

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Thomas Demmelhuber / Stephan Roll

Herrschaftssicherung in Ägypten

Zur Rolle von Reformen und
Wirtschaftsoligarchen

S 20
Juli 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einführung**
- 8 **Der Reformprozess seit 2004:
Zwischen ökonomischer Strukturanpassung
und politischer Strukturwahrung**
- 9 Wirtschaftsreformen: Intensivierung der
ökonomischen Strukturanpassung
- 10 *Privatisierungsprozess erhält oberste Priorität*
- 11 *Wachstumsschub und verminderte »externe
Verwundbarkeit« als Reformerfolg*
- 12 *Marktwirtschaft ja, Wettbewerb nein!*
- 13 *Mangelnder sozialer Ausgleich*
- 13 Politische Reformen:
Zwischen »Zuckerbrot und Peitsche«
- 14 *Von der Präsidentschaftswahl 2005 zur
Verfassungsänderung 2007*
- 16 *Umgang mit einer dreigeteilten politischen Opposition*
- 18 *Grenzen der neuen »Streitkultur«*
- 20 **Wachsender Einfluss von
Großunternehmen auf die politische Agenda**
- 20 Einflusskanäle und Netzwerke
- 21 *Regierungspartei*
- 21 *Parlament*
- 22 *Regierung*
- 22 *Verbände und Vereine*
- 23 *Medien*
- 26 *Militär*
- 27 Auswirkungen auf den
ökonomischen Reformprozess
- 28 Politische Reformen und Machterhalt
- 29 **Herrschaftssicherung als außenpolitische
Herausforderung für Deutschland und die EU:
Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- 30 *Ägyptische versus deutsche/EU-Interessen*
- 30 *Armutsbekämpfung*
- 30 *Stabilisierung und Demokratisierung*
- 31 *Empfehlungen*
- 32 *»Positive Konditionalität«*
- 32 *Pluralisierung der Partner des politischen
und zivilgesellschaftlichen Dialogs*
- 33 *Vermeidung entwicklungspolitischer Fehlallokationen*
- 33 **Abkürzungen**

Thomas Demmelhuber, Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung, promoviert am Lehrstuhl für Politik und Zeitgeschichte des Modernen Nahen Ostens der FAU Erlangen-Nürnberg zum Thema »Der Reformprozess in Ägypten im Kontext der EU-Mittelmeerpolitik«.

Stephan Roll, Stipendiat der Hanns-Seidel-Stiftung, promoviert am Lehrstuhl für Gegenwartsbezogene Orientforschung der FAU Erlangen-Nürnberg zum Thema »Finanzsektorreform und herrschaftsstruktureller Wandel in Ägypten«.

Herrschaftssicherung in Ägypten Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen

In Ägypten hat die Regierung unter Ministerpräsident Ahmed Nazif, die im Sommer 2004 angetreten ist, einen umfassenden Reformprozess eingeleitet. Insbesondere wurden die ökonomische Strukturanpassung intensiviert und zahlreiche politische Reformen angestoßen. Doch wie tiefgreifend ist dieser Prozess? Handelt es sich um ökonomische und politische Liberalisierungsschritte, die für eine nachhaltige sozio-ökonomische Entwicklung und die Öffnung der autoritären Herrschaftsstrukturen im Land sorgen?

Die Antwort fällt ernüchternd aus: Die wirtschafts-politische Reformagenda hat zwar zu einer deutlichen Stärkung der Privatwirtschaft in Ägypten beigetragen. Marktwirtschaftlichen Elementen wie freiem Wettbewerb und funktionierenden Marktaufsichtsinstitutionen aber wird ebenso wenig Beachtung geschenkt wie der sozialen Dimension der ökonomischen Strukturanpassung. Die beteiligten Akteure versuchen, die Agenda politischer Reformen nach innen und nach außen als demokratische Errungenschaft darzustellen und sich auf diese Weise Legitimation zu verschaffen. Dies wurde sowohl bei den Wahlen im Jahr 2005 als auch bei den beiden letzten Referenden zu Verfassungsänderungen offensichtlich. De facto dient der politische Reformprozess aber in erster Linie der Herrschaftssicherung durch Anpassung an neue politische sowie ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen.

Mit dem Reformprozess geht eine Neuformierung der ägyptischen Herrschaftselite einher, in der das Unternehmerlager an Bedeutung gewonnen hat. Die Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre hat zur Bildung einer Wirtschaftsoligarchie geführt, deren Mitglieder durch zahlreiche Kanäle und Netzwerke Einfluss auf die Politik nehmen. Damit eng verbunden ist der politische Aufstieg des Präsidentensohns Gamal Mubarak, der in dem »von oben« gesteuerten Prozess die Rolle des Modernisierers spielt. Auf diese Weise positioniert er sich als Kandidat für die Nachfolge im Präsidentenamt und versucht, die Macht der Mubarak-Familie durch personelle, wirtschaftliche und strukturelle Vernetzungen mit einflussreichen Unternehmen zu sichern. Diese Allianz verstärkt die einseitige Ausrichtung der Reformen, die zu Lasten eines Großteils der Bevölkerung geht.

Die Interessen Deutschlands und der EU gegenüber Ägypten folgen zwei Leitprinzipien: Beide sind einerseits an Stabilität und Sicherheit im Mittelmeerraum interessiert, andererseits aber auch an einer nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung und an einer Demokratisierung der Nachbarländer. Im Interesse dieser Prinzipien ist es unumgänglich, auf außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Ebene mit der herrschenden ägyptischen Elite zusammenzuarbeiten. Allerdings decken sich die Interessen Deutschlands und der EU auf der einen und der ägyptischen Staatsführung auf der anderen Seite nur kurz- und mittelfristig. Die vordergründige Einigkeit über Bedeutung und Notwendigkeit von Reformen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass grundsätzliche Meinungs- und Wahrnehmungsunterschiede darüber bestehen, was die Reformen eigentlich implizieren, was zu ihrer Durchführung unternommen werden muss und in welchem Zeitraum sie abgeschlossen sein sollen. Die Herausforderung für Deutschland und die EU besteht folglich darin, ihre Entwicklungspolitik an den oben genannten Zielen auszurichten und sie im jeweiligen Fall auf ihre gesellschaftliche Breitenwirkung und ihre Auswirkungen auf die herrschaftsstrukturelle Entwicklung in Ägypten hin zu überprüfen. Hieraus können drei konkrete Politikempfehlungen abgeleitet werden:

»**Positive Konditionalität**«: Die deutsche und die EU-Entwicklungszusammenarbeit sowie der wachsende Handel mit Ägypten ermöglichen die vermehrte Anwendung des Prinzips »positiver Konditionalität«. Eine Erweiterung des entwicklungspolitischen Engagements und die Vertiefung der ökonomischen Kooperation durch Deutschland und die EU sollten an substantielle politische und ökonomische Reformen der ägyptischen Regierung geknüpft werden.

Pluralisierung der Partner des politischen und zivilgesellschaftlichen Dialogs: Die ägyptischen Partner Deutschlands und der EU im politischen und zivilgesellschaftlichen Dialog – zumeist säkular-liberale Intellektuelle und Aktivisten – repräsentieren nicht den Querschnitt der ägyptischen Gesellschaft und sind von deren zentralen Teilen völlig abgekoppelt. Die gesellschaftliche Breitenwirkung des Dialogs ist daher bislang unzureichend. Insbesondere das Interesse Deutschlands und der EU an Stabilität in Ägypten impliziert, dass gegenüber der Regierung in Kairo wesentlich stärker als bisher die Beteiligung der Muslimbrüder am politischen Prozess eingefordert werden sollte. Die dabei an den Tag gelegte Zurückhaltung suggeriert Einverständnis mit dem Verhalten der

ägyptischen Regierung und setzt damit falsche Signale. Die Akteure des politischen Islam sollten deutlicher in den Prozess des politischen Dialogs einbezogen werden, falls sie sich zu den grundlegenden Prinzipien der politischen Partizipation bekennen und an einem Austausch interessiert zeigen. Zudem müssen bessere Rahmenbedingungen für den zivilgesellschaftlichen Dialog – der für sämtliche relevanten Akteure offen sein sollte – geschaffen und politisch abgesichert werden.

Vermeidung entwicklungspolitischer Fehlallokationen: Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte eine politische und ökonomische Stärkung der herrschenden Elite und der aufstrebenden Wirtschaftsoligarchie vermieden werden, da deren langfristige Ziele erheblich von den Interessen Deutschlands und der EU abweichen und einer nachhaltigen, auf sozialen Ausgleich und die Zunahme politischer Partizipation ausgerichteten Entwicklung Ägyptens entgegenstehen. Besonders bei Finanzhilfen, mit denen die wirtschaftliche Strukturanpassung unterstützt werden soll, ist das Bemühen der Elite zu berücksichtigen, mithilfe dieses Prozesses ihre Macht zu konsolidieren. Um derartige entwicklungspolitische Fehlallokationen zu vermeiden, müssen wesentlich systematischer als bislang Informationen darüber eingeholt werden, welche herrschaftspolitischen Funktionen mögliche Kooperationspartner vor Ort ausüben.

Einführung

Im Sommer 2004 kam es in Ägypten zu einer viel beachteten Regierungsumbildung. Staatspräsident Hosni Mubarak ersetzte den umstrittenen Ministerpräsidenten Atef Ebeid durch Ahmed Nazif, der bis dahin Informationsminister war. Bei der Berufung des neuen Kabinetts blieben bekannte Akteure der »alten Garde« ägyptischer Politiker unberücksichtigt. Junge Minister hielten Einzug in die Regierung, unter ihnen Wirtschaftsspezialisten wie der Ökonom Mahmoud Mohieddin (Investitionsminister), der Unternehmer Rashid Muhamed Rashid (Industrieminister) und der Informatiker Tarek Kamel (Informations- und Technologie-minister). Umgehend wurde das neue Kabinett – aufgrund der offenkundigen ökonomischen Fachkompetenz vieler Minister – in der internationalen Presse als »Technokratenkabinett« bezeichnet. Tatsächlich war die Regierungsumbildung der Auftakt eines umfangreichen politischen wie ökonomischen Reformaktionismus.

In dieser Studie werden die Auswirkungen dieser neuen Reformdynamik auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Ägyptens untersucht. Neben der Analyse der politischen und ökonomischen Reformen seit 2004 liegt der Fokus vor allem auf den herrschaftspolitischen Auswirkungen dieser Reformen. Bereits seit den achtziger Jahren ist es einigen Unternehmerfamilien gelungen, nach und nach Machtpositionen in der ägyptischen Wirtschaft aufzubauen und zu konsolidieren. Seit 2004 ist zu beobachten, dass diese neue »Wirtschafts-oligarchie« zunehmend Einfluss auf die Politik nimmt. In dieser Studie wird daher untersucht, welche Auswirkungen diese strukturelle Machtverschiebung auf den politischen wie ökonomischen Reformprozess in Ägypten hat. Dabei stellt sich die Frage, über welche Einflusskanäle und mithilfe welcher Netzwerke die Wirtschafts-oligarchen agieren, welche Interessen sie verfolgen und inwieweit sie bereits die politische und ökonomische Reformagenda bestimmen.

Auf der Grundlage einer Gegenüberstellung der Interessen dieser sich neu formierenden ägyptischen Herrschaftselite auf der einen und der Interessen Deutschlands und der EU auf der anderen Seite werden Leitlinien für eine effizientere Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu Ägypten formuliert.

Der Reformprozess seit 2004: Zwischen ökonomischer Strukturanpassung und politischer Strukturwahrung

Dem Regierungswechsel im Sommer 2004 ging eine lange Phase ökonomischer und politischer Stagnation voraus. Die bereits zu Beginn der neunziger Jahre mithilfe des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank eingeleitete wirtschaftliche Strukturanpassung, durch die das marode staatszentrierte Wirtschaftssystem in eine international wettbewerbsfähige Marktwirtschaft umgewandelt werden sollte, sahen viele Beobachter als gescheitert an. Anfangs war es durch Einsparungsmaßnahmen, die Abwertung des ägyptischen Pfund und eine restriktive Geldpolitik noch gelungen, die Wirtschaftslage zu stabilisieren und den drohenden Staatsbankrott abzuwenden. Die Umsetzung des wichtigsten Bestandteils des Strukturanpassungsprogramms, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, wurde jedoch verschleppt. Insbesondere strategisch wichtige Wirtschaftszweige blieben nahezu vollständig in staatlicher Hand.¹

Die Reformträgheit beziehungsweise die selektive Umsetzung der Wirtschaftsreformen zeigte, dass die oberste Priorität der politischen Führung in Kairo nach wie vor die Wahrung des herrschaftspolitischen Status Quo war. Dieser implizierte unter anderem die vollständige Kontrolle von Wirtschaft und Politik durch die Verteilung von Renteneinnahmen, mit deren Hilfe Ägypten seit den siebziger Jahren einen großen Teil seiner Staatsausgaben finanzierte.² Auch in den neunziger Jahren speisten sich regelmäßig weit über 30 Prozent des Staatshaushalts aus politisch motivierten ausländischen Transferzahlungen, Einnahmen aus der Nutzung des Suezkanals, Rücküberweisungen von Gastarbeitern und Gewinnen aus dem Export von Erdgas und Erdöl.³ Dank dieser Einnah-

men konnte das Regime ein umfangreiches Patronagenetz unterhalten und die »politische Abstinenz der Massen« durch eine gewisse soziale Absicherung erkaufen.⁴ Die politische Führung hatte insofern nur begrenzt Interesse an der Herausbildung marktwirtschaftlicher Strukturen, weil diese ihre ökonomische Autonomie gegenüber der Bevölkerung gefährdet hätte.

Die selektive Umsetzung der Wirtschaftsreformen führte dazu, dass Ägypten zur Jahrtausendwende auf eine ähnlich schwere Wirtschafts- und Haushaltskrise zusteuerte wie bereits Ende der achtziger Jahre. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sank auf unter drei Prozent, während sich die Arbeitslosenrate stetig erhöhte. Besonders stark wirkten sich die strukturellen Defizite auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes aus. Der Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen bewegte sich im Zeitraum 2001 bis 2003 auf einem niedrigeren Niveau als in den ersten drei »Reformjahren« 1991 bis 1993.⁵ Auch die Exportwirtschaft lahmte: Ägyptens Anteil an den weltweiten Güter- und Dienstleistungsexporten sank zwischen 1990 und 2000 ebenso wie der Anteil der Güterexporte am BIP.⁶ Vor allem das wieder ansteigende Haushaltsdefizit, das mithilfe der beschriebenen Stabilisierungsmaßnahmen in den neunziger Jahren auf nahezu ein Prozent des BIP gesunken war, stellte die

Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Non-Democratic Regimes, Stanford 2007 (im Erscheinen); Ulrich Wurzel, »Stabilitätsanalyse Ägypten«, in: Sigrid Faath (Hg.), *Stabilitätsprobleme zentraler Staaten. Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen*, Hamburg: Deutsches Orient-Institut, 2004, S. 120ff.

⁴ Vgl. Wurzel, »Stabilitätsanalyse Ägypten« [wie Fn. 3].

⁵ Zwischen 2001 und 2003 betrug der Zufluss an Direktinvestitionen durchschnittlich nur 465 Mio. US-Dollar. In den Jahren 1991 bis 1993 waren es 639 Mio. US-Dollar; vgl. United Nations Conference on Trade and Development, *FDI Country Profile Egypt*, 2006, <www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3198&lang=1> (eingesehen am 5.2.2007).

⁶ Der Anteil an den weltweiten Güter- und Dienstleistungsexporten ging von 0,1 auf 0,07 Prozent zurück, und der Anteil der Güterexporte am BIP, ein weiterer Indikator für den wirtschaftlichen Öffnungsgrad eines Landes, sank von 8,1 auf 4,7 Prozent (vgl. Economic Research Forum for Arab Countries, Iran and Turkey, *The Road Ahead for Egypt. Egypt Country Profile*, Kairo 2004, S. 85).

¹ Vgl. Ulrich G. Wurzel, *Ägyptische Privatisierungspolitik 1990 bis 1998*, Münster/Hamburg 2000.

² Als Renten werden in diesem Zusammenhang finanzielle Einnahmen eines Staates bezeichnet, denen keine entsprechenden gesellschaftlichen Investitionen und Arbeitsleistungen gegenüberstehen. Zur Bedeutung von Renteneinnahmen und der Rentierstaatlichkeit in den Ländern des Nahen/Mittleren Ostens vgl. Martin Beck, *Die Erdöl-Rentier-Staaten des Nahen und Mittleren Ostens*, Münster 1993 (Demokratie und Entwicklung, Bd. 12).

³ Vgl. Thomas Richter, »The Political Economy of Regime Maintenance in Egypt: Linking External Resources and Domestic Legitimation«, in: Oliver Schlumberger (Hg.),

politische Führung vor Probleme. Abermals drohte eine fiskalische Krise und das Regime sah sich zu einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung gezwungen.

Doch nicht nur in Bezug auf den wirtschaftlichen Reformprozess war die Staatsführung in Kairo zu Beginn des neuen Jahrtausends zunehmendem Handlungsdruck ausgesetzt. 2004 waren auf internationaler Ebene – bi- und multilateral – zahlreiche Bestrebungen darauf gerichtet, die Demokratisierung in der Region des Nahen/Mittleren Ostens zu fördern. Die Europäische Union entwickelte im Mai parallel zur Osterweiterung die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die im Mittelmeerraum ein verstärktes Demokratisierungsbemühen der EU unterstreichen sollte. Die Agenda der internationalen Politik war vom Prinzip einer nachhaltigen Öffnung der autoritären politischen Systeme geprägt, was auch in der maßgeblich durch die USA initiierten G-8-Initiative für Nordafrika und den Mittleren Osten⁷ zum Ausdruck kam. Als bedeutendster regionaler Akteur sah sich auch die Arabische Liga herausgefordert. In der Abschlussklärung ihres Gipfels im Mai 2004 verkündete sie, dass eine nachhaltige Entwicklung und Modernisierung der politischen Ordnungen in der arabischen Welt notwendig sei.

Der »Hauch des Wandels« inspirierte auch eine Reihe vorwiegend aus Ägypten stammender zivilgesellschaftlicher Akteure, die am 14. März 2004 mit der Verabschiedung der »Alexandria Charter« der Forderung nach politischen Teilhabe- und Freiheitsrechten Nachdruck verliehen. Die ägyptische Regierung als Gastgeber instrumentalisierte die Konferenz, um sich nicht nur auf der diskursiven Ebene (bereits seit den achtziger Jahren der Fall), sondern auch bei der Umsetzung demokratischer Reformen als führenden Akteur im Nahen/Mittleren Osten zu präsentieren.

Ägyptens Innenpolitik im Jahre 2004 markierte den Beginn einer Ausweitung der von oben gesteuerten öffentlichen Reformdebatte, die durch eine kontinuierliche personelle wie programmatische Neuformierung, Verjüngung und Modernisierung der regierenden Nationaldemokratischen Partei (NDP) verstärkt

wurde. Präsidentensohn Gamal Mubarak übernahm die Rolle des Modernisierers in diesem auch innerhalb der NDP umstrittenen Reformprozess.⁸ Er steuerte die Neuformulierung der Politik der NDP, die Modernisierung des Parteiapparats in Anlehnung an die britische *Labour Party* und den Aufbau neuer Herrschaftskoalitionen.⁹ Zielorientiert sowie nach innen und außen auf eine Zunahme an Legitimation für die Regimeelite bedacht, initiierte er eine bis dato bestehende Machtverschiebung zu seinen Gunsten. Die Regierungsumbildung im Sommer 2004 spiegelt diese Machtverschiebung wider: Viele der neuen Minister pflegten enge politische Beziehungen zum Präsidentensohn. Das neue Kabinett firmierte daher in der ägyptischen Öffentlichkeit sehr schnell unter dem Namen »Gamals Kabinett«.

