

Das Militär und die Muslimbrüder

Kommt es zu einer Machtteilung in Ägypten?

Stephan Roll

Das Unterhaus des ägyptischen Parlaments trat am 23. Januar 2012 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Doch die politischen Proteste im Land endeten damit nicht. Viele der vor allem jugendlichen Aktivisten fürchten, dass sich das Militär nicht aus dem politischen Prozess zurückziehen wird. Ihr Vorwurf, die Generäle würden den politischen Umbau des Landes verschleppen und seien nicht an einer demokratischen Entwicklung interessiert, wird von den meisten Akteuren im politischen Spektrum geteilt. Dabei hat sich die Mehrheit der gewählten Parteien gegen eine Fundamentalopposition entschieden. Vor allem die Partei für Freiheit und Gerechtigkeit der Muslimbrüder, klare Gewinnerin der Unterhauswahlen, strebt offenbar eine Machtteilung mit der Militärführung an. Da den Militärs nicht daran gelegen sein dürfte, weiterhin die alleinige politische Verantwortung zu tragen, ist ein solches Machtteilungsarrangement wahrscheinlich. Ob es als stabiles Fundament für eine erfolgreiche Fortsetzung der politischen und wirtschaftlichen Transformation dienen kann, steht indes zu bezweifeln.

Seit Husni Mubaraks erzwungenem Rücktritt ist der Hohe Militärrat unter Vorsitz von Feldmarschall und Verteidigungsminister Mohammed Hussein Tantawi das politische Machtzentrum in Ägypten. Die Generäle haben erklärt, dass sie sich nach Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen aus dem politischen Prozess zurückziehen würden. Angesichts ihrer Interessen ist jedoch fraglich, dass sie dies vollständig tun werden.

Was wollen die Generäle?

Einerseits sind die Generäle keineswegs daran interessiert, auch in Zukunft poli-

tische Entscheidungen treffen zu müssen. Zu groß ist die Gefahr einer ständigen Konfrontation mit Teilen der Bevölkerung. Die politische Situation in Ägypten bliebe instabil, was sich wiederum negativ auf die ohnehin schon schlechte sozioökonomische Lage des Landes auswirken würde. Dass die Streitkräfte daraufhin bei der Bevölkerung an Prestige verlieren, würden die jüngeren Offiziere wohl kaum dauerhaft hinnehmen. Zudem würde die Etablierung einer Militärdiktatur die amerikanischen Militärhilfen gefährden. Mit den 1,3 Milliarden US-Dollar, die Washington jährlich überweist, werden rund 80 Prozent der ägyptischen Rüstungsausgaben finanziert. Bislang

wurden diese Hilfen geleistet, ohne sie mit politischen Konditionen zu verknüpfen. Im US-Kongress wird jedoch immer lauter eine Bindung der Hilfen an eine Fortsetzung der politischen Transformation gefordert. Und vor dem Hintergrund der strafrechtlichen Ermittlungen gegen amerikanische Nichtregierungsorganisationen scheint es mittlerweile auch für die US-Administration kein Tabu mehr zu sein, die Militärhilfen bei ausbleibenden demokratischen Reformen zu konditionieren.

Andererseits wollen sich die Generäle keinesfalls vollständig einer zivilen politischen Führung unterordnen. Müssen sie doch befürchten, sich vor Gericht verantworten zu müssen: für ihre Rolle im Mubarak-Regime, vor allem aber für das gewaltsame Vorgehen gegen Demonstranten nach der Machtübernahme durch den Militärrat. Insbesondere aber dürften nicht nur die Mitglieder des Hohen Militärrats, sondern auch zahlreiche andere hohe Offiziere Angst davor haben, dass eine zivile Regierung das Wirtschaftsimperium des Militärs zerschlagen könnte. Mindestens 30 Großbetriebe, die dem Ministerium für Militärproduktion, der Arab Organization for Industrialization und der National Service Production Organization unterstehen, gehören dem ägyptischen Militär. Einige dieser Betriebe, in denen Schätzungen zufolge weit mehr als 100 000 Beschäftigte und Tausende von Wehrdienstleistenden arbeiten, fertigen neben militärischen Gütern auch zivile Produkte wie Nahrungsmittel und technische Gerätschaften. Zudem sind Unternehmen des Militärs in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Bergbau und im Gesundheitssektor tätig. Wie groß die Bedeutung der Wirtschaftsaktivitäten für die ägyptische Wirtschaftsleistung ist, lässt sich mangels Daten kaum beziffern. Realistisch dürfte die Annahme sein, dass ihr Anteil fünf bis fünfzehn Prozent des Sozialprodukts beträgt. Allerdings hat das Militär auch über seinen ausgedehnten Landbesitz beträchtlichen Einfluss auf die ägyptische Wirtschaft, da größere Landerschließungsprojekte ohne seine Zustim-

mung oftmals nicht möglich sind. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die Militärführung Zugriff auf Mittel aus »schwarzen Kassen« hat, die nicht im offiziellen Haushalt verzeichnet sind. Nur dank solcher Mittel konnte die Militärführung Anfang Dezember 2011 ankündigen, der ägyptischen Zentralbank eine Milliarde US-Dollar zu leihen, um die Devisenreserven des Landes zu stützen. Da das Wirtschaftsimperium des Militärs bislang keinerlei Kontrolle durch zivile staatliche Stellen unterliegt, bietet es hohen Offizieren zahlreiche Möglichkeiten zur Selbstbereicherung. Mittels gut dotierter Management-Positionen in einzelnen Unternehmen wurde ein weit verzweigtes klientelistisches Netzwerk geschaffen, das es aus Sicht der Militärführung auch im zukünftigen politischen System zu schützen gilt.

