

### Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung?

Fürtig, Henner

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürtig, H. (2007). *Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung?* (GIGA Focus Nahost, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274860>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung?***

Henner Fürtig

Die ägyptischen Wähler waren am 26. März 2007 aufgerufen, über substanzielle Änderungen an insgesamt 34 Paragraphen ihrer seit 1971 gültigen Verfassung abzustimmen.

### **Analyse:**

Die Annahme der Verfassungsänderungen per Volksabstimmung bedeutete die massivste Modifizierung der ägyptischen Verfassung seit 1971. Durch die Aufhebung der berüchtigten Notstandsgesetze von 1981, die Streichung anachronistischer Überbleibsel des „Sozialismus“ aus mehreren Paragraphen, die Ausweitung der Vollmachten von Parlament und Regierung, die beschleunigte Dezentralisierung, die Aufwertung des Umweltschutzes und nicht zuletzt durch wesentliche Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung der Frau zielte das Regime auf die Wahrnehmung der Verfassungsänderung als demokratischen Meilenstein; das Ergebnis ist jedoch ambivalent.

- Angesichts des enormen Vertrauensverlustes seit den Parlamentswahlen von 2005 beabsichtigt das Regime mit seiner jüngsten Initiative, die Hoheit über Inhalt, Richtung und Tempo des Reformprozesses zurückzugewinnen.
- Die primären Änderungen an der Verfassung bauen den Spielraum des Präsidenten und der regierenden Nationaldemokratischen Partei (NDP) weiter aus. Das betrifft insbesondere die Paragraphen 88 (Wahlbeobachtung), 136 (Parlamentsauflösung) und 179 (Terrorbekämpfung). Letzterer ersetzt die Notstandsgesetze und verstetigt sie gleichzeitig.
- Zahlreiche Änderungen, insbesondere des Paragraphen 5, beabsichtigen eine maximale Einschränkung der Existenz- und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Muslimbruderschaft.
- Kritische Öffentlichkeit und Opposition werteten die Änderungen als „Mogelpackung“. So mag der organisierte Machtzuwachs das Regime kurzfristig stabilisieren, mittel- und langfristig hat es sich seine Basis allerdings weiter beschnitten.

*Key words:* Verfassung, politischer Reformprozess, Regimestabilisierung, Opposition

## 1. Einführung

Unsicherheit und die Sorge, nach dem Sturz Saddams Husseins ebenfalls ins Visier der US-amerikanischen „Demokratisierungsoffensive“ zu geraten, veranlassten das ägyptische Regime ab Sommer 2003 zu bis dato beispiellosen politischen Reformen. Folter wurde unter Strafe gestellt, politische Gefangene wurden freigelassen, Frauenrechte verbessert, Staatssicherheitsgerichte und Zwangsarbeit als Strafmaß abgeschafft sowie ein Nationaler Menschenrechtsrat und ein parlamentarisches Menschenrechtskomitee gebildet.

Die Opposition nutzte die entstehenden Freiräume. Das betraf nicht so sehr die – schwachen und weitgehend regimekonformen – legalen Oppositionsparteien, sondern zum einen die halblegale einflussreiche Muslimbruderschaft (MB) und zum anderen zahlreiche *grassroot*-Bewegungen, von denen die Bewegung Kifaya („genug“) die bekannteste wurde. Immer nachdrücklicher bezichtigte die Opposition das Regime des Etikettenschwindels. Es beabsichtige keinesfalls, den politischen Raum wirklich zu öffnen. Die wichtigsten Schritte dazu wären etwa die Aufhebung der Notstandsgesetze, die gesetzliche Eindämmung der Präsidentenmacht (zumindest jedoch eine Beschränkung der Amtszeit) und die Abschaffung der Parteienzulassungskommission. Angesichts der für das Jahr 2005 anberaumten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen erschien es Präsident Mubarak deshalb Anfang 2005 angezeigt, zumindest auf einige Forderungen der Opposition einzugehen.

## 2. Zwischen „Kairoer Frühling“ und „Kairoer Herbst“

Am 26. Februar 2005 überraschte Mubarak seine Landsleute mit der Ankündigung, er werde das Parlament ersuchen, eine Mehrkandidatenwahl für das Präsidentenamt zuzulassen. Dieser Vorstoß stellte die wesentlichste Reformmaßnahme seit Beginn seiner Amtszeit (1981) dar. Immerhin ging es jetzt nicht mehr darum, einen Kandidaten per Referendum zu bestätigen, sondern den Stimmberechtigten eine tatsächliche Auswahl unter mehreren Kandidaten zu ermöglichen. Nicht von ungefähr markiert der 26. Februar 2005 daher in der ägyptischen Öffentlichkeit den Beginn des „Kairoer Frühlings“. Am 10. Mai 2005 verabschiedete das Parlament den geänderten Verfassungsartikel 76 vorbe-

