÄV ist der Staatspräsident zudem befugt, zehn Parlamentsmitglieder zu ernennen.

In Ägypten finden seit 1976 regelmäßige Wahlen zur Volksversammlung statt. Obschon die ÄV den Wahlen nicht explizit die Eigenschaft ‚frei‘ zuordnet, soll im Folgenden geprüft werden, ob die Wahlen dennoch de facto frei abgehalten werden.

Nach der Kritik an den als manipuliert geltenden Parlamentswahlen von 1995 hatte Präsident Mubarak

für 2000 saubere und faire Wahlen angekündigt. Allerdings ist das Bekenntnis des Präsidenten zu sauberen und fairen Wahlen nicht primär als selbst erlangte Erkenntnis in eine in politischen Systemen der westlichen Demokratien einzuhaltende Unabdingbarkeit einzustufen. Vielmehr ist sie als aufgezwungene Reaktion dank eines Urteils des Obersten Verfassungsgerichts vom 8.7.2000 zu werten, in dem die Verfassungswidrigkeit der Wahlüberwachung durch Staatsbedienstete festgestellt und die richterliche Überwachung angeordnet wurde.¹²⁾ Insgesamt ist das Urteil als Ergebnis einer politisch-juristischen Auseinandersetzung zu betrachten, bei der oppositionelle Politiker, Parlament, Regierung, der Staatspräsident und die Justiz gleichermaßen beteiligt waren. Mittels eines Präsidialdekrets wurde die juristische Vorgabe sodann von Mubarak in Gesetzesform gegossen. Das öffnete den Weg für den begrüßenswerten Umstand, dass zum ersten Mal seit dem Bestehen der Arabischen Republik Ägypten Parlamentswahlen unter richterlicher Beobachtung stattfanden. Aus Mangel an genügend juristischem Personal wurden die Wahlen im Oktober und November 2000 zur Majlis Al-Sha'ab in drei Etappen durchgeführt, deren Verlauf in mancherlei Hinsicht bedenklich erschien.

So griffen in der zweiten Wahlrunde, als ein Wahldebakel der regierenden NDP absehbar wurde, regierungsnahen Sicherheitskräfte massiv zugunsten der Regierungspartei in das Wahlgesehen ein. Es erfolgten Übergriffe, die sich in der Regel gegen Anhänger und Sympathisanten der als Unabhängige kandidierenden Muslimbruderschaft (MB) richteten. Besonders in der dritten Wahletappe, als es galt, die drohende Niederlage der NDP und weitere Sitzgewinne der MB zu verhindern, wurden selbst Richter Opfer staatlicher Repression, soweit sie sich in die Konflikte zwischen Polizei und Wählern einmischten. Darüber hinaus ist dem Wahlverlauf anzukreiden, dass das Wahlmonitoring lediglich innerhalb der Wahllokale stattfand und die Stimmauszählung nach wie vor von Staatsbediensteten durchgeführt wurde. Zudem muss das Wahlergebnis dahingehend angezweifelt werden, dass die Wählerlisten nach wie vor bereits verstorbene Wähler enthielten und andererseits noch lebende Wahlberechtigte teilweise nicht

12) Maye Kassem, „The 2000 Elections: New Rules, New Tactics“, in: CPSS, Vol. 25 No. 1/2: Elections in the Middle East. What do they mean? Cairo 2004, S. 38–49, S. 38.

aufgeführt waren. Trotz dieser negativen Gesichtspunkte galten die Wahlen 2000 als die freiesten und fairsten seit langer Zeit. Auch die Präsidentschaftswahlen 2005 konnten ohne größere Zwischenfälle durchgeführt werden. Auch sie wurden international als weitestgehend frei und fair bewertet.¹³⁾

- 13) Gamal Abdelnasser, Political Change in Egypt. The Parliamentary Elections of 2000 and Horizons of Reform, SWP-Studie. Berlin Juli 2001. Reiner Biegel, „Parlamentarische Wahlen 2000 in Ägypten“, in: KAS-Auslandsinformationen 1/01, S. 4-34, S. 16. Assia Boutaleb, „The Parliamentary Elections of the Year 2000 in Egypt: A Lesson in Political Participation“, in: CPSS Vol. 25 No. 1/2: Elections in the Middle East. What do they mean? Cairo 2004, S. 11-25.
- 14) Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies (ACPSS): *The Arab Strategic Report 2002-2003*. Cairo 2003, S. 131.

Somit kann in mehrerer Hinsicht die richterliche Wahlüberwachung als positiver Schritt in Richtung Demokratie gewertet werden. Wahlmanipulationen durch Staatsbedienstete wurden erschwert, kollektive Stimmabgaben ausgeschlossen und der Wahlstimmenkauf durch erstmals gesicherte geheime Stimmabgabe als zweifelhaftes Wahlkampfmittel entkräftet.

Das Dahlsche Kriterium der regelmäßigen Wahlen ist in Ägypten erfüllt. Dagegen kann die von Dahl geforderte Freiheit, welche die Manipulation der Wahlergebnisse ausschließt, noch nicht beobachtet werden.

■ Allgemeines aktives Wahlrecht

Das aktive Wahlrecht besitzen in Ägypten gemäß Art. 62 ÄV alle Männer und Frauen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Um in Ägypten an Parlamentswahlen als Wähler teilnehmen zu können, müssen sich die im Wahlregister geführten Wahlberechtigten in Wählerlisten eintragen. Dies erfolgt auf Polizeistationen und ist auf die Monate November, Dezember und Januar begrenzt.¹⁴⁾ Dem Wähler obliegt es, sich zu entscheiden, an welchem Ort er sich ins Wahlregister aufnehmen lässt. Er kann wählen zwischen Geburtsort, Hauptwohnsitz oder Arbeitsplatz. Diese verschiedenen Möglichkeiten führten in der Vergangenheit immer wieder zu falschen Wählerlisten, da manche Wähler doppelt, andere gar nicht geführt wurden. Es existierte keinerlei Koordination zwischen den verschiedenen Ministerien und öffentlichen Stellen. Der Wahlmanipulation wurde Tür und Tor geöffnet. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, begann 2001 die Implementierung eines computergesteuerten Registrierungsprogramms, das die Wähler anhand ihrer Personalausweis-Nummer ins Wahlregister aufnimmt.

Die Behinderung ‚islamistisch‘ aussehender Wähler beim Betreten der Wahllokale muss als Verletzung des Dahlschen Grundsatzes, wonach niemand wegen

seiner Religion oder Meinung beim aktiven Wahlrecht benachteiligt werden darf, betrachtet werden. Zwar steht nach der Verfassung grundsätzlich allen Ägyptern das allgemeine aktive Wahlrecht zu. Allerdings werden in der Praxis bestimmte Wählergruppen bei der Ausübung ihres Wahlrechts behindert. Das dritte Dahlsche Kriterium kann somit nur als partiell erfüllt betrachtet werden.