Wirtschaftsreformen: Intensivierung der ökonomischen Strukturanpassung

Sofort nach Übernahme der Amtsgeschäfte leitete das Kabinett um Ministerpräsident Nazif umfangreiche Wirtschaftsreformen ein.¹⁰ Bereits im September 2004 senkte die Regierung die Einfuhrzölle drastisch (im Durchschnitt von 14,6 auf 9,1 Prozent) und baute eine Reihe nichttarifärer Handelshemmnisse ab. Zur weiteren Erleichterung des Außenhandels und zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wurden für die Devisenbewirtschaftung geltende Regeln aufgehoben, die ein flexibles Wechselkursregime be-

⁸ Eine gute Darstellung der parteiinternen Reformdebatte findet sich in: Volker Perthes, *Orientalische Promenaden. Der Nahe und Mittlere Osten im Umbruch*, München 2006, S. 50–59; vgl. auch Virginie Collombier, *Le parti National Démocratique et le système politique Egyptien contemporain: Quel rôle pour le parti hégémonique dans le stratégies de consolidation du régime autoritaire?*, Paris: Centre Nationale de la Recherche Scientifique, 2006, S. 7f.

⁹ Offensichtlich ist dies eine Folge seiner Tätigkeit als Investmentbanker der *Bank of America* in London; vgl. Michele Dunne, *Evaluating Egyptian Reform*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Mai 2006 (Carnegie Papers).

¹⁰ Es überraschte daher nicht, dass das Kabinett, abgesehen von wenigen personellen Änderungen, auch nach den Parlamentswahlen Ende 2005 im Amt blieb. Für eine Übersicht über die einzelnen Reformmaßnahmen vgl. OECD, *African Economic Outlook 2005/2006*, Paris 2006, S. 250–255; International Monetary Fund (IMF), *Arab Republic of Egypt*, Washington, D.C., Juni 2005 (IMF Country Report 5/177); IMF, *Arab Republic of Egypt*, Washington, D.C., Juli 2006 (IMF Country Report 6/253).

⁷ Dieser Initiative liegt eine Rede von US-Präsident George W. Bush vom 6. November 2003 zugrunde, die er anlässlich des 20. Jahrestages des *National Endowment Center for Democracy* in Washington, D.C. hielt. Am 13. Februar 2004 veröffentlichte die arabische Tageszeitung *al-Hayat* die Konturen einer sogenannten G-8-Initiative unter dem Namen »Greater Middle East Initiative«. Nach dem G-8-Gipfel in Sea Island/Georgia (8.–10.6.2004) wurde sie in »Broader Middle East and North Africa Initiative« umbenannt.

hindert hatten, Zudem wurde ein Interbankenmarkt für den Devisenhandel geschaffen.

Der schlechten Haushaltslage versuchte die Regierung durch Erhöhung der Energiepreise, die administrativ festgelegt und stark subventioniert werden, und durch eine Reform des Steuersystems entgegenzuwirken. Sie nahm umfangreiche Steuersenkungen vor und schaffte zur Verbreiterung der Steuerbasis Ausnahmeregelungen ab. Überdies wurde mit der Modernisierung der Steuerbehörde begonnen.

Privatisierungsprozess erhält oberste Priorität

Am deutlichsten zeigte sich der Paradigmenwechsel in der Reformpolitik an der Wiederaufnahme des Privatisierungsprozesses. Allein im Haushaltsjahr 2004/05, direkt nach dem Regierungswechsel, wurden Privatisierungen im Wert von über einer Milliarde US-Dollar durchgeführt, was eine Verzehnfachung gegenüber dem Vorjahr darstellt.¹¹ Bis Ende 2006 realisierten die Wirtschaftsreformer um Ministerpräsident Nazif über 50 Privatisierungsvorhaben und erzielten einen Gesamterlös von umgerechnet etwa 5,3 Milliarden US-Dollar.¹² Hierbei ist vor allem bemerkenswert, dass – anders als in den Jahren zuvor – auch Unternehmen aus strategisch bedeutsamen Wirtschaftszweigen wie dem Rohstoff- und dem Telekommunikationssektor nicht von der Privatisierung ausgenommen wurden.¹³

Der Finanzsektor wurde ebenfalls von der Reformpolitik erfasst. Bereits im September 2004 legte die Regierung einen umfassenden Restrukturierungsplan für den Bankensektor vor. Der darin angekündigte

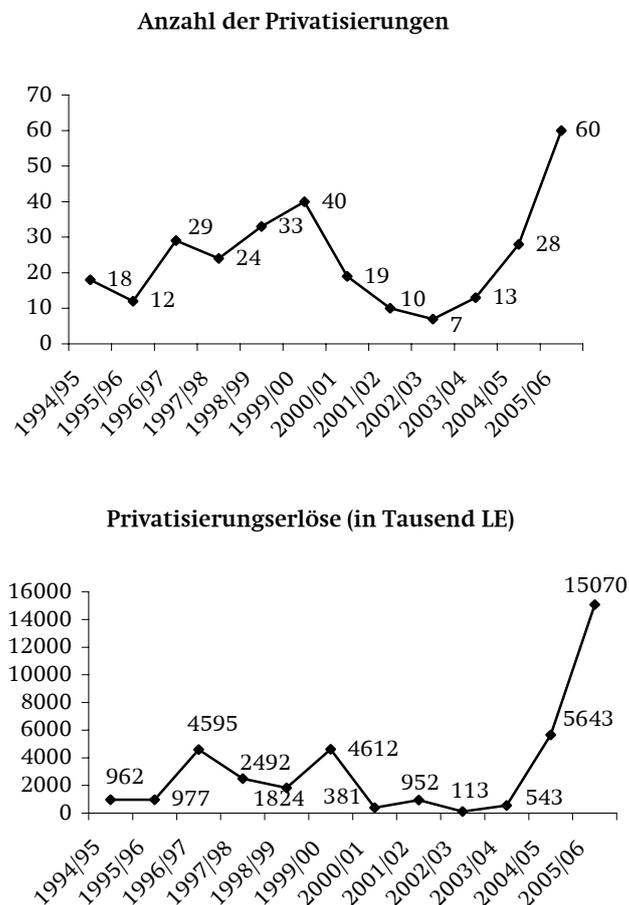
¹¹ Embassy of the USA, *Economic Trends Report Egypt*, Kairo, April 2006, S. 10.

¹² Eigene Schätzung.

¹³ In der Rohstoffindustrie genehmigte die ägyptische Regierung der *Ciments Français*, einer Tochtergesellschaft der italienischen *Italcimenti*, die Mehrheit am ägyptischen Marktführer *Suez Cement* zu übernehmen. Mit *Sidi Kerir Petrochemicals* und *Alexandria Mineral Oils Company* wurden zudem zwei bedeutende öffentliche Raffinerien teilprivatisiert. Im Telekommunikationssektor wurden 20 Prozent der staatlichen Telefongesellschaft *Telecom Egypt* an die Börse gebracht und für 2,9 Mrd. US-Dollar die dritte Mobilfunklizenz des Landes an ein Konsortium unter Führung von *Etisalat* verkauft, einem Telekommunikationsunternehmen aus den Vereinigten Arabischen Emiraten. Weitere viel beachtete Privatisierungsvorhaben waren der Verkauf von Bauland an der Mittelmeerküste an *Emaar* (Vereinigte Arabische Emirate), der Verkauf der staatlichen Einzelhandelskette *Omar Effendi* an die *Amal-Gruppe* (Saudi-Arabien) und der Verkauf von *Amoun Pharmaceuticals* an mehrere Beteiligungsgesellschaften.

Verkauf der staatlichen Anteile an Joint-Venture-Banken wurde weitgehend vollzogen, ebenso die angekündigte

Abbildung
Privatisierungspolitik in den
Haushaltsjahren 1994/95 bis 2005/06



Die Angaben umfassen sowohl die Privatisierungen unter dem Gesetz 203/1991 (inklusive der Verkäufe von nicht genutztem Land) als auch die Verkäufe der Staatsanteile an Joint Ventures. Durchgeführte Privatisierungen gemäß Gesetz 203 beinhalten auch Teilprivatisierungen und die Liquidierung von Unternehmen.

Zudem wurden von 1991 bis Juni 1994 elf Privatisierungen in Höhe von 418 Mio. LE vollzogen. Zwischen Juli und Oktober 2006 wurden drei große Privatisierungsvorhaben mit einem Gesamterlös von rund 10 Mrd. LE realisiert.

Quelle: Ministry of Finance, *The Financial Monthly*, (2006) 12, S. 57; dass., *German Arab Trade*, November–Dezember 2006, S. 33.

Privatisierung der *Bank of Alexandria*, einer der vier staatlichen Großbanken, die im Oktober 2006 an die italienische Investmentbank *Sanpaolo IMI S.p.A.* verkauft wurde. Zudem bemühte sich die Regierung, durch Übertragung zusätzlicher Kompetenzen und mithilfe personeller Neubesetzungen die Aufsichtsgremien im Finanzsektor (*Capital Market Authority* für die Börse und *Central Bank of Egypt* für den Bankensektor) zu stärken.

Wachstumsschub und verminderte »externe Verwundbarkeit« als Reformersfolg

2004 wurde in Ägypten erstmals seit sechs Jahren wieder eine Steigerung des Wirtschaftswachstums verbucht. 2005 und 2006 konnte es auf über sechs Prozent ausgebaut werden, so dass die Regierung ihrem Ziel näher kam, dauerhafte Zuwachsraten des BIP von über sieben Prozent zu erreichen. Dieses Wachstum, so zeigen Analysen, ist notwendig, um für Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen, auf den jedes Jahr rund 700 000 neue Arbeitssuchende strömen.¹⁴

Die Intensivierung des Reformprozesses durch die Nazif-Regierung wirkt sich positiv auf den Wirtschaftsaufschwung aus. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der rasant gestiegene Zufluss an Direkt- und Portfolioinvestitionen hervorzuheben, der das wachsende Vertrauen ausländischer Anleger in die ägyptische Wirtschaft widerspiegelt. Während der Wert ausländischer Direktinvestitionen zur Jahrtausendwende nur rund ein Prozent des BIP betrug, kletterte er im Haushaltsjahr 2005/06 auf 5,8 Prozent (6,1 Mrd. US-Dollar). Sollte diese Tendenz anhalten – wovon Wirtschaftsbeobachter ausgehen –, würde Ägypten im Haushaltsjahr 2006/07 Südafrika als das Land mit den meisten Direktinvestitionszuflüssen auf dem afrikanischen Kontinent ablösen.¹⁵ Positiv ist zudem zu vermerken, dass der Anteil ausländischer Investitionen, die in den Ölsektor fließen, rückläufig ist, ausländische Investoren ihr Augenmerk also verstärkt auch auf andere Wirtschaftszweige richten. Bei über der Hälfte der Direktinvestitionen handelt es sich darüber hinaus um zusätzliches Kapital, nicht um die Erträge staatlicher Unternehmensverkäufe als Folge des Privatisierungsprozesses.

¹⁴ Vgl. Moody's Investors Service – Global Credit Research (Hg.), *Moody's Analysis Egypt*, London, Oktober 2006, S. 1.

¹⁵ Vgl. Andrew Jeffreys, »FDI Favours Egypt«, in: *al-Ahram weekly*, (21.–27.12.2006) 825.

Ähnlich stark stieg auch der Nettoimport an Portfolioinvestitionen, der im Haushaltsjahr 2005/06 von der ägyptischen Zentralbank mit 2,8 Milliarden US-Dollar beziffert wurde. Entsprechend gut entwickelte sich der ägyptische Aktienmarkt, dessen Marktkapitalisierung sich seit Ende 2004 mehr als verdoppelte. Immer mehr ausländische Finanzinvestoren fassen Vertrauen in den nationalen Kapitalmarkt. Ihr Anteil am Handelsaufkommen an der *Cairo-Alexandria Stock Exchanges (CASE)* ist mittlerweile auf 30 Prozent gestiegen,¹⁶ was sicherlich auch eine Folge der gelungenen Stabilisierung der ägyptischen Landeswährung (Ägyptische Pfund, LE) ist.

Dank des starken Zuflusses an Direkt- und Portfolioinvestitionen, aber auch aufgrund anhaltend hoher Einnahmen aus dem Tourismusgeschäft, dem Schifffahrtsverkehr durch den Suezkanal und den Erdöl- und Erdgasexporten werden bereits seit dem Haushaltsjahr 2002/03 hohe Leistungs- und Kapitalbilanzüberschüsse erzielt. Sie ermöglichten es der Nazif-Regierung, die Devisenreserven seit Übernahme der Amtsgeschäfte auf über 26 Milliarden US-Dollar zu verdoppeln.¹⁷ Da in den vergangenen Jahren die Auslandsverschuldung nicht wuchs,¹⁸ konnte somit trotz des fortwährend hohen Haushaltsdefizits von sieben Prozent des BIP die »externe Verwundbarkeit« (*external vulnerability*) Ägyptens vermindert werden.¹⁹ Insbesondere der Anstieg der Devisenreserven wird von der Nazif-Regierung als zentraler Reformersfolg gefeiert – offensichtlich deswegen, weil die Staatsführung der wachsenden Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland hohe Bedeutung beimisst.

¹⁶ Vgl. Cairo-Alexandria Stock Exchanges, *Stock Market Annual Report 2006*, Kairo 2006, S. 20ff.

¹⁷ Vgl. Presseerklärung der Central Bank of Egypt, 23.1.2007, <www.egidegypt.com/market/news.asp?ma=65013&d1=0> (eingesehen am 22.1.2007).

¹⁸ Sie lag im Haushaltsjahr 2005/06 bei etwa 32 Mrd. US-Dollar und damit rund 30 Prozent des BIP; vgl. Moody's Investors Service – Global Credit Research, *Moody's Analysis Egypt* [wie Fn. 14], S. 6.

¹⁹ »Externe Verwundbarkeit« bezeichnet die Anfälligkeit eines Landes für Liquiditätskrisen bei der Begleichung externer Forderungen, hier gemessen an dem von Moody's gebildeten *External Vulnerability Indicator*, der sich aus der Auslandsverschuldung eines Landes, den von Ausländern gehaltenen Einlagen im Land und den Devisenreserven zusammensetzt. Der *External Vulnerability Indicator* sank zwischen 2003 und 2006 von rund 50 auf 40 Prozent; vgl. Moody's Investors Service, *Moody's Analysis Egypt* – Global Credit Research [wie Fn. 14], S. 8.

Marktwirtschaft ja, Wettbewerb nein!

Trotz des großen Interesses ausländischer Investoren am ägyptischen Markt konnte die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes bislang nicht nachhaltig gesteigert werden. Dies wird zum einen am Rückgang der Nicht-Erdöl-Exporte deutlich, deren Wert im Haushaltsjahr 2005/2006 erstmals seit langer Zeit im Vergleich zum Vorjahr gefallen ist, und zum anderen am unbefriedigenden Abschneiden Ägyptens in Entwicklungsindizes wie dem *Ease of Doing Business Ranking* der Weltbank (Rang 165 von 175)²⁰ oder dem *Index of Economic Freedom* der Heritage Foundation (Rang 128 von 157).²¹ In beiden Indizes hat Ägypten seine Position innerhalb der letzten drei Jahre verschlechtert – vor allem bezüglich jener Indikatoren, die sich ausdrücklich auf die institutionellen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft beziehen. Gemessen an diesen Indikatoren belegt Ägypten im Rahmen des *Ease of Doing Business Rankings* im regionalen Vergleich sogar den letzten Platz.²² Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein grundsätzlicher Widerspruch bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsreformen ab: Marktwirtschaftliche Strukturen sind erwünscht, freier Wettbewerb soll aber möglichst unterbunden werden.

Besonders deutlich wird dieser Widerspruch bei Regeln und Institutionen der Marktaufsicht, wie der 2005 verabschiedeten Wettbewerbsordnung und der neu geschaffenen Wettbewerbsbehörde, der *Egyptian Competition Authority* (ECA). Sowohl die Gestaltung des Wettbewerbsrechts als auch die unzureichenden Kompetenzen, die der ECA zugewiesen wurden, lassen Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Reform aufkommen. Mehrere wichtige Branchen, wie die Telekommunikationsindustrie, wurden vom Wettbewerbsrecht ausgenommen. Zudem greifen die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen erst bei Unternehmen mit mehr als 25 Prozent Marktanteil.²³ Vor allem aber kann nur der Ministerpräsident persönlich Verfahren wegen Wettbewerbsvergehen einleiten, so dass der Wettbewerbsbehörde ausschließlich eine beratende Funktion zukommt.²⁴

20 <www.doingbusiness.org>.

21 <www.heritage.org/index>.

22 Vgl. <www.doingbusiness.org> (eingesehen am 20.1.2006).

23 Bestimmungen bezüglich Kartellabsprachen zwischen kleineren Unternehmen, die nach Ansicht von Marktbeobachtern etwa für die Zementindustrie dringend erforderlich wären, gibt es daher nicht.

24 Farida al-Shubashi, Mitglied eines ägyptischen Verbraucherschutzverbandes, kommentierte die neue Monopolgesetz-

Ähnlich problematisch ist die Struktur der Banken- und Kapitalmarktaufsicht. So zeigt die Analyse der personellen Zusammensetzung der jeweiligen Aufsichtsgremien,²⁵ dass Vertreter von Banken und Finanzdienstleistungsunternehmen sehr stark in die Finanzaufsicht integriert sind. Folgen hiervon sind Kreditvergaben ohne ausreichende Bonitätsprüfung (insbesondere öffentlicher Banken)²⁶ und Insidergeschäfte an der Kairoer Börse.²⁷

Mangelnder sozialer Ausgleich

Die Lebenssituation der armen Bevölkerung in Ägypten hat sich zwischen 2000 und 2005 massiv verschlechtert. Während im Haushaltsjahr 1999/2000 rund 15 Prozent der Einwohner unterhalb der nationalen Armutsgrenze lebten, die bei einem jährlichen Einkommen von 1450 LE (rund 260 US-Dollar) liegt, waren es 2004/05 rund 20 Prozent.²⁸ Nahezu 44 Prozent müssen zudem mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen.²⁹ Die Nazif-Regierung reagierte bislang kaum auf diese Entwicklung. Löhne im öffentlichen Dienst erhöhte sie lediglich vor Wahlen und dann auch nur sehr selektiv. Vor allem in den öffentlichen Unternehmen ist das Lohnniveau in Anbetracht steigender Lebenshaltungskosten zu niedrig.³⁰ Die Zunahme von Streiks in einzelnen Branchen (vor allem im Textilsektor), die auch als Aufbegehren gegen die

gebung mit den Worten »We were hoping that the law would come out with some effective procedures to free the local market, but the situation will remain the same« (zitiert in: Summer Said, »Anti-monopoly Law Passes Go«, in: American Chamber of Commerce in Egypt, *Business Monthly*, [2005] 3).