haltlich einer für den 25. Mai anberaumten Volksbefragung. Die NDP-Dominanz im Parlament (338 von 454 Sitzen) sorgte allerdings für einen deutlichen Gehaltverlust der Initiative. So können nur Parteien Kandidaten für das Präsidentenamt aufstellen, die länger als fünf Jahre bestehen und überdies mindestens fünf Prozent der Parlamentssitze halten; letztgenannte Bedingung erfüllte keine der legalen Oppositionsparteien. Unabhängige Kandidaten benötigten 300 Unterschriften, davon 65 aus den Reihen des Unterhauses (People's Assembly), 25 aus dem Oberhaus (Shura Council) und zehn aus lokalen Räten in 14 der 28 ägyptischen Provinzen.<sup>1</sup>

Trotzdem beteiligten sich nach offiziellen Angaben 53 Prozent der 33 Millionen wahlberechtigten Ägypter am 25. Mai an der Abstimmung und bestätigten die Parlamentsvorlage mit 83 Prozent.<sup>2</sup> Am 4. Juli 2005 legte das Parlament mit der Neufassung des Gesetzes über die Zulassung politischer Parteien (177/2005) nach. Die NDP und die regime-nahen Medien feierten das Gesetz als neuerlichen Beweis für die Ernsthaftigkeit des politischen Reformprozesses, die Opposition kritisierte hingegen die Verstärkung vager Paragraphen, die der Regierung freie Hand bei der Zulassung oder Ablehnung politischer Parteien lasse. Jedenfalls gewann Husni Mubarak die Präsidentschaftswahl am 7. September 2005 auf Grund der Schwäche der legalen Opposition und der restriktiven Bedingungen für unabhängige Kandidaten mit 88 Prozent der abgegebenen Stimmen.<sup>3</sup>

Mit seinem Überraschungscoup hatte das Regime der Opposition im ersten Halbjahr 2005 kurzfristig „den Schneid abgekauft“ und sich selbst als Initiator des „Kairoer Frühlings“ in Szene gesetzt. Folgerichtig versuchte es auch die für den Herbst anberaumten Parlamentswahlen im „Kraftfeld“ des „Kairoer Frühlings“ zu gestalten. Allerdings beeinträchtigten vor allem zwei Faktoren diesen Versuch. Zum einen hatte die Opposition ihre Lektion aus dem Frühjahr gelernt, zum anderen bedeutete die Reformoffensive der Regierung eine Verbesserung oppositioneller Wirkungsbedingungen. Beispielsweise gelang es dem Juristenverband, die Regierung auf die Einhaltung des seit 2000 geltenden Gesetzes über die vollständige Überwachung der Wahllokale durch Richter zu verpflichten. Darüber

<sup>1</sup> Vgl. Middle East Economic Survey, 48 (2005) 20, S. 27.

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, 48 (2005) 22, S. 25.

<sup>3</sup> Vgl. Adel Darwish, An election epic: this one could run and run, in: The Middle East, (2005) 10, S. 12, 14.

hinaus fiel es dem Regime natürlich auch schwerer, seinen eigenen Anspruch durch forcierte Unterdrückung der Opposition zu konterkarieren. Wie sich bald zeigen sollte, entwickelten sich die Muslimbrüder zum Hauptnutznießer dieses Dilemmas.

Sie errangen in den ersten beiden Runden der Parlamentswahlen 76 Mandate, ein enormer Zuwachs gegenüber den 15 Sitzen im letzten Parlament.<sup>4</sup> Alles im „Kairoer Frühling“ gewonnene Selbstbewusstsein des Regimes zerstob angesichts dieses Fiaskos. Die daraufhin einsetzende Kampagne offener, vielfach gewaltsamer Unterdrückung von Oppositionellen, eklatanter Wahlfälschung, Missachtung der juristischen Aufsichtspflicht usw. hinterließen bei weiten Teilen der ägyptischen Öffentlichkeit den Eindruck der stärksten Repressionswelle seit 1981, den Beginn des „Kairoer Herbstes“. Nichtsdestoweniger war die Zahl der MB-Mandate bis zum Abschluss der Wahlen am 7. Dezember 2005 auf 88 angewachsen. Bei 454 Abgeordneten erschien das auf den ersten Blick wenig bedrohlich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Muslimbruderschaft überhaupt nur 150 Kandidaten aufgestellt hatte; von den 400 NDP-Kandidaten wurden dagegen nur 100 gewählt. Die Zweidrittelmehrheit erreichte die NDP am Ende nur durch die massive Inkorporierung von „Unabhängigen“.<sup>5</sup> Zwar erlitten auch die legalen Oppositionsparteien einen Misserfolg (zusammen weniger als ein Dutzend Sitze<sup>6</sup>), aber deren Niederlage bedeutete für die NDP bestenfalls einen Pyrrhussieg. Sie hatte politisches Kapital verspielt und gleichzeitig ein virtuelles Zweiparteiensystem, bestehend aus ihr selbst und der MB, geschaffen.

