

ÄGYPTEN

Abdul-Monem Al-Mashat

EINFÜHRUNG*

Es besteht kein Zweifel darüber, dass Demokratie auf Rechtsstaatlichkeit als einem universellen Wert mit ausnahmsloser Anwendung auf alle Bürger aufgebaut ist. Sowohl politische Denker als auch Rechtspraktiker Westeuropas verfechten seit dem 17. Jahrhundert die Idee der Rechtsstaatlichkeit als Wesenszug einer demokratischen Gesellschaft. Nichtsdestotrotz gibt es Differenzen in der Begriffsdefinition von Demokratie zwischen denen, die in politischen Termini, z.B. Freiheit (*liberty* und *freedom*), denken und jenen, die Demokratie als Gleichberechtigung begreifen. Für die erste Gruppe ist die Rechtsstaatlichkeit der dominante politische Wert (liberale Demokratie), während sie diese Rolle nicht für die zweite Gruppe spielt (sozialistische Demokratie). Eine Gesellschaft mit Rechtsstaatlichkeit ist die Gesellschaft, die Ziele wie Gesetz und Ordnung, eine Regierung, die durch die Gesetze gebunden ist, Menschenrechte, Gleichberechtigung vor dem Gesetz, vorhersehbares Gesetz und Ordnung und effiziente Regelungen verkörpert.¹

Dagegen sind in den autoritären Regimen eine Einseitigkeit in der Auslegung der Gesetze bzw. ein Fehlen von Gleichberechtigung vor dem Gesetz, ein Mangel an Verantwortlichkeit der Regierungen und ein Mangel an Respekt der Menschenrechte zu erkennen. Diese Regime, obgleich

sie solide Verfassungen haben, fordern einen langsamen Demokratisierungsprozess und ihnen bangt vor abrupten Wechseln, die eventuell Instabilität mit sich bringen. Dies trifft auf den Mittleren Osten und noch mehr auf die arabische Welt zu, wo das Interesse an universalen rechtlichen Normen gering ist. Man könnte behaupten, dass der Demokratisierungsprozess in der arabischen Welt, Ägypten eingeschlossen, als ersten Schritt Folgendes benötigt: eine allgemeine Stärkung des Rechtswesens, das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz, ein Bewusstsein für die vorrangige Bedeutung von Integrität und Transparenz sowie Maßnahmen gegen Korruption. Es stellt sich die Frage nicht nur hinsichtlich dessen, was zuerst kommt: Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie, sondern auch danach, ob die Länder eher eine langsame Entwicklung des politischen Prozesses gehen oder einen radikalen Wechsel vornehmen sollten.

Diese und andere Fragen sind äußerst wichtig sowohl für die wirtschaftlichen als auch politischen Entwicklungen, die starke, funktionsfähige und tragbare Gesellschaften fordern.

In diesem Bericht werden wir das Konzept der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Verfassungsgeschichte und des Rahmenwerks der Verfassung, Verfassungsrechtsprechung und Demokratie in der Praxis besprechen. Ferner werden wir untersuchen, ob die Verfassungsänderungen, die 2007 in Ägypten vorgenommen wurden, die Rechtsstaatlichkeit ergänzten oder sie gefährdeten.

* Der Autor möchte Frau Yasmine Zein Al-Abidine für ihre Unterstützung danken.

¹ Rachel Kleinfeld, *Competing Definitions of the Rule of Law: Implications for Practitioners*, No. 55, Carnegie Papers, Washington, Januar 2005, 3-5.

Darüber hinaus ist der Autoritarismus in der arabischen Welt nicht der, der er einmal war. Er scheint tatsächlich stärker, flexibler und stabiler als je zuvor zu sein trotz der besten Bemühungen der USA, ihrer EU-Partner und arabischer Demokraten, kontinuierliche und systematische politische Reformen in den letzten Jahrzehnten herbeizuführen. Die Regime haben sich einem Prozess unterzogen, der am besten als „Erweiterung des Autoritarismus“² beschrieben werden kann. Arabische Regime entwickeln explizit politische Strategien, um autoritäre Regelungen zu schaffen, die trotz der beständigen Forderungen nach politischem Wechsel ihre eigene Position zu stabilisieren und zu erhalten. Eine Regierung nach der anderen übernimmt die Rolle des Bewachers und Beschützers der Menschenrechte, während sie gleichzeitig unabhängige Menschenrechtsorganisationen unterdrücken³.

Rechtsstaatlichkeit ist ein verbindliches Mittel des Zusammenspiels von Regierung und Bürgern, das von politischen Denkern und Politikern verfochten wird. Aristoteles hat in seiner „Politik“ befürwortet, dass Könige gemäß den Gesetzen regieren sollen. Sowohl die English Petition of Grievance aus dem Jahre 1610 als auch die Magna Charta aus dem Jahre 1612 führten die Rechtsstaatlichkeit in England ein. Eine Regierung, die der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, muss sich bei der Durchführung ihrer Beschlüsse an vorgeschriebene Gesetze halten und Gesetze durch bestehende legislative Mittel ändern. In diesem Fall und in dem Fall der Gleichberechtigung vor dem Gesetz müssen Gerichte und Justiz stark und unabhängig sein. Trotzdem ist es eine allbekannte Tatsache, dass Rechtsstaatlichkeit drei primäre Institutionen erfordert: Gesetze, unabhängige und effiziente Justiz und eine Macht, die fähig ist, das Gesetz zu vollziehen.⁴

I. VERFASSUNGSGESCHICHTE: RECHTLICHER RAHMEN DER ÄGYPTISCHEN VERFASSUNG

Welches Rechtsstaatsverständnis herrschte in Ihrem Land zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung vor?