■ Allgemeines passives Wahlrecht und das Wahlsystem

Das ägyptische Parlament wird gemäß Art. 87 ÄV in direkten, geheimen und allgemeinen Wahlen vom Volk gewählt. Gemäß Art. 62 ÄV steht das passive Wahlrecht grundsätzlich allen Bürgern zu. Gemäß Art. 87 muss die Zahl der Abgeordneten mindestens 350 betragen (derzeit 454), von denen laut Verfassung mindestens 50 Prozent Arbeiter und Bauern sein müssen.

Das Wahlsystem ist durch die Gesetze Nr. 38/1972 über die Volksversammlung und Nr. 73/1956 zur Regelung der Ausübung der politischen Rechte geregelt. Diese wurden mehrmals geändert und ergänzt, zuletzt durch Gesetz Nr. 188/1986, welches eine Mehrheitswahl von Direktmandaten und eine Verhältniswahl nach Parteilisten vorsah. Zuvor durften Bewerber laut Gesetz Nr. 114/1984 nur auf Parteilisten kandidieren.¹⁵⁾ Die Aufstellung von Listen war den zugelassenen Parteien vorbehalten. Es wurde eine Acht-Prozent-Hürde für den Einzug ins Parlament festgelegt. Die Stimmen der Parteien, die diese Hürde nicht überspringen konnten, wurden der stärksten Partei zugeschlagen. Das kam de facto der regierenden NDP zugute. Neben den durch Verhältniswahlrecht ermittelten Listenkandidaten werden seit 1986 auch parteiunabhängige Direktkandidaten in den neu eingeteilten 48 Wahlkreisen durch Mehrheitswahlrecht bestimmt. Der Grund hierfür war, dass das Oberste Verfassungsgericht das reine Listenwahlrecht aufgrund der Benachteiligung des Individuums für verfassungswidrig hielt. Der Direktkandidat musste, um im ersten Wahlgang einen Parlamentssitz zu erringen, 20 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen.

Der Verfassungsgerichtshof erklärte am 19.5.1990 erneut einige Bestimmungen des Gesetzes Nr. 188/

15) Noha El-Mikawy, *The Building of Consensus in Egypt's Transition Process*, Kairo 1999. S. 74.

1986 für verfassungswidrig. Er forderte die Erarbeitung eines neuen Wahlgesetzes. Daraufhin wurden das Listenwahlrecht und die Acht-Prozent-Hürde abgeschafft. Seither werden in jedem der neu eingeteilten 222 Wahlkreise zwei Direktkandidaten, wovon einer Arbeiter oder Bauer sein muss, in zwei Wahlgängen nach der Mehrheitswahl ermittelt. Erhält ein Kandidat im ersten Wahlgang nicht die absolute Mehrheit, wird ein zweiter Wahlgang erforderlich, bei dem nur die Kandidaten, die als Arbeiter bzw. Bauern und/oder als Angehörige anderer Berufe (arab. *fi'at*) im ersten Wahlgang das beste Ergebnis erzielten, kandidieren dürfen. Sind dies zwei Vertreter der *fi'at*, so muss der zweitbeste zugunsten eines Arbeiters bzw. Bauern seine Kandidatur aufgeben.

Die Abschaffung des Verhältniswahlrechts in Verbindung mit der Kandidatur auf Parteilisten muss gerade für kleine bzw. neue politische Parteien als äußerst nachteilig gewertet werden, da diese kaum in der Lage sind, in einem Wahlkreis auf einen Kandidaten die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu vereinen. Die Rückkehr zum *the winner takes all*-Prinzip begünstigt finanzkräftige und populäre Einzelpersonen. Konnte die Opposition im Parlament von 1987 noch 23 Prozent der Sitze gewinnen, ist sie in der Majlis Al-Sha'ab von 2000 mit nur noch knapp 14 Prozent vertreten.

Durch Referendum vom 25. Mai 2005 wurde die Verfassungsänderung zur Einführung von Präsidentschaftswahlen vom Volk gebilligt. Allerdings sind die Voraussetzungen, welche die Kandidaten im Vorfeld erfüllen müssen, sehr restriktiv, weswegen die Opposition zum Boykott der Volksabstimmung aufrief. Zu unterscheiden ist zwischen parteigebundenen und unabhängigen Kandidaten. Nur Parteien, welche bereits fünf Jahre lizenziert sind und über mindestens fünf Prozent der Sitze sowohl im Parlament als auch im Shura-Rat verfügen, dürfen Kandidaten nominieren. Weit schwieriger gestaltet sich die Kandidatur unabhängiger Bewerber. Diese müssen im Vorfeld insgesamt 250 schriftliche Empfehlungen gewählter Repräsentanten vorweisen. Davon 65 aus der Volksversammlung, 25 aus dem Shura-Rat und je zehn aus den Lokalräten 14 verschiedener Provinzen. Da bislang die regierende NDP alle gewählten Institutionen dominiert, wird für unabhängige Bewerber eine Kan-

didatur nahezu unmöglich. Weswegen von Seiten der parlamentarischen und der außerparlamentarischen Opposition die Einführung kompetetiver Präsidentschaftswahlen bereits als Scheinreform bezeichnet wurde, welche lediglich für die nächsten Wahlen 2011 die Kandidatur des Präsidentensohns Gamal Mubarak und dessen Aufstieg zum Staatsoberhaupt vorbereiten soll. Doch bleibt es abzuwarten, wie sich das politische Leben Ägyptens bis dahin entwickelt.

■ Meinungsfreiheit

Laut Art. 47 ÄV ist die Meinungsfreiheit garantiert, da Selbstkritik und konstruktive Kritik eine Sicherheit für das Vaterland bilden. Im Zuge der Verfassungsänderung von 1980 wurde die Presse neben Exekutive, Legislative und Judikative in Art. 206 zur so genannten vierten Gewalt erklärt.¹⁶⁾ Art. 48 ÄV gewährleistet die Pressefreiheit. Zensur, Abmahnung und Verhaftung von Journalisten und die Suspendierung oder Einstellung von Zeitungen ist nur im Ausnahmezustand zulässig. In den Art. 206–211 ÄV wird die Unabhängigkeit und Bedeutung der Presse nochmals hervorgehoben. Gemäß Art. 209 können öffentliche und private Körperschaften sowie politische Parteien Presseerzeugnisse herausgeben.

Seit der Ermordung Sadats im Jahre 1981 herrscht in Ägypten der Ausnahmezustand. Seither wird das Land durch Notstandsgesetze regiert. Im Gesetz Nr. 162 von 1958 sind die Bedingungen zur Ausrufung des Notstandes geregelt.¹⁷⁾ So gestattet Art. 3 die Zensur der Presse sowie die Auflösung und das Verbot von Zeitungen. Durch Gesetz 96/1996 wurde Gesetz 148/1980 über die Pressegewalt (Sultat Al-Sihafa) revidiert. Wie schon die Verfassung, schwört das Gesetz Journalisten auf den Dienst fürs Vaterland und auf den Respekt vor den Grundlagen der ägyptischen Gesellschaft ein. Vergehen gegen die Normen des Gesetzes werden mit Strafen bedroht.