Bildlich gesprochen entwickelte sich aus dem „Kairoer Herbst“ im ersten Halbjahr 2006 ein „Kairoer Winter“. Das sichtlich frustrierte Regime verfügte im Februar 2006 die Verschiebung der für April geplanten Kommunalwahlen um zwei Jahre, offensichtlich, um dem „Höhenflug“ der Muslimbrüder keine weitere Nahrung zu geben, und verlängerte am 1. Mai auch die verhassten Notstandsgesetze um zwei Jahre.<sup>7</sup> Wenig überraschend interpretierte die Opposition diese Maßnahmen als Schwäche. Deshalb beschloss das Regime die Rückkehr zur Reformagenda als einzigem Mittel

zur Wiedererlangung von Souveränität. Die NDP kündigte während ihres Parteitags im September 2006 an, in der kommenden Legislaturperiode etwa zwei Dutzend reformorientierte Verfassungsänderungen ins Parlament einzubringen.<sup>8</sup> Die gesamte politisch interessierte Öffentlichkeit Ägyptens erwartete deshalb mit großer Spannung Informationen über Inhalt und Richtung der avisierten Verfassungsänderungen. Vielleicht waren ja am Ende „Herbst und Winter“ nur Episoden und das Regime besann sich wieder auf den ursprünglichen Geist des „Kairoer Frühlings“?

### 3. Die Verfassungsänderungen

Wie am 26. Februar 2005 war es Präsident Mubarak selbst, der am 26. Dezember 2006 den Bann brach und dem Parlament nicht nur zwei Dutzend, sondern sogar 34 Artikel der Verfassung zur Änderung vorschlug. Damit unterstrich er nicht nur die unverminderte Omnipotenz des Präsidentenamtes, sondern löste auch ein zentrales Versprechen seines vorjährigen Wahlkampfes ein. Die Änderungsvorschläge betrafen die folgenden Paragraphen:

In Artikel 1 wurde der „sozialistische“ Charakter des Staates zugunsten eines auf „Bürgerschaft basierenden demokratischen Systems“ eliminiert. Auch Artikel 4 strich die „sozialistische Wirtschaftsweise“ und ersetzte sie durch Mechanismen der „freien Marktwirtschaft“. Artikel 5 verbietet jede „religiöse“ Parteigründung; die Änderungen in den Artikeln 12, 24, 30, 33 und 37 betrafen weitere Verweise auf die „sozialistische“ Natur des Staates, die durch „demokratische“ und „marktwirtschaftliche“ Parameter ersetzt wurden. Artikel 56 regelt die Aktivitäten von Berufsverbänden, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen neu, Artikel 59 nimmt den Umweltschutz als Verfassungsziel auf. Artikel 62 bestimmt neue Einzelheiten des aktiven und passiven Wahlrechts und führt insbesondere eine Quote für Frauen ein. Artikel 73 verpflichtet den Präsidenten zur Beachtung „sozialer Gerechtigkeit“, Artikel 74 regelt die Gewaltenteilung im Notstandsfall neu, Artikel 76 benennt Bedingungen für die Wahl zum Präsidenten. In Artikel 78 wurden Einzelheiten bei den Fristen dieser Wahl geändert, die Artikel 82, 84 und 85 schaffen neue Bedingungen für Inte-

<sup>4</sup> Vgl. Middle East Economic Survey, 48 (2005) 49, S. 23.

<sup>5</sup> Vgl. Michele Dunne, Evaluating Egyptian Reform, Carnegie Working Papers, (2006) 66, S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. Adel Darwish, Election results sound warning bells at home and abroad, in: The Middle East, (2006) 363, S. 15.

<sup>7</sup> Vgl. Al-Ahram, 2.5.2006.

<sup>8</sup> Gamal Essam El-Din, Presidential, not president, in: Al-Ahram Weekly, 21.-27.9.2006.