25 Die ägyptische Zentralbank für den Bankensektor und die *Capital Market Authority* für den Kapitalmarkt.

26 Der IWF geht davon aus, dass der Anteil von »faulen Krediten« (*Non Performing Loans*) an den gesamten Krediten im Bankensektor zwischen 2003 und 2004 von 20 auf 25 Prozent gestiegen ist. Die Rating-Agentur *FitchRatings* bezifferte den Anteil fauler Kredite im Jahr 2005 auf 30 Prozent; vgl. Embassy of the USA, *Economic Trends Report Egypt* [wie Fn. 11], S. 19ff.

27 Zwar findet eine öffentlichkeitswirksam inszenierte Überwachung des Aktienhandels an der *Cairo-Alexandria Stock Exchanges* statt. Marktteilnehmer versicherten jedoch in vertraulichen Gesprächen, dass Insiderhandel an der ägyptischen Börse an der Tagesordnung sei; vgl. Stephan Roll, *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung*, Berlin: Klaus Schwarz Verlag, 2006 (Freie Universität Berlin, Volkswirtschaft des Vorderen Orients), S. 23ff.

28 OECD, *African Economic Outlook 2005/2006* [wie Fn. 10], S. 256.

29 Ebd.

30 Vgl. Andrea Nüsse, »Ein Mann gegen Ägypten«, in: *Der Tagesspiegel*, 14.5.2007.

dem Regime gegenüber loyale Einheitsgewerkschaft zu verstehen sind, weist auf die im Land vorhandene soziale Sprengkraft hin.³¹ Zwar erhöhte die Regierung in den Haushaltsjahren 2004/05 und 2005/06 die Sozialausgaben von 18,4 auf 19,4 Prozent des BIP. Allerdings liegt dies lediglich am starken Anwachsen der Energiesubventionen, die mittlerweile über ein Drittel des gesamten Sozietats ausmachen. Diese Subventionen kommen insbesondere reicheren Haushalten zugute – mit über 80 Prozent vor allem aber dem Unternehmenssektor.³² Aus diesem Grund ist hier auch der Widerstand gegen einen weiteren Abbau der Energiesubventionen am hartnäckigsten – eine Maßnahme, die jedoch vor dem Hintergrund des steigenden Haushaltsdefizits dringend erforderlich wäre.

Während das Volumen der Energiesubventionen weiter wächst, unternimmt die Regierung wenig gegen die zusehends schlechtere Versorgung der Bevölkerung im Gesundheits- und Bildungsbereich. In beiden Sektoren findet eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben statt: Immer mehr private Krankenhäuser und Bildungseinrichtungen bieten ihre Dienste an. Angesichts der sinkenden Qualität der öffentlichen Versorgung häufen sich in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen schwere Skandale.³³ Weite Teile der Bevölkerung verlieren das Vertrauen in die verfassungsrechtlich garantierte kostenlose Gesundheitsversorgung. Mittlerweile werden etwa 60 Prozent der medizinischen Grundversorgung durch private Einrichtungen erbracht.³⁴ Die Mehrheit der Ägypter kann die Kosten für private Gesundheitsdienstleistungen jedoch nicht aufbringen.³⁵

Defizite sind auch im Bildungsbereich offensichtlich, der bislang ebenfalls von ernstzunehmenden Reforminitiativen unberührt blieb. Zwar konnte die Analphabetenrate in den vergangenen Jahren gesenkt werden (sie liegt gleichwohl bei bis zu 40 Prozent – je nach Datenquelle),³⁶ die schlechte Qualität des öffentlichen Schul- und Hochschulsystems bleibt dennoch besorgniserregend.³⁷ Die Defizite im Bildungssystem sind zu einem erheblichen Teil auf die unzureichende finanzielle Ausstattung zurückzuführen.³⁸ Die Nachfrage nach privaten Bildungseinrichtungen, deren Gebühren nur von einem kleinen Teil der Gesellschaft aufgebracht werden können, steigt kontinuierlich.³⁹ Der hieraus resultierende Mangel an sozialer Mobilität wird nicht zuletzt in der Besetzung von Führungspositionen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft deutlich, die bis auf wenige Ausnahmen Absolventen privater Bildungseinrichtungen vorbehalten sind.⁴⁰

Politische Reformen: Zwischen »Zuckerbrot und Peitsche«

Obwohl er vor Vertretern der Oppositionsparteien im Januar 2005 beteuerte, dass die politische Führung keine Änderung der Verfassung anstrebe, überraschte der ägyptische Präsident am 26. Februar innen- wie außenpolitische Akteure und Beobachter gleichermaßen: Im Rahmen einer Rede an der Universität Menoufiyah nahe seiner Heimatstadt Kafr al-Muselha kündigte Mubarak eine Initiative zur Änderung des Paragraph 76 der Verfassung an. Zum ersten Mal in der Geschichte der Republik sollten Gegenkandidaten zur Präsidentschaftswahl im September desselben Jahres zugelassen werden. Auf Vorschlag Mubaraks wurde

31 Joel Beinin/Hossam el-Hamalawy, »Strikes in Egypt Spread from Center of Gravity«, in: *Middle East Report Online*, 9.5.2007, <www.merip.org/mero/mero050907.html> (eingesehen am 14.5.2007).

32 *IMF Country Report* 6/253 [wie Fn. 10], S. 12.

33 Schlagzeilen machte Ende 2006 der Verkauf von unsauberen Blutkonserven an das Gesundheitsministerium durch den Unternehmer Hani Sorour, der dem Politischen Sekretariat der NDP angehört und zudem im ägyptischen Parlament sitzt. Erst nach massiven Beschwerden einzelner Krankenhäuser räumte das Ministerium ein, dass ein Teil der Blutkonserven fehlerhaft war; vgl. Reem Leila, »Bad Blood«, in: *al-Ahram weekly*, (18.–24.1.2007) 828.

34 Economist Intelligence Unit, *Egypt. Country Profile 2005*, London 2005, S. 21; Matthieu Fintz, »A Reform for the Poor without Them? The Fate of the Egyptian Health Reform Programme in 2005«, in: Florian Kohstall (Hg.), *L'Égypte dans l'année 2005*, Kairo 2005, S. 227–256.

35 Vgl. Fintz, »A Reform for the Poor without Them?« [wie Fn. 34], S. 227–256.

36 Laut OECD betrug sie 2004/05 40,6 Prozent; vgl. OECD, *African Economic Outlook* [wie Fn. 10], S. 256.

37 Eine Studie, die für den *Arab Human Development Report 2003* durchgeführt wurde, zeigt, dass fundamentale Techniken wie Lesen, Schreiben und Rechnen nur von 30 bis 40 Prozent der Grundschulabsolventen beherrscht werden; vgl. UNDP, *Arab Human Development Report 2003*, New York 2003, S. 54. Die Nettoeinschulungsrate betrug 1999/2000 rund 92 Prozent; vgl. ebd., S. 192.

38 UNESCO, »Education Counts. Benchmarking Process in 19 WEI Countries«, in: UNESCO, *World Education Indicators 2006*, Montreal 2006, S. 142ff.

39 Deutlich wird dies z.B. an der rasant steigenden Anzahl von Privatschulen mit mehrsprachiger Ausbildung; vgl. UNDP, *Arab Human Development Report 2003* [wie Fn. 37], S. 54.

40 »Top 40 Executives under 40«, in: *Business Today Egypt*, (2003) 11, S. 50–75.

die Verfassung im Mai 2005 entsprechend modifiziert und die beiden Kammern des Parlaments (Maglis al-Sha'b und Maglis al-Shura) nahmen die Änderung im Mai 2005 mit der Regierungsmehrheit an. Anschließend wurden die Änderungen von der Bevölkerung in einem Referendum mit 82,8 Prozent der Stimmen angenommen – bei einer für ägyptische Verhältnisse überraschend hohen, aber seitens der richterlichen Wahlüberwachung umstrittenen Wahlbeteiligung von 53,4 Prozent.⁴¹

Von der Präsidentschaftswahl 2005 zur Verfassungsänderung 2007

Die erste Präsidentschaftswahl, in der sich Amtsinhaber Hosni Mubarak Gegenkandidaten stellte (neun Herausforderer wurden vom Wahlkomitee zugelassen), brachte im September 2005 das erwartete Ergebnis: Der Amtsinhaber siegte mit 88,5 Prozent der Stimmen. Die gewohnt geringe Wahlbeteiligung in Ägypten (offiziell meist zwischen 20 und 27 Prozent) kontrariert jedoch die Darstellung der Regierungsvertreter, die von der ersten freien, repräsentativen und demokratischen Präsidentschaftswahl im Land sprachen. Oppositionsparteien, zahlreiche Intellektuelle sowie Vertreter der Muslimbruderschaft kritisierten, dass die Änderung des Wahlrechts nicht weit genug ging und sich daher auch nichts am machtpolitischen Status Quo ändern würde.

Die Beteiligung an den Parlamentswahlen (Maglis al-Sha'b), zwei Monate nach der Präsidentschaftswahl, bewegte sich wiederum auf einem sehr niedrigen Niveau von 26 Prozent der registrierten Wahlberechtigten. Da sich nur ein bestimmter Teil der Wahlberechtigten tatsächlich um eine Registrierung bemühte, sich von diesem wiederum nur ein Viertel an der Wahl beteiligte und da zudem von zahlreichen Unregelmäßigkeiten in den drei Wahlgängen berichtet wurde, kann das Wahlergebnis nur sehr eingeschränkt als Abbild des ägyptischen Wählerwillens gelten. Die Regimepartei schaffte es in den drei Wahlstapen,⁴² trotz herber Verluste, eine knappe Zwei-

drittelmehrheit zu behaupten, und gewann 311 der insgesamt 444 zu vergebenden Mandate.⁴³ Den Wahlsieg sicherten vor allem Kandidaten, die sich frustriert von ihren gescheiterten parteiinternen Abstimmungen⁴⁴ als Unabhängige (»NDPpendents«) in ihren jeweiligen Wahlkreisen durchsetzten und sich nach den Wahlen wieder der NDP anschlossen.⁴⁵ Die säkularen Oppositionsparteien gewannen lediglich neun Sitze. Zur größten Oppositionskraft wurde die Muslimbruderschaft, die ihr Ergebnis im Vergleich zu den letzten Wahlen verfünffachen konnte und in der aktuellen Legislaturperiode 88 Abgeordnete stellt.⁴⁶

Wichtiges Resultat des Urnengangs ist der Wandel in der Zusammensetzung der parlamentarischen Opposition: Waren bis zu den Wahlen 2005 die säkulare und religiöse Opposition etwa gleich stark im Parlament vertreten (16 vs. 17 Mandate), dominiert in der jetzigen Legislaturperiode primär die Gruppe der Muslimbrüder die insgesamt gewachsene parlamentarische Opposition. Einen ersten Hinweis darauf gab die konstituierende Sitzung des Parlaments, in der führende Vertreter der Bruderschaft umgehend den Vorsitz in den Parlamentsausschüssen Religion, Bildung und Kultur für sich reklamierten. Die Muslimbrüder

gang keiner der Kandidaten eine absolute Mehrheit erreichte, wurde nach einer Woche eine Stichwahl abgehalten.

43 Bei Wahlen zur Maglis al-Sha'b werden 444 der insgesamt 454 Abgeordneten vom Volk gewählt. Zehn Mandate werden laut Verfassung vom Präsidenten vergeben (so geschehen am 12.12.2005). Dieses Verfassungsmandat wird traditionell dafür verwendet, eine gewisse Mindestquote unterrepräsentierter Gruppen (z.B. Kopten, Frauen) zu erreichen.

44 Bei diesen Abstimmungen wird die Aufstellung der offiziellen NDP-Kandidaten beschlossen.

45 Nach den jeweiligen Wahlgängen traten 44, 102 bzw. 20 offiziell gewählte Mandatsträger wieder der NDP bei (Quelle: *al-Ahram weekly*, [15.–21.12.2005] 773). Dieser Wahlausgang implizierte für den parteiinternen Modernisierer Gamal Mubarak einen offensichtlichen Rückschlag. Im Vorfeld hatte er es vermeiden wollen, in dieser Art auf unabhängig angetretene Kandidaten (mehrheitlich der »alten Garde«) angewiesen zu sein. Der innerparteiliche Reformprozess mit dem Ziel, die NDP als Kraft des Wandels und als Träger des Reformprozesses zu etablieren, ist gemessen an der Erfolgsquote der offiziellen NDP-Kandidaten nur teilweise gelungen.

46 Die Ergebnisse im Einzelnen zum Zeitpunkt der Vereidigung der Mandatsträger am 13.12.2005 und in Klammern das Ergebnis der Parlamentswahlen im Jahr 2000: NDP 311 Mandate (388); *al-Wafd* 6 (7); *Tagammu* 2 (6); *al-Ghad* 1 (0); Muslimbruderschaft 88 (17); Unabhängige 24; noch umstritten 12 Mandate (das heißt sechs Wahlbezirke); Quelle: State Information Service Egypt, <www.sis.gov.eg> (eingesehen am 9.12.2006); Gamal Essam el-Din, »Procedures and Polarisation«, in: *al-Ahram weekly*, (15.–12.12.2005) 773.

41 International Crisis Group (Hg.), *Reforming Egypt: In Search of a Strategy*, Kairo/Brüssel 2005 (Middle East/North Africa Report, Nr. 46), S. 6. Für eine kritische Evaluierung der Abläufe am Tag des Referendums vgl. Mona el-Ghobashy, »Egypt's Paradoxical Elections«, in: *Middle East Review of International Affairs (MERIA)*, (Frühling 2006) 238.

42 Erster Wahlgang: 9.11.2005; zweiter Wahlgang: 20.11.2005; dritter Wahlgang: 1.12.2005. Falls in einem Wahl-

beanspruchen jedoch nicht nur die Hoheit über religiöse sowie ethische Fragen, sie übernehmen sukzessive auch die Rolle einer Instanz zur Kontrolle der Regierung.⁴⁷

Trotz der vergleichsweise großen Pluralität im öffentlichen Meinungsdiskurs vor den Wahlen stehen einer weiteren Demokratisierung des Landes zahlreiche strukturelle Hindernisse im Weg. Politischer Klientelismus, das zentralistische Präsidialsystem sowie offene Repressionen und Einschüchterungen engen den Raum der politischen Öffentlichkeit ein. Die Wahlen haben demnach keineswegs eine nachhaltige Demokratisierung der politischen Ordnung bewirkt, sondern vielmehr eine »Demokratisierung der Machtlosigkeit«.⁴⁸ Die erweiterte politische Reformdebatte 2005 stand in den beiden darauffolgenden Jahren zunehmend im Spannungsverhältnis zu Initiativen, mit denen die Regierung die neu gewonnenen Freiräume öffentlicher Debatte wieder einzuschränken versuchte. Insbesondere die Verschiebung der für 2006 geplanten Kommunalwahlen, die Verlängerung des Ausnahmezustandes um weitere zwei Jahre, die stärker werdenden staatlichen Repressionen gegen Oppositionelle und die als Errungenschaft des Reformprozesses titulierte Verfassungsänderung des Jahres 2007 machen deutlich, dass es dem Regime primär um Herrschaftssicherung geht.

Bei der Verfassungsänderung vom Frühjahr 2007 handelte es sich formal um eine Initiative Präsident Mubaraks, die erstmals im November 2006 vor beiden Häusern des Parlaments thematisiert worden war. Gegen den starken Widerstand sämtlicher oppositioneller Kräfte und trotz des parlamentarischen Abstimmungsboykotts von 109 Oppositionellen wurde das Reformpaket am 19. März 2007 mit den Stimmen der NDP verabschiedet.⁴⁹ Die Kritik der gesamten Opposition, von Berufsverbänden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren wurde demnach ignoriert. Willkürlich zog die Regierung das Referendum kurzfristig auf den 26. März vor. Das offizielle Ergebnis des Referen-

dums über die Verfassungsänderung erscheint mit 75,9 Prozent Zustimmung bei einer Beteiligung von 27 Prozent eher fragwürdig – allein aufgrund des Abstimmungsboykotts der Opposition und zahlreicher Berichte über schlecht besuchte Wahllokale.⁵⁰ Die Debatten im Vorfeld und während des parlamentarischen Prozesses – größtenteils lediglich gesteuerte Schattengefechte – führten zu keiner substantiellen Modifizierung der Regierungsanträge und lenkten von den darin vorgesehenen elementaren und tiefgreifenden Änderungen der Verfassung ab.⁵¹

Die am Ende verabschiedete Verfassungsänderung⁵² betraf 34 Artikel, die sich folgendermaßen bewerten lassen:

- ▶ Sie ist eine überfällige Anpassung der Verfassung an die politische Realität, da sie die Abkehr vom sozialistisch geprägten Staatsmodell – mit staatlich gelenkter Wirtschaft – und ein Bekenntnis zur freien Marktwirtschaft enthält.
- ▶ Die strukturellen Rahmenbedingungen bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie die Kompetenzen der Regierung und des Parlaments werden neu bestimmt.⁵³ Für Präsidentschaftswahlen errichtet der geänderte Artikel 76 hohe Hürden. Bei der nächsten Präsidentschaftswahl 2011 dürfte nur für die drei im Parlament vertretenen säkularen Oppositionsparteien eine Gegenkandidatur realistisch sein.⁵⁴ Artikel 76 schreibt nach der zweiten Verfassungsänderung im Frühjahr 2007 vor, dass

⁵⁰ Yasmine Saleh/Mona Abul Nasr, »75.9 Percent Vote in Favor of the Constitutional Referendum«, in: *The Daily Star Egypt*, 28.3.2007; Michael Slackman, »Charges of Vote Rigging as Egypt Approves Constitution Changes«, in: *International Herald Tribune*, 28.3.2007.

⁵¹ Mahmud al-Mubarak, »Zawba'a dusturiyya fi misr« [Ein Verfassungsturm in Ägypten], in: *al-Hayat*, 26.3.2007.

⁵² Vgl. dazu unter anderem The Daily Star Egypt Staff, »A Rundown of the 34 Amended Articles in the Constitution«, in: *The Daily Star Egypt*, 26.3.2007.

⁵³ Die Stellung des Premierministers gegenüber dem Präsidenten wird gestärkt. Ebenso wird das Budgetrecht des Parlaments und seine Kontrollbefugnis gegenüber der Regierung ausgeweitet. Dazu enthält die Verfassungsänderung Grundlagen für die weitgehende Abschaffung des Mehrheitswahlrechts bei Parlamentswahlen in Kombination mit einem dominierenden Listenwahlrecht (weitere Parlamentsgesetze vorausgesetzt). Darüber hinaus wird verfassungsrechtlich verankert, dass eine Frauenquote eingeführt werden kann; vgl. unter anderem Carnegie Endowment for International Peace, *Arab Reform Bulletin*, April 2007.

⁵⁴ Vgl. Gamal Essam el-Din, »The Article Never Goes Away«, in: *al-Ahram weekly*, (1.–7.11.2006) 818; Mohammed Fawzy/Mustafa Bawayuny/Amr Badr, »Mubarak: 76...78«, in: *al-Dustour*, 22.11.2006.