Zudem muss die Herausgabe einer Zeitung zuerst beantragt und sodann vom Obersten Presserat genehmigt werden. Dieser wird vom Shura-Rat dominiert. Das gültige Pressegesetz verschärfte die Strafen für Journalisten für die Verbreitung falscher Informationen oder für Diffamierung erheblich. So wurden 1999 zahlreiche Chefredakteure oppositioneller Par-

- 16) Awad Mohammad El-Morr / Adel Omar Sherif, Separation of Powers and Limits on Presidential Powers under the Egyptian Constitution. in: Kevin Boyle / Adel Omar Sherif, (Hrsg.), *Human Rights and Democracy. The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt*, London / Den Haag / Boston 1996, S. 63–74, S. 63.
- 17) Seif A. El-Islam, Exceptional Laws and Exceptional Courts, in: Bernard-Maugiron / Dupret, *Egypt and its Laws*, London / Den Haag / New York 2002, S. 359–376, S. 363.

- 18) The Egyptian Organization for Human Rights (EOHR): The Effect of the Emergency Law on the Human Rights Situation in Egypt 1992–2002. Cairo 2003, S. 25. <http://www.eohr.org/report/2003/emergency.HTM> (10.09.2004)
- 19) W. Rady / K. El-Zoheiri, „Press Law“, in: Bernard-Maugiron / Dupret, S. 345–357, S. 349.
- 20) Marion Wille, *Das Ende einer liberalen Hoffnung. Ägyptische Journalisten und Rechtsanwälte zwischen demokratischer Verantwortung und politischer Resignation*, Münster 2004. S. 257.

teizeitungen unter dem Vorwurf der Verleumdung zu Gefängnisstrafen verurteilt.¹⁸⁾ Auch die jüngste Modifizierung von Art. 86 des Ägyptischen Strafgesetzes stellt eine Gefährdung der Pressefreiheit dar. Diese Vorschrift stellt jeden Akt unter Strafe, der eine Gefährdung der Verfassungsvorschriften oder jedes anderen Gesetzes darstellt oder der staatliche Institutionen in ihren Funktionen behindert. Eine Differenzierung zwischen Terrorismus und friedlichen oppositionellen Aktionen, um Regierungspolitik zu kritisieren, ist in dieser Vorschrift nicht enthalten. Daher überraschte es nicht, dass im Zuge der Demonstrationen gegen die Irak-Intervention der USA in Kairo alleine im März 2003 69 Personen, darunter Journalisten, aufgrund dieser Vorschrift verhaftet, für einen Monat in Gewahrsam genommen und teilweise dem Obersten Staatssicherheitsgericht überstellt wurden. Die Meinungs- und Pressefreiheit ist derzeit in Ägypten mitnichten gewährleistet.

■ Informationsfreiheit

Gemäß Art. 210 ÄV haben Journalisten das Recht auf Erlangung von Nachrichten und Informationen. Gemäß Art. 8 und 9 des Pressegesetzes von 1996 wird dieses Recht noch einmal bestätigt, und Behinderungen von Journalisten bei der Informationsbeschaffung werden untersagt.¹⁹⁾ Grundsätzlich ist der Zugang zu Presseerzeugnissen, Satellitenprogrammen und Internetangeboten in Ägypten gegeben. Indes sind Einschränkungen der Informationsfreiheit vor allem im Umgang des Staates mit der Oppositionspresse beobachtbar.²⁰⁾ Das sechste Dahlsche Kriterium kann auch nur als teilweise erfüllt angesehen werden.

■ Vereinigungsfreiheit

Gemäß Art. 55 ÄV haben alle Bürger das Recht, in Übereinstimmung mit dem Gesetz Vereinigungen zu bilden. Demgegenüber ist der Zusammenschluss zu Vereinigungen, deren Aktivitäten der gesellschaftlichen Ordnung widersprechen, die geheim sind oder militärischen Charakter tragen, verboten. An dieser Stelle soll das Dahlsche Kriterium der Vereinigungsfreiheit für den Fall politischer Parteien untersucht werden, da sie neben NGO's die Hauptakteure der politischen Opposition im Lande sind.

■ Das Parteiengesetz Nr. 40/1977

Bis zur Änderung des Parteiengesetzes im Juli 2005 nannte Art. 4 die Gründungsvoraussetzungen einer Partei. Zunächst musste jede Partei folgende Grundsätze zwingend beachten:

- die Shari'a als Hauptquelle der Gesetzgebung;
- die Grundsätze der Revolutionen vom 23.7.1952 und 15.5.1971;
- die Grundsätze der nationalen Einheit, des sozialen Friedens, des sozialistischen Systems und der sozialistischen Errungenschaften.

Seit der Gesetzesänderung dürfen Parteiprogramme diesen Grundsätzen nun aber entgegenstehen. Nach wie vor müssen sich die Parteien jedoch programmatisch von anderen Parteien unterscheiden. Sie dürfen sich bei ihrer Gründung nicht auf die Zugehörigkeit zu bestimmten Klassen, Konfessionen, Gruppen oder Regionen berufen. Außerdem darf eine politische Partei kein ‚Ableger‘ einer ausländischen Partei oder Organisation sein, ebensowenig ohne Genehmigung der Regierung Kontakt zum Ausland pflegen.

Im Dezember 1992 wurde vom Parlament eine Änderung des Parteiengesetzes verabschiedet, welche den Strafrahmen bei Verletzung des Gesetzes von einer maximalen Geldstrafe von LE 500 auf eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren, aber nicht unter einem Jahr erhöhte. Gesetz 40/1977 schränkt die Gründungsfreiheit politischer Parteien, welche in Art. 55 ÄV garantiert wird, erheblich ein. Parteien sind nicht nur untersagt, wenn sie Konfessionen, soziale Klassen oder regionale Herkunft zur Grundlage haben. Die größte Einschränkung, die das Parteiengesetz vornimmt, liegt vielmehr in der generalklauselartigen Forderung nach der Unterscheidbarkeit von Parteiprogrammen bereits zugelassener Parteien. Zum Einen ist dieses Kriterium sehr dehnbar, zum Anderen kann so jede zugelassene Partei eine Neuzulassung verhindern. Hierfür muss sie nur die Programmpunkte der antragenden Partei in ihr eigenes Parteiprogramm aufnehmen.

■ Das Parteienkomitee

Durch das Parteiengesetz wurde ein Komitee für Parteiangelegenheiten geschaffen, welches dem Shura-Rat angegliedert ist und dem die gemäß Art. 7 Gesetz

40/1977 erforderlichen Zulassungsanträge zur Entscheidung zugeleitet werden.

Ein Antrag auf Zulassung einer Partei musste bis Juli 2005 von mindestens 50 Gründungsmitgliedern gestellt werden, von denen sich mindestens 50 Prozent als Arbeiter oder Bauern ausweisen müssen. Zudem müssen mindestens 20 Parlamentarier die Gründung unterstützen.²¹⁾ Durch die Gesetzesänderung sind nun 1000 Gründungsmitglieder aus zehn Provinzen erforderlich.