rümlösungen im Fall der Amtsunfähigkeit des Präsidenten. In Artikel 88 ersetzt ein „unabhängiges Komitee“ in der Regel die vorher festgeschriebene „richterliche Überwachung“ von Wahlen. Artikel 94 befasst sich mit der Behebung parlamentarischer Mandatsvakanz. In den Artikeln 115 und 118 werden die parlamentarischen Verantwortlichkeiten für den Haushalt festgelegt, Artikel 127 erhöht die Verbindlichkeit der Rechenschaftspflicht gewählter Organe. Die Artikel 133, 136, 138 und 141 präzisieren die Befugnisse des Ministerpräsidenten, wobei Artikel 136 erstmals das Recht des Präsidenten beschreibt, das Parlament „im Fall der Notwendigkeit“ aufzulösen. Artikel 161 zielt auf eine Beschleunigung des Dezentralisierungsprozesses. Artikel 173 formuliert neue Bestimmungen für das Verhältnis der Judikative zum Präsidenten. Artikel 179 wurde komplett neu formuliert und enthält jetzt Bestimmungen zur Abwehr von Terrorismus und anderer gewaltsamer Gefährdungen der staatlichen Sicherheit. Artikel 180 unterstreicht das Gewaltmonopol des Staates, die Paragraphen 194, 195 und 205 regeln Rechte und Pflichten des Oberhauses (Shura Council) eindeutiger, insbesondere hinsichtlich der nicht bindenden Natur seiner Beschlüsse.<sup>9</sup>

Natürlich besaßen nicht alle beabsichtigten Änderungen das gleiche Gewicht. Während sich gegen die Streichung „sozialistischer Überbleibsel“ aus der späten Nasser-Zeit kaum Widerstand regte, war den Initiatoren der Verfassungsänderungen klar, dass die Neufassung bestimmter Verfassungsartikel nachhaltig in das politische Leben Ägyptens eingreifen würde. Wenngleich auch hier nicht absolut gleichwertig, bargen doch die Artikel 5, 62, 76, 82, 84, 88, 136 und 179 das größte Konfliktpotenzial. Artikel 5 versperrt der Muslimbruderschaft auf unbestimmte Zeit die Möglichkeit, sich als politische Partei zu konstituieren, Artikel 62 führt zwar eine Frauenquote ein, erschwert gleichzeitig aber Muslimbrüdern das Agieren als „Unabhängige“. Auch Artikel 76 zeigt sich janusköpfig. Er bestätigte zwar einerseits die Mehrkandidatenwahl für das Präsidentenamt, zementierte aber andererseits die rigiden, faktisch nicht erfüllbaren Bedingungen für die Herausforderer des Amtsinhabers. Artikel 82 formulierte einen Modus vivendi bei temporärer Amtsunfähigkeit des Präsidenten. In diesem Fall übernimmt der Vizepräsident (wie in der alten

Verfassung, aber unter Mubarak nicht besetzt) oder – bei Fehlen des Vizepräsidenten – der Ministerpräsident die Amtsgeschäfte. Beide dürfen jedoch drei zentrale Rechte des Präsidenten (Entlassung der Regierung, Änderung der Verfassung, Auflösung des Parlaments) nicht ausüben. Kritiker vermuteten in dieser Änderung die Eröffnung eines legalistischen Weges für die Machtübergabe von Husni Mubarak auf dessen Sohn Gamal. Dieser Verdacht sollte nach dem Willen der Verfassungsväter durch die Neufassung von Artikel 84 entkräftet werden. Hier wurde die dauerhafte Amtsunfähigkeit des Präsidenten angenommen. In diesem Fall würden die Amtsgeschäfte auf den Sprecher des Unterhauses (Peoples' Assembly) übergehen. Sollte das Parlament aufgelöst sein, würde der Vorsitzende des Obersten Verfassungsgerichts die Präsidentenpflichten übernehmen. Beiden würde jedoch nicht gestattet, sich während ihres Interregnums zum Präsidenten zu nominieren. Artikel 88 sah vor, die bei den Parlamentswahlen 2000 erstmals durchgesetzte Kontrolle der Wahlen durch bestellte Richter nur noch in Hauptwahllokalen beizubehalten. In den übrigen sollte die Kontrolle durch „unabhängige Kommissionen“ gewährleistet werden. Wie angeführt, erlaubt Artikel 136 dem Präsidenten erstmals, das Parlament ohne vorherigen Volkentscheid nach eigenem Ermessen („Notwendigkeit“) aufzulösen. Lediglich der Ministerpräsident sollte konsultiert werden.<sup>10</sup>

Aus diesen „Schwergewichten“ ragt der Artikel 179 noch auf besondere Weise heraus. Immerhin sollten mit seiner Neufassung die Bedingungen für die Abschaffung der seit 1981 im Zentrum der Oppositionskritik stehenden Notstandsgesetze geschaffen werden. Im Gegenzug würde Artikel 179 den Behörden freie Hand bei der Verfolgung und Bestrafung von Terrorverdächtigen lassen. Dazu gehören die Inhaftierung ohne Gerichtsbeschluss, die Durchsuchung von Wohnungen, die Überwachung des Brief- und Telefonverkehrs sowie andere drastische Beeinträchtigungen der Bürgerrechte.<sup>11</sup> In beiden Häusern des Parlaments tobten deshalb ab 17. März 2007 erbitterte Wortgefechte über Absichten und Formulierungen der Verfassungsänderungen. Trotzdem sorgten bei der Abstimmung am 19. März 315 NDP-Stimmen gegen 113 Stimmen der Opposition für die parlamentarische Bestäti-

<sup>9</sup> Vgl. A rundown of the 34 amended articles in the constitution, in: The Daily Star Egypt, 26.3.2007. Ausführlich unter <http://weekly.ahram.org.eg/2007/837/eg13.htm>.