Die Strategie des Hohen Militärrats

Es ist nicht nur auf die mangelnde politische Erfahrung, sondern vor allem auf die Strategie der Generäle zurückzuführen, dass es im Prozess der politischen Transformation immer wieder zu gewaltsamen Eskalationen gekommen ist. Neben der Einschüchterung der Demonstranten durch brutale Polizeigewalt hat diese Strategie drei weitere Komponenten: das Austesten der öffentlichen Meinung, Intransparenz in der Entscheidungsfindung und das Ausspielen der verschiedenen politischen Parteien und Bewegungen gegeneinander.

Besonders deutlich erkennbar wurde diese Strategie bei der Diskussion über die Ausgestaltung der neuen ägyptischen Verfassung. Die im März 2011 im Rahmen einer Verfassungserklärung des Hohen Militärrats festgelegte »Road Map« für den Transformationsprozess sieht vor, dass die neue Verfassung durch ein Verfassungskomitee erarbeitet werden soll. Die Mitglieder dieses Komitees würden von den beiden zuvor neu gewählten Kammern des ägyptischen Parlaments bestimmt. Der vom Komitee erarbeitete Verfassungstext soll dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wer-

den. Aus Furcht, die Islamisten könnten bei einem Wahlsieg diesen Prozess dominieren, forderten Ende 2011 insbesondere säkular orientierte Politiker und Aktivisten eine Vorfestlegung auf einige Verfassungsprinzipien, um den demokratischen und zivilen Charakter des künftigen Staatswesens festzuschreiben. Der Hohe Militärrat versuchte, sich diese Forderungen zunutze zu machen, und ließ den damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Ali al-Selmi einen Entwurf für eine Verfassungserklärung ausarbeiten. Diese Erklärung kam dem säkularen politischen Lager entgegen, darüber hinaus räumte sie aber dem Militär eine noch größere Machtfülle ein, als ihm die vorangegangene Verfassung zugestand. Vorgesehen war, dem Hohen Militärrat die vollständige Kontrolle über den Verteidigungshaushalt und ein Vetorecht bei allen Entscheidungen einzuräumen, die das Militär betreffen.

Nach heftigen Protesten nahezu aller politischen Parteien, vor allem aber der jugendlichen Aktivisten, wurde der Vorschlag der Verfassungsprinzipien zurückgezogen. Stattdessen setzte der Hohe Militärrat ein politisches Gremium ein, das ihn beim Management des Transformationsprozesses beraten soll. Allerdings wurde sehr schnell deutlich, dass Hauptzweck auch dieses Gremiums war, die Interessen des Militärs bei der Verfassungsgebung zu wahren. So forderte ein Mitglied des Hohen Militärrats etwa, dass das Gremium Mitsprache bei der Ernennung der Mitglieder des Verfassungskomitees bekommen solle. Nach erheblichen Protesten der Muslimbruderschaft wurde auch dieses Vorhaben aufgegeben. Deutlich geworden war jedoch einmal mehr, dass die obersten Militärs nicht bereit sein würden, sich bedingungslos einer frei gewählten, zivilen Staatsführung unterzuordnen.

Das Kalkül der Muslimbrüderführung

Die Muslimbrüder, deren Partei mit rund 43 Prozent der Stimmen klare Gewinnerin

der Wahlen 2011/12 zum ägyptischen Unterhaus ist, haben bislang eine direkte Auseinandersetzung mit dem Hohen Militärrat vermieden. Dabei hat auch die Bruderschaft wiederholt das Vorgehen des Militärrats kritisiert, und die Partei für Freiheit und Gerechtigkeit spricht sich in ihrem Wahlprogramm explizit gegen die Errichtung einer Militär-Diktatur aus. Allerdings scheinen Mitglieder der Führungsebene der Partei auch immer wieder das Gespräch mit den Generälen zu suchen. Im Gegensatz zur Jugendbewegung der Muslimbrüder hat sich die Partei selbst von Demonstrationen gegen das Militär weitgehend distanziert und sich Forderungen nach einem sofortigen Rücktritt des Hohen Militärrats nicht zu eigen gemacht. Wie schon während des Mubarak-Regimes besteht die Strategie der Muslimbrüder im Kern darin, das bestehende politische System von innen heraus zu verändern. Ein großer Teil der ägyptischen Mittelschicht wird aus den Reihen ihrer Mitglieder und Anhänger gestellt. Sie fürchten eine weitere Verschlechterung der sozioökonomischen Lage, wie sie eine Konfrontation mit der Militärführung nach sich ziehen würde.

Das erklärte Ziel der Bruderschaft ist es daher, den in der Verfassungserklärung des Militärrats festgeschriebenen Plan zum Ablauf der Transformation möglichst zügig umzusetzen, wissend, dass sich ihre Machtposition nach dem Sieg bei den Parlamentswahlen weiter festigt. Da ihre Agenda vor allem innenpolitisch ausgerichtet ist, dürfte es ihnen nicht schwerfallen, der Militärführung zunächst weitestgehenden Vortritt bei sicherheits- und auch außenpolitischen Themen zu lassen. Mehr noch: Eine solche Arbeitsteilung könnte für die Führung der Bruderschaft sogar vorteilhaft sein. Gerade bei konfliktträchtigen außenpolitischen Themen, allen voran den Beziehungen zu Israel, müsste sie zunächst keine unter Umständen unpopulären Entscheidungen treffen.

Ein Arrangement zur Teilung der Macht zwischen Militärführung und Muslimbruderschaft ist somit durchaus wahr-

scheinlich. Allerdings erscheint kaum vorstellbar, dass sich die Muslimbrüder auf die Festschreibung von Regelungen in der neuen Verfassung einlassen werden, die den von al-Selmi ausgearbeiteten Verfassungsprinzipien entsprechen. Zu groß dürfte das Unverständnis bei vielen ihrer Mitglieder, vor allem aber bei weiten Teilen der Zivilgesellschaft sein. Neue Proteste wären programmiert und würden eine erfolgreiche Regierungsübernahme der Bruderschaft gefährden.

Ein möglicher Kompromiss zwischen Militärführung und Muslimbruderschaft könnte darin bestehen, Teile der Außen- und vor allem die Sicherheitspolitik als Domäne des Staatspräsidenten zu definieren und ihm einen Nationalen Verteidigungsrat zur Seite zu stellen, in dem auch Militärs vertreten sind. Ein solches Gremium ist schon in der bisherigen Verfassung vorgesehen (Artikel 182), allerdings nur mit beratender, nicht mit exekutiver Funktion. Unter Mubarak spielte es im politischen Entscheidungsprozess keine Rolle. Eine Aufwertung dieses Gremiums durch Verleihung des Vetorechts bei außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen könnte der Militärführung politischen Einfluss sichern. Letztlich würde es bei einem solchen Kompromiss vor allem darauf ankommen, einen Präsidentschaftskandidaten zu finden, der glaubhaft die Interessen sowohl des Militärs als auch der Muslimbrüder vertreten kann. Nicht in Frage käme dagegen jemand wie Muhammed ElBaradei, der die Unterordnung des Militärs unter zivile Entscheidungsstrukturen einfordert. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch, warum die Muslimbrüder wiederholt angekündigt haben, auf die Nominierung eines Kandidaten aus den eigenen Reihen zu verzichten.

Chancen und Risiken eines Machtteilungsarrangements

Grundsätzlich würde eine solche Vereinbarung einen klaren Rückschritt im Prozess der demokratischen Transformation bedeu-

ten. Dennoch könnte sie sich auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Landes zunächst positiv auswirken. Eine durch die Bevölkerung legitimierte Regierung würde sich um das politische Tagesgeschäft kümmern und hätte das Mandat, die längst überfälligen Reformen im Wirtschafts- und Sozialsystem anzustoßen. Dadurch könnte das Vertrauen ausländischer Investoren zurückgewonnen werden, die das Land dringend braucht. Die Devisenreserven sind seit Beginn des politischen Umbruchs um die Hälfte geschrumpft. Dies zeigt, dass Ägypten ohne den Zufluss ausländischen Kapitals in nur wenigen Monaten vor dem Staatsbankrott stehen würde. Wird die politische Lage nicht stabilisiert, droht der wirtschaftliche Zusammenbruch des Landes, der durch ein Machtteilungsarrangement zunächst abgewendet werden könnte.

Allerdings birgt ein solches Arrangement auch eine Reihe nicht zu unterschätzender Risiken. Würden der militärische Wirtschaftskomplex und die hohen Verteidigungsausgaben beibehalten, könnten Wirtschafts- und Sozialreformen schnell an ihre Grenzen stoßen. Zudem wird das klientelistische Netzwerk des Militärs, das auch Teile der Staatsbürokratie umfasst, notwendige personelle Erneuerungen im Staatsapparat behindern. Dies könnte nicht zuletzt bei der Reform der Strukturen für die innere Sicherheit von Belang sein.

Vor allem aber wird ein Schulterschluss zwischen Militärführung und Muslimbrüdern die Möglichkeit verbauen, das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen Demonstranten aufzuarbeiten und die (politisch) Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Wut hierüber könnte in neue Proteste jugendlicher Aktivisten münden, die eine solche Aufarbeitung einfordern. Neue, blutige Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und Demonstranten wären eine mögliche Folge. Der vermeintlichen politischen Stabilität eines Machtteilungsarrangements könnten sie sehr schnell ein Ende bereiten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364