21) Ninette S. Fahmy, *The Politics of Egypt. State – Society Relationship*, London / New York 2002. S. 77.

22) Ahmed Abdel Hafez, „Egypt’s Judicial System and the Political Parties“, in: *Small Political Parties in the Egyptian Political System*, Unveröffentlichter Bericht der Gemeinschaftskonferenz von KAS und Al Ahram Center for Political and Strategic Studies (ACPSS). Cairo 2003, S. 149–172, S. 150.

23) Omaia Elwan, „Überblick über die Entwicklung des ägyptischen Staatsrechts seit den 70er Jahren“, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Hamburg 1990 Heft 3, S. 297–327, S. 304.

Das Parteienkomitee setzt sich gemäß Art. 8 Gesetz Nr. 40/1977 zusammen aus dem Vorsitzenden des Shura-Rates, dem Parlamentspräsidenten, dem Justizminister, dem Innenminister, dem Staatsminister für Fragen der Volksversammlung sowie drei parteilosen ehemaligen Gerichtspräsidenten, die vom Staatspräsidenten per Dekret ernannt werden. Dieses Komitee ist somit nicht unabhängig, sondern Teil der Exekutive.

Aufgrund des Zulassungsantrags hat das Parteienkomitee zu entscheiden, ob eine politische Partei offiziell zugelassen wird. Komiteeentscheidungen werden mit der Mehrheit der Stimmen getroffen.²²⁾ Diese Entscheidungen wirken willkürlich. Klare Kriterien der Urteilsfindung des Parteienkomitees sind nicht eindeutig ersichtlich. Ergibt innerhalb von drei Monaten keine Entscheidung über den Zulassungsantrag, so gilt er als abgelehnt.²³⁾ Bekannte islamistische und kommunistische Parteien erhielten bislang noch keine Zulassung. Doch unter den abgelehnten Parteien finden sich auch andere politische Richtungen wieder. Häufigster Ablehnungsgrund des Parteienkomitees ist die fehlende Unterscheidbarkeit des Programms von dem anderer Parteien. Insgesamt wurden bis Juli 2005 21 politische Parteien zugelassen (siehe Tabelle auf der nächsten Seite) und 63 Gründungsanträge abgelehnt.

Das Parteienkomitee entscheidet nicht nur über die Zulassung politischer Parteien. Vielmehr überwacht es auch das Verhalten bereits legalisierter Parteien. Treten innerhalb einer Partei beispielsweise Streitigkeiten um den Parteivorsitz auf oder kritisiert eine Partei das herrschende Regime allzu offen, so verbietet das Komitee der betreffenden Partei die politische Tätigkeit bis zur Klärung der Streitigkeiten. Nach Abdel Razeq birgt dies eine erhebliche Gefahr für den Demokratisierungsprozess Ägyptens: „I believe that

■ In Ägypten zugelassene Parteien (Stand Juli 2005)

Vollständiger Parteiename	Gründung/ Zulassung	Parteichef/ Generalsekretär	Parteiorgan	Politische Ausrichtung
Nationaldemokratische Partei (NDP)	1978	Hosni Mubarak/ Safwat El Sherif	Al-Mayo (wöchentlich)	Zentristisch (wirtschafts-) liberal
Neue Wafd Partei (kurz: <i>Al-Wafd</i>)	1977	Dr. Numan Goma	Al-Wafd (täglich)	Rechts-liberal
Sozialistische Partei der Liberalen (kurz: <i>Al-Ahrar</i>)	1976	Helmy Salem	Al-Ahrar (wöchentlich)	Rechts mit islamistischen Strömungen
Sozialistische Partei der Arbeit (kurz: <i>Al-'Ama</i>)	1978	Ibrahim Shukri	Al-Shaab (2x pro Woche)	Islamistisch/ nationalistisch
National-Progressive Unionistische Samm- lungspartei (kurz: <i>Al- Tagammu Al Watani</i>)	1976	Refaat El Said/ GS Hussein Abdel Razeq	Al-Ahaly (wöchentlich)	Links (sozialistisch/ marxistisch)
Arabisch-Demokratische Nasseristische Partei (ADNP)	1992	Diyaa Eddin Dawoud	Al-Arabi (wöchentlich)	Links, panarabisch
Umma-Partei	1984	Ahmed Al-Sabahi	Al-Umma	nationalis- tisch/isla- misch-funda- mentalistisch
Partei Junges Ägypten (kurz: <i>Misr Al-Fatah</i>)	1990	Ahmed Sonbul	Al-Watani (wöchentlich)	Links (sozia- listisch/mar- xistisch)
Partei der Grünen	1991	Abdel Moneiom Al Assar	Al-Khodar (unregelmäßig)	Schutz der Umwelt
Demokratisch-Unionis- tische Partei (kurz: <i>Al-Ittihad</i>)	1990	Ibrahim (Abdel Moneim) Turk	Al-Nil (unregelmäßig)	undefiniert/ Vereinigung mit dem Sudan
Arabische Sozialistische Partei Ägyptens (kurz: <i>Misr Al-Arabi</i>)	1992	Mehrere Kon- kurrenten	Al-Misr (wöchentlich)	Links
Demokratische Volks- partei (<i>Al-Sha'ab Al-dimuqrati</i>)	1992	Anwar Afifi	Al-Alam Al- Dimukratiya (wöchentlich)	Populistisch
Partei für Soziale Gerechtigkeit (kurz: <i>Al-Adala</i>)	1993	Mehrere Kon- kurrenten		Freiheitlich
Partei der Solidarität (kurz: <i>Al-Takaful</i>)	1995	Osama Shaltut	Al-Takaful (unregelmäßig)	Soziale Solidarität

Vollständiger Parteiename	Gründung/ Zulassung	Parteichef/ Generalsekretär	Parteiorgan	Politische Ausrichtung
Partei der nationalen Eintracht (<i>kurz:</i> <i>Al-Wefaq</i>)	2000	Ahmed Shoheid		Nasseristisch
Ägypten-2000-Partei (<i>Al-Misr 2000</i>)	2000	Fawy Ghazal	Unregelmäßig	?
Partei der Demokra- tischen Generation (<i>Al-Geel Al-Dimuqrati</i>)	2001	?	?	?
Freie Soziale Verfas- sungspartei (<i>kurz:</i> <i>Al Dustury</i>)	2004	Mamdouh Kenawy	Noch keine	Liberal
Tomorrow Party (<i>Al-Ghad</i>)	2004	Ayman Nour/ Makram Ebeid	Al-Ghad	Säkular / Liberal / Soziale Markwirt- schaft
Peace Democratic Party	2005	Ahmed El-Fadaly	?	Islamisch
Egypt Youth Party	2005	?	?	?

the phenomenon of the interference of the Parties Committee in its (the parties') internal policy, freezing it, and deactivating its journals, destroys the democratic experience in Egypt.²⁴⁾

24) Hussein Abdel Razeq, „Egypt's Small Parties & their Internal Crises“, in: KAS & ACPSS, S. 87–121, S. 115.

25) ACPSS: Arab Strategic Report 2001–2002. Cairo 2002, S.142.

Gegenwärtig ist folgenden Parteien durch das Komitee die Tätigkeit untersagt: Arbeiterpartei (Al-'Amal), Partei Junges Ägypten (Misr al-Fatah), Arabische Sozialistische Partei Ägyptens (Misr Al-Arabi), Soziale Gerechtigkeitspartei (Al-Adalah Al-Ijtimaia), Demokratische Volkspartei (Al-Sha'ab Al-Dimuqrati) und Partei der nationalen Eintracht (Al-Wefaq).²⁵⁾

■ Das Parteiengericht

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes Nr. 40/1977 stand Betroffenen nach Ablehnung einer beantragten Zulassung als politischer Partei ein zweistufiger Rechtsweg offen. Zunächst konnten sie Klage beim Verwaltungsgericht erheben, und im Falle einer erneuten Ablehnung stand ihnen die Berufung beim Obersten Verwaltungsgericht offen. Letzteres sprach dem Verwaltungsgericht jedoch die Zuständigkeit ab. Es verwies zu regelnde Fälle an ein neu geschaffenes Parteiengericht, gegen dessen Ur-

teile dem Betroffenen keinerlei Rechtsmittel mehr bleiben.

Das Parteiengericht ist eine dem Staatsrat angegliederte Kammer und setzt sich aus fünf Staatsratsmitgliedern sowie fünf vom Justizminister ernannten Personen zusammen. Das Parteiengericht untersteht dem Staatsratspräsidenten. Die Zusammensetzung des Gerichts und seine Abhängigkeit von der Exekutive verletzt nach Meinung ägyptischer Juristen die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz. Das Oberste Verfassungsgericht Ägyptens bestätigte jedoch die Verfassungsmäßigkeit des Parteiengerichts. Insgesamt hat das Gericht in neun Fällen gegen die Entscheidung des Parteienkomitees geurteilt und klagende Parteien zugelassen. Andererseits bestätigte es in 22 Fällen das Komitee.

Häufigster Ablehnungsgrund des Parteienkomitees bei Zulassungsanträgen ist, wie bereits erwähnt, die Tatsache, dass das Programm der antragenden Partei sich nicht von denen bereits zugelassener Parteien unterscheidet. Eine politische Voreingenommenheit des Parteiengerichts ist vor allem bei Parteienanträgen aus dem Lager des politischen Islam feststellbar. Wie z.B. bei den Zulassungsanträgen der Hizb Al-Wasat und der Hizb Al-Wasat Al-Misri aus den Jahren 1998/99 fügt das Parteiengericht in solchen Fällen den eher oberflächlichen Ablehnungsgründen des Parteienkomitees noch eigene Entscheidungsgründe hinzu. Auf diese Weise wird der Antrag endgültig abgelehnt. Als auffallend bleibt festzuhalten, dass alle Parteien, außer den Nasseristen, die vom Parteiengericht zugelassen wurden, bislang nicht in der Lage waren, einen Parlamentssitz zu erringen. Sowohl Parteienkomitee als auch Parteiengericht sind als Quasi-Regierungseinrichtungen zu bezeichnen, so dass über die Legalisierung neuer Parteien letztlich die Exekutive entscheidet. Dies führt dazu, dass unerwünschte Konkurrenz zum herrschenden Regime nicht zugelassen wird. Parallel soll die Legalisierung unbedeutender Parteien der politischen Führung als Beweis für den bereits erreichten demokratischen Pluralismus in Ägypten dienen. Allerdings handelt es sich hierbei bestenfalls um einen Scheinpluralismus. Dies offenbart die Tatsache, dass nahezu alle neu zugelassenen Parteien politisch bedeutungslos sind. Amr Hashem Rabea merkt völlig zu Recht an: „The party

26) Amr Hashem Rabea, „Small Parties within the Political Regimes' Context ... The Case of Egypt“, in KAS & ACPSS, S. 2–25, S. 16.

system, in particular, and the political regime, in general, minimized, to a great extent, the chances of having genuine parties that are effective in their society, and were, instead, concerned about the appearance and format of the democratic framework, as a compromise to the increasing popular adherence to democracy. Therefore, they creating parties on papers, which they were aware, did not represent genuine political powers among the citizens.“²⁶⁾

■ **Der Präsident – das Staatsoberhaupt (Ra'is)**

Laut Art. 73 ÄV gewährleistet der Präsident der Republik die Teilung der Gewalten in der Art, dass er Sorge dafür trägt, dass jede Gewalt ihre Rolle im nationalen Leben wahrnimmt. Gemäß Art. 165 ÄV ist die judikative Gewalt unabhängig. Die Richter unterstehen allein der Autorität des Gesetzes. Sie sind un-
absetzbar.

An der Spitze der Arabischen Republik Ägypten steht seit dem 13.10.1981 der amtierende Staatspräsident Hosni Mubarak. Gemäß den Artikeln 132, 137 und 138 ÄV nimmt der Präsident die exekutive Gewalt wahr, legt zusammen mit dem Ministerrat die allgemeine Politik des Staates fest und beaufsichtigt ihre Verwirklichung. Er ernennt und entlässt gemäß Art. 141 ÄV den Premierminister, die Minister und die Staatssekretäre, die ihm politisch verantwortlich sind.

Gemäß Art. 148 der ÄV kann er den Ausnahmezustand verhängen. In diesem Falle können Zivilprozesse an Militärgerichte überwiesen werden. Gemäß Art. 127 ÄV kann das ägyptische Staatsoberhaupt ein Misstrauensvotum des Parlaments gegen die Regierung zu Fall bringen und das Parlament gemäß Art. 136 ÄV durch ein Referendum auflösen lassen. Als Parteivorsitzender der im Parlament dominanten, regierenden National-Demokratischen Partei (NDP) bestimmt er zudem deren programmatische und ideologische Ausrichtung. Folglich prägt er maßgeblich die politische Agenda der Volksversammlung. Neben weitreichenden exekutiven Befugnissen und vereinzelt judikativen Kompetenzen verfügt Ägyptens Staatsoberhaupt auch über umfassende Legislativbefugnisse.