<sup>10</sup> Vgl. Gamal Essam El-Din, Succession of power in focus, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

<sup>11</sup> Vgl. Auf dem Weg zur Errepublik, in: Neue Zürcher Zeitung, 26.3.2007.



gung aller 34 vorgeschlagenen Verfassungsänderungen.<sup>12</sup>

#### 4. Ziele des Regimes

„9/11“ und der Irakkrieg 2003 katapultierten den Druck auf das ägyptische Regime in eine Dimension, die eine neue Qualität von Reformmaßnahmen – Stichwort „Kairoer Frühling“ – erforderlich machte. Da diese neue Qualität aber erhebliches Transformationspotenzial in sich barg, reagierte das Regime zunehmend erratisch. Einerseits sollten sich demokratische Elemente keinesfalls entfalten, andererseits fehlten Erfahrungen im Umgang mit dieser neuen Qualität. Die Aktionen des Regimes im „Kairoer Herbst“ und „Kairoer Winter“ vermittelten deshalb vor allem den Eindruck von Unsicherheit und Defensive. Das erste Ziel der Verfassungsänderungen bestand deshalb in der Rückgewinnung der politischen Initiative, d. h. der Hoheit über Inhalt, Richtung und Tempo des Reformprozesses.

Das sich daraus ableitende zweite Ziel lässt sich mit der maximalen Ausweitung des Handlungsspielraums beschreiben. Neue Verfassungsbegriffe wie „Bürgerrechte“, „Marktwirtschaft“, „Umweltschutz“, „Frauenquote“ zielen nicht zuletzt auf ein westliches Publikum; im Schutz dieser Innovationen sollten problematische Änderungen versteckt werden. Als exemplarisch für die Realisierung dieses Ziels können die Änderungen in den Artikeln 76, 88 und 179 gelten. „Großzügig“ senkte die Neufassung des Artikels 76 den noch im Mai 2005 auf fünf Prozent festgelegten Anteil von Sitzen einer Partei im Parlament auf drei Prozent, um einen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen aufstellen zu können. Trotzdem erfüllt keine der 2005 ins Parlament gewählten Parteien dieses Kriterium. Unabhängige, die nicht auf der Klientenliste der NDP stehen, besitzen nach wie vor keine realistische Chance auf eine Kandidatur. Die Rücknahme der von der Opposition ertrotzten generellen richterlichen Kontrollfunktion bei Wahlen in Artikel 88 brachte das Regime in Erklärungsnot. Als Hauptargument diente die begrenzte Zahl von insgesamt nur 13.000 Richtern. Wenn Wahlbeteiligungen von mehr als 30 Prozent erwünscht seien und Wahlen sich nicht über mehrere Monate hinziehen sollen,

<sup>12</sup> Vgl. Nadia Abou El-Magd, Egypt sets early referendum vote, in: The Boston Globe, 21.3.2007.

gebe es laut Gamal Mubarak keine Alternative zu einer „kreativen Neuregelung“ des Wahlkontrollprozesses.<sup>13</sup> Parlamentssprecher Fathi Sorour befand dagegen in zynischer Offenheit: „[...] auch die vollständige richterliche Überwachung der Parlamentswahlen von 2005 hat Wahlfälschungen nicht verhindert.“<sup>14</sup> Obwohl Regierungsvertreter, NDP-Funktionäre und regimenahe Medien immer wieder beteuerten, dass die rigiden Festlegungen des Artikels 179 ausschließlich der Terrorbekämpfung dienen, wobei sie gern auf angeblich ähnliche Gesetze in den USA, Großbritannien oder Indien verwiesen, setzte sich in der Öffentlichkeit die Meinung durch, der Verfassungsartikel habe die Notstandsgesetze von 1981 nicht eigentlich aufgehoben, sondern in die Verfassung integriert. Als besonders befremdlich wurde dabei empfunden, dass „Terror“ keinesfalls definiert wurde und der neue Artikel auch in anderen Artikeln (41, 44, 45) verankerte bürgerliche Rechte aushebele.