⁴⁷ Vgl. »Kopftuchdebatte« im November 2006 nach »kopftuchkritischen« Äußerungen des Kulturministers Faruk Hosni; vgl. Mahmud Muhammed, »Nuwwab al-watany yattafiqun ma'a al-ikhwan 'ala iqala Faruk Hosni« [Abgeordnete der Nationalpartei verständigen sich mit der Bruderschaft über Amtsenthebung Faruk Hosnis], in: *al-Masri al-Youm*, 22.11.2006.

⁴⁸ Ivesa Lübben, »Demokratie als Herrschaftstechnik«, in: *Inamo*, (2001) 26, S. 8.

⁴⁹ Yasmine Saleh, »Opposition Cries Foul over Constitutional Amendments«, in: *The Daily Star Egypt*, 20.3.2007.

Parteien erst ab einem Stimmenanteil von mindestens drei Prozent in den beiden Kammern des Parlaments einen Kandidaten für die Präsidentschaftswahl nominieren dürfen. Entscheidender sind jedoch die Richtlinien für parteilose Kandidaten, die insbesondere die Muslimbruderschaft betreffen, deren Organisation illegal ist, auch wenn ihre Aktivität geduldet wird: Die Bruderschaft müsste künftig 250 Unterschriften von einer genau definierten Zahl von Vertretern beider Häuser des Parlaments sowie von Lokalräten der 26 Gouvernements sammeln, um einen Kandidaten zur Wahl stellen zu dürfen, was dies faktisch unmöglich macht.

- ▶ Die bis dato gültige und vom obersten Verfassungsgericht im Jahr 2000 eingeforderte volle richterliche Wahlüberwachung wird dadurch relativiert, dass einer Wahlkommission die Überwachung der Wahlen übertragen wird.⁵⁵
- ▶ Die Verfassungsänderung erschwert Mitgliedern der Muslimbruderschaft das politische Engagement, indem sie jeden politischen Aktivismus mit religiösem Hintergrund oder Referenzpunkt verbietet und die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Änderung des Wahlsystems schafft. Die geplante Wiedereinführung der Listenwahl mit Elementen der Mehrheitswahl würde die Wahlchancen für die Bruderschaft begrenzen, da deren Kandidaten aufgrund des Verbots religiöser Parteien nur als Parteilose antreten könnten. Ihnen wäre somit nur die Kandidatur für die wenigen Parlamentsmandate möglich, die nicht über Parteilisten, sondern über eine Mehrheitswahl vergeben werden.
- ▶ Schließlich werden durch Aufnahme eines Anti-Terror-Artikels in die Verfassung der Ausnahmezustand, die Einschränkung der politischen und bürgerlichen Freiheiten sowie die daraus hervorgehenden erweiterten Rechte der Exekutive verfassungsrechtlich verankert.⁵⁶ Staatliche Willkür im Rahmen des seit 1981 geltenden Ausnahmezustands ist damit de facto durch die Neufassung des Artikels 179 weiterhin legitimiert – lediglich unter einem anderen Namen. Die Festschreibung der Macht des Präsidenten, der die Rechte des Individuums im Kampf gegen den Terrorismus vollständig aufheben kann, impliziert Kontinuität und eine Formalisierung des Polizei- und Sicherheits-

⁵⁵ Der Text von Artikel 88 der Verfassung verweist bezüglich der operativen Umsetzung auf noch zu verabschiedende Gesetze, vgl. die umfangreiche Berichterstattung zur Bildung der Kommission, in: *al-Wafd*, 15.5.2007.

⁵⁶ Vgl. Paragraph 179 und Paragraph 180; *al-Wafd*, 15.5.2007.

staates.⁵⁷ Insgesamt ist diese als Errungenschaft demokratischer Reformen dargestellte Verfassungsänderung der Versuch, dauerhaft die Macht der Herrschaftselite zu sichern und sich an eine veränderte Umwelt mit neuen Herausforderungen und Gefahren anzupassen.

Umgang mit einer dreigeteilten politischen Opposition

Durch die von oben gesteuerte partielle politische Öffnung erhält die Opposition mehr Raum für Debatten und die Möglichkeit zur Partizipation. Die Öffnung steht jedoch grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zu dem Bemühen des Regimes, eine reformpolitische Eigendynamik zu unterbinden. Für die Regierung hat die Steuerung der Reformen daher oberste Priorität. Dies hat einen großen Einfluss auf die Intensität, mit der Oppositionsgruppen an der politischen Reformdebatte teilnehmen können.

Säkulare Opposition

Säkulare Oppositionsparteien (insgesamt 21) – in den Augen eines Großteils der Bevölkerung mit dem herrschenden System verbunden und mehr von internen Machtkämpfen absorbiert als um politische Partizipation bemüht – schafften es nicht, die Reformstimmung im Land zu nutzen, um sich eine nachhaltige Unterstützung zu sichern. Nach drei Jahrzehnten, in denen die Möglichkeiten politischer Mobilisierung und Meinungsbildung außerhalb der Parteizentralen stark begrenzt waren, mangelt es den säkularen Oppositionsparteien vorrangig an engen Verbindungen zur Gesellschaft.⁵⁸ Eine vorübergehende Ausnahme stellte die erst im Jahr 2004 gegründete und lizenzierte Partei *al-Ghad* (arab.: »der Morgen«, d.h. nächster Tag) mit dem charismatischen Politiker Ayman Nour an der Spitze dar, die sich von der Traditionspartei *al-Wafd* abgespalten hatte.⁵⁹ Anfang des Jahres 2005 wegen an-

⁵⁷ Umfangreiche Berichterstattung in *al-Hayat*, 20.3.2007.

⁵⁸ Im Vergleich dazu ist die NDP bis zur kleinsten Verwaltungseinheit (Dorfvorsteher) vertreten (vgl. Perthes, *Orientalische Promenaden* [wie Fn. 8], S. 51).

⁵⁹ Nour, bei den Wahlen 2000 noch als Kandidat der *al-Wafd* gewählt und vielfach als neuer charismatischer Parteiführer gesehen, wurde im März 2001 nach internen Streitereien mit dem damaligen Parteiführer Goma'a aus der Partei ausgeschlossen. Nach einem kurzen Intermezzo als unabhängiger Kandidat und einem zeitlich begrenzten Engagement in der *Misr*-Partei gründete er schließlich *al-Ghad* (Joshua Stacher, »Parties Over: The Demise of Egypt's Opposition Parties«,

geblicher Unregelmäßigkeiten im Zuge der Parteigründung inhaftiert, kam Nour nach sechs Wochen Haft am 12. März 2005 gegen Kautionsfreisetzung und kandidierte bei der Präsidentschaftswahl gegen Amtsinhaber Hosni Mubarak.⁶⁰ Er konnte mit 7,5 Prozent der abgegebenen Stimmen zumindest einen Achtungserfolg erzielen. Die von staatlicher Seite forcierte Diffamierung des Oppositionspolitikers setzte schon kurz nach der Präsidentschaftswahl ein. Nour verlor in den Wahlen zur *Maglis al-Sha'b* seinen sicher geglaubten Wahlkreis Bab al-Sharqiyya in Kairo und genoss daher keine parlamentarische Immunität mehr. Am 24. Dezember, kurze Zeit nach Abschluss der Parlamentswahlen, wurde Nour wegen Urkundenfälschung im Kontext der Gründung von *al-Ghad* zu fünf Jahren Haft verurteilt.⁶¹ *Al-Ghad* stellte insofern ein Novum dar, als die Partei unter Führung von Nour den von der NDP definierten Aktionsrahmen der Machtlosigkeit durchbrach und konkret gegen das Regime Stellung bezog.

Das Parteiensystem und insbesondere die Überwachung der 21 Oppositionsparteien obliegt dem von der NDP personell dominierten *Komitee für Politische Parteien* (PPC), das unter anderem für die Lizenzierung, Kontrolle und mögliche Nicht-Genehmigung potenzieller Parteien zuständig ist. Säkulare Oppositionsparteien sind zum Spielball staatlicher Patronage geworden und haben sich in internen Kämpfen gegenseitig behindert. Daher sind sie nicht in der Lage, den Herrschaftsanspruch der NDP infrage zu stellen.

Kifaya

An der Schnittstelle zwischen säkularer und religiöser Opposition ist *Kifaya* (arab.: »genug«)⁶² als außerparlamentarische Oppositionsbewegung zu lokalisieren. Internationale Medien, aber auch ägyptische Beobachter (z.B. Saad Eddin Ibrahim) sahen *Kifaya* rasch als Äquivalent zu revolutionären Bewegungen in Ländern wie der Ukraine.⁶³ Nach mehr als achtmonatiger inter-

ner Diskussion ging *Kifaya* im September 2004 mit einer Erklärung an die Öffentlichkeit und machte vor allem im Zentrum von Kairo mit Demonstrationen auf sich aufmerksam. *Kifaya* ist es gelungen, mit ihrer Agitation gegen die Mubarak-Familie und die Konzentration von Macht eine politische Debatte über Themen anzuregen, die bis dahin tabuisiert waren. Zentrale Forderungen in ihrem Programm sind die Aufhebung des nationalen Notstands, die Freilassung politischer Gefangener und die Unabhängigkeit von Justiz, Gewerkschaften und Berufsverbänden. Außenpolitisch vertritt die Bewegung zum Teil klare anti-amerikanische und -israelische Positionen.⁶⁴ Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung von *Kifaya* – Nasseristen, Kommunisten, Liberale und moderate Kräfte des politischen Islam⁶⁵ – lässt die politische Programmatik einen gemeinsamen Nenner vermissen. Die einzige Übereinstimmung blieb die Ablehnung der jetzigen Regierungspolitik. Der Versuch, durch eine gemeinsame Wahlplattform⁶⁶ mit den säkularen Oppositionsparteien ein indirektes politisches Mandat zu erreichen, scheiterte am enttäuschenden Abschneiden der säkularen Opposition. Die öffentliche Präsenz von *Kifaya* verblasste dadurch im Jahr 2006 deutlich. Unter dem seit Januar 2007 neu ernannten Koordinator Abdel Waheb Messiri und im Vorfeld der umstrittenen Verfassungsänderung in diesem Jahr zeigte *Kifaya* wieder mehr Aktivismus. Eine gesellschaftspolitische Eigendynamik, die sie zu einer Massenbewegung werden lassen könnte, bleibt jedoch mehr als unwahrscheinlich. Vielmehr besteht Grund zu der Annahme, dass die internen programmatischen Gegensätze die Bewegung weiter spalten werden.⁶⁷

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 13.3.2005.

64 Manifest von *Kifaya*: »Eine Erklärung an die Nation« oder »Das Ägypten, das wir wollen« [jeweils eigene Übersetzung], <<http://harakamasria.org>> (eingesehen am 20.12.2006).

65 Anfänglich hatten einige *Kifaya*-Aktivisten überlegt, die Muslimbruderschaft als Mitstreiter zu gewinnen. Als dies nicht zustande kam, schlossen sich nur wenige von deren Mitgliedern *Kifaya* an. Diese stammten vor allem aus dem Umfeld der *al-Wasat*-Partei, einer Abspaltung der Bruderschaft (ohne Lizenz) um Parteigründer Abu al-Ula Mady.

66 *United National Front for Change* (UNFC). Dabei handelte es sich um eine auf Initiative der liberalen *al-Wafd* entstandene Allianz von elf Oppositionsparteien und oppositionellen Bewegungen. *Al-Ghad* unter Ayman Nour nahm nicht teil, was wohl auf personelle Differenzen zwischen den Parteiführungen von *al-Ghad* und *al-Wafd* zurückzuführen ist.

67 Unter dem Dach von *Kifaya* haben sich bereits mehrere berufsspezifische Unterorganisationen gebildet. In Kombination mit den unterschiedlichen politischen Hintergründen innerhalb der heterogenen Bewegung wird es so immer

in: *British Journal of Middle Eastern Studies*, [2004] 31, S. 215–233).

60 Möglich wurde diese Kandidatur durch die Änderung von Art. 76 der Verfassung im Jahr 2005.

61 Issandr el-Amrani, »Controlled Reform in Egypt: Neither Reformist Nor Controlled«, in: *Middle East Report Online*, 15.12.2005, <www.merip.org/mero/mero121505.html> (eingesehen am 14.11.2006); *al-Quds al'Arabi*, 1.1.2006.

62 *Kifaya* ist der Wahlspruch der »al-haraka al-misriyya min agli al-taghyir« [»Die ägyptische Bewegung für Veränderung«].

63 Vortrag von Saad Eddin Ibrahim, »Democratic Challenges in the Middle East«, organisiert von der *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE) im Rahmen des »Forum on the Middle East and North Africa« in Madrid, 17.12.2004; Michael Borgstede, »Kifaya! heißt genug«, in:

Muslimbruderschaft

Als wichtigster Akteur in dem dreistufigen Oppositionsmodell ist die hervorragend organisierte und über den meisten gesellschaftspolitischen Rückhalt verfügende Muslimbruderschaft zu nennen. Die klare Akzeptanz der Spielregeln der politischen Partizipation und die Forderung nach einem nachhaltigen (im eigenen Verständnis) demokratischen Reformprozess durch die Muslimbruderschaft birgt das Potenzial für einen Wandel in der politischen Ordnung Ägyptens.⁶⁸ Im Gegensatz zu ihrer strukturkonservativen Basis ist die politische Führung der Bruderschaft sehr veränderungsfähig, flexibel und ständig um größere politische Partizipation bemüht.⁶⁹

Die Muslimbruderschaft passte sich als kohärente Opposition rasch an die Erfordernisse der politischen Parlamentsarbeit an und reklamierte für spezifische Politikfelder (Religion, Bildung und Kultur) Hoheitsansprüche. Mohammed Habib, stellvertretender Vorsitzender der Bruderschaft, äußerte im Rückblick auf ein Jahr parlamentarische Oppositionsarbeit, dass die Muslimbrüder innerhalb eines einzigen Tages in der Lage wären, eine auf demokratischen Grundsätzen basierende Partei mit religiösem Hintergrund zu gründen.⁷⁰ Nach der Verfassungsänderung 2007 kann dies aber mittelfristig ausgeschlossen werden.

Die zusehends gewichtigere Rolle der Bruderschaft in der öffentlichen Debatte ging mit einem höheren Maß an Repression einher. Nach einer Freilassungswelle am Vorabend der Parlamentswahlen und vergleichsweise umfangreichen Freiheiten im Wahlkampf häuften sich seit dem Wahlerfolg der Bruderschaft wieder willkürliche Verhaftungen ihrer Anhänger und führenden Akteure, stets basierend auf den

schwieriger, eine kohärente Programmatik zu entwickeln. Die gemeinsame Ablehnung des gegenwärtigen Regimes kann nur begrenzt als verbindendes und mobilisierendes Element dienen; vgl. Mohamed el-Sayed, »Divided They Stand«, in: *al-Ahram weekly*, (21.–27.12.2006) 825.

⁶⁸ Vgl. dazu auch Muriel Asseburg (Hg.), *Moderate Islamisten als Reformakteure*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 5/07).

⁶⁹ Anschaulich beschrieben in: Perthes, *Orientalische Promenaden* [wie Fn. 8], S. 69–79.

⁷⁰ Der in dieser Aussage erkennbare politstrategische Wandel ist auch Ausdruck eines in der Muslimbruderschaft (fast) vollzogenen Generationenwandels. Was den politischen Flügel betrifft, prägt vor allem die zweite Generation um Essam el-Erian und Mohammed Habib die programmatischen Leitlinien. Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Vorbereitungen für eine Parteigründung laufen (Yasmine Saleh, »Muslim Brotherhood in Final Preparations to Establish a Political Party«, in: *The Daily Star Egypt*, 14.1.2007).

Vorwürfen, sie seien Mitglied einer verbotenen Organisation oder sie gefährdeten die nationale Sicherheit.⁷¹

Grenzen der neuen »Streitkultur«

Die erweiterte politische Reformdebatte 2005 wurde ein Jahr später mehr und mehr von Regierungsinitiativen überschattet, die diese Freiräume wieder massiv einzuschränken versuchten.⁷² Politische Reformen sollten primär dem Ziel der Herrschaftssicherung dienen. Trotz vielfältiger Repressionsmaßnahmen gab es im gesellschaftspolitischen Bereich und auf institutioneller Ebene (Judikative) aber einen wesentlichen Fortschritt in Richtung der Pluralisierung der Debatte, die eine gewisse Eigendynamik entwickelt hat.

Pluralisierung der Presselandschaft: Die Gründung neuer unabhängiger Printmedien, allen voran der Tageszeitung *al-Masri al-Youm*, sorgte sowohl in der arabisch- als auch in der englischsprachigen Presse Ägyptens für einen qualitativen Schub.⁷³ Trotz fortwährender Einschüchterung, regelmäßiger Anklage und Inhaftierung von Journalisten unabhängiger Zeitungen hat sich eine zunehmend regierungskritische und offensive Streitkultur entwickelt, die auch durch die Verbreitung neuer Informationsmedien wie Internet und Satellitenfernsehen gefördert wird.⁷⁴

Trotzdem ist bei der Bewertung dieser Entwicklungen Vorsicht geboten, denn der Zugang zu dem vergrößerten Informationsangebot ist weiterhin beschränkt: Die Zeitungen haben aufgrund der hohen Analphabetenrate nur eine zahlenmäßig kleine Leserschaft. Berücksichtigt man zudem, dass die Auflagen der unabhängigen Blätter niedriger sind als jene der staatstreuen Medien,⁷⁵ relativiert sich die Bedeutung

⁷¹ Vgl. *al-Ahram*, 19.6.2005; *al-Masri al-Youm*, 20.6.2005; *al-Ahram weekly*, (29.6.–5.7.2006) 801; *al-Ahram weekly*, (31.8.–6.9.2006) 810; *al-Ahram weekly*, (14.–20.12.2006) 824.

⁷² Autoreninterview mit Bahey El Din Hassan, Direktor des *Cairo Institute for Human Rights Studies*, am 20.11.2006.

⁷³ Autoreninterview mit Heiko Flottau, ehemaliger Nahostkorrespondent der *Süddeutschen Zeitung*, am 21.11.2006; Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *Media and Democracy. The KAF Democracy Report 2005*, Bonn 2005, S. 139.

⁷⁴ Das hat auch machtpolitische Konsequenzen. Durch finanzielle oder personelle Beteiligung versucht die Herrschaftselite, die Akteure in den Printmedien, privaten Fernsehkanälen und bei Internetanbietern einzubinden und für ihre Zwecke zu vereinnahmen. Beispiele dafür enthält das Medienkapitel in dieser Studie (S. 23).

⁷⁵ *Al-Masri al-Youm* hatte Anfang 2007 z.B. eine Auflage von

der medialen Streitkultur weiter.⁷⁶ Das Regime bestimmt mithilfe punktueller Eingriffe – etwa durch die Verhaftung von Journalisten – weiterhin den Rahmen, in dem sich die freien Medien bewegen dürfen. Bürokratische Hürden, zum Beispiel bei der Akkreditierung von Journalisten, werden bewusst als Sanktionselement eingesetzt. Auch das neue, im Juli 2006 verabschiedete Pressegesetz hat keine substantielle Verbesserung gebracht. Die finale Fassung des Gesetzes bietet – trotz Abänderung und Abschwächung auf Initiative von Präsident Mubarak – auch weiterhin zahlreiche Möglichkeiten zur Repression.⁷⁷ Die Folge ist Selbstzensur durch die Wahl und Behandlung von Themen, die sich an der Grenze zwischen journalistischer Freiheit, Faktentreue und bewusster Instrumentalisierung von Gerüchten bewegen und zu bewegen haben.