Zwar berechtigt Art. 109 ÄV sowohl den Präsidenten als auch die Mitglieder des Parlaments zur Gesetzesinitiative. Jedoch unterscheiden sich die daran anschließenden Verfahren. Grundsätzlich werden Gesetzesentwürfe gemäß Art. 110 ÄV einer Parlamentskommission zur Prüfung vorgelegt, die einen entsprechenden Bericht ausarbeitet. Für Gesetzesinitiativen aus der Volksversammlung gelten jedoch Einschränkungen. Gemäß Art. 112 hat der Präsident das Recht, von der Volksversammlung gebilligte Gesetze zu verkünden oder gegen sie sein Veto einzulegen. Da bislang die ihm unterstehende NDP stets über eine sichere Zwei-Drittelmehrheit im Parlament verfügte, kann er das Vetorecht zusätzlich zur Kontrolle innerparteilicher Abweichler missbrauchen. Außerdem kann der Präsident gemäß Art. 147 ÄV dann Verordnungen und Dekrete mit Gesetzeskraft erlassen, wenn es zwischen den Sitzungsperioden des Parlaments erforderlich wird, unaufschiebbare Maßnahmen zu ergreifen. Mubaraks Vorgänger Anwar Al-Sadat erwirkte eine Änderung des Art. 77, der in seiner Neufassung eine unbegrenzte Wiederwahl des Präsidenten zulässt. Gemäß Art. 82 ÄV ist der Präsident verpflichtet, einen Vizepräsidenten zu benennen. Dieser verfassungsmäßigen Vorgabe ist Mubarak bis heute nicht nachgekommen.²⁷⁾

Da die Regierung, d.h. der Ministerrat, vom Staatspräsidenten ernannt und abberufen und nicht von der Parlamentsmehrheit gewählt wird, verfügt sie praktisch über keine eigenständige Machtposition. Die Staatsleitung liegt beim Staatspräsidenten. Gesetze werden von ihm oder vom Parlament initiiert und von letzterem verabschiedet. Aus diesem Grunde kann bei der Frage nach der Gewaltentrennung der Ministerrat aufgrund seiner machtpolitischen Bedeutungslosigkeit vernachlässigt werden.

■ Das Parlament (*Majlis Al-Sha'ab*)

Laut Verfassung übt die Volksversammlung neben der Regierung und dem Präsidenten die gesetzgebende Gewalt aus. Gemäß Art. 87 ÄV müssen mindestens 50 Prozent der Abgeordneten, wie gesagt, Arbeiter oder Bauern sein. Gemäß Art. 86 ÄV bestätigt das Parlament die allgemeine, vom Präsidenten festgelegte Politik des Staates, den allgemeinen Plan der

27) Ahmed Abdalla, „Egypt before & after September 11, 2001: Problems of political transformation in a complicated international setting“, DOI-Focus März 2003, S.38. International Crisis Group (ICG): The Challenge of Political Reform: Egypt after the Iraq War. Cairo/Brussels 30.09.2003, S. 16. <http://www.crisisweb.org> (04.05.2004).

ökonomischen und sozialen Entwicklung und den Staatshaushalt. Das ägyptische Parlament wird auch ‚Fünf-Minuten-Parlament‘ genannt, da für gewöhnlich die vom Präsidenten vorgeschlagenen Gesetze ohne weitere Diskussion im Plenum von diesem verabschiedet werden. Der Volksversammlung steht gemäß Art. 115 ÄV lediglich die Billigung des von der Regierung und dem Präsidenten ausgearbeiteten Haushalts zu; Änderungen am Budget dürfen nur mit Zustimmung des Ministerrates vorgenommen werden. Art. 109 ÄV berechtigt sowohl den Präsidenten als auch die Mitglieder des Parlaments zur Gesetzesinitiative. Doch gelten, wie oben bereits dargestellt, für Initiativen aus der Volksversammlung erschwerte Bedingungen.

Zur Kontrolle der exekutiven Gewalt – gemeint ist der Ministerrat – stehen dem Parlament folgende Mittel zur Verfügung: ein allgemeines Fragerecht, das Recht auf Interpellation, der Misstrauensantrag, die Forderung von Rechenschaftsberichten und die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.

Ägyptens Parlament kann durch ein Referendum aufgelöst werden, welches der Präsident gemäß Art. 136 ÄV initiieren kann. Schon die verfassungsmäßige Stellung des Parlaments gegenüber Staatspräsident und Regierung ist sehr schwach. Da zudem die vom Staatsoberhaupt geführte Regierungspartei NDP stets über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Plenum verfügt, kontrolliert Ägyptens Präsident über sie die Volksversammlung. Die von der Legislative gegenüber der Exekutive eingesetzten Kontrollmittel laufen meist ins Leere. An dieser Stelle soll auch kurz der so genannte Konsultativrat oder Shura-Rat (Majlis Al-Shura) Erwähnung finden. Dieser wird fälschlicherweise immer wieder als zweite Parlamentskammer bezeichnet. Da er jedoch über keine originären Legislativbefugnisse verfügt, wirkt er im Dreieck der Staatsgewalten marginal. Die schwache Machtstellung des Konsultativrats lässt sich schon aus der Bezeichnung *Shura* (Beratung) entnehmen.

■ Die Judikative

Neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verfassungs- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es in Ägypten den Staatsrat (Majlis Al-Dawla)²⁸⁾, eine selbständige Gerichtsbarkeit, die dem Justizminister

28) Bernard-Maugiron/ Dupret, S. xxxvii.

untersteht. Daneben existiert die Militärgerichtsbarkeit und die Sondergerichtsbarkeit²⁹⁾, worunter z.B. das Wertegericht (Mahkamat Al-Qiyam) und die Staatssicherheitsgerichte (Mahakem Amn Al-Dawla) fallen. Vor Militärgerichte können im Ausnahmezustand auch Zivilisten gestellt werden und zwar wegen jeglicher Art von Gesetzesverstößen. Der Präsident ist befugt, persönlich Einzelfälle dorthin zu verweisen.

Das Wertegericht untersucht bei folgenden Vergehen die ‚politische Verantwortlichkeit‘ des Beschuldigten: Verbreitung von Äußerungen, die gegen die Offenbarungsreligionen gerichtet sind; Anstiftung der Jugend, sich von den religiösen Werten oder der Treue zum Vaterland loszusagen; Veröffentlichung bzw. Verbreitung von unrichtigen oder sensationellen, dem nationalen Interesse schädlichen Nachrichten oder Gerüchten im Ausland. Ferner befasst sich das Wertegericht mit den Übertretungen folgender Gesetze: Gesetz Nr. 4/1972 über den ‚Schutz der nationalen Einheit‘; Präsidialbeschluss Nr. 2/1977, der als Folge der mit den Preiserhöhungen für Grundnahrungsmittel 1977 im Zusammenhang stehenden Unruhen (so genannte Brotunruhen) und Zerstörungen erlassen wurde; Gesetz Nr. 40/1977 nebst Änderungsgesetzen über die politischen Parteien; Gesetz Nr. 33/1978 über den ‚Schutz der inneren Front und des sozialen Friedens‘.³⁰⁾ Diese Vergehen werden vom sozialistischen Generalstaatsanwalt (Al-Mud’ai Al-Ishtiraki), welcher vom Parlament kontrolliert wird, vor Gericht geltend gemacht und können zur Aberkennung politischer und bürgerlicher Rechte sowie zu Ausreiseverboten der angeschuldigten Personen führen.³¹⁾

Zum Schutze der Gesellschaft vor gefährlichen Personen, gegen die begründeter Verdacht auf Begehung von Taten besteht, die der Staatssicherheit, den wirtschaftlichen Interessen des sozialistischen Systems, dem politischen Leben oder der nationalen Einheit schädlich sind, kann der Generalankläger den Arrest an sicherem Ort anordnen. Dieser kann insgesamt bis zu fünf Jahre andauern.³²⁾ Gegen Urteile des Wertegerichts stehen dem Beschuldigten keinerlei Rechtsmittel zur Verfügung.³³⁾ Dies und die Überstellung von Zivilisten an Militärgerichte öffnet staatlicher Willkür Tür und Tor. Der Beschuldigte befindet sich in einem quasi-rechtsfreien Raum. Die Grund-

29) Elwan, Omaia, S. 316.

30) Bernard-Maugiron/ Dupret, S. xxxvii. Omaia Elwan, S. 318f.

31) Bernard-Maugiron/ Dupret, a.a.O.

32) Omaia Elwan, a.a.O.

33) Bernard-Maugiron/ Dupret, a.a.O.

sätze der Rechtsstaatlichkeit sind hier gravierend verletzt. Eine erhebliche Bedrohung und Verletzung bürgerlicher Freiheitsrechte ist zu konstatieren.

■ Fazit

Durch die Einführung von Wahlen zur Bestimmung des ägyptischen Staatsoberhauptes kann seit kurzem das Kriterium der gewählten Vertreter als umfassend erfüllt gelten. Ebenso gewährleistet ist das passive Wahlrecht. Dagegen sind Einschränkungen zu verzeichnen bei den Dahlschen Demokratiekriterien der freien Wahlen, des aktiven Wahlrechts und bei der Informationsfreiheit. Erhebliche Beschränkungen und Behinderungen sind im Bereich der Vereinigungs- und Handlungsfreiheit politischer Parteien und NGO's zu orten. Die erheblichen Defizite bei der Achtung der Meinungsfreiheit und der Unabhängigkeit der Justiz sind zu bemängeln. Sie müssen aus demokratischer Sicht schnellstmöglich beseitigt werden. Die Gewaltenteilung ist in Ägypten derzeit noch nicht gesichert. Vielmehr zeichnet sich das politische System Ägyptens durch eine für autoritäre Systeme typische Exekutivlastigkeit aus. Die Transitionsforschung pointiert diesbezüglich richtig, dass Demokratisierungsprozesse nie ideal und linear verlaufen. Während einige Bereiche bereits den demokratischen Mindestanforderungen genügen, können andere noch autokratisch geprägt sein.

In Ägypten sind durchaus Liberalisierungs- und Demokratisierungstendenzen zu beobachten. Sie müssen jedoch konsequent fortgesetzt werden. Gerade hinsichtlich der Vereinigungs- und Handlungsfreiheit politischer Parteien und NGO's und den Mängeln bei der Meinungsfreiheit wird mehr als offenkundig, dass politische Opposition bislang nicht erwünscht ist. Vor allem der seit 1981 geltende Ausnahmezustand behindert neben zahlreichen restriktiven Gesetzen die Oppositionsarbeit. Diese lang währende, demokratisch ohnehin in höchstem Maße zu hinterfragende Notstandsgesetzgebung stellt freilich die Regierungsarbeit auf ein vordergründig sicheres Fundament. Dass jedoch Notstandsgesetze – selbst wenn man von einem noblen Motiv der Regierung ausginge – nicht dazu beitragen können, terroristische Anschläge zu verhindern, verdeutlichen nicht zuletzt die jüngsten Attacken in Sharm El-

Sheikh vom 23. Juli 2005. Das sollte auch der amtierenden Staatsführung zu denken geben.

■ Notwendige Reformen

Um die institutionellen Rahmenbedingungen zur Etablierung einer Demokratie zu schaffen und eine sukzessive Verlagerung der Machtstrukturen in Ägypten zu ermöglichen, ist zunächst die Ausarbeitung einer neuen, demokratischen Verfassung notwendig. Dies erfordert im Vorfeld die Grundüberlegung, welche Regierungsform zukünftig die politische Landschaft Ägyptens bestimmen soll. Aus den Ergebnissen der Transformationsforschung hinsichtlich Osteuropas lässt sich entnehmen, dass parlamentarische gegenüber präsidentiellen Systemen die Chancen einer demokratischen Konsolidierung erhöhen.³⁴⁾ Zu denken wäre im Falle Ägyptens aber auch an ein semi-präsidentielles System, welches den traditionellen Vorstellungen islamischer Kulturen von einer ‚väterlichen Führungsperson‘ angepasster wäre. Unabdingbar wäre in dieser Konstellation jedoch die Aufwertung von Parlament und Ministerrat. Gerade der Ministerrat müsste zu einer mit eigenen Befugnissen ausgestatteten Regierung erwachsen und von der Parlamentsmehrheit gewählt werden. Dadurch wären sowohl der Staatspräsident als auch der Ministerrat direkt demokratisch legitimiert.

Doch nicht nur die Regierungsform entscheidet über Erfolg oder Misserfolg demokratischer Systemtransformation. Erheblichen Einfluss übt auch der Modus des Wahlrechts aus. Korrelierend mit der Preferierung des parlamentarischen Regierungssystems attestiert die Transitionsforschung dem Verhältniswahlrecht größere Chancen bei der Konsolidierung einer Demokratie als dem Mehrheitswahlrecht. Kleinere und neue Parteien erhielten die Chance, am politischen Willensbildungsprozess zu partizipieren und dem Wähler alternative politische Konzepte anzubieten. Das derzeitige Mehrheitswahlrecht sollte zugunsten der Verhältniswahl aufgegeben werden. Zudem sollten nur politische Parteien durch Listen Kandidaten nominieren können. Denn es hat sich gezeigt, dass Direktkandidaten ohne Parteianbindung erstens nicht in der Lage sind, als Einzelperson zukunftsfähige Politikkonzepte für Staat und Gesellschaft zu erarbeiten, und zweitens Klientel- und Pa-

34) Wolfgang Merkel / Eberhard Sandschneider / Dieter Segert (Hrsg.), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen 1996.

tronagestrukturen stützen, welche der Demokratie abträglich sind.

Das bisherige Parteizulassungsverfahren durch Parteienkomitee und Parteiengericht hat dazu geführt, dass lediglich solche politischen Gruppierungen legalisiert wurden, die für die Herrschaft des Regimes keine Gefahr bedeuteten. Die zugelassenen Oppositionsparteien zeichnen sich durch interne Machtkämpfe und Querelen um Führungspositionen aus und sind in der Bevölkerung kaum verankert. Dadurch erklärt sich auch die geringe Wahlbeteiligung, die in der Regel bei dürftigen zehn bis 15 Prozent liegt. Um eine erfolgreiche Demokratisierung voranzutreiben, muss die politische Partizipation der Bevölkerung jedoch möglichst großzügig ausfallen. Demokratische Spielregeln müssen anerkannt werden. Nur auf diesem Wege sind Parlament und Regierung tatsächlich mit eigener Legitimität ausgestattet und könnten nachhaltige demokratische Politik betreiben.