In den Kontext des zweiten Ziels passt auch die erneute Ausweitung der Machtbefugnisse des Präsidenten. Dazu zählen nicht nur die bereits erwähnten Vollmachten zur Auflösung des Parlaments, sondern auch die nach wie vor fehlende und von der Opposition nachdrücklich eingeklagte Begrenzung der Amtszeit. Außerdem blieb die Regelung der Nachfolgefrage fest in der Hand des Staatsoberhauptes. Die Aufwertung der Rolle des Ministerpräsidenten in Artikel 82 zielt für viele Beobachter auf eine reibungslose Machtübergabe an Gamal Mubarak; selbst bei Amtsunfähigkeit des Präsidenten würde die NDP die ausschließliche Entscheidungsmacht über die Nachfolge behalten.<sup>15</sup>

Das dritte Ziel besteht in der weitestgehenden Beschneidung der Entfaltungsmöglichkeiten für die Muslimbruderschaft. Parteigründungen auf religiöser Grundlage waren zwar auch bisher nicht gestattet, jetzt wurde dieses Verbot aber Verfassungsgrundsatz. Der entsprechende Artikel 5 verwies zudem nicht nur auf die „religiöse Grundlage“ schlechthin, sondern auf jeden „religiösen Bezug“. Das würde der Muslimbruderschaft weiterhin die Umwandlung in eine Partei verbieten, nun aber auch jede von ihr initiierte Neugründung unter Bei-

<sup>13</sup> Vgl. Abdel-Rahman Hussein, Gamal Mubarak and the NDP promote amendments to the press, in: The Daily Star Egypt, 26.3.2007.

<sup>14</sup> Zitiert in Mona El-Nahhas, Judges to boycott referendum, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

<sup>15</sup> Vgl. Gamal Essam El-Din, Succession of power in focus, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

behaltung der eigenen Selbständigkeit. Umgehen ließe sich diese Verfassungsbestimmung also nur durch die Streichung jedes Hinweises auf den islamischen Charakter der Muslimbruderschaft, was ihrem politischen Selbstmord gleichkäme. Außerdem kann das Regime unter Verweis auf die neue Verfassungslage nun die Finanzeinwerbung und die Wohlfahrtsaktivitäten der Muslimbruderschaft empfindlich beeinträchtigen. Möglicherweise ließen sich daraus sogar Zugriffsrechte auf das seit 80 Jahren akkumulierte Vermögen der Bruderschaft ableiten. Artikel 5 und 62 verhindern im Extremfall auch jegliches Agieren von Muslimbrüdern als „Unabhängige“.<sup>16</sup> Wenn es noch eines Beweises für die faktische Zweiteilung der politischen Landschaft Ägyptens bedurft hätte, dann haben ihn spätestens diese „Knebelparagraphen“ erbracht.

## 5. Reaktionen der Opposition

Schon lange vor den Debatten im Parlament wurden die von Präsident Mubarak vorgeschlagenen Verfassungsänderungen in der breiten Öffentlichkeit und insbesondere in Oppositionskreisen diskutiert. Im Zentrum der Kritik stand das kaum verhohlene Bestreben des Präsidenten, seine persönliche und die Macht der regierenden NDP „unziemlich“ auszuweiten. Einig waren sich die meisten oppositionellen Beobachter auch darin, dass das Regime ein Spiel mit verteilten Karten spiele, ein – zudem schlecht orchestriertes – „Schmierentheater“ mit vorbestimmtem Ausgang. Entweder der Opposition gelängen bis zur Abstimmung noch substantielle Veränderungen, oder sie solle sich verweigern, um das durchsichtige Vorhaben des Regimes nicht auch noch zu legitimieren.<sup>17</sup> Die Kritik richtete sich überwiegend, und zwar über ideologische Grenzen hinweg, auf die Änderungen in den Artikeln 88 und 179. Der Grundtenor zu Paragraph 179 war von der bereits skizzierten Meinung gekennzeichnet, dass die Modifizierungen die Notstandsgesetze faktisch in den Verfassungsrang heben und damit dauerhaft etablieren würden und dass – als „Kollateralschaden“ – auch noch wichtige Bürgerrechte in anderen Paragraphen gestrichen würden. Bei Artikel 88 zählte vor allem der symbolische Wert. Es hatte die

Opposition immerhin Jahre enormer Kraftanstrengung gekostet, bis die richterliche Wahlkontrolle durchgesetzt werden konnte. Ausgerechnet hier „die Axt anzusetzen“, wertete die Opposition als besonderen Affront. Das Vorhaben der Regierung, nur noch die großen Wahllokale mit Richtern zu besetzen und die mehr als 50.000 örtlichen Wahllokale durch besagte Kommissionen überwachen zu lassen, wahrscheinlich – wie bis 2000 – vom „notorisch korrupten Innenministerium“ ernannt, würden die sich daran beteiligenden Juristen zu ohnmächtigen Handlangern des Regimes degradieren, wie Zakaria Abd al-Aziz, der Vorsitzende des Juristenverbandes, befand.<sup>18</sup>