Obwohl die Verfassungsgeschichte Ägyptens nicht mehr als anderthalb Jahrhunderte umfasst, war die Rechtsstaatlichkeit als Folge oder Ziel des politischen Prozesses und/oder als institutionelle Entwicklung nicht der Kern der Verfassungsdebatte. Die kann wie folgt herausgearbeitet werden:

1. **1882: Das Basic Statute** stellte den Beginn einer Verfassungsentwicklung dar. Khedive Ismael, einer der Erneuerer Ägyptens, ermächtigte die Zweikammer-Legislative, das fundamentale Statut zu erlassen und zu modifizieren. Zu erwähnen ist hier, dass die Zweikammer-Legislative in Ägypten zu jener Zeit eine der ersten Erfahrungen im demokratischen Prozess in der gesamten Region darstellte.
2. **1923: Die Verfassung** beinhaltet zum ersten Mal sowohl das parlamentarische System als auch die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit, die nicht modifiziert werden können, auch nicht von der Monarchie. Diese Verfassung bestätigte das Konzept des Bürgerrechts als auch das der Gleichheit vor Gericht. Dies war ein wesentlicher Schritt, um die Ägypter gegen die britische Besatzung zu mobilisieren.
3. **1956: Die Einstweilige Verfassung** ersetzte alle Verfassungsdokumente und änderte die Monarchie in Demokratie. Trotzdem wurde die exekutive Gewalt, an deren Spitze der Präsident steht, mit überwältigender Macht im Vergleich zu Legislative und Judikative ausgestattet. Freiheits- und Gleichheitskonzepte waren in dieser Verfassung und den folgenden Verfassungen aus den Jahren 1958 und 1964 nicht vorhanden. In der Tat etablierte die Verfassung von 1956 das politische Einparteiensystem und schaffte das Mehrparteiensystem ab. Mit anderen Worten wurde die so genannte sozia-

² Steven Heydeman, Upgrading Authoritarianism in the Arab World; Analysis Paper, No. 13, Oktober 2007, p. vii.

³ Rachel Kleinfeld, op.cit., 7.

⁴ ebd., 16

listische Demokratie gegründet, die den Staatsapparat gegen die individuelle Freiheit ermächtigte.

4. **1971: Die Endgültige Verfassung**

war das Ergebnis eines politischen Konflikts an der Spitze des Regimes. Dies bezeugte auch die Abwesenheit von Nasser, einem charismatischen Führer, der jedes Freiheitsprinzip überschattete und das Erscheinen von Sadat, der das Verfassungskomitee instruierte, eine endgültige Verfassung zu erstellen, womit eine neue Ära, eine Ära des wirtschaftlichen Liberalismus und der politischen Vielfalt, eingeführt wurde. In dieser Verfassung wurde der Schwerpunkt nicht auf die rechtliche Basis von Freiheit gelegt. Hervorgehoben wurde nur die ökonomische Grundlage des Systems in ständiger Wiederholung des Einparteiensystems und des Apparats des öffentlichen Sektors.

Nichtsdestotrotz führte Sadat 1980 ein Änderungspaket ein, das ihm unbegrenzte Amtszeiten als Präsident durch ein öffentliches Referendum verlieh. Er schaffte das Einparteiensystem ab und führte an seiner Statt das Mehrparteiensystem ein. In Artikel 2 wurde das islamische Recht als prinzipielle Quelle der Legislative eingeführt, während Artikel 5 besagt, dass das politische System ein Mehrparteiensystem innerhalb der Hauptprinzipien der ägyptischen Gesellschaft ist, welches an sich das Recht der politischen Parteiengründung begrenzte. In Artikel 77 ist eine Amtszeit des Präsidenten von 6 Jahren vorgesehen, die auf unbestimmte Zeit verlängert werden kann. Außerdem wurde in der Verfassung der Shura Council, ein konsultativer Senat, als zweite legislative Kammer gegründet. Das wichtigste Element ist die Etablierung der Medien als vierte unabhängige Autorität. In Artikel 207 wurde die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien bei der Ausführung ihrer Funktionen und Pflichten festgelegt. In der Tat wurde in der Verfassung eine Reihe von Rechten bestimmt, die Journalisten in der Ausübung ihrer Arbeit schützen. Es wurde der Hohe Rat des Journalismus gegründet, um die Freiheit der Journalisten und ihre Unabhängigkeit zu garantieren, solange sie die nationale Einheit und den sozialen

Frieden nicht gefährden. Solche vagen und unbestimmten Klauseln stellten die Mittel der Regierung dar, Journalisten zu überwachen und zu kontrollieren.

Zurückblickend bestand der Kern der Modifizierungen im Jahre 1980 in dem Artikel 77, der dem Präsidenten lebenslange Macht zugestand und der als Kernartikel in den Verfassungsänderungen von 2007 weiter fortbestand. Außerdem wurde dem Präsidenten durch den Artikel 74 im Fall eines – nach seinem Erachten – Notstandes außerordentliche Macht verliehen, zusätzlich zu seinem Recht, laut Artikel 148 den Notstand auszurufen. Es gibt andere Artikel, in denen Rechtsstaatlichkeit und persönliche Freiheiten faktisch beschränkt werden, wie Artikel 209, der Privatpersonen untersagt, eine Zeitung herauszugeben. Dieses Recht war den politischen Parteien und anderen Unternehmen vorbehalten. Außerdem wurde durch Artikel 179 der *Public Socialist Attorney* eingeführt, dessen Funktion darin bestand, die Menschenrechte, die Staatssicherheit, das politische System und die sozialistischen Errungenschaften zu schützen. Ihm wurde eine fast absolute Autorität gegenüber verdächtigen Personen, die sich eventuell dem Regime widersetzen, verliehen, wie die Konfiszierung von Privateigentum und die Inhaftierung von verdächtigen Personen ohne jegliche Kautions.

II. RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER VERFASSUNG

Ist das Rechtsstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Wenn nicht, ist es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

Die neuesten Verfassungsänderungen aus den Jahren 2005 und 2007 werfen die Frage auf, ob Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt der politischen und konstitutionellen Debatten stand. Berechtigterweise kann man darauf hinweisen, dass zwischen 1982 und 2000 das Regime, dessen Oberhaupt der Präsident ist, immer wieder betonte, dass an Verfassungsänderungen nicht zu denken sei. Trotzdem unterbreitete der Präsident im Februar 2007 auf Druck der USA, der EU und der Demokratisierungsforderung im Mittleren Osten

den Änderungsvorschlag des Artikels 76, in dem direkte Wahlen des Präsidenten unter einer Anzahl von Kandidaten gefordert werden. Trotzdem waren die Bedingungen für die Gleichberechtigung der Kandidaten äußerst schwierig, außer für den Kandidaten der herrschenden National Democratic Party (NDP).

Es ist richtig, dass Kapitel 3 der Verfassung, überschrieben mit: „Freiheit, Rechte und Pflichten“, persönliche Freiheit und Rechtsstaatlichkeit untermauert und insbesondere die Unverletzbarkeit des Privatlebens, Meinungsfreiheit, Freiheit der Presse, des Drucks, der Veröffentlichungen und der Massenmedien, Freiheit von wissenschaftlichen Forschungen, von privaten Versammlungen, der Gründung von Gewerkschaften und Vereinigungen auf demokratischer Basis schützt. Jedoch werden in Artikel 179, in dem die Antiterrormaßnahmen und -gesetze beinhaltet sind, die persönlichen Rechte, wie sie in Artikel 3 aufgeführt werden, eingeschränkt.

In der Verkündung der Verfassungsänderungen im Jahre 2007 gibt es Aussagen hinsichtlich des Vorrangs des Gesetzes und der Menschenwürde: „Die Rechtssouveränität ist nicht nur eine Garantie für die Freiheit des Individuums, aber auch die Garantie für Autoritätslegitimierung“. In der Zwischenzeit wurde in der Verfassung die Gleichheit vor dem Gesetz anerkannt und die persönliche Freiheit als nationales Recht festgesetzt, das, außer im Straffall, nicht verletzt werden darf. Weiterhin ist die Wohnung unantastbar und sie darf nicht betreten werden ohne eine Berechtigung, die vom Gesetz vorgeschrieben ist. Diese Rechte wurden durch den Erlass des Artikels 179 vollkommen entfernt.

In diesen Fällen unterliegt der Staat der Geltendmachung des Gesetzes. Sowohl das Gericht als auch der Oberste Gerichtshof arbeiten unabhängig von der Exekutive trotz der Tatsache, dass der Justizminister, ernannt vom Präsidenten, in beiden Fällen eine erhebliche Rolle spielt.

Im Dezember 2006 sandte der Präsident eine Nachricht an beide Kammern mit der

Anfrage der Änderungen von 34 Artikeln der Verfassung aus dem Jahre 1971. Er stellte folgende Ziele heraus, die durch diese Änderungen erreicht werden sollten:

- größere Bemächtigung der Überprüfungsrolle der Volksversammlung (die obere Kammer) gegenüber der Regierung,
- größere legislative Rolle des *Shura Council* (die untere Kammer),
- größere Einschränkungen der unbegrenzten Autorität des Präsidenten,
- neues Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus, das die Bürgerrechte nicht beeinträchtigt, und
- Ermächtigung der politischen Parteien und Verbesserung ihrer Rollen sowohl in den Präsidentschaftswahlen als auch in den legislativen Wahlen.

Beide Kammern genehmigten die Änderungen im März 2007, die daraufhin durch ein nationales Referendum von den Ägyptern bewilligt wurden. Es gab einige Übereinstimmungen in den Zusätzen zu den 32 Artikeln, deren Änderung in der Verfassung überfällig war. Trotzdem sind nationale Unterschiede und Unstimmigkeiten deutlich und offensichtlich hinsichtlich zweier wesentlicher Artikel, dem Kern der Änderungen: Artikel 88 und Artikel 179. Vor den Änderungen überwachten und kontrollierten gemäß Artikel 88 normalerweise Richter während der Wahlen jede Wahlkabine in allen Wahlbezirken. Dies erwies sich als wirksamer Garant für Integrität, Transparenz und Nichteinmischung der Exekutive oder Verwaltung. Trotzdem sah die Änderung die Gründung der Hohen Wahlkommission mit pensionierten Richtern und öffentlichen Personen vor, um die Wahlen ohne richterliche Kontrolle in jedem Wahlbezirk zu prüfen. Dies wurde von den meisten Parteien, unabhängigen Mitgliedern der legislativen Bereiche, Nichtregierungsorganisationen und auch Zivilgesellschaftsaktivisten aus Angst, dass zugunsten der NDP die Wahlen manipuliert würden, vollkommen abgelehnt. Solch ein Betrug, der die Gleichberechtigung der Kandidaten ungeachtet ihrer politischen oder ideologischen Orientierung bedrohte, beeinträchtigte dramatisch die Wahlen des *Shura Council* im Jahre 2007, wo einzig und allein NDP-Kandidaten die Wahlen gewannen.

In Artikel 179, der die Antiterrormaßnahmen und -gesetze beinhaltet, können persönliche Freiheiten und Rechte, die in Kapitel 3 festgelegt sind, insbesondere in den Artikeln 41, 44 und 45⁵, gefährdet werden. Darüber hinaus sieht Artikel 179 vor, dass dem Präsidenten außerordentliche Autoritäten verliehen werden, womit er das Recht hat, angeklagten oder verdächtigen Personen Gerichtsverhandlungen mit ihren gesetzlichen Richtern bei einem Zivilgericht abzuweisen und sie auf Militärgerichte zu verweisen. Diese außerordentliche Bevollmächtigung tritt an die Stelle des Notstandsgesetzes, wonach angeklagte Personen vor Zivilgerichten erscheinen.

Darüber hinaus gibt es keine Definition über terroristische Handlungen, zum Beispiel kann die Exekutive einige politische Aktivitäten wie Demonstrationen, Streiks und Proteste als terroristische Tätigkeit einstufen, was der Polizei und den Sicherheitskräften erlaubt, das persönliche Recht und das Recht auf Unantastbarkeit der Wohnung zu verletzen und Personen vor das Militärgericht zu bringen. In der Tat werden damit die Zivilgerichte der natürlichen Rechtsprechung enthoben, was die Rechtsstaatlichkeit definitiv bedroht.

Zu den Änderungen müssen wir hinzufügen, dass Artikel 1 einen großen Wandel erfahren hat von „Die Arabische Republik

Ägypten ist ein Sozialistischer Demokratischer Staat, der auf dem Völkerbündnis basiert ...“ hin zu: „Die Arabische Republik Ägypten ist ein Sozialistischer Demokratischer Staat, der auf *Bürgerschaft* basiert ...“. Der Artikel führt zwei neue Konzepte ein: Demokratie auf der einen Seite und Bürgerschaft auf der anderen. Während Ersteres, seitdem die ägyptische Wirtschaft sich 1974 in eine freie Marktwirtschaft wandelte, noch änderungsbedürftig ist, trägt Letzteres bereits wesentlich zur nationalen Homogenität und Gleichberechtigung zwischen Muslimen und Kopten bei.

Über die Verfassungsänderungen hinaus wies das Gesetz 18 aus dem Jahr 2007, in dem einige Artikel hinsichtlich politischer Bürgerrechte aus dem Gesetz 73 von 1956 verändert wurden, ebenfalls einige Änderungen auf. Artikel 1 erteilt Ägyptern, Männern und Frauen, die ihr 18. Lebensjahr vollendet haben, folgende politische Rechte:

- Wahlrecht im Referendum,
- Wahlrecht in Präsidentschaftswahlen, legislativen Wahlen und Senatswahlen.

Militär- und Streitkräfte sind aufgrund ihres aktiven Status nicht wahlberechtigt.

Im ersten Kapitel des Gesetzes wird die Gründung der Oberen Wahlkommission festgelegt, zur Überprüfung der nationalen Wahlen mit Ausnahme der Präsidentschaftswahlen, die von einer anderen „unabhängigen Kommission“ überprüft werden. Die Obere Wahlkommission ersetzt die richterliche detaillierte Prüfung und ordnet sie der Verwaltung zu. Die Intellektuellen Ägyptens, Experten, unabhängige Politiker und Partisanen haben ihre große Unzufriedenheit sowohl über diese Verfassungsänderungen als auch über die Änderungen des Wahlrechts zum Ausdruck gebracht und sind skeptisch, was die Absichten der Legislative betrifft. Im Jahr 2006 gewannen in den legislativen Wahlen, sowohl im ersten als auch im zweiten Durchgang, 88 Mitglieder der offiziell verbotenen Muslimbruderschaft die Mitgliedschaft in der Volksversammlung. Dies beunruhigte die Verwaltung und die NDP. Einige Veränderungen wurden eingeführt, um der Verwaltung zu erlauben, das

⁵ **Artikel 41:** Persönliche Freiheit ist ein natürliches Recht, geschützt und unveräußerlich. Mit der Ausnahme, dass jemand bei einer Tat frisch ertappt wird, darf niemand festgenommen, inhaftiert oder seiner Freiheit beraubt oder in seiner Bewegungsfreiheit behindert werden, außer im Falle einer Anordnung, die eine Untersuchung und den Schutz der Sicherheit der Gesellschaft erfordert. Solche eine Anordnung muss von einem ordentlichen Richter oder der Staatsanwaltschaft in Übereinstimmung mit den Gesetzesbestimmungen erlassen werden.

Artikel 44: Die Wohnung ist unverletzlich und kann nicht betreten oder untersucht werden ohne richterlichen Durchsuchungsbefehl, wie im Gesetz vorgesehen.

Artikel 45: Das Gesetz schützt die Unverletzlichkeit des Privatlebens der Bürger, dazu gehören das Brief- und Telefongeheimnis und sonstige Korrespondenzgeheimnis, die nicht konfisziert oder überwacht werden dürfen ohne Gerichtsbeschluss und nur für einen bestimmten Zeitraum, wie in den Gesetzesbestimmungen vorgesehen. www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/CAdocument.asp

Wahlverfahren genau zu untersuchen, zu beobachten und zu intervenieren, um so zu gewährleisten, dass eigene Kandidaten genügend Stimmen zum Gewinn der Wahl erhalten und dementsprechend andere von Stimmengewinnen auszuschließen. In der Tat präsentierten autonome Forschungszentren sowie Zivilgesellschaftsorganisationen ein alternatives Wahlrecht, Änderungen in den Strukturen der Hohen Wahlkommission und elektronische Registrierung der Wähler, um die Wahltsche von Mängeln zu befreien. Die Ziele sind die Verstärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Bildung einer Basis für eine demokratische Praxis, und die Etablierung einer Vertrauensbasis bei den jungen Wählern dahingehend, dass ihre Stimmen gültig und wirksam sind.

III. RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IM LICHT DER VERFASSUNGSRECHTSPRECHUNG

Wie ist das Verfassungsprinzip in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts/Obersten Gerichtshofs interpretiert worden? Insbesondere: Folgt das Gericht einer weiten Version der Rechtsstaatlichkeit, die ihre wesentlichen, freiheitsschützenden Elemente betont, oder bekennt es sich eher zu einem formalen Rechtsstaatsverständnis, in dem die formellen Anforderungen wie Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Regelungen, Vertrauensschutz etc. im Vordergrund stehen?

In den Artikeln 165 und 166 wird bestätigt, dass das Gericht und die Richter vollkommen unabhängig sind. Keine andere Gewalt hat das Recht, in ihre Arbeit der Durchführung von Rechtsstaatlichkeit und Recht einzugreifen. Weiterhin wird durch Artikel 168 verhindert, Richter aus welchem Grund auch immer zu entlassen. Im Falle, dass Verhaltensregeln verletzt werden oder eine unethische Tätigkeit praktiziert wird, sorgt das Gesetz für die Rechenschaftspflicht der Richter. An der Spitze des Gerichtssystems steht der Staatsrat, der gemäß Artikel 172 eine unabhängige Justizgewalt ist. Er ist ermächtigt, einzugreifen und Bestimmungen zu erlassen in Fällen von verwaltungstechnischen Streitfragen als auch politischen

Streitfragen hinsichtlich abgelehnter neuer politischer Parteien. Zum Beispiel überprüft das Erste Amtsgericht im Hohen Verwaltungsgericht des Staatsrates Berufungen von abgelehnten neuen politischen Parteien durch das Politische Parteienkomitee im *Shura Council*. Dieses Amtsgericht untersucht nicht die politischen Aspekte des Falls; es überprüft, ob die Ablehnungsentscheidung auf legaler Rechtsprechung basierte. In der Tat wurde die Mehrzahl der ägyptischen politischen Parteien durch die Bestimmungen dieses Amtsgerichts angenommen und gegründet.

Der Höchste Gerichtshof ist gemäß Artikel 174 der Verfassung eine unabhängige juristische Gewalt mit Sitz in Kairo. Er ist die einzige Behörde, die darauf achtet, dass alle Gesetze und Bestimmungen verfassungsgemäß sind. Außerdem gibt er Erörterungen zu legislativen Bestimmungen und Gesetzen heraus. Ferner gewährleistet er, dass die Gesetze auf alle Ägypter ohne Diskriminierungen angewendet werden. Seine Beschlüsse sind endgültig und werden im offiziellen Amtsblatt veröffentlicht. Seine Richter können nicht entlassen werden. Er ist die einzige Behörde, die das Recht hat, die Integrität seiner Richter in Frage zu stellen. Der Höchste Gerichtshof ist das letzte Sicherheitsventil für die allgemeine Umsetzung des Rechts. Er ist die Behörde, die gewährleistet, dass alle Ägypter vor dem Gesetz gleich sind.

Aufgrund der wesentlichen und wirksamen Amtsbefugnis des Obersten Gerichtshofs legt die Exekutive die Gesetzgebungsvorhaben, bevor sie sie dem Gesetzgeber präsentiert, dem Höchsten Gerichtshof vor, damit überprüft und bestimmt wird, ob sie verfassungsgemäß sind. Ein Beispiel für diese Prozedur ist die Gründung der HEC (Hohe Wahlkommission) und die Festlegung ihres Zuständigkeitsbereichs. Dank seiner unabhängigen Rolle sind sowohl der Gesetzgeber als auch die Exekutive darauf bedacht, Regelungen und Gesetze innerhalb des Rahmens von Recht und Verfassung festzulegen. In der Tat fördert seine Unabhängigkeit und Wirksamkeit in der Bewahrung politischer Rechte der Individuen und Gemeinschaften die Ägypter darin, ihre politischen Rechte ohne große Angst vor der Exekuti-

ve wahrzunehmen. Nichtsdestotrotz vermitteln seine Bestimmungen das Gefühl, dass er sich in kritischen politischen Fällen, wie es die Gründung von politischen Parteien heutzutage ist, auf verfahrensrechtliche Belange konzentriert statt auf politische Logik.

Hierbei sollte erwähnt werden, dass im Jahre 2004 zum ersten Mal eine Frau als Richterin für den Höchsten Gerichtshof benannt wurde. Diese Entscheidung öffnete die Tür für die Mitwirkungsmöglichkeit von Frauen in anderen hohen richterlichen, legislativen sowie exekutiven Positionen.

IV. RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER PRAXIS

Die Vormachtstellung der Rechtsstaatlichkeit und ihre universale Inkraftsetzung ohne jegliche Diskriminierung ist die Basis der Demokratie. Es ist wahr, dass das ägyptische Regime als Teil einer arabischen Autorität sich mit verschiedenen Abstufungen darum bemühte, einen gewissen Respekt vor der Rechtsstaatlichkeit und dem Demokratisierungsprozess zu bekunden. In dieser Hinsicht und in dem Bemühen, externe Befürchtungen zu zerstreuen, fand eine große Konferenz über die Demokratisierung in der arabischen Welt im Jahre 2005 in Alexandria statt, die anschließend zu einer jährlich stattfindenden Gelegenheit wurde, arabische demokratische Praktiken zu überprüfen und zu begutachten. Das Hauptziel dieser Operation resultierte in dem so genannten „Arab Reform Monitor“ bzw. im Demokratisierungsprozess. Es handelt sich um eine zweiteilige Konferenz, die auf der einen Seite immer wieder betont, dass die Demokratie das Ergebnis nationaler Kräfte sei und nicht von außen, d.h. von einem zuverlässigen Prozess auferlegt sein sollte, und auf der anderen Seite, dass es einen beständigen demokratischen Prozess in der arabischen Welt gibt. Beide Verfassungsartikel sowie empirische Fakten zeigen zweifellos, dass die Einführung des Gesetzes bis zu einem gewissen Grad selektiv auf der Basis der politischen Gewalt stattfindet. Politische Beteiligung basiert auf dem Umfang des Wohlstandes, insbesondere wenn Neureiche an die Macht kommen, als neues Phänomen der Ver-