Doch die ausgeprägte Religiosität der arabischen Gesellschaften ist eine Tatsache, die nicht außer Acht gelassen werden darf, will man tragfähige Konzepte zur Demokratisierung entwerfen. Hier kommt der kulturalistische Ansatz der Transformationsforschung zum Tragen. Bisherige Parteienanträge aus dem Lager des politischen Islam wurden in Ägypten aufgrund des im Vergleich zu anderen Staaten der Region restriktiven Parteiengesetzes stets abgelehnt. Gleichzeitig ist nicht zu leugnen, dass die Muslimbruderschaft die einzige ernst zu nehmende Oppositionskraft im Lande darstellt. Ihr geschätztes Wählerpotenzial liegt bei ca. 30 Prozent. Mitglieder sind sogar im Parlament vertreten, nachdem sie als parteiunabhängige Kandidaten zur Wahl angetreten waren. Die Herausforderung besteht darin, einen Weg zu finden, pragmatische islamische Parteien in die Politik zu integrieren, um einem nicht unerheblichen gesellschaftlichen Segment politische Repräsentanten und Mitsprache zu offerieren. Diese Herangehensweise könnte zudem dazu führen, eine Trennung von radikalen und moderaten Strömungen zu ermöglichen. Es müsste zugegebenerweise sorgfältig und objektiv die Demokratiefähigkeit der antragenden Partei geprüft werden. Parteienkomitee und Parteiengericht als Einrichtungen der Exekutive sind durch politische Weisungen hierzu nicht in der Lage. Aus

diesem Grunde wird vorgeschlagen, die Zulassung und Überwachung politischer Parteien dem Obersten Verfassungsgericht zu übertragen. Schließlich sollte das Parteizulassungsverfahren erheblich vereinfacht werden.

Zwar halten Vertreter des kulturalistischen Ansatzes eine vollständige Trennung von Staat und Religion für das beste demokratische Konzept. Doch wie in katholischen Gesellschaften bedarf es in islamischen Gesellschaften hierfür eines langwierigen gesellschaftlichen Wandels, der nicht ad hoc erzwungen werden kann. Auch in katholischen Gesellschaften übernahmen christdemokratische Parteien die Funktion, religiöse Grundwerte mit denen der Demokratie in Einklang zu bringen und der Bevölkerung zu vermitteln. Diese könnten als Vorbild islamisch-demokratischer Parteien dienen. Das Projekt der Al-Wasat-Partei, einer Abspaltung pragmatischer Vertreter der MB, hat in der internationalen Wissenschaft bereits einen gewissen positiven Bekanntheitsgrad erlangt und könnte für Ägypten diese Funktion übernehmen.³⁵⁾ Dadurch bliebe auch die eigene kulturelle Identität gewahrt – ein Aspekt, der in Zeiten einer fortschreitenden Globalisierung von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist.³⁶⁾ Die Regierungspartei NDP und der Staatspräsident sind dazu aufgerufen, sich davon zu verabschieden, ihre politischen Entscheidungen religiös zu legitimieren. Die durch Nasser unter staatliche Kontrolle gebrachte Al-Azhar-Universität, deren Großsheikh vom Staatspräsidenten ernannt wird, ist gehalten, die Regierungspolitik durch religiöse Gutachten (*fatwas*) zu rechtfertigen.³⁷⁾ Auf diese Weise verliert sie die Anerkennung als selbständige religiöse Autorität, und das herrschende Regime versucht vergeblich, islamisches Gedankengut zu kooptieren. Vielmehr verwischt das Regime so selbst die Grenzen zwischen Staat und Religion, bleibt dabei aber erfolglos und verliert mehr und mehr an Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung.

Seit Jahren fordert die politische Opposition Reformen in diesem Sinne. Alleine fehlt es ihr an Macht, diese Forderungen durchzusetzen. Dem herrschenden Regime ist eine derartige Willensbereitschaft bisher abzusprechen. Theoretisch analysierend greift an dieser Stelle der *Rational-choice*-Ansatz der akteurs-theoretischen Transformationsforschung. Es müssen

35) Eberhard Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, London / New York 2000, S. 169

36) Ulrich Menzel, *Globalisierung versus Fragmentierung*, Frankfurt a.M. 1998. Thomas Meyer, *Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede*, Frankfurt a.M. 2002.

37) Steven Barraclough, „Al-Azhar: Between the Government and the Islamists“, in: *Middle East Journal*, Vol. 52 No. 2 1998, S. 236–249.

Bedingungen geschaffen werden, die es dem herrschenden Regime als vernünftigsten Weg erscheinen lassen, sich für das demokratische System zu entscheiden. Diese Bedingungen können im Falle Ägyptens nur durch internationalen Druck entstehen, da die nationale Opposition dank Gesetz und Sicherheitsapparat nicht über ausreichende Macht verfügt, um Reformen einzuleiten. Interne Kräfte können durchaus von außen unterstützt werden. Doch genügt dies nicht. Die Kefaya-Bewegung als demokratischer Zusammenschluss ägyptischer NGO's kann beispielsweise nur Demonstrationen abhalten und ihre Forderungen artikulieren, weil die internationale Gemeinschaft ihr Augenmerk auf die arabische Welt gerichtet hat und das ägyptische Regime sich dessen bewusst ist.

■ **Schlussbemerkung**

Der Sturz des Regimes im Irak hat auch der globalen Hegemonialmacht USA gezeigt, dass eine Ad-hoc-Demokratisierung der MENA-Region nicht zu bewerkstelligen ist. Nur ein geduldiges und behutsames, auf Jahre angelegtes Engagement wird dies, wenn überhaupt, erreichen können. Die vorliegende Analyse trachtete danach, am Beispiel Ägyptens darzustellen, wie vielfältig und komplex diese Herausforderung ist. Zahlreiche Reformen sind notwendig, um eine Demokratisierung der Region ohne gleichzeitige Destabilisierung zu bewirken. Dass das Vorhaben einer weiterführenden Demokratisierung in Ägypten durchaus von Erfolg gekrönt sein kann, zeigte beispielsweise die Einführung von kompetitiven Wahlen zum Präsidentenamt. Sie erfolgte auf Druck der USA, ohne deren Finanzhilfe das ägyptische Regime wohl nicht überlebensfähig wäre. Derartige Schritte mögen auf den ersten Blick klein erscheinen. In ihrer Summe sind sie unzweifelhaft ergiebig, und sie sind unabdingbar, will man das übergeordnete Projekt der Demokratisierung der gesamten Region verwirklichen. Dies erfordert einen langen Atem und muss von einer Nachfolgeregierung in den USA ebenso konsequent weiterverfolgt werden. Denn wird das Projekt der Greater Middle East Initiative wieder eingefroren und die arabische Welt erneut marginalisiert, steht zu befürchten, dass eingeleitete Transformationen zurückgenommen und die Freiheitsrechte der Bürger erneut beschnitten werden.