Weblogs: Parallel zu dem sich emanzipierenden öffentlichen Meinungsdiskurs im Internet formierten sich zahlreiche regierungskritische Diskussionsforen. *Weblogs* dienen zunehmend als unabhängige Informationsquelle und als Medium, das Ereignisse thematisiert und in zahlreichen »Parallelforen« diskutiert. Die Initiative des Regimes – insbesondere des Informations- und Innenministeriums –, den sich inflationär verbreitenden *Weblogs* Einhalt zu gebieten, hat nur geringe Aussichten auf Erfolg. Seit 2006 hat das Regime durch die regelmäßige Inhaftierung von »Bloggern« versucht, die Grenzen der geduldeten Regimeopposition zu definieren und Exempel zu statuieren – trotzdem wächst die Zahl der *Weblogs* kontinuierlich.⁷⁸ Dennoch ist auch bei der Bewertung dieser medialen und sozio-kulturellen Entwicklung Vorsicht geboten: Ähnlich wie bei *Kifaya* und den pluralistischen Strömungen in der Zeitungslandschaft wird durch Internetforen auf quantitativer Ebene noch keine kritische Masse erreicht. Die Mehrheit der jungen Ägypter hat eine apolitische Grundeinstellung, ganz zu schweigen davon, dass einem Großteil der Gesellschaft weiterhin jeglicher Zugang zum Internet verwehrt ist.

60 000, *al-Ahram* (Tageszeitung) dagegen von einer Million.

76 Das gilt auch für den heterogenen und in sich stark gespaltenen journalistischen Apparat; vgl. Shaden Shehab, »War of Words«, in: *al-Ahram weekly*, (14.–20.9.2006) 812.

77 Für eine Skizzierung der Ereignisse im Zuge der Debatte um das neue Pressegesetz vgl. Amira Howeidy, »Another Turn of the Screw«, in: *al-Ahram weekly*, (6.–12.7.2006) 802; Shaden Shehab, »Limited Victory«, in: *al-Ahram weekly*, (13.–19.7.2006) 803.

78 Joseph Mayton, »The Last Frontier«, in: *The Middle East*, August/September 2006.

Emanzipation des Justizapparats: Auch im sich emanzipierenden Justizapparat⁷⁹ ist ein kritischer Diskurs entstanden. Hier möchte man die in den Paragraphen 165 und 166⁸⁰ der Verfassung garantierte Unabhängigkeit der Justiz verwirklicht sehen und versteht sich zunehmend als Verfechter einer beschleunigt abzuarbeitenden politischen Reformagenda sowie als Instanz zur Kontrolle der Einhaltung von Bürgerrechten. Die Auseinandersetzung mit dem Regime basiert vor allem auf einem Urteil des obersten ägyptischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2000, in dem die Überwachung aller Wahllokale durch unabhängige Richter gefordert wurde – gemäß Paragraph 88 der Verfassung.⁸¹ Im Frühjahr 2005 eskalierte der Machtkampf zwischen dem Justizministerium, dem höchsten Richterrat (Verbindungsorgan zwischen Exekutive und Judikative) und dem Richterclub (informelle Berufsvertretung).⁸² In dem mehr als zwei Jahre andauernden Streit um ein neues Justizgesetz wurde die Unabhängigkeit der Justiz als höchstes Gut zwar thematisiert, mit dem im Juni 2006 schließlich verabschiedeten Gesetz aber faktisch nicht erreicht. Noch schwerer wiegt die Verfassungsänderung vom Frühjahr 2007, die das Urteil der Verfassungsrichter aus dem Jahre 2000 de facto aufhebt und die Wahlkontrolle einem erst noch zu gründenden »unabhängigen« Wahlkomitee überträgt.⁸³ Eine heterogene Richterschaft – bedingt durch eine Vielfalt von Straf- und Verwaltungsgerichten sowie regimeloyalen Notstands- und Militärgerichten⁸⁴ – und die andauernde strukturelle Abhängigkeit der Justiz von der Regierung schließen eine konstruktive Beteiligung der Juristen am politischen Reformprozess zwar nicht aus, verhindern aber, dass die Justiz die von vielen Beobachtern erhoffte aktivere Rolle übernehmen kann.

79 Es existiert keine homogene Richterschaft. In dem genannten Diskurs sind insbesondere die im informellen richterlichen Berufsverband (»Judges Club«) versammelten Richter federführend.

80 Nathalie Bernard-Maugiran/Baudouin Dupret, *Egypt and Its Laws*, London/New York/Den Haag 2002, S. 183.

81 Vgl. Eberhard Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, London 2000, S. 2.

82 Vgl. *al-Masri al-Youm*, 17.4.2005, und *al-Wafd*, 15.5.2005; Nathan J. Brown/Hesham Nasr, »Egypt's Judges Step Forward«, in: Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Outlook*, Washington, D.C.: Mai 2005.

83 Zur Bildung des Wahlkomitees vgl. *al-Wafd*, 15.5.2007.

84 Vgl. zu den Elementen der ägyptischen Justiz Brown/Nasr, »Egypt's Judges Step Forward« [wie Fn. 82].

Wachsender Einfluss von Großunternehmern auf die politische Agenda

Sowohl der wirtschaftliche als auch der politische Reformprozess in Ägypten sind eng mit einer Neuformierung der Herrschaftselite zugunsten des Unternehmerlagers verbunden. Bereits unter der Präsidentschaft von Anwar as-Sadat – vor allem aber in den achtziger Jahren unter Hosni Mubarak – hatte die Gruppierung der regimenahen Unternehmer stetig an Bedeutung gewonnen.⁸⁵ Aufgrund des hohen Anteils des Staates an der Wirtschaftsleistung und der staatlichen Kontrolle strategisch wichtiger Wirtschaftsbereiche – wie dem Finanz- und dem Energiesektor – war ihr politischer Einfluss jedoch vergleichsweise gering. Ohne die staatliche Protektion ihrer Geschäftsfelder, die zumeist in der Außenwirtschaft angesiedelt waren, hätten diese Unternehmer wirtschaftlich nicht überleben können.⁸⁶

Aus dem Anfang der neunziger Jahre einsetzenden wirtschaftlichen Strukturanpassungsprozess konnten vor allem regimenahen Unternehmer beziehungsweise Unternehmerfamilien hohen Profit schlagen. Durch inoffizielle Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern hatten sie einen privilegierten Zugang zu öffentlichen Aufträgen und konnten Privatisierungsentscheidungen zu ihren Gunsten beeinflussen.⁸⁷ Unternehmerfamilien wie den Sawiris oder den Mansours und Einzelunternehmern wie Ahmed Ezz und Shafiq Gabr (vgl. Tabelle, S. 24) gelang es, in vielen Wirtschaftszweigen nahezu marktbeherrschende Stellungen aufzubauen. Ihre Vermögenswerte und ihr Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen sind mittlerweile so groß, dass man von der Entstehung einer ägyptischen Wirtschaftsoligarchie sprechen kann.⁸⁸

⁸⁵ Vgl. Clement M. Henry/Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*, Cambridge 2001, S. 134ff.

⁸⁶ Henry/Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East* [wie Fn. 85], S. 161.

⁸⁷ Vgl. John Sfakianakis, »The Whales of the Nile: Networks, Businessmen, and Bureaucrats during the Era of Privatization in Egypt«, in: Steven Heydemann (Hg.), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, New York 2004, S. 75–100; Ulrich Wurzel, »Patterns of Resistance: Economic Actors and Fiscal Policy Reform in Egypt in the 1990s«, in: ebd., S. 101–131.

⁸⁸ Es gibt bislang keine Untersuchungen über Umfang und Zusammensetzung dieser neuen ägyptischen Wirtschafts-

Seit Mitte der neunziger Jahre partizipierten Unternehmer verstärkt auch am politischen Leben. Sie bewarben sich um Parlamentsmandate, berieten im Rahmen offizieller Gremien die politische Führung in Wirtschaftsfragen und engagierten sich im Medienbereich.⁸⁹ Bis zum Jahrtausendwechsel wurden Unternehmer von politischen Analysten jedoch nicht dem engsten Kreis der ägyptischen Herrschaftselite zugerechnet.⁹⁰ Die Vielzahl direkter und indirekter Einflusskanäle, durch die einige Wirtschaftsoligarchen mittlerweile auf politische Entscheidungsprozesse einwirken können, deutet indes darauf hin, dass dieses Urteil revidiert werden muss.

Einflusskanäle und Netzwerke

Neben einem direkten Engagement in der Regierungspartei, dem Parlament oder der Regierung nehmen Unternehmer auch indirekt über Verbände, wirtschaftliche Denkfabriken, die Medien oder durch ihre engen Beziehungen zum Militär Einfluss auf das politische Geschehen in Ägypten. Durch diese Herrschaftsnetzwerke vertritt die Wirtschaftsoligarchie ihre Geschäftsinteressen nicht mehr *gegenüber* der Politik, sondern mittlerweile *durch* die Politik.

Regierungspartei

Die sehr hohe Präsenz von Unternehmern in einflussreichen Gremien der Regierungspartei ist eng verbun-

oligarchie. Eigenen Schätzungen zufolge dürften mindestens zehn Familien Anlagevermögen von jeweils weit über 100 Mio. US-Dollar besitzen. Die Sawiris-Familie, deren Vermögen von der Wirtschaftszeitschrift *Forbes* auf über 20 Mrd. US-Dollar geschätzt wird, ist nur das prominenteste Beispiel; vgl. »The World's Billionaires«, in: *Forbes.com*, 8.3.2007, <www.forbes.com/lists/2007/10/07billionaires_The-Worlds-Billionaires_CountryOfPrmRes.html> (eingesehen am 20.5.2007).

⁸⁹ Vgl. Gamal Abdelnasser, »Egypt: Succession Politics«, in: Perthes (Hg.), *Arab Elites*, Boulder 2004, S. 126.

⁹⁰ Ebd., S. 120ff; Sfakianakis, »The Whales of the Nile« [wie Fn. 87], S. 82ff. Nach Abdelnasser rekrutierte sich die Kernelite um die Präsidentenfamilie zur Jahrtausendwende aus Vertretern der regierenden NDP und »First-Circle-Technocrats« aus dem Militär, dem diplomatischen Korps und der öffentlichen Administration.

den mit dem politischen Aufstieg von Gamal Mubarak, dem zweitältesten Sohn Hosni Mubaraks: Gamal Mubarak ging nach seinem Wirtschaftsstudium an der amerikanischen Universität in Kairo 1988 nach London, kehrte 1996 nach Ägypten zurück und wurde 2000 von seinem Vater in das Generalsekretariat der regierenden NDP berufen. Nach dem schlechten Abschneiden der Partei bei den Parlamentswahlen im Jahr 2000⁹¹ übernahm der Präsidentensohn 2002 den Vorsitz im neu geschaffenen und für die programmatische Erneuerung der Partei zuständigen Politischen Sekretariat. Da er als Zivilist, anders als sein Vater, seine politische Karriere nicht auf Verbindungen zum Militär gründen konnte, stützte er sich auf das Unternehmerlager. Zusammen mit Jungunternehmern, allen voran dem Stahlbaron Ahmed Ezz (vgl. Tabelle, S. 24), baute er das politische Sekretariat sukzessive zu seinem Machtzentrum aus. Mithilfe dieses Gremiums steuert er seitdem die personelle Erneuerung der überalterten Parteiführung und nimmt nachhaltig Einfluss auf die Gestaltung der Regierungspolitik. Besonders deutlich wurde seine gewichtiger gewordene politische Rolle im Zuge der Kabinettsumbildung 2004: 9 der 29 Minister gehörten gleichzeitig dem Politischen Sekretariat der NDP an – unter ihnen mit Muhammed Rashid und Ahmed Maghrabi auch zwei bedeutende Unternehmer (vgl. Tabelle, S. 24).⁹² Anfang 2006 wurde Gamal Mubarak zum stellvertretenden Generalsekretär der NDP ernannt. Neben ihm sind auch einflussreiche Unternehmer wie Ahmed Ezz, Ibrahim Kamil und Hossam Badrawi in diesem Führungsorgan der NDP vertreten.⁹³ Darüber hinaus leiten Unterneh-

mer wichtige Gremien der Partei wie das Sekretariat für Organisatorische Angelegenheiten (Ahmed Ezz), das Wirtschaftssekretariat (Said al-Alfi) und das Sekretariat für Angelegenheiten des Privatsektors (Hossam Badrawi).⁹⁴

Parlament

Auch im ägyptischen Parlament hat die Präsenz von Unternehmern stark zugenommen. Während in der Legislaturperiode 1995 bis 2000 rund 8 Prozent der Abgeordneten aus dem Unternehmerlager kamen, waren es in der Periode von 2000 bis 2005 bereits 17 Prozent.⁹⁵ In der gegenwärtigen Legislaturperiode halten Schätzungen zufolge Unternehmer bis zu 50 Prozent der Parlamentsmandate.⁹⁶ Obgleich zahlreiche bekannte Geschäftsleute für die regierende NDP im Parlament sitzen, finden sich auch in den Reihen der Opposition Vertreter des Unternehmerlagers. Dies wurde besonders deutlich vor den letzten Parlamentswahlen, bei denen sich Unternehmer zum Teil heftige Wahlkämpfe um einzelne Wahlkreise lieferten. Nicht selten hatte die Höhe der Wahlkampfaufwendungen einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis.⁹⁷ Auch im Parlament gab es bereits mehrfach Auseinan-

nationalen Markt fertigt und massiv in die russische Luftfahrtindustrie investiert; vgl. <www.katoinvestment.com> (eingesehen am 2.1.2006); »Arab Communication Consult, Kato Group«, in: *Egypt Investment Report 2002*, <www.arabcomconsult.com/reports.htm> (eingesehen am 2.12.2005). Hossam Badrawi ist Gründer der Investmentgesellschaft *Nile Badrawi for Investment and Development*, der unter anderem eines der größten privaten Krankenhäuser in Ägypten und eine Krankenversicherung gehört; vgl. Interview mit Hossam Badrawi, in: *al-Ahram weekly*, (19.–25.6.2003) 643.

⁹⁴ Vgl. die arabische Version der Website der NDP unter: <www.ndp.org.eg/ar/Committee/Contacts.aspx> (eingesehen am 2.1.2006). Al-Alfi ist, wie auch andere Mitglieder seiner Familie, im Agrar- und Nahrungsmittelsektor tätig.

⁹⁵ Gamal Essam el-Din, »The Business of Taking Over Politics« in: *al-Ahram weekly*, (2.–9.11.2005) 767. Das Festhalten an dem unter Gamal Abdel Nasser eingeführten Proporz, nach dem die Hälfte der Parlamentarier Arbeiter und Bauern sein müssen (Art. 87 der Verfassung), führt zu Verzerrungen bei der Zuordnung einzelner Parlamentarier zum Unternehmerlager. So handelt es sich z.B. bei Parlamentariern, die formal als Bauern dem Parlament angehören, nicht selten um Agrarunternehmer und/oder Großgrundbesitzer.

⁹⁶ »Big Business, Big Brother«, in: *al-Ahram weekly*, (8.–4.12.2005) 772.

⁹⁷ Ahmed Ezz wurde zum Beispiel nachgesagt, er hätte im Wahlkampf Dünger an die in seinem Wahlkreis lebenden Bauern verteilt; vgl. *al-Ahram weekly*, (2.–9.11.2005) 767.

⁹¹ Die Kandidatur unabhängiger NDP-Kandidaten offenbarte ein Bild mangelnder Geschlossenheit und Parteidisziplin, auch wenn sich diese Kandidaten nach erfolgreicher Verteidigung ihres Mandats wieder der NDP-Fraktion anschlossen.

⁹² Neben Rashid (Minister für Industrie und Außenhandel) und Maghrabi (Tourismusminister) waren Mahmoud Mohieddin (Investitionsminister), Youssef Boutros Ghali (Finanzminister), Tarek Kamel (Kommunikations- und Informationsminister), Essam Sharaf (Transportminister), Ahmed Darwish (Minister für Verwaltungsentwicklung), Sameh Fahmi (Erdölminister) und Fayza Abul-Naga (Minister für Internationale Zusammenarbeit) zu diesem Zeitpunkt im Politischen Sekretariat der NDP vertreten; vgl. Gamal Essam el-Din, »Reshuffle Postponed«, in: *al-Ahram weekly*, (29.9.–5.10.2005) 762.

⁹³ Zu Ezz und Rashid vgl. Tabelle, S. 24). Ibrahim Kamil ist Eigentümer des Unternehmenskonglomerats *Kato Investment*, zu dem zahlreiche Tochterfirmen im Lebensmittel-, Tourismus- und Bausektor gehören. Zudem verfügt das Unternehmen über eine Mehrheitsbeteiligung an *Sirocco Aerospace International*, ein Unternehmen, das zusammen mit dem russischen Flugzeughersteller *Tupolev* Flugzeuge für den inter-

dersetzungen zwischen konkurrierenden Geschäftsleuten.⁹⁸ Viele Unternehmer mit Parlamentsmandat engagieren sich vorrangig in wirtschaftsnahen Parlamentsausschüssen wie dem Wirtschafts-, dem Industrie-, dem Wohnungsbau- sowie dem Haushaltsausschuss.⁹⁹ Insbesondere die Zusammensetzung des Wirtschaftsausschusses, dessen Mitglieder zur Hälfte dem Unternehmerlager zuzuordnen sind, löste scharfe Proteste von Oppositionspolitikern aus, die das Gremium als regimeloyale »Unternehmerlobby« bezeichneten.¹⁰⁰

Regierung

Waren seit der Kabinettsneubildung unter Ahmed Nazif im Juli 2004 mit Rashid und Maghrabi bereits zwei einflussreiche ägyptische Wirtschaftsoligarchen in der Regierung vertreten, stieg ihre Zahl im Zuge der Kabinettsumbildung 2005 auf sechs: Neben Rashid als Handels- und Industrie- und Maghrabi als Wohnungsbauminister traten der Businesscoon Muhamed Lutfi Mansour als Transportminister (vgl. Tabelle, S. 24), der Agrarunternehmer Amin Abaza als Landwirtschaftsminister, der Tourismusunternehmer Zohair Garana als Tourismusminister und der im Krankenhauswesen tätige Unternehmer Hatem el-Gabali als Gesundheitsminister dem Kabinett bei. Ob diese Unternehmer ihre Tätigkeiten in der freien Wirtschaft nach dem Regierungseintritt aufgegeben haben, ist unklar.¹⁰¹ In je-

⁹⁸ Prominentestes Beispiel war das Wortgefecht zwischen Ahmed Ezz und Talat as-Sadat, einem Neffen des ehemaligen Präsidenten Anwar as-Sadat, bei dem sich beide Unternehmer gegenseitig korrupte Geschäftspraktiken vorwarfen; vgl. Gamal Essam el-Din, »These Shoes Were Made for Talking«, in: *al-Ahram weekly*, (8.-14.6.2006) 798. Nur kurze Zeit später hob der zuständige Parlamentsausschuss die Immunität von Sadat auf, und ein Militärgericht befand ihn für schuldig, in einer anderen Angelegenheit die ägyptischen Streitkräfte verunglimpft zu haben. Der Politiker wurde zu einer Gefängnisstrafe von einem Jahr verurteilt.

⁹⁹ Alle vier Ausschüsse werden von NDP-Abgeordneten geleitet, die dem Unternehmerlager zuzuordnen sind: Ahmed Ezz ist Vorsitzender des Haushaltsausschusses; Mohamed Abul Ezen, Großunternehmer in der Keramikindustrie, ist Vorsitzender des Industriausschusses; Tareq Talaat Mustafa, Sohn des Baumagnaten Talaat Mustafa, leitet den Wohnungsbauausschuss und Mustafa al-Said, ehemaliger Wirtschaftsminister und Eigentümer eines Rechtsberatungsbüros für Wirtschaftsprojekte, den Wirtschaftsausschuss; vgl. Gamal Essam el-Din, »Laws on the Table«, in: *al-Ahram weekly*, (5.-11.1.2006) 776.

¹⁰⁰ Ebd.

¹⁰¹ Während Rashid seine Führungspositionen bei *Unilever* aufgegeben hat (über seine Familie aber nach wie vor an Joint

dem Fall dürften alle genannten Minister nach wie vor – entweder selbst oder über ihre Familien – Anteile an den von ihnen vor dem Regierungseintritt geleiteten Unternehmen besitzen. Insbesondere im Fall der beiden Minister Mansour und Maghrabi wurde dies auch in der ägyptischen Öffentlichkeit thematisiert, indem man ihnen vorhielt, in ihrer Amtszeit vom Verkauf einer öffentlichen Bank – an eine im Besitz ihrer Familien befindliche Investmentfirma – profitiert zu haben.¹⁰²

Abgesehen von den eigenen Wirtschaftsinteressen dürften auch Interessen von Geschäftspartnern einzelner Minister bei der Ausgestaltung der Regierungspolitik eine Rolle spielen. So ist beispielsweise das Touristikunternehmen der Sawiris-Familie (vgl. Tabelle, S. 24) mittlerweile Mehrheitseigentümer des Familienunternehmens von Tourismusminister Garana.¹⁰³ Dass Letzterer bei politischen Entscheidungen die Geschäftsinteressen der Sawiris-Familie ignoriert, ist daher nur schwer vorstellbar.

Verbände und Vereine

Unternehmer bedienen sich auch politikhäufiger Institutionen, um den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.¹⁰⁴ Zu diesen Institutionen zählen Wirtschaftsverbände, Handelskammern, wirtschaftspolitische Beratungsgremien, Wohltätigkeitsvereine und wissenschaftliche beziehungsweise wissenschaftsnaher Einrichtungen. Auffällig ist, dass diese Institutionen oftmals weniger die (legitimen) Interessen ihrer Mitglieder vertreten, als vielmehr den Interessen ihrer Vorstände dienen.¹⁰⁵ Zudem werden solche Institutio-

Ventures mit dem Unternehmen beteiligt ist), ist Muhamed Mansour noch immer Vorsitzender der *Mansour Group*.

¹⁰² Bei der Investmentfirma handelt es sich um das Unternehmen *el-Mansour & el-Maghrabi Investment & Development*, das zusammen mit der französischen Großbank *Crédit Agricole* Anfang 2006 die öffentlichen Anteile an der *Egyptian American Bank* übernahm – für einen zu niedrigen Preis, wie Marktteilnehmer berichten.

¹⁰³ *Orascom Hotels & Development* übernahm 51 Prozent der Unternehmensgruppe *Garana Touristics* gegen eigene Aktien im Wert von 235 Mio. LE (ca. 43 Mio. US-Dollar); vgl. *Orascom Hotels & Development, OHD to Acquire a Controlling Stake in Garana Touristic Group*, Presseerklärung, 29.11.2006.

¹⁰⁴ Vgl. Ulrich Wurzel, »Patterns of Resistance: Economic Actors and Fiscal Policy Reform in Egypt in the 1990s«, in: Heydemann, *Networks of Privilege in the Middle East* [wie Fn. 87], S. 109.

¹⁰⁵ Ebd., S. 109ff.

nen auch für die Bildung von Netzwerken innerhalb der Wirtschaftsoligarchie genutzt. Beispielhaft hierfür ist das *Egyptian Center for Economic Studies* (ECES), eine mit Geldern der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID finanzierte Denkfabrik in Kairo. Neben zahlreichen Wirtschaftsoligarchen und einflussreichen Managern zählt das Kuratorium des ECES auch Gamal Mubarak zu seinen insgesamt 32 Mitgliedern und gilt daher als wichtiges Bindeglied zwischen Präsidentensohn und ägyptischer Wirtschaftsoligarchie.¹⁰⁶

Noch stärker auf Gamal Mubarak ausgerichtet ist die von einigen Großunternehmern 1998 gegründete *Future Generation Foundation* (FGF), eine Wohltätigkeitsorganisation, deren Schwerpunkt auf der Ausbildung und beruflichen Qualifikation junger Leute liegt. Die Gründung der FGF diene sicherlich auch dazu, dem Präsidentensohn ein möglichst volksnahes Image zu verschaffen. Die Stiftung wird von Gamal Mubarak selbst geleitet, dem Vorstand gehören ihm besonders nahe stehende Unternehmergrößen an, wie Ahmed Ezz, Muhamed Rashid und Moataz al-Alfi (Vorstandsmitglied und Anteilseigner zahlreicher Unternehmen).¹⁰⁷

Auch die zahlreichen Außenhandelskammern in Ägypten lassen sich für politische Zwecke nutzen. Insbesondere der Vorstand der US-Amerikanischen Handelskammer in Ägypten gilt als Sammelbecken politisch gut vernetzter Großunternehmer mit exzellenten Verbindungen nach Washington. Zumindest in der Vergangenheit konnte über diese Verbindungen offensichtlich Einfluss auf die Verteilung amerikanischer Wirtschaftshilfen genommen werden.¹⁰⁸

106 Das Verzeichnis der Kuratoriumsmitglieder des ECES liest sich wie das »Who is Who« der ägyptischen Wirtschaftselite. Dem Gremium gehören unter anderem Muhamed Mansour, Ahmed Ezz, Ahmed Maghrabi, Rashid Muhamed Rashid, Nassef Sawiris und Ahmed Bahgat an.

107 Vgl. <<http://fgf.netwaveonline.com/About.aspx?pageID=160>> (eingesehen am 7.7.2007). Vor Gamal Mubaraks Einstieg in die Führungsgremien der NDP bestand Gerüchten zufolge sogar zeitweise der Plan, die FGF zu einer unternehmerfreundlichen Partei umzubilden, um dem Präsidentensohn hierdurch eine eigenständige politische Machtbasis zu verschaffen; vgl. Johannes Steiner, »Gamal Husni Mubarak«, in: *Orient*, 47 (2006) 3, S. 311–322 (314).

108 So zum Beispiel 1999 bei der Vergabe von Exportförderkrediten durch die US-Regierung in Höhe von insgesamt 650 Mio. US-Dollar an ägyptische Importunternehmen. Nach Angaben des ägyptischen Rechnungshofes profitierten von diesen Krediten vor allem prominente Mitglieder der US-Amerikanischen Handelskammer in Ägypten, eine Information, die im Parlament zu heftigen Diskussionen führte; vgl. Gamal Essam el-Din, »Parliamentary Crisis over US Grant«, in:

Medien

Die wachsende Bedeutung des Unternehmerlagers innerhalb der ägyptischen Herrschaftselite wird auch im Mediensektor sichtbar. So ist seit der Jahrtausendwende ein verstärktes Engagement einiger Wirtschaftsoligarchen auf dem expandierenden Zeitungsmarkt zu beobachten, das auch dazu dient, eigene Interessen und Standpunkte öffentlichkeitswirksam zu vertreten. Hinter der 2004 erfolgten Gründung der überaus populären Tageszeitung *al-Masri al-Youm* stehen neben der Unternehmerfamilie Diab auch Naguib Sawiris (vgl. Tabelle, S. 24) und der mittlerweile insolvente Großunternehmer Ahmed Bahgat.¹⁰⁹ Insbesondere bei Sawiris liegt der Verdacht nahe, dass seine Beteiligung an dem Zeitungsprojekt nicht nur wirtschaftlich motiviert war: Erst 2002 war der Milliardär von dem unabhängigen Wochenblatt *Sawt al-Umma* beschuldigt worden, über sein Unternehmen *Orascom Telecom* in illegale Machenschaften verwickelt zu sein. Sawiris Einstieg ins unabhängige Zeitungswesen könnte daher auch als Reaktion auf eine für ihn unvorteilhafte Berichterstattung in einigen Printmedien gedeutet werden.

Offensichtlich als Gegengewicht zu der zumindest politisch sehr unabhängig auftretenden Tageszeitung *al-Masri al-Youm* wurde 2005 durch Vertraute Gamal Mubaraks die Tageszeitung *Rus al-Youssef* gegründet. Financier dieser Zeitung ist nach Informationen aus Journalistenkreisen vor allem der Stahlbaron und führende NDP-Politiker Ahmed Ezz. *Rus al-Youssef* kann als Sprachrohr der »Jungen Garde« um den Präsidentensohn angesehen werden. Die Zeitung verteidigt zudem nicht selten fragwürdige Wirtschaftsaktivitäten von Ezz und anderen Großunternehmern.¹¹⁰

Nicht nur bei den Printmedien ist ein wachsendes Engagement gut vernetzter Unternehmer zu beobachten. In den neunziger Jahren stiegen zahlreiche Wirtschaftsoligarchen auch in das bis dahin staatlich kontrollierte Fernseh- und Internetgeschäft ein.¹¹¹

al-Ahram weekly, (21.–28.1.1999) 413.

109 Als eine der wohl reichsten Familien des Landes gehört auch die Diab-Familie zur ägyptischen Wirtschaftsoligarchie. Die Familie ist über die *Pico-Engineering Holding Company* vor allem in der Bau- und Maschinenindustrie tätig; vgl. <www.picoengineering.com>. Zum Unternehmensimperium Ahmed Bahgats vgl. <www.bahgat.com>.

110 Vgl. zum Beispiel Gamal Tai'a, »Ahmed Ezz ... wa Milyar al-Bursa« [Ahmed Ezz ... und die Börsen-Milliarden], in: *Rus al-Youssef*, 3.6.2006.

111 Vgl. Oliver Schlumberger, *Patrimonial Capitalism: Economic Reform and Economic Order in the Arab World*, Tübingen 2004, S. 103ff.

Tabelle
Wichtige ägyptische Wirtschaftsoligarchen

	<i>Ahmed Ezz</i> *1959	<i>Shafiq Gabr</i> *1955	<i>Ahmed Maghrabi</i> *1945
<i>Familiärer und persönlicher Hintergrund</i>	Vater gründete Unternehmen, das sich auf Handel mit Stahl spezialisierte. Onkel war ranghoher Militär. Ezz studierte in Kairo Ingenieurwesen.	Vater war ägyptischer Botschafter in Griechenland und gründete 1971 ein Beratungsunternehmen. Gabr studierte in Kairo und London Wirtschaftswissenschaften.	Ein Teil der Familie lebt in Saudi-Arabien. Der Großvater war angeblich Leibarzt der saudischen Königsfamilie. Es bestehen verwandtschaftliche Beziehungen zur Mansour-Familie. Maghrabi studierte in Kairo und den USA Ingenieurwesen.
<i>Wirtschaftlicher Hintergrund</i>	Durch <i>Ezz Industries</i> kontrolliert Ahmed Ezz bis zu 75 Prozent der Stahl- und einen Großteil der Porzellanproduktion in Ägypten. Ezz gilt als Dollar-Milliardär; in den Bilanzen seiner Unternehmen werden aber auch hohe Schulden bei lokalen Banken ausgewiesen.	Gabr gründete das Firmenimperium <i>Artoc Group</i> , das in zahlreichen Branchen tätig ist. U.a. besitzt <i>Artoc</i> die <i>Skoda-Lizenz</i> für Ägypten. Gabr selbst verkaufte unlängst für über 140 Mio. US-Dollar seinen Anteil an einem Joint Venture mit dem Bauunternehmen <i>Emaar</i> aus den Vereinigten Arabischen Emiraten.	Die Familie ist vor allem im Gesundheitssektor in der Region tätig. Gemeinsam mit der Mansour-Familie gehört ihr zudem das Investmentunternehmen <i>Mansour & Maghraby Investment & Development</i> (MMID). Maghrabi gründete mit dem internationalen Tourismuskonzern <i>Accor</i> das Tourismusunternehmen <i>Accor Egypt</i> , dem er auch als Direktor vorstand.
<i>Politische Vernetzung</i>	Er gehört dem Generalsekretariat und dem Vorstand des Politischen Sekretariats der NDP an und leitet das Sekretariat für Organisatorische Angelegenheiten. Er steht auch dem Haushaltsausschuss des ägyptischen Parlaments vor und ist Mitglied im ECES.	Er war Vorsitzender der US-Amerikanischen Handelskammer in Ägypten und leitet das <i>Executive Committee</i> des <i>Arab Business Council</i> des Weltwirtschaftsforums in Davos. Zudem ist er Mitglied im ECES und im <i>Egypt-US Business Council</i> .	Gehört dem Vorstand der FGF an, war an der Gründung des ECES beteiligt und bekleidete Funktionen in der NDP. 2004 wurde er Tourismusminister. Seit 2005 ist er Minister für Wohnungsbau.

	Muhamed Mansour *1948	Rashid Muhamed Rashid *1957	Naguib Sawiris *1955
Familiärer und persönlicher Hintergrund	Muhamed Mansour ist der älteste von drei Brüdern. Sein Vater legte Mitte der siebziger Jahre den Grundstein für das Familienunternehmen, das im Außenhandel tätig war. Mansour studierte in den USA Wirtschaft und Ingenieurwesen.	Muhamed Rashid ist Sohn einer Unternehmerfamilie aus Alexandria. Sein Vater gründete in den fünfziger Jahren das Familienunternehmen <i>Fine Foods</i> . Rashid studierte in Alexandria, am MIT und in Harvard Wirtschaftswissenschaften.	Naguib Sawiris ist der Älteste der drei Söhne des koptischen Bauunternehmers Onsi Sawiris. Er erwarb in der Schweiz den Grad eines <i>Master of Science</i> .
Wirtschaftlicher Hintergrund	Die Mansour-Gruppe vertreibt zahlreiche internationale Markenprodukte in Ägypten (z.B. von Unternehmen wie <i>Philip Morris</i> , <i>Kraft Foods</i> , <i>McDonalds</i> und <i>General Motors</i>). Zudem hält die Familie die Mehrheit am Grundkapital der MMID. Die Gruppe erwirtschaftet mit über 11 000 Angestellten rund drei Prozent des ägyptischen BIP.	Rashid initiierte mehrere Joint Ventures zwischen dem Familienunternehmen und internationalen Nahrungsmittelkonzernen. Die Familie ist offensichtlich mit 40 Prozent an <i>Unilever Mashreq</i> beteiligt, das in Ägypten und Nachbarländern <i>Unilever</i> -Produkte produziert und vertreibt. Rashid war bis zu seiner Ernennung zum Industrieminister im Top-Management von <i>Unilever</i> .	Naguib Sawiris erweiterte die unternehmerischen Aktivitäten seiner Familie auf den Telekommunikationssektor und gründete die rund 16 Mrd. US-Dollar schwere <i>Orastron Telecom Holding</i> , an der er die Aktienmehrheit hält. Er gilt als reichster Ägypter; die Familie dürfte insgesamt über ein Vermögen von rund 20 Mrd. US-Dollar verfügen.
Politische Vernetzung	Er war Vorsitzender der US-Amerikanischen Handelskammer in Ägypten und Generalsekretär der FGF. Seit 2005 bekleidet er das Amt des Transportministers. Er ist ebenfalls Mitglied im ECES.	Er gehört dem Vorstand der FGF, dem ECES und dem Politischen Sekretariat der NDP an und ist seit 2004 Industrieminister mit weitreichenden Kompetenzen. Er wird immer wieder als nächster Ministerpräsident gehandelt.	Sawiris selbst hält sich politisch im Hintergrund; ihm werden aber sehr gute Kontakte zum Mubarak-Regime nachgesagt. Sein jüngster Bruder, Nassef Sawiris, ist für die »offiziellen« Kontakte der Familie zuständig – er engagiert sich in der NDP und ist Mitglied des ECES.

Beispielhaft hierfür sind Ahmed Bahgat, der mit *Dream TV* den ersten privaten Satellitenkanal gründete, und abermals Naguib Sawiris, der über sein Telekommunikationsunternehmen den mit rund 30 Prozent Marktanteil sehr erfolgreichen Internetprovider *LinkDotNet* betreibt. Sawiris gab zudem unlängst die Gründung eines eigenen Satellitenfernsehsenders, *Orascom Television* (OTV), bekannt.¹¹²

Militär

Seit der Machtübernahme des Geheimbundes der »Freien Offiziere« im Jahre 1952 spielt das Militär eine zentrale Rolle im ägyptischen Herrschaftsgefüge. Sowohl die Präsidenten Abdel Nasser (1954–1970) und Anwar as-Sadat (1970–1981) als auch das amtierende Staatsoberhaupt Hosni Mubarak haben eine Karriere in den Streitkräften durchlaufen. Viele politische Beobachter sehen auch heute noch das Militär als entscheidenden Bestimmungsfaktor für die Präsidentschaftsnachfolge an. Allerdings hat das Militär seit der Präsidentschaft von Sadat an direkter Macht eingebüßt: Während unter Abdel Nasser alle politischen und ökonomischen Entscheidungen durch den Präsidenten und/oder das Militär gefällt wurden, war Sadat und ist Mubarak um die Stärkung ziviler Elemente im Herrschaftsgefüge bemüht. Als Entschädigung dieses partiellen Machtverlustes wurden »quasi-privatwirtschaftliche« Unternehmeraktivitäten zugelassen, die hohen Militärs den Aufbau von Patronagenetzwerken ermöglichten und ihnen hierdurch indirekten Einfluss auf Politik und Wirtschaft sicherten.¹¹³ So entstanden zum Teil recht große privatwirtschaftliche Unternehmen, deren Eigentümer entweder personell oder durch Geschäftsbeziehungen mit dem Militär verbunden waren.

Auch unter den gegenwärtigen Wirtschaftsoligarchen finden sich viele, deren Aufstieg ohne enge Kontakte zum Militär kaum möglich gewesen wäre. Beispielhaft hierfür sind Ahmed Ezz, der offensichtlich enge familiäre Verbindungen zu hohen Militärs unterhält, Hussein Salem, der vor seinem Einstieg in die Privatwirtschaft hoher Geheimdienstoffizier war und heute maßgeblich vom Erdgashandel mit Israel pro-

fitiert,¹¹⁴ oder Ahmed Bahgat, der seinen wirtschaftlichen Aufstieg der wohlwollenden Unterstützung hoher Militärs verdankt. Zahlreiche Unternehmer gehen neben ihren »offiziellen« zivilen Wirtschaftsaktivitäten dem Handel mit Waffen und Militärgütern nach oder fungieren als lokale Berater für internationale Rüstungsunternehmen, was ebenfalls enge Verbindungen zu Militärkreisen voraussetzt.¹¹⁵

Insgesamt scheint die ökonomische Abhängigkeit des Unternehmerlagers vom Militär in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen zu haben. Viele der anfangs vom Militär protegierten Wirtschaftsoligarchen haben durch ihre geschäftlichen Aktivitäten außerhalb Ägyptens ein hohes Maß an ökonomischer Eigenständigkeit erlangt.

Bis zu welchem Grad die Abhängigkeit von den Militärs heute noch besteht, lässt sich aufgrund der intransparenten Interessenstruktur vor allem innerhalb des Offizierskorps kaum abschätzen. Allerdings spricht einiges dafür, dass die Militärs seit den achtziger Jahren an machtpolitischer Bedeutung eingebüßt haben. Zudem ist das Militär stark auf die USA angewiesen, die mit ihren Rüstungshilfen rund 80 Prozent der ägyptischen Ausgaben in diesem Bereich finanzieren.¹¹⁶ Da die exorbitante Höhe dieser Unterstützungsleistungen in den USA mehr und mehr kritisiert wird, ist kaum zu erwarten, dass sich das Offizierskorps gegen den machtpolitischen Aufstieg der in Washington sehr gut vernetzten Wirtschaftsoligarchen wendet, solange sich diese für eine Fortsetzung der Transferzahlungen einsetzen.¹¹⁷

114 Hussein Salem besitzt laut zahlreichen Meldungen der Fachpresse bis zu 65 Prozent der Anteile an dem ägyptisch-israelischen Erdgasunternehmen *East Mediterranean Gas* (EMG). Der Wert des Unternehmens wird auf über 1,5 Mrd. US-Dollar geschätzt; vgl. »East Mediterranean Gas Stake Changes Hands«, in: *International Gas Report*, (2006) 555; Neal Sander, »Israeli-Egyptian EMG Gas Firm in Talks to Sell Stake«, in: *Platts Oilgram News*, (2007) 28.

115 Eine Auflistung von Unternehmern, die sich als Berater oder Dienstleister für »military, defense and policy requirements« anbieten, wurde 1999 vom *U.S. Department of Commerce* erstellt und findet sich im Internet unter: <www.fas.org/nuke/guide/egypt/facility/mark0033.htm> (eingesehen am 10.1.2007).

116 Seit 1979 sind rund 34 Mrd. US-Dollar an US-amerikanischen Militärhilfen nach Ägypten geflossen. Im Haushaltsjahr 2005 wurden rund 80 Prozent der ägyptischen Rüstungsausgaben durch amerikanisches Geld finanziert; vgl. Steiner, »Gamal Husni Mubarak« [wie Fn. 107], S. 320ff.

117 Dass sich das »Unternehmerkabinett« für die Interessen des Militärs in Washington einsetzt, zeigte sich zum Beispiel anlässlich der USA-Reise einer hochrangigen Wirtschaftsdelegation unter Führung der Minister für Finanzen und

112 Vgl. Shima' al-Bardini/Huba Hussnain, »Sawiris: OTV Satukhatab al-Shabab dun Margi'ya diniya au »Saiq« [Sawiris: OTV wird die Jugend ohne religiöse Autorität oder »Geschreie« ansprechen], in: *al-Masri al-Youm*, 20.1.2007.

113 Vgl. Henry/Springborg, *Globalization and the Politics of Development* [wie Fn. 85], S. 152.

Auswirkungen auf den ökonomischen Reformprozess

Wie ist der größer werdende Einfluss der neuen Wirtschafts-oligarchen auf politische Entscheidungsprozesse in Ägypten zu bewerten? Ist nicht grundsätzlich eine größere ökonomische Expertise bei der Gestaltung wirtschaftlicher Reformen von Vorteil? Von ägyptischer Regierungsseite wird diese Frage mit einem klaren Ja beantwortet. Unternehmer machen eine bessere Wirtschaftspolitik und treiben die Reformen voran, so die schlichte Logik.¹¹⁸ Tatsächlich sind die Wiederaufnahme des Privatisierungsprozesses und die selektive Stärkung des institutionellen Rahmens zumindest zum Teil eine Folge des gestiegenen Einflusses von Unternehmern und Wirtschaftstechnokraten. Hieraus kann man jedoch nicht ableiten, dass das politische Engagement der Wirtschafts-oligarchen per se förderlich für die sozio-ökonomische Entwicklung Ägyptens wäre. Wie bereits gezeigt, ist in vielen Bereichen erkennbar, dass die Ausgestaltung der Reformen zu Lasten des freien Wettbewerbs und der sozialen Ausgewogenheit gehen. Diese Schiefelage ist einer Vermischung von unternehmerischen Eigeninteressen und politischer Gesamtverantwortung geschuldet. In einer unlängst veröffentlichten Studie des *al-Ahram Center for Political & Strategic Studies* in Kairo werden zahlreiche einseitig unternehmerfreundliche Gesetzesänderungen und -initiativen auf den größeren parlamentarischen Einfluss des Unternehmerlagers zurückgeführt.¹¹⁹ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Regierung wichtige Gesetzesvorlagen verschleppte, wenn diese gegen Unternehmerinteressen gerichtet waren. Beispielhaft hierfür ist die jahrelang verzögerte Abstimmung über die Monopol- und Wettbewerbsordnung, die im Vorfeld ihrer Verabschiedung im Jahr 2005 stark verwässert wurde.¹²⁰

Industrie. Der Vorschlag einiger US-Kongressabgeordneter, einen Teil der Militärhilfen in Wirtschaftshilfen umzuwandeln, wurde von der Delegation vehement zurückgewiesen; vgl. »Egypt Rejects a Motion by Congressmen to Transfer Part of Military Aid into Economic Aid«, in: *ArabicNews.com*, 24.9.2005, <www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/050924/2005092421.html> (eingesehen am 20.5.2007).

118 Diese Ansicht wird von der ägyptischen Regierung offensiv vertreten; vgl. z.B. Gamal Essam el-Din, »Nazif Pumps Up the Volume«, in: *al-Ahram weekly*, (2.-8.2.2006) 780.

119 Vgl. *al-Ahram Center for Political & Strategic Studies*, *Taqir al-Itijahat al-Iqtissadia al-Istratijia* [Bericht über die wirtschaftsstrategischen Trends], Kairo 2007, S. 304ff.

120 Vgl. S. 12 ff.

Die politische Einmischung von Großunternehmen beschränkt sich keineswegs nur auf die Ausgestaltung des regulativen Rahmens. Gerade im Finanzsektor wird deutlich, welche Auswirkungen die engen Beziehungen von Wirtschafts-oligarchen zur Politik haben und wie sie darüber hinaus den Wirtschaftsprozess beeinflussen. Im Bankensektor erhielten gut vernetzte Großunternehmen bevorzugt Kredite öffentlicher Geldinstitute. Ahmed Bahgat zum Beispiel häufte über 400 Millionen US-Dollar Schulden bei öffentlichen Kreditinstituten an, die ihm schließlich großzügig gegen eine Beteiligung an seinem maroden Unternehmenskonglomerat erlassen wurden.¹²¹ Auch dem Stahlbaron und hochrangigen NDP-Funktionär Ahmed Ezz wird nachgesagt, übermäßig von öffentlichen Krediten profitiert zu haben.¹²² Am Kapitalmarkt zeigt sich die Verflechtung zwischen Großunternehmen und Politik besonders deutlich am Beispiel der ägyptischen Investmentbank *EFG-Hermes*, deren Aufstieg zum Marktführer für kapitalmarktbezogene Finanzdienstleistungen durch mehrere Entwicklungskredite – unter anderem der deutschen KfW-Gruppe – ermöglicht wurde.¹²³ *EFG-Hermes* profitiert vor allem von Regierungsaufträgen im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, verwaltet für öffentliche Banken ein Anlagevermögen in Höhe von 1,7 Milliarden US-Dollar und wickelt zwischen 30 und 50 Prozent des Handels an der Kairoer

121 Vgl. Sherine Abdel-Razek, »Compounded Problems«, in: *al-Ahram weekly*, (27.1.–2.2.2005) 727.

122 Dieser Vorwurf wurde bereits mehrfach sogar im ägyptischen Parlament erhoben. Konkrete Beweise konnten jedoch aufgrund der fehlenden Transparenz bei der öffentlichen Kreditvergabe bislang nicht erbracht werden. In den Bilanzen der von Ezz kontrollierten und an der Börse gelisteten Stahlunternehmen werden Bankkredite von »lokalen Banken« in Höhe von umgerechnet über 600 Mio. US-Dollar ausgewiesen. Welche Banken diese Kredite gewährten, bleibt unbekannt; vgl. El Ezz Steel Rebars Company, »Consolidated Financial Statements and Limited Review Report«, Kairo, 30.9.2006. Anhand von Dokumenten, die den Autoren vorliegen, wird jedoch deutlich, dass zumindest an dem von Ezz kontrollierten Unternehmen *El Ezz Dekheila Steel* nahezu alle öffentlichen Banken beteiligt sind; vgl. El Ezz Dekheila Steel Company, *Protokoll der Hauptversammlung*, 15.3.2007.

123 *EFG-Hermes* erhielt Entwicklungskredite der *International Financial Corporation* (Weltbank), der *Europäischen Investitionsbank* und der *Deutschen Entwicklungsgesellschaft* (DEG). Die DEG gewährte der ägyptischen Investmentbank zwei Kredite in Höhe von insgesamt 25 Mio. Euro; vgl. Roll, *Zwischen Finanzsektorliberalisierung und Herrschaftssicherung* [wie Fn. 27], S. 7; *EFG-Hermes-Holding Company*, »EFG-Hermes 9M06 Earnings«, in: <www.efg-hermes.com/shareholdercenter/pressReleases.aspx?yr=2006> (eingesehen am 7.7.2007).

Börse ab.¹²⁴ Die Eigentümerstruktur der Investmentbank ist äußerst undurchsichtig. Bekannt ist allerdings, dass mindestens bis Mitte 2005 die Minister Rashid, Mansour und Maghrabi an dem Unternehmen beteiligt waren. Indirekt, über ein Joint Venture, gehören zudem auch die beiden Präsidentensöhne Alaa und Gamal Mubarak zu den Eigentümern der Investmentbank. Die von Marktteilnehmern vorgebrachte Anschuldigung, *EFG-Hermes* würde den Markt immer wieder im eigenen Interesse manipulieren, konnte zwar bislang nicht verifiziert werden, ist aber angesichts der Marktmacht des Unternehmens und der unterentwickelten Marktaufsicht an der Kairoer Börse sehr wahrscheinlich.

Insgesamt begünstigt der zunehmende Einfluss der Wirtschaftsoligarchie auf die ökonomische Reformagenda keineswegs eine sozial ausgewogene und marktwirtschaftliche Entwicklung Ägyptens. Im Gegenteil: Reformen werden nur dann vorangetrieben, wenn sie die Vormachtstellung der etablierten Großunternehmer nicht gefährden und deren geschäftlichen Aktivitäten nicht abträglich sind.

Politische Reformen und Machterhalt

Großunternehmer versuchen, die politische Reformagenda in der Weise zu beeinflussen, dass die Wirtschaftsreformen in ihrem Sinne möglichst optimal ausgestaltet werden. Dabei besteht offensichtlich eine Allianz zwischen Wirtschaftselite und Präsidentenfamilie. Diese Allianz ist in erster Linie darauf ausgerichtet, bestehende Eigentums- und Machtverhältnisse zu bewahren und die ökonomische Autonomie gegenüber dem Rest der Gesellschaft zu konsolidieren. Im Gegensatz zu früher, als »Crony Capitalists« einen Teil des Herrschaftsnetzwerks der politisch-militärischen Kernelite bildeten, sind inzwischen neben vertikalen Machtbeziehungen mit dem Präsidenten an der Spitze nun auch horizontale Machtbeziehungen zwischen Wirtschaftsoligarchen und der Präsidentenfamilie erkennbar. Hierbei hat sich das Ausmaß der gegenseitigen Abhängigkeit weitgehend angeglichen. Unternehmerfamilien wie die Sawiris oder die Mansours sind zu konstitutiven Elementen des Herrschaftssystems geworden.

Gamal Mubarak, Sohn und mutmaßlicher Nachfolger des ägyptischen Präsidenten, ist die logische Integrationsfigur der keineswegs homogenen Wirtschaftsoligarchie. Seine Rolle besteht – aus Sicht der Großunternehmer – nicht nur darin, vorhandene ökonomische Machtpositionen abzusichern. Vielmehr hat er auch eine moderierende Funktion in Situationen, in denen die wirtschaftlichen Interessen verschiedener Oligarchen miteinander konkurrieren. Im Gegenzug tolerieren die Oligarchen den politischen Herrschaftsanspruch der Mubarak-Familie. Während einige von ihnen, allen voran Ahmed Ezz, ihr Schicksal mit dem des Präsidentensohns eng verbunden haben, versuchen andere, wie die Sawiris, zumindest vordergründig Distanz zu wahren. Doch auch sie dürften nicht ernsthaft an einem Wechsel innerhalb der Kernelite interessiert sein. Ihre ökonomische Vormachtstellung in Ägypten und der Region steht in einem direkten Zusammenhang mit der Kontinuität der gegenwärtigen politischen Machtverhältnisse. Der gestiegene Einfluss der Großunternehmer auf die Herrschaftselite stärkt mittelbar den restriktiven Kurs des Regimes: Die Debatte über eine umfassende Verfassungsänderung Anfang 2007 zeigt, dass die Hoheitsgewalt über Richtung, Geschwindigkeit und Umfang der Reformen zumindest zu einem großen Teil im Kreis der »Jungen Garde« innerhalb der regierenden NDP liegt. Diese »Junge Garde«, die sich um Gamal Mubarak formiert hat, wird von Vertretern der Wirtschaftsoligarchie dominiert. Der Reformprozess ist somit als funktionales Instrument zu sehen, das genutzt wird, um einer sich neu formierenden Elitenstruktur Legitimation zu verschaffen. Er folgt einem vom Regime definierten gradualistischen Ansatz, dient in erster Linie der Herrschaftssicherung und zielt nicht auf eine nachhaltige Liberalisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

¹²⁴ Offiziell wickelt das Unternehmen an der CASE rund 30 Prozent der Geschäfte ab; Marktteilnehmer sprachen in Interviews mit den Autoren jedoch von bis zu 50 Prozent.

Herrschaftssicherung als außenpolitische Herausforderung für Deutschland und die EU: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die erkennbare Neuformierung der Herrschaftselite im Zeichen der aufstrebenden Wirtschaftsoligarchie und die damit verbundene Machtkonsolidierung mithilfe von Reformen haben große Bedeutung für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Ägypten einerseits und Deutschland beziehungsweise der EU andererseits. Diese Beziehungen sind auf EU-Ebene im Wesentlichen von zwei außenpolitischen Initiativen geprägt: erstens von der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) und zweitens von der ergänzenden Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).

Die EMP steht für den ehrgeizigen Versuch der EU, sich der sozio-ökonomischen und politischen Probleme an ihrem Südrand anzunehmen und sich über einen partnerschaftlichen Ansatz für Stabilität, Prosperität und Frieden in der Region einzusetzen. Die ENP ist eine »Reaktion auf die neue geopolitische Verantwortung, die die erweiterte EU seit 2004 hat«. ¹²⁵ Das geopolitische Interesse, von einem Ring stabiler und »gut regierter« Staaten umgeben zu sein – Inhalt einer neuen und stark aufgewerteten Leitlinie ¹²⁶ –, hat die Formulierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik maßgeblich geprägt. Die EU bekennt sich mit der ENP nun zu einem »differenzierten Bilateralismus« und würdigt damit stärker als in der EMP die Heterogenität der Region. Die Intensivierung der Zusammenarbeit und die Aufstockung der Finanzhilfen werden im Rahmen der ENP an konkrete Ziele geknüpft, die für jedes Land individuell und in gemeinsam ausgearbeiteten Aktionsplänen skizziert werden. ¹²⁷ Im Fall Ägyptens wurde der Aktionsplan im Januar 2007 nach

schwierigen Verhandlungen – vor allem wegen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses – zum Abschluss gebracht und am 6. März 2007 in Brüssel von beiden Vertragsparteien unterzeichnet. ¹²⁸

Neben der Kooperation der EU mit Ägypten ist Deutschland um eine zur EU-Agenda komplementäre bilaterale Kooperation auf politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Ebene bemüht. Die komplexe Rolle Ägyptens als Vermittler im Nahost-Friedensprozess sowie als strategischer Partner für den Handelstransit am Suezkanal ist sowohl für die EU – als Teil des Nahost-Quartetts – als auch für Deutschland relevant. Eine Stabilisierung des Nahen Ostens liegt im deutschen und im EU-Interesse. Die Wirtschaftsbeziehungen zu Ägypten stellen demgegenüber aufgrund des sehr geringen Handelsvolumens nur einen sekundären Bestimmungsfaktor deutscher Politik dar. ¹²⁹

Ägypten ist zudem Schwerpunktland deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Umgekehrt ist Deutschland für Ägypten nach den USA, der EU und Frankreich der viertgrößte Entwicklungshilfegeber. Seit Beginn der deutsch-ägyptischen EZ beliefen sich die Gesamtzusagen Deutschlands auf 4,75 Milliarden Euro. ¹³⁰ Die Schwerpunkte liegen vor allem auf

128 Eine konkrete Ausarbeitung von Reformzielen ist vor allem im ökonomischen Bereich des Aktionsplans erkennbar. In politischen Belangen ist zwar im Vergleich zu den früheren Assoziierungsabkommen eine deutlich rigidere und spezifischere Prioritätensetzung sichtbar und es wird konkret Bezug auf politische Reformen genommen. Trotzdem mangelt es an einem klaren »Benchmarking«, das heißt an einer klaren Definition, wie die operative Umsetzung evaluiert werden und wie die angedeutete positive Konditionalität aussehen soll; vgl. »EU-Egyptian Action Plan«, in: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf (eingesehen am 14.5.2007). Für einen umfangreichen Überblick über die schwierigen Verhandlungen zu einem EU-ägyptischen Aktionsplan vgl. Thomas Demmelhuber, »The European Neighbourhood Policy and Its Implementation in the Southern Mediterranean: The Case of Egypt«, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), 2007 (ZEI Discussion Paper, C170).

129 In absoluten Zahlen gingen im Jahr 2006 lediglich 0,2 Prozent der deutschen Exporte nach Ägypten (Quelle: Statistisches Bundesamt 2007).

130 Davon stammen 3,65 Mrd. Euro aus dem Bundeshaus-

125 Commission of the European Communities, »Rede von Benita Ferrero-Waldner, EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik, über die Europäische Nachbarschaftspolitik als Wohlstands- und Sicherheitsanker«, Rede 06/325, COSAC-Treffen, Wien, 22.5.2006.

126 Diese Leitlinie ist als regionale Fortführung der Europäischen Sicherheitsstrategie zu sehen; vgl. The Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, Brüssel 2003.

127 Konkret sieht der Aktionsplan für Ägypten Hilfen im Umfang von 558 Mio. Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2010 vor. Seit Beginn der EMP gingen im Rahmen des Finanzierungsinstruments MEDA I & II insgesamt 1,8 Mrd. Euro an Ägypten – zuzüglich der Kreditvergabe durch die Europäische Investitionsbank.

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Umweltschutz, alternativer Energiegewinnung und der Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung.¹³¹

Im Kultur- und Bildungsbereich (Goethe-Institut, politische Stiftungen und Bildungsprojekte wie die Kohl-Mubarak-Initiative zur dualen Berufsausbildung) arbeiten Deutschland und Ägypten seit vielen Jahren intensiv zusammen.¹³²

Ägyptische versus deutsche/EU-Interessen

Die wirtschaftliche Entwicklung Ägyptens liegt sowohl im Interesse der ägyptischen Regierung als auch der Geber. Allerdings haben beide Seiten jeweils unterschiedliche Motive, wobei vor allem das deutsche und das EU-Interesse an einer demokratischen Öffnung des Landes einen Gegensatz zu dem Bestreben der ägyptischen Herrschaftselite bildet, ihre Macht zu konsolidieren.

Armutsbekämpfung

Für das ägyptische Regime ist von zentraler Bedeutung, durch wirtschaftliche Entwicklung Wohlstand zu akkumulieren um die eigene Herrschaft langfristig auch ökonomisch absichern zu können.¹³³ Für Deutschland und die EU dagegen ist die nachhaltige sozio-ökonomische Entwicklung und damit verbunden die Schließung oder zumindest Verkleinerung der Wohlstandslücke im Mittelmeerraum eine zentrale Voraussetzung dafür, »weiche Sicherheitsrisiken« zu minimieren – allen voran Migration und Menschenhandel.¹³⁴

halt, 672 Mio. Euro aus Marktmitteln der Misch- und Verbundfinanzierung sowie 424 Mio. Euro aus der Technischen Zusammenarbeit (TZ). Im Jahr 2006 bezifferten sich die Regierungszusagen auf 149,4 Mio. Euro, davon 132,4 Mio. für die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) und 17 Mio. Euro für die TZ (Quelle: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [BMZ], Januar 2007).

¹³¹ Autoreninterview mit Dr. Michael Grewe, Referent für Ägypten und Syrien im BMZ, am 7.2.2006.

¹³² Eine Auflistung aller in Ägypten aktiven Akteure, die an der politischen, ökonomischen und kulturellen Kooperation beteiligt sind, findet sich auf der Seite der deutschen Botschaft unter <www.cairo.diplo.de>.

¹³³ Schwerpunkt für die nächsten beiden Dekaden soll dabei die exportorientierte Stärkung des Industriesektors sein; vgl. Ministry of Industry & Technology Development (Arab Republic of Egypt), *Egypt's Industrial Development Strategy. Industry: The Engine of Growth*, Kairo 2005 (unveröffentlicht).

¹³⁴ Zudem soll durch den Abbau von tarifären und nicht-

Die Reformen in Ägypten haben im Rahmen der skizzierten Privatisierungspolitik zu einer Diversifizierung und Entstaatlichung der Eigentumsverhältnisse geführt. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich jedoch lediglich um eine Umschichtung von Besitzverhältnissen innerhalb eines sehr kleinen Kreises. Die breite Masse, zugleich Empfänger und Agent nachhaltiger Entwicklung, bleibt davon ausgeschlossen. Das Regime und die mit ihm eng assoziierte Wirtschaftselite sind zwar an einem Privatisierungsprozess interessiert, allerdings weniger an marktwirtschaftlichem Wettbewerb, da dieser ihre Privilegien gefährden würde. Initiativen zur Wohlstandssteigerung – de facto zur Armutsbekämpfung – fehlt es an Langfristigkeit und an einer klaren Konzeption. Das Ziel Deutschlands und der EU, in Ägypten eine Wohlstandssteigerung und damit auch die erhofften Nebeneffekte (z.B. eine Verminderung des Migrationsdrucks) zu erreichen, ist damit in weite Ferne gerückt. Aufgrund der unterschiedlichen Motivationen werden Reformen somit durchaus im Einverständnis beider Partner begonnen, führen jedoch nicht zu nachhaltiger Entwicklung, da sie primär den Interessen der Herrschaftselite und der aufsteigenden Wirtschafts-oligarchie dienen. Letztere bestimmt gemeinsam mit der Regierung, in der sie prominent vertreten ist, zunehmend die wirtschaftliche Reformagenda, die in erster Linie auf die Absicherung der eigenen wirtschaftlichen Vormachtstellung abzielt und damit deutschen und EU-Interessen zuwiderläuft.

Stabilisierung und Demokratisierung

Das prägende Strukturmerkmal der nahöstlichen Region und seiner politischen Systeme ist die unzureichende Legitimation politischer Herrschaft. Strukturelle Demokratiedefizite begünstigen staatliche Patronage beziehungsweise neopatrimoniale Herrschaftsmuster und sichern je nach Land den Status Quo präsidialer oder monarchischer Systeme.¹³⁵ Die langfristige politische Instabilität der Region resultiert nicht nur aus wirtschaftlicher Unterentwicklung, sondern auch aus dem Fehlen einer demokratischen Grundordnung.

tarifären Handelshemmnissen der Zutritt zu neuen Exportmärkten ermöglicht werden.

¹³⁵ Für eine Übersicht über die politischen Systeme im Vorderen Orient vgl. Peter Pawelka, »Der orientalische Staat: Zur Resistenz patrimonialer und autoritärer Systeme in einer globalisierten Welt«, in: Volker Rittberger (Hg.), *Demokratie – Entwicklung – Frieden*, Baden-Baden 2003, S. 145–164.

Dieses strukturelle Defizit zu überwinden, aber gleichzeitig das Primat der Stabilität nicht zu gefährden, stellt Deutschland und die EU vor ein Dilemma: Demokratie ist in der Region in Anbetracht eines höher einzustufenden Stabilitäts- und Sicherheitsinteresses bei der operativen Umsetzung nicht das vorrangige Ziel. Einerseits wird die Förderung von Demokratie durchaus als außenpolitisches Instrument zur Schaffung einer dauerhaften Zone des Friedens im Mittelmeerraum anerkannt. Andererseits sehen vor allem einzelne EU-Mitgliedstaaten in der (sicherheitspolitischen) Kooperation mit den gegenwärtigen Herrschaftseliten die einzige Möglichkeit, den internationalen Terrorismus einzudämmen und den Migrationsdruck an den Südgrenzen der EU zu verringern. Auch im Fall Ägyptens gilt die Stabilität der gegenwärtigen politischen Ordnung als logische Voraussetzung einer effektiven Zusammenarbeit in diesem Bereich. Dieses Stabilitätsziel könnte – so die Auffassung einiger EU-Länder – durch rasche und unter Umständen aufgezwungene demokratische Transformationsprozesse gefährdet werden.

Um sowohl dem Demokratisierungs- als auch dem Stabilitätsziel näher zu kommen, müssen in Ägypten – wie auch in den anderen Ländern der Region – vor allem die institutionellen Grundlagen für den weiteren Transformationsprozess gestärkt werden.¹³⁶ Hierzu hat sich das Kriterium guter, transparenter und effizienter Regierungsführung (»good governance«) als mehrheitsfähiger Anknüpfungspunkt von EZ erwiesen. Bei der operativen Umsetzung zeigt sich allerdings ein ähnliches Bild wie beim gemeinsamen Ziel der Wohlstandssteigerung und Armutsbekämpfung: Der Aufbau institutioneller Kontrollmechanismen und die Effizienzsteigerung insbesondere in der ökonomischen Kooperation liegen zunächst im gemeinsamen Interesse. In der Praxis aber setzt die ägyptische Regierung Prinzipien wie Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungen, Pflicht zur Veröffentlichung der Bilanzen börsennotierter Unternehmen oder personelle Trennung von Wirtschaftsunternehmen und Aufsichtsinstitutionen nur selektiv um – vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Interessen und Handlungsmotive der Wirtschaftsoligarchie.

Verschärft wird dieser Interessensgegensatz dadurch, dass sich die ägyptische Herrschaftselite regelmäßig auf die nationalstaatliche Souveränität beruft.

136 Volker Perthes, »Europa und Amerikas ›Greater Middle East‹«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (SWP-Aktuell 5/04), S. 3f.

Jede externe Einmischung in Sachen Demokratisierung ist de facto unerwünscht.¹³⁷ Die ägyptische Seite legt großen Wert auf ihren eigenen, mit landesspezifischen und regionalen Besonderheiten begründeten graduellen Prozess demokratischer Reformen. Stabilität – für deren Definition sie einen großen Spielraum lässt – bleibt aus Sicht des Regimes die zentrale Voraussetzung für eine weitere Demokratisierung.¹³⁸ Die Betonung der Souveränität in Entscheidungen, die den Reformprozess betreffen, ist nach innen als Zeichen der absoluten Hoheit über Veränderungen im eigenen Land zu werten. Nach außen versucht sich das Regime als einziger Garant von Stabilität darzustellen und damit – vor dem Hintergrund einer wachsenden islamischen Opposition – Forderungen nach einer demokratischen Öffnung zurückzuweisen.

Empfehlungen

Vordergründig und oberflächlich besteht zwischen der EU und Deutschland auf der einen und der ägyptischen Staatsführung auf der anderen Seite ein Konsens darüber, dass Reformen notwendig sind. Dieser Konsens kann jedoch nicht die tiefgreifenden Meinungs- und Wahrnehmungsunterschiede darüber verdecken, was solche Reformen eigentlich implizieren, was zu ihrer Durchführung unternommen werden muss und in welchem Zeitraum sie abgeschlossen sein sollen. Die Herausforderung für Deutschland und die EU besteht folglich darin, ihre außen- und entwicklungspolitische Agenda an den genannten Zielen auszurichten und sie im Einzelfall auf ihre gesellschaftliche Wirksamkeit¹³⁹ hin zu überprüfen. Außerdem sollte berücksichtigt werden, welche Folgen die Umsetzung der einzelnen Ziele für das Herrschaftssystem in Ägypten hat, um entwicklungspolitische Fehlallokationen zu vermeiden. Aus diesen Erwägungen können drei konkrete Politikempfehlungen abgeleitet werden:

137 Mohamed Amin al-Masri, »Mubarak yazuru madinat al-Qarna« [Mubarak besucht die Stadt al-Qarna], in: *al-Ahram*, 13.6.2006.

138 Lübben, »Demokratie als Herrschaftstechnik« [wie Fn. 48], S. 6.

139 Die deutsche Kulturzusammenarbeit richtet sich beispielsweise primär an ein sehr kleines Gesellschaftssegment (z.B. Sprachkurse, Stipendien und Kooperationen im Bereich politischer Bildung). Entwicklungszusammenarbeit hingegen – mit ihrem klaren Fokus auf Armutsbekämpfung – erreicht große Teile der Gesellschaft.

»Positive Konditionalität«

Die deutsche und die EU-Entwicklungszusammenarbeit sowie der wachsende Handel mit Ägypten (die EU ist Ägyptens wichtigster Außenhandelspartner) bieten die Möglichkeit, das Prinzip der »positiven Konditionalität« anzuwenden. Eine stärkere Anbindung an die EU im Bereich der Handelsbeziehungen und eine Erhöhung finanzieller Hilfen zur ökonomischen Strukturanpassung sollten daran geknüpft werden, dass die ägyptische Regierung substantielle politische Reformen durchführt. Konkret sollten solche Reformen in Ägypten abzielen auf eine

- ▶ Stärkung institutioneller Kapazitäten (Abbau von Bürokratie und Effizienzsteigerung im Staatsapparat);
- ▶ Konsolidierung von Kontrollinstanzen, zum Beispiel Rechnungshof und Börsenaufsicht;
- ▶ Förderung der Unabhängigkeit der Justiz;
- ▶ Ausweitung der legislativen Befugnisse des Parlaments als Gremium zur Kontrolle gegenüber der Regierung;
- ▶ Ausweitung der politischen Partizipation auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene;
- ▶ Einbindung der Muslimbruderschaft in den politischen Prozess;
- ▶ Abschaffung des 1981 verhängten und bis heute geltenden Ausnahmezustands¹⁴⁰ und eine Gewährung der in der Verfassung zugesicherten Freiheits- und Teilhaberechte;
- ▶ freie Entfaltung gesellschaftspolitischer Akteure, inklusive der Revision des umstrittenen Gesetzes 84/2002 (repressives Gesetz für den Umgang mit Nichtregierungsorganisationen und Verbänden).

Die in den Aktionsplänen im Rahmen der ENP verfolgte Strategie, sich bei der Benennung der Reformen von dem »diskreditierten« Oberbegriff »Demokratie« zu verabschieden, ist richtig. Durch gemeinsam konkretisierte und genau definierte Reformschritte und Inhalte, die Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Menschenrechte betreffen, könnten die konstituierenden Elemente von Demokratie deutlicher herausgestellt werden.¹⁴¹ Hierdurch entstünde mehr Klarheit und Trans-

¹⁴⁰ Die Verfassungsänderung 2007 sieht die Einführung eines Anti-Terror-Gesetzes anstelle der Notstandsgesetzgebung vor. Ob es sich dabei, wie von Seiten der Regierung reklamiert, um eine substantielle Verbesserung bzw. Gewährleistung der in der Verfassung zugesicherten Freiheits- und Teilhaberechten handelt, ist fraglich.

¹⁴¹ Vgl. Volker Perthes, »Reform bleibt gefordert«, in: *Internationale Politik*, 61 (Juni 2006) 6, S. 6–13 (11).

parenz bei der Bewertung der durchgeführten Reformen. Da der Demokratiebegriff in der Region eher negativ besetzt ist, würden sich durch dessen Nicht-Verwendung zudem mehr Möglichkeiten für Koalitionen sowohl mit der Herrschaftselite als auch mit anderen gesellschaftlichen Akteuren ergeben. Die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über den EU-ägyptischen Aktionsplan und die letztlich kaum vorangetriebene Weiterentwicklung des Plans in Richtung konkreter Vorgaben und Definitionen machen deutlich, dass weiterhin großer Handlungsbedarf besteht.

Pluralisierung der Partner des politischen und zivilgesellschaftlichen Dialogs

Während zivilgesellschaftliche Organisationen, die ein säkulares Demokratiekonzept verfolgen, in der arabischen Welt im Allgemeinen und in Ägypten im Besonderen zu schwach sind, um Druck zu demokratischen Veränderungen zu erzeugen, konnten sich religiöse Organisationen und die aus ihnen hervorgegangenen politischen Akteure tief in ihren Gesellschaften verwurzeln. Damit verfügen sie über ein ausgeprägtes gesellschaftliches Mobilisierungspotenzial. In einer gemeinsamen Ablehnungsfront – insbesondere gegen Akteure des »Politischen Islam« (im ägyptischen Fall die Muslimbruderschaft) – finden sich westliche, durch stereotype Einstellungen geprägte Geber neben Angehörigen der Herrschaftseliten wieder, die in Anbetracht ihres Legitimationsdefizits fürchten, ihre Macht bei freien Wahlen zu verlieren. Das ägyptische Regime versucht, sich auf internationaler Ebene als einzig verlässlicher Garant von Stabilität und alternativloser Dialogpartner zu präsentieren, um dadurch weiterem externem Reformdruck vorzubeugen. Eine nachhaltige Stabilität ist aber de facto nicht zu erreichen, wenn relevante Oppositionsgruppen aus dem politischen Prozess ausgegrenzt werden. Deutschland und die EU sollten im Sinne ihres langfristigen Stabilitätsinteresses gegenüber der ägyptischen Regierung wesentlich nachdrücklicher als bisher die Beteiligung der Muslimbrüder am politischen Prozess einfordern. Die Zurückhaltung, die sie bisher bei diesem Thema an den Tag legen, suggeriert eine nicht vorhandene Übereinstimmung mit dem Verhalten der ägyptischen Regierung.

Der Dialog mit Vertretern des politischen Islam sollte ausgebaut werden, sofern sich diese zu den grundlegenden Prinzipien der politischen Partizipation bekennen und an einem Austausch interessiert sind. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene sollte eine stär-

kere Zusammenarbeit mit karitativen islamischen Organisationen unterstützt und politisch abgesichert werden. Solange ausländische zivilgesellschaftliche Akteure von der ägyptischen Regierung Sanktionen fürchten müssen, falls sie mit unerwünschten Gruppen und Organisationen aus dem Umfeld der Muslimbruderschaft zusammenarbeiten, kann auf diesem Gebiet keine Pluralisierung der Partner stattfinden.

Vermeidung developmentpolitischer Fehlallokationen

Um Fehlallokationen zu vermeiden, müssen die herrschaftspolitischen Implikationen von Entwicklungszusammenarbeit stärker berücksichtigt werden: Die politische Stärkung der gegenwärtigen Herrschaftselite, die sich zu einem bedeutenden Teil aus am Status Quo orientierten Wirtschaftsoligarchen zusammensetzt, ist im Rahmen der EZ möglichst zu vermeiden. Die langfristigen Ziele dieser Elite weichen erheblich von den außen- und developmentpolitischen Zielen Deutschlands und der EU ab. Eine direkte oder indirekte machtpolitische Stärkung dieser Akteure steht einer nachhaltigen, auf sozialen Ausgleich und die Zunahme politischer Partizipation ausgerichteten Entwicklung Ägyptens entgegen. Besonders bei Maßnahmen zur Unterstützung der ökonomischen Strukturanpassung ist zu berücksichtigen, dass die Kernelite um die Familie des Staatspräsidenten Hosni Mubarak versucht, mithilfe dieses Prozesses ihre Macht zu konsolidieren. Dass in der Vergangenheit Maßnahmen der EZ in dieser Hinsicht nicht immer ausreichend überprüft wurden, wird anhand der beschriebenen Kreditvergabe an die ägyptische Investmentbank *EFG-Hermes* deutlich. Hier wurde nicht nur aus ökonomischer Sicht das falsche Unternehmen mit Entwicklungskrediten unterstützt, durch die Kredite wurde indirekt auch die wirtschaftliche Position zentraler Akteure der Herrschaftselite gestärkt. Um derartige Fehler zu vermeiden, müssen künftig verstärkt Informationen über mögliche Kooperationspartner eingeholt werden, bevor sie für eine Zusammenarbeit ausgewählt werden. Wer die »richtigen« Kooperationspartner im privaten Sektor sind, lässt sich nur durch umfangreiche Recherchen vor Ort ermitteln. Entsprechend sollten für die Projektauswahl mehr Ressourcen und mehr Zeit eingeplant werden. Auch ein besserer Informationsaustausch zwischen den zuständigen deutschen und den EU-Stellen in Ägypten ist hierfür unabdingbar.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CASE	Cairo-Alexandria Stock Exchanges
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse
DEG	Deutsche Entwicklungsgesellschaft
ECA	Egyptian Competition Authority
ECES	Egyptian Center for Economic Studies
EMG	East Mediterranean Gas
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
FGF	Future Generation Foundation
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds
KAS/KAF	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LE	Ägyptische Pfund
MEDA	Mésures d'accompagnement financiers et techniques
MERIA	Middle East Review of International Affairs
MMID	Mansour & Maghraby Investment & Development
NDP	Nationaldemokratische Partei
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OTV	Orascom Television
PPC	Komitee für politische Parteien
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Program
UNFC	United National Front for Change
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	United States Agency for International Development
WEI	World Economic Indicators
ZEI	Zentrum für Europäische Integrationsforschung