bindung von Autorität und Wohlstand. Bestenfalls, wie oben angezeigt, kann das Regime seine autoritären Praktiken aufwerten und klären, indem es darauf hinweist, dass Demokratie ein langsamer Prozess ist und sein soll. Dies widerspricht der Demokratisierungsinitiative für den Mittleren Osten von George Bush im Jahr 2003. Es gibt keine sehr große Begeisterung von Seiten der arabischen autoritären Regime gegenüber solchen Initiativen und Änderungen. In der Tat entschieden einige arabische Regime, an deren Spitze Ägypten steht, eine Form von politischer Öffnung zuzulassen, um die Auswirkung der politischen Debatte auf den politischen Prozess von 2004 und 2005⁶ zu prüfen. Dies wurde von Zivilgesellschaftsaktivisten, einigen Intellektuellen, Politikern und Partisanen, sehr ernst genommen. Jedoch kam das Regime zu der guten alten Schlussfolgerung, dass die Öffnung des Systems für eine breite politische Teilnahme und die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit ohne Diskriminierung die wesentliche Bedrohung für den Status quo darstellt. Es wurden vermehrt autoritäre Maßnahmen ergriffen, um die Rechte der Bürger zu zensieren, wie in der Verfassung differenziert. Tatsächlich besagt Artikel 74 der Verfassung, der unverändert aus der Verfassung von 1971 übernommen wurde: „Im Fall, dass eine Gefahr die nationale Einheit des Landes bedroht oder die Sicherheit des Grundgefüges oder die konstitutionelle Rolle der staatlichen Institutionen, muss der Präsident der Republik umgehend erforderliche Entscheidungen treffen, um der Gefahr entgegenzutreten, sowie dem Volk eine Erklärung abgeben und nötige Maßnahmen ergreifen, die für ein Referendum innerhalb von 60 Tagen vorgestellt werden müssen.“ Solche Maßnahmen, im Licht der sehr begrenzten öffentlichen Teilnahme an Wahlen und Referenden betrachtet, würden von einer großen Mehrheit bestätigt werden.

Dies bedeutet nicht, dass sich Regierungsbeamte und -vertreter in der Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit mehr auf die oppositionellen Gruppen und gesetzlosen politischen Kräfte konzentrieren, die

⁶ Marina Ottaway (et al.), *The New Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2008, 1.

an Popularität und Akzeptanz gewannen, je mehr sich die Regierung als korrupt und wenig transparent erwies. In einer bedeutenden regionalen Konferenz in Jordanien am 21. bis 23. Januar 2008 fand eine analytische Diskussion von Rechtsministern aus 19 arabischen Ländern über die Rechtsstaatlichkeit (Antikorruption und Justizreform) als ein integrierter Teil der *Initiative Good Governance for Development* (GFD) in den arabischen Ländern statt. Der Titel der „Deklaration des Toten Meeres“ stärkte tatsächlich die Rechtsstaatlichkeit und unterstützte die Einführung des UNCAC⁷ in den arabischen Ländern⁸. In diesem recht wichtigen Forum äußerte der Justizminister von Ägypten keinerlei Standpunkte hinsichtlich eines Diskussionsgegenstandes. Andere äußerten sich positiv, aber ohne aktiv zu werden, mit der Begründung, dass alle Behörden der Exekutive unterliegen.

Es gab eine ernsthafte Debatte in der Volksversammlung über eine Reihe von Themen bezüglich der universellen Realisierung der Rechtsstaatlichkeit dort, wo der Demokratisierungsprozess sich als unfähig und inkompetent für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit erweist.

2005 sank ein Schiff mit beinahe 1000 ägyptischen Passagieren. Der Eigentümer, eine führende Figur in der NDP, und sein Sohn wurden nach Großbritannien gebracht, bevor die Mittel der Rechtsstaatlichkeit auf sie angewendet werden konnten. Die Volksversammlung setzte ein Untersuchungskomitee ein, das einen substantiellen, detaillierten und neutralen Bericht anfertigte, der dem Eigentümer und seinem Sohn sowie den Regierungsagenturen die Schuld gab. Es gab nicht eine Strafmaßnahme gegen auch nur eine einzige Person bei diesem tragischen Unfall.

⁷ UNCAC bedeutet *United Nations Convention Against Corruption*.

⁸ Arabische Mitgliedsländer in der Initiative sind Jordanien, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain, Tunesien, Algerien, Sudan, Saudi-Arabien, Syrien, Irak, Oman, Palästinische Nationale Autorität, Qatar, Kuwait, Libanon, Ägypten, Marokko, Mauretanien und Jemen. UN-Konferenz gegen Korruption, die Erste Regionale Konferenz über die Eingliederung der UNCAC in den Arabischen Staaten, Totes Meer, Jordan, 21. Januar 2008.

Darüber hinaus wurde ein Antimonopolgesetz von der Volksversammlung mit langjähriger Verspätung aufgrund des Widerstandes von mächtigen Monopolinhabern in der Stahl- und Zementindustrie verabschiedet. Trotz der detaillierten rechtlichen Regelungen des Gesetzes, die Voraussetzungen für seine Anwendung sind, wurden sie nicht in Kraft gesetzt; einer der großen Monopolinhaber in der Stahlindustrie ist der Generalsekretär der Mitgliedschaft und Organisation der NDP. Genau genommen bewilligte am Ende der Amtszeit der Legislative die Volksversammlung (die Legislative) das Antimonopolgesetz, das strenge Strafen vorsah, da das Monopol in der Stahl- und Zementindustrie wirtschaftliche Leistungen erheblich beeinträchtigt und die Bauindustrie schädigt. Einen Tag später präsentierte besagter Monopolinhaber eine Änderung, die die Strafmaßnahmen außer Kraft setzte, und die Volksversammlung genehmigte die neue Änderung gegen den Willen aller Ägypter.

Die Zentrale Agentur für Rechenschaftspflicht, eine unabhängige Kontrollagentur, erstellte einen extrem kritischen Bericht, in dem Fälle von Korruption auf Regierungsseite sowie finanzielle Verschwendung vonseiten staatlicher Agenturen, einschließlich der Regierung selbst, aufgezeigt werden, aber keine der Empfehlungen dieses Reports wurde in die Tat umgesetzt.

Außerdem bewiesen die ägyptischen lokalen Wahlen am 8. April 2008, dass es eine Minderung, wenn nicht sogar Zurücknahme jeder demokratischen Reform im Land gab. In den Wochen vor den Wahlen eskalierten die Gewerkschaftsproteste und hatten ein hartes Vorgehen zur Folge, das letztendlich zwei Todesfälle und viele Verletzte erforderte. Die größte oppositionelle Kraft des Landes, die Muslimbruderschaft, rief im letzten Moment zu einem Wahlboykott auf. Die Wahlbeteiligung überstieg 5% nicht und die herrschende NDP, die konkurrenzlos war, errang einen weitgehenden Sieg von annähernd 95% der bestehenden Sitze. Diese Entwicklungen werfen ein Licht auf den vorausgegangenen Verfall der ägyptischen Politik. Drei Elemente dieses Prozesses stechen wie folgt hervor:

- erstens: die aufkeimende soziale Krise, ausgelöst durch die außer Kontrolle geratene Inflation, ein verkrüppeltes Wohlfahrtssystem und anhaltende Arbeitslosigkeit;
- zweitens: eine Rückkehr zu den alten autoritären Praktiken der herrschenden Macht;
- drittens: beunruhigende Zeichen, die die Frage nach der Existenz einer funktionierenden Opposition aufwerfen, die fähig ist, Reformen durch den politischen Prozess voranzubringen.⁹

Soziale und politische Gruppen, inkl. Gewerkschaft, Universitätsprofessoren und Gewerkschaftsmitglieder organisierten Streiks und Demonstrationen mit der Forderung nach Gehaltserhöhung, um die wachsende Kluft zwischen Reich und Arm zu verringern. Es ist offensichtlich, dass politische Marginalisierung und Ausschluss sowie ökonomischer Verlust definitiv zu breiter Unzufriedenheit führen, die zu möglichen Zusammenstößen und Gewalt führen können, insbesondere wegen des Mangels an Transparenz und an allgemeiner Umsetzung des Rechts. Um dem erhöhten Potenzial für Widerstandsaktionen und aktive Ausübung von Opposition entgegenzuwirken, verschärfte das Regime seine Sicherheitsmaßnahmen und mobilisierte seine Sicherheitskräfte. Während der ersten Monate im Jahre 2008 wurde es offenkundig, dass die autoritären Praktiken in absehbarer Zeit nicht zurückgehen werden. Eine Kampagne, die einige Medienträger und etliche Journalisten ins Auge fassten, zog beträchtliche Aufmerksamkeit auf sich¹⁰.

In der Absicht, den politischen Prozess und das Recht auf Ausdrucksfreiheit zu kontrollieren, präsentierte die Regierung einen verheerenden Gesetzentwurf hinsichtlich audiovisueller Medien und des Rechts auf Ausdrucksfreiheit in den Medien und im Internet. Durch den Gesetzentwurf die Zensur von Internet und Satellitenfernsehen institutionalisiert werden. Die Regierung, in der Mehrheit gebildet von NDP-Parlamentariern, präsentierte den Gesetzentwurf der Volksversammlung

in der Sicherheit, dass er angenommen wird. Dieses Gesetz widerspricht Artikeln in Kapitel 3 der Verfassung.

In der Tat trägt die Unfähigkeit der Gerichte, das Gesetz universell anzuwenden, nicht dazu bei, einen demokratischen Prozess einzuleiten. Im Gegensatz dazu führt sie zu einem Abbau der demokratischen Errungenschaften wie Meinungsfreiheit, Ausdrucksfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht auf persönliche Integrität.

Oppositionelle Kräfte, insbesondere Vertreter der Muslimischen Bruderschaft, wurden ohne Haftbefehl verhaftet. Sie wurden Militärgerichten vorgeführt, die gegen sie vorgingen und die ihre Besitztümer beschlagnahmten, und sie befinden sich nun in Gewahrsam. Solche illegalen Prozeduren tragen in keinsten Weise, außer im Rahmen eines Notstandsgesetzes, dazu bei, den demokratischen Prozess zu verbessern. Es ist wahr, dass in der Presse, auch wenn sie von der Regierung kontrolliert wird, einige liberale und demokratische Standpunkte offen ausgedrückt werden. Trotzdem wirken sie sich nicht auf das allgemein trostlose Bild aus. Angesichts dessen übernahmen einige Zivilgesellschaftsaktivisten, Schriftsteller eingeschlossen, die Verantwortung für die Organisation von Arbeitstagen in Bezug auf das neue Gesetz der politischen Teilnahme und politischen Rechte¹¹. Weiterhin gab es Debatten, Diskussionen und Vorschläge darüber, welches Wahlsystem für Ägypten am besten anwendbar ist, wie das Mandat HEC in Richtung der Eingliederung der Rechtsstaatlichkeit ausgeweitet werden kann und welcher der beste Weg sei, um moderne Technologien sowohl bei der Wählererfassung als auch während des Wahlverfahrens anzuwenden. Solche Bestrebungen, zusätzlich zu den Bemühungen um Menschenrechte, drücken die Sorge darüber aus, dass Rechtsstaatlichkeit keineswegs universell verankert ist, und über obskure quasi-demokratische Prozesse.

Man könnte hinzufügen, dass es viele Fälle von Menschenrechtsverletzungen bei Polizeifestnahmen und in Gefängnissen gibt, die dazu führen, dass Gefangene ihr Le-

⁹ Mohammed Herzallah und Amr Hamzawy, Egypt's Local Elections Farce: Causes and Consequences, Carnegie, Policy Outlook, April 2008, 1.

¹⁰ ebd., 4.

¹¹ Save the Bell, vorgeschlagenes Gesetz für Politische Rechte, United Group, Kairo, 2007.

ben infolge unermesslicher Leiden und unerträglicher körperlicher Schmerzen verlieren. Tatsächlich berichtete der Ägyptische Senat für Menschenrechte, der von der Regierung gegründet wurde, aber über eine relative Unabhängigkeit verfügt, über die Verletzung von Menschenrechten.¹²

In diesen und ähnlichen Fällen besteht weder Respekt vor dem Gesetz noch vor persönlicher Unversehrtheit und auch nicht vor dem Recht auf Schutz, selbst in Gefangenschaft. Soll in solch einem Umfeld, das empfänglich ist für Gewalt und Instabilität, die Frage lauten, was kommt zuerst, Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie, um eine sozioökonomische Entwicklung zu initiieren? Sollte die Frage lauten: welche von beiden soll für die andere geopfert werden? Oder sollten beide gleichzeitig respektiert, entwickelt und unterstützt werden? Ist es möglich, eine Rechtsstaatlichkeit aufzubauen und die Basis für eine Demokratie zu schaffen?

SCHLUSSFOLGERUNG – RECHTSSTAATLICHKEIT: EINE VORAUSSETZUNG FÜR DEMOKRATIE UND ENTWICKLUNG

Seit Aristoteles bestätigen politisches Denken wie auch religiöser Glaube, dass sich eine Demokratie nicht etablieren, nicht erhalten und dass sie nicht gefördert werden kann ohne allgemeine Rechtsstaatlichkeit; Regeln, aufgestellt von der Legislative, angewendet von unabhängiger Justiz bilden die fundamentale Basis der Demokratie bzw. der liberalen Demokratie. Rechtsstaatlichkeit festigt Gleichberechtigung, Freiheit und Gleichheit sowie Verantwortlichkeit. Diese bilden Grundlagen für ein demokratisches Leben und folglich für einen individuellen und gemeinschaftlichen Beitrag zur Produktivität und Kreativität.

Rechtsstaatlichkeit erfordert eine unabhängige und mächtige Justiz, die fähig ist, die Gesetze umzusetzen ohne Diskriminierung oder Intervention der Exekutive. Außerdem erfordert sie eine hohe Integrität und Transparenz. Sie hat individuelle Rechte, Gruppen- und Gemeinschaftsrech-

te auf Ausdrucksfreiheit, Versammlungs- und Oppositionsfreiheit zu schützen. Ferner bietet sie den Menschen Garantien für die Beachtung ihrer Menschenrechte und -würde. Alle diese Qualitäten sind wesentlich für jegliche kontinuierliche Entwicklung, wenn nicht sogar für einen realen Demokratisierungsprozess.

Im Gegensatz zu all dem ist die Regierungspolitik des Ausschlusses, die illegitim ist und nicht auf Rechtsstaatlichkeit basiert, ein Haupthindernis im demokratischen Prozess. Hinsichtlich dessen nutzt die Regierung ihre absolute Macht, die dem Notstandsgesetz entspringt und im kommenden Jahr vom Antiterrorgesetz ersetzt wird, um politisch oppositionelle Kräfte zu inhaftieren und sie vor Militärgerichte zu bringen – gegen ihren Willen und gegen ihr natürliches Recht. Die Bestimmungen der Militärgerichte sind endgültig und beinhalten keine Berufung.

Eine demokratische Reform, eine notwendige Voraussetzung für Stabilität, die auf Rechtsstaatlichkeit basiert, würde es erforderlich machen, dass die Regierung, notwendige Schritte unternimmt, um die Gesetze zu realisieren und die Rolle des Notstandsgesetzes sowie andere Ausnahmeregelungen einzuschränken.¹³ Dies erfordert eine größere Unabhängigkeit der Gesetzgeber und der Justiz und weniger Macht für die Exekutive. Außerdem erfordert es eine substanziellere Rolle der Zivilgesellschaftsorganisationen sowie der Nichtregierungsorganisationen. Trotzdem ist es im Kontext der ägyptischen Gesellschaft schwierig für das Regime, die Rechtsstaatlichkeit allgemeingültig umzusetzen, da sie seine Macht beschränkt.

¹² Der Nationalrat für Menschenrechte, Vierter Jahresbericht 2007/ 2008, Kairo, 2008.

¹³ Entsprechende Diskussionen in Hesham Sallam, *Opposition Alliances and Democratization in Egypt*, USIP, Washington DC, 2008.