Die Muslimbruderschaft musste hingegen die Erfahrung machen, dass die Kritik der sie betreffenden Verfassungsänderungen fast ausschließlich aus den eigenen Reihen kam. Die Einführung einer Frauenquote, die Besetzung von Richterstellen durch Juristinnen, die Heraushebung zivilgesellschaftlicher Rechte in der geänderten Verfassung „ärgerten“ die Muslimbruderschaft, fanden aber den Zuspruch der Betroffenen. Auch das Verbot der Gründung von Parteien auf religiöser Grundlage oder in religiösem Kontext stieß auf die „heimliche“ Zustimmung linker und säkularer Oppositionsgruppen. Immerhin wäre die Muslimbruderschaft nun gezwungen, ein politisches Programm vorzulegen, und könnte sich nicht mehr hinter dem vagen Motto „Der Islam ist die Lösung“ verstecken.<sup>19</sup> Ungewollt bestätigte diese Meinung die Zweiteilung der politischen Landschaft.

Durch ihre herausragende Stellung im Parlament war es aber paradoxerweise faktisch nur die Muslimbruderschaft, die in den dortigen Debatten die Stimme der gesamten Opposition vertrat. Es waren ihre Abgeordneten, die die beabsichtigten Verfassungsänderungen als „größte Erosion des Rechts in 26 Jahren“<sup>20</sup> bezeichneten, es waren Parlamentarier der Muslimbruderschaft, die dem Regime vorwarfen, die Notstandsgesetze hätten ihren eigentlichen Zweck – Terrorbekämpfung – nicht halb so gut erfüllt wie die Beschneidung bürgerlicher Rechte. Unter großem Protest der NDP-Abgeordneten hatte der Fraktionsvorsitzende der Muslimbruderschaft, Saad al-Katatni, Präsident

<sup>16</sup> Vgl. Amir Taheri, On Egypt's Referendum, in: Arab News, 24.3.2007.

<sup>17</sup> Vgl. Cynthia Johnston, Interview – Egypt's Kefaya movement says referendum fixed, in: Reuters Alertnet, 21.3.2007.

<sup>18</sup> Vgl. Gamal Essam El-Din, Before the vote, in: Al-Ahram Weekly, 12.-18.3.2007.

<sup>19</sup> Vgl. Amir Taheri, On Egypt's Referendum, in: Arab News, 24.3.2007.

<sup>20</sup> Zitiert in Gamal Essam El-Din, Winner takes all, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

Mubarak aufgefordert, dem Parlament vor der Abstimmung zu erläutern, zu welchem Zweck er nach diesem Resümee den Artikel 179 in der vorgeschlagenen Formulierung benötige.<sup>21</sup>

Der üblichen Praxis folgend, sollte ein Referendum den durch das Parlament beschlossenen Verfassungsänderungen ein Maximum an Legitimierungswirkung verleihen. Es war ursprünglich für den 4. April 2007 anberaumt, wurde aber – begründet mit Mubaraks Teilnahme am arabischen Gipfeltreffen – kurzfristig auf den 26. März vorverlegt. Wohl nicht zu Unrecht mutmaßte die Opposition, dass die Vorverlegung ihr die letzten, minimalen Chancen nehmen sollte, in ihrem Sinne auf die Wähler einzuwirken. Die Muslimbruderschaft reagierte als erste: Am 21. März forderte sie ihre Anhänger zum Boykott des Referendums auf. Einen Tag später folgten alle namhaften säkularen Oppositionsparteien und -organisationen (z. B. Kifaya).<sup>22</sup>

## 6. Ausgang und Ausblick

Offiziell erwarteten am 26. März 2007 zwischen 8.00 und 19.00 Uhr Ortszeit 10.000 Wahllokale den „Ansturm“ der 33 Millionen Stimmberechtigten. Inoffiziell befürchteten die Behörden allerdings eine außerordentlich geringe Wahlbeteiligung. Immerhin hatten fast 80 Prozent der Wähler selbst die „Schlüsselwahlen“ von 2005 boykottiert.<sup>23</sup> Geringe Hoffnung ging von dem Umstand aus, dass diesmal nur der Personal- und kein Wählerausweis benötigt wurde. Im Verlauf des Tages zerschlug sich allerdings auch diese Hoffnung. In manchen Lokalen waren bis zum Nachmittag nicht einmal zwei Prozent der Stimmberechtigten erschienen. Die NDP organisierte daraufhin Busse, die Wähler aus ihren Hochburgen an die Urnen chauffierten.<sup>24</sup> Die nach der Stimmenauszählung von Justizminister Mamduh Marai vorgelegten Ergebnisse wurden deshalb mit großer Skepsis aufgenommen. Demnach hätten sich 27,1 Prozent der Wahlberechtigten an der Volksbefragung beteiligt und die 34 Verfassungsänderungen mit 75,9 Prozent der Stimmen

bestätigt.<sup>25</sup> Die Opposition sprach von etwa drei Prozent Wahlbeteiligung, internationale Nachrichtenagenturen konstatierten einhellig einen Wert von unter zehn Prozent.<sup>26</sup> Da in Ägypten ein Referendum mit einfacher Mehrheit angenommen wird, beeinträchtigt die Wahlbeteiligung zwar das Ergebnis nicht, aber die legitimatorische Absicht der Volksabstimmung war klar verfehlt worden.

Um genau dieses Ziel zu erreichen, hatte Gamal Mubarak noch am Vorabend zu reger Wahlbeteiligung aufgerufen und noch einmal die große, in den Verfassungsänderungen manifestierte Reformleistung beschrieben: Stärkung des Parlaments und der Regierung gegenüber dem Präsidenten, beschleunigte Dezentralisierung, Aufwertung des Umweltschutzes, entscheidende Schritte zur völligen rechtlichen Gleichstellung der Frau und Abschied von anachronistischen Überbleibseln des „Sozialismus“. Da er aber mit keinem Wort auf die Hauptkritikpunkte der Opposition eingegangen war, verfehlte der Appell seine Wirkung.

Für die Mehrheit der Ägypter dauert der „Winter“ an – und der „Frühling“ lässt auf sich warten. Kurzfristig mag der organisierte Machtzuwachs das Regime stabilisieren, mittel- und langfristig hat es sich jedoch seine Basis weiter beschnitten.

## Literatur

- Dunne, Michele (2006): Evaluating Egyptian Reform, Carnegie Working Papers 66.
- Jakob-Szidzek, Iris (2006): Transformationsprozesse in der arabischen Welt. Fallbeispiel Ägypten, in: KAS-Auslandsinformationen 2, S. 99-128.
- Meital, Yoram (2006): The Struggle over Political Order in Egypt: The 2005 Elections, in: Middle East Journal, 60, 2, S. 257-279.
- International Crisis Group (2005): Reforming Egypt: In Search of a Strategy, Middle East/North Africa Report, 46, Brussels.
- Shahin, Emad El-Din (2005): Egypt's Moment of Reform. A Reality or an Illusion?, CEPS Policy Brief, 78.

<sup>21</sup> Vgl. Gihan Shahine, Protests at amendment 179, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

<sup>22</sup> Vgl. Gamal Essam El-Din, Winner takes all, in: Al-Ahram Weekly, 19.-26.3.2007.

<sup>23</sup> Vgl. Omayma Abdel-Latif, The odd couple, in: Al-Ahram Weekly, 8.-14.12.2005.

<sup>24</sup> Vgl. Geringer Andrang zum Referendum in Ägypten, in: Neue Zürcher Zeitung, 27.3.2007.

<sup>25</sup> Vgl. Yasmine Saleh und Mona Abul Nasr, 75,9 percent vote in favor of the constitutional amendments, in: The Daily Star Egypt, 28.3.2007.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. AFP, 27.3.2007.



## ■ Der Autor

PD Dr. Henner Fürtig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien in Hamburg. Spezialgebiet: Neueste Geschichte und Politik des Vorderen Orients, insbesondere Ägyptens und der Golfregion; dazu zahlreiche Veröffentlichungen im In- und Ausland.

E-Mail: fuertig@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/fuertig>.

## ■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Zurzeit wird am GIGA im Rahmen des Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ im Projekt „Neue Träger/Akteure politischer Transformation in Ägypten und Saudi-Arabien: Außerparlamentarische Opposition und *as-sahwa al-islamiya*“ sowie im Rahmen des Forschungsschwerpunkts 2 „Gewaltdynamiken und Sicherheitskooperation“ in der Arbeitsgruppe 1 „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika sowie dem Nahen und Mittleren Osten“ zu spezifischen Gesichtspunkten der ägyptischen Innen- und Außenpolitik geforscht.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Fürtig, Henner (2007): Transformation to Persist: Political Reform in Egypt since 9/11, in: Fürtig, H. (Hrsg.): The Arab Authoritarian Regime between Reform and Persistence, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, S. 27-58.

- (2005): Ägypten, in: Jacobs, A./Mattes, H. (Hrsg.): Un-politische Partnerschaft. Eine Bilanz politischer Reformen in Nordafrika/Nahost nach zehn Jahren Barcelonaprozess, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 89-111.
- (2005): Innere Sicherheit in arabischen Kernstaaten – Die islamistische Herausforderung, in: Basedau, M./Mattes, H./Oettler, A. (Hrsg.): Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut (Schriften, 66), S. 139-162.
- (2005): Ägypten 2004, in: Mattes, H. (Hrsg.): Nahost-Jahrbuch 2004, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-54.
- (2004): Ahmad Mahmud Nazif (Kurzbiographie), in: Orient, Nr. 3, Wiesbaden, S. 356-362.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Nahost* wird vom Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German  Institute of Global and Area Studies  
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM