

BERICHTE UND URKUNDEN

Marktwirtschaft unter einer sozialistischen Verfassung?

Verfassungsrechtliche Aspekte der Privatisierung von Staats-
unternehmen in Ägypten (VerfGH, Urteil 7/16 vom 1.2.1997)

*Kilian Bälz**

Seit Anfang der neunziger Jahre verfolgt die ägyptische Regierung eine ehrgeizige Privatisierungspolitik. Diese ist Teil eines umfassenden Strukturanpassungsprogramms, von dem IWF und Weltbank im Jahr 1991 die Vergabe von weiteren Krediten an das Land abhängig gemacht haben.¹ Die Staatsunternehmen – der sogenannte “öffentliche Sektor” – haben in Ägypten seit der Nasserzeit weite Bereiche der Wirtschaft monopolisiert; ihre Vormachtstellung wurde auch im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung der Ära Sadat nicht wesentlich beschränkt.² Die derzeitige Privatisierung der Staatsunternehmen bedeutet den endgültigen Abschied von einer staatskapitalistischen Wirtschaftspolitik: Ägypten befindet sich auf dem Weg in die Marktwirtschaft. Der Übergang zur Marktwirtschaft ist dabei verbunden mit einer grundlegenden Umgestaltung des öffentlichen und privaten Wirtschaftsrechts.³

* Dr. iur., LL.M. (London), Diploma in Middle East Studies (The American University in Cairo), Assessor. Die Übersetzungen in diesem Beitrag sind die des Verfassers.

¹ Hierzu z. B. Blin, Le programme de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie égyptienne, *Egypte/Monde arabe* Nr. 9, 1. Trimester 1992, 13–46.

² Zum Hintergrund z. B. El-Naggar, Prospects and Problems of Privatization, in: Oweiss (Hrsg.), *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington, 1990, 50–78; Waterbury, *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton, 1983, Kap. 4–9.

³ Zum Beispiel: Gesetz Nr. 159/1981 (Kapitalgesellschaftsrecht); Ministerialdekrete Nr. 222–224/1987 und Gesetz Nr. 97/1976 (Devisenrecht); Gesetz Nr. 203/1991 (Umstrukturierung und Privatisierung von Staatsunternehmen); Gesetz Nr. 95/1992 (Kapitalmarktrecht); Gesetze Nr. 230/1989 und Nr. 8/1997 (Investitionsrecht). Eine umfassende Reform des Handels- und Wertpapierrechts steht unmittelbar bevor.

I.

Die Anpassung des ägyptischen Wirtschaftsrechts an die Anforderungen der Marktwirtschaft hat sich ohne eine Änderung der wirtschaftlichen Grundaussagen der ägyptischen Verfassung vollzogen. Die ägyptische Verfassung aus dem Jahr 1971 (in der Fassung vom 22. Mai 1980)⁴ bestimmt weiterhin:

Art. 1: "I. Die arabische Republik Ägypten ist ein Staat mit einem sozialistisch-demokratischen System [*nizâm ishtirâkî dîmuqrâtî*], das auf dem Bündnis der werktätigen Kräfte des Volkes beruht."

Art. 4: "Die wirtschaftliche Grundlage [*al-asâs al-iqtisâdî*] der Arabischen Republik Ägypten ist ein sozialistisch-demokratisches System, das auf Subsistenz und Gerechtigkeit beruht, wobei Ausbeutung verhindert wird, die Annäherung der Einkommensunterschiede angestrebt wird, rechtmäßige Einkünfte geschützt werden und die gerechte Verteilung von öffentlichen Lasten und Abgaben gewährleistet ist."

Ergänzt werden diese Bestimmungen durch die Art. 23–39 der Verfassung, in denen die "wirtschaftlichen Grundlagen" des Gemeinwesens näher ausgestaltet werden. Dort sind unter anderem der staatliche Entwicklungsplan (Art. 23), die Kontrolle des Volkes über die Produktionsmittel (Art. 24), sowie das öffentliche, genossenschaftliche und private Eigentum geregelt (Art. 29). Des weiteren wird dem öffentlichen Sektor eine führende Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung zugewiesen (Art. 30).

In diesen Vorschriften wurde in der Vergangenheit eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer sozialistischen Wirtschaftsordnung gesehen,⁵ verbunden mit einer verfassungsrechtlichen Garantie der zentralen Rolle des öffentlichen Sektors.⁶ Diese Bestimmungen der Verfassung von 1971 entsprechen fast wörtlich denen der nasseristischen Verfassung aus dem Jahr 1964.⁷ Bei der Verfassungsänderung im Jahr 1980⁸ wurde das

⁴ Deutsche Übersetzung (mit kurzer Einführung) in Baumann/Ebert, Die Verfassungen der Mitgliedsländer der Liga der arabischen Staaten, Berlin, 1995, 41–89.

⁵ Z.B. Fahmî, Al-dustûr al-misrî [Die ägyptische Verfassung], 9. Aufl., Alexandria, 1996, 146–149, 226–233; Abdallah, Al-nizâm al-siyâsî wa'l-qânûn al-dustûrî [Das politische System und das Verfassungsrecht], Alexandria, 1997, 519–520; Fawzî, Al-muhîf fi al-nuzum al-siyâsiyya wa'l-qânûn al-dustûrî [Politische Systeme und Verfassungsrecht], Kairo, 1995, 789–790; Ufûr, Al-nizâm al-dustûrî al-misrî [Das Verfassungssystem Ägyptens], Alexandria, 1980, 394–395, 437–440.

⁶ Z.B. Hoher Gerichtshof [*al-Mahkama al-Ulyâ*], Urt. 4/2 (1.7.1972), Majmû'at ahkâm wa qarârât al-Mahkama al-Ulyâ [amtl. Sammlung] Bd. 1, 108–115 (113–114); Urt. 7/4 (1.3.1975), *ibid.*, 245–251 (249). In beiden Fällen wurden bestimmte, den Staatsunternehmen gewährte Privilegien (Ausnahme von den Konkursbestimmungen, Monopol der Seefracht) mit Hinweis auf Art. 1, 4, 29, 30 Verfassung gerechtfertigt. Der Hohe Gerichtshof, eingerichtet im Jahr 1969, war der Vorläufer des 1979 eingerichteten Verfassungsgerichtshofs.

⁷ Vgl. die Art. 1, 9–21 der "Vorläufigen Verfassung der Arabischen Republik Ägypten" vom 24.3.1964.

⁸ Ausführlich zur Verfassungsänderung Elwan, Überblick über die Entwicklung des ägyptischen Staatsrechts seit den 70er Jahren, VRÜ 23 (1990), 297–327 (300–309).

“Bekanntnis zum Sozialismus” zwar abgeschwächt; in seiner Grundaussage blieb dieses jedoch bestehen.⁹

II.

Mit den Spannungen – hervorgerufen durch die Transformation zur Marktwirtschaft unter einer “sozialistischen” Verfassung – hat sich der ägyptische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) in einer Entscheidung vom 1. Februar 1997 auseinandergesetzt.¹⁰ Gegenstand der Entscheidung ist das Gesetz Nr.203/1991, das die Umstrukturierung und Privatisierung der Staatsunternehmen regelt. Es sieht ein dreistufiges Privatisierungsverfahren vor: In der ersten Phase werden die insgesamt 314 Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften umgewandelt, deren Aktien von 16 staatlichen Holdinggesellschaften gehalten werden (Art. 1–2 Einführungsgesetz zu Gesetz Nr. 203/1991). In der sich anschließenden zweiten Phase werden die Staatsunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen umstrukturiert (Art. 36–39 Gesetz Nr. 203/1991); die Löhne können im Licht der Produktivität des Unternehmens neu festgesetzt werden (Art. 43 Gesetz Nr. 203/1991 und Art. 5 Einführungsgesetz zu Gesetz Nr. 203/1991). In der dritten Phase folgt dann die eigentliche Privatisierung, indem die Aktien der Staatsunternehmen an der Börse oder direkt an Anleger veräußert werden (Art. 20 Gesetz Nr. 203/1991).

Der Kläger war bei einem Unternehmen beschäftigt, das von einem Staatsunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt worden war. Im Zuge der Umstrukturierung wurden sein Lohn herabgesetzt und bestimmte Prämien abgeschafft. Mit seiner Klage vor dem Arbeitsgericht beehrte er vom ägyptischen Staat (als seinem früheren Arbeitgeber) den Ersatz der von ihm hierdurch erlittenen Einbußen. Zur Begründung trug er unter anderem vor, das Gesetz Nr. 203/1991 über die Umstrukturierung und Privatisierung von Staatsunternehmen sei verfassungswidrig, da die Privatisierung von Staatsunternehmen mit der von der Verfassung festgelegten “sozialistischen” Wirtschaftsordnung nicht vereinbar sei.

Das Arbeitsgericht setzte das Verfahren aus und legte das Gesetz Nr. 203/1991 im Wege des Normenkontrollverfahrens¹¹ dem VerfGH vor. Der VerfGH hat den Normenkontrollantrag zurückgewiesen, in diesem Zusammenhang jedoch grundlegend zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Transformation zur Marktwirtschaft Stellung genommen. Im Mittelpunkt der Entscheidung stehen dabei die

⁹ Die Bestimmungen in der Verfassung von 1971 hatten ursprünglich den folgenden Wortlaut:

Art. 1: “Die Arabische Republik Ägypten ist ein Staat mit einem demokratischen und sozialistischen System, das auf dem Bündnis der werktätigen Kräfte beruht.”

Art. 4: “Die wirtschaftliche Grundlage der Arabischen Republik Ägypten ist das sozialistische System, das auf Subsistenz und Gerechtigkeit beruht, wobei Ausbeutung verhindert und die Aufhebung der Unterschiede zwischen den Klassen angestrebt wird.”

¹⁰ *Al-Mahkama al-Dustūriyya al-‘Ulyâ* [VerfGH], Ur. 7/16 (1.2.1997), veröffentlicht in *Al-jarīda al-rasmiyya* [Gesetzesblatt] Nr. 7 vom 13.2.1997, 3–17.

¹¹ Art. 29 Gesetz Nr. 49/1979 (Gesetz über den Verfassungsgerichtshof).

beiden folgenden Fragen:¹² (1) Gestattet die ägyptische Verfassung die Privatisierung von Staatsunternehmen? (2) In welchem Umfang genießen Arbeitnehmerrechte im Falle einer Umstrukturierung Bestandsschutz?

III.

Die Zulässigkeit der Privatisierung von Staatsunternehmen mißt der VerfGH an den Art. 29 und 30 der Verfassung, die das "öffentliche Eigentum" und die Aufgaben des "öffentlichen Sektors" regeln:

Art. 29: "Das Eigentum unterliegt der Kontrolle des Volkes und wird vom Staat geschützt. Von ihm gibt es drei Arten: Das öffentliche Eigentum [*al-milkiyya al-amma*], das genossenschaftliche Eigentum [*al-milkiyya al-ta'awuniyya*] und das private Eigentum [*al-milkiyya al-khassa*]."

Art. 30: "I. Das öffentliche Eigentum ist das Eigentum des Volkes. Es wird durch die fortwährende Konsolidierung des öffentlichen Sektors [*al-qitâ' al-amm*] gestärkt.

II. Der öffentliche Sektor führt den Fortschritt auf allen Gebieten an und trägt die Hauptverantwortung im Rahmen des Entwicklungsplans."

Seine Ausführungen zur Zulässigkeit der Privatisierung von Staatsunternehmen verbindet der VerfGH mit grundsätzlichen Erwägungen zu der von der Verfassung vorgesehenen Wirtschaftsordnung. Das Gericht entscheidet sich hier für eine "offene" Verfassungsauslegung, dergemäß die Verfassung nicht vorrangig nach ihrem Wortlaut oder dem den einzelnen Bestimmungen immanenten Zweck ausulegen ist, sondern unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele der Verfassung und im Lichte der (sich wandelnden) wirtschaftlichen und sozialen Realitäten. Der VerfGH führt aus:

"Die Bestimmungen der Verfassung dürfen nicht dahin gehend ausgelegt werden, daß diese eine endgültige und dauerhafte Festlegung der Wirtschaftsverfassung beinhalten, die von den Realitäten der Zeit losgelöst ist. [Die Bestimmungen der Verfassung] werden nicht angenommen und beschlossen, damit ihnen fortan blind Folge zu leisten ist ... Vielmehr erfolgt die Ermittlung ihrer Bedeutung im Lichte der höheren Werte ihres Zwecks, die Nation und den Bürger in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu befreien ... [Denn] die Unterwerfung der Bestimmungen der Verfassung unter eine diesen [selbst] innewohnende Ratio [*falsafa*] widerspricht der Tatsache, daß diese [Bestimmungen] neuen Perspektiven [*âfaq*] ausgesetzt sind, deren Berücksichtigung die Gesellschaft wünscht."¹³

Auch wenn der Verfassung die Festlegung einer bestimmten Wirtschaftsordnung nicht entnommen werden könne, so enthalte diese doch eine Grundsatzentschei-

¹² Der Kläger hatte des weiteren die formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes geltend gemacht. Der VerfGH hatte die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes jedoch bereits in zwei früheren Entscheidungen (implizit) bestätigt. Gemäß Art. 48 Gesetz Nr.48/1949 (Gesetz über den Verfassungsgerichtshof) sind Urteile des Verfassungsgerichtshofs "endgültig und können nicht angefochten werden." Aus dieser Bestimmung leitet der VerfGH eine Bindung an seine früheren Entscheidungen her. Die Vorlage war daher insoweit unzulässig (VerfGH Ur. 7/16 [Anm. 10], 5-7 unter Hinweis auf Ur. 17/14 [13.1.1995] und Ur. 30/16 [6.4.1995]).

¹³ VerfGH Ur. 7/16 (Anm. 10), 8.

derung zu Gunsten wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Entwicklung wie sie die Verfassung verlangt, so der VerfGH, hat zum Ziel:

“die Lebensverhältnisse zu verändern, indem die Ordnung ihrer Grundlagen vervollkommnet wird, die Bildung zu verbessern und auszuweiten, die Umwelt, in der wir leben, von Verunstaltungen jeder Art zu befreien, sowie die Möglichkeiten der Bürger so weit als möglich auszuweiten und ihre Freiheiten in einer Art und Weise zu gewährleisten, die Flexibilität, Vervollkommnung und Gleichheit in ihrer Teilhabe gewährleistet.”¹⁴

Entwicklung wiederum ist ohne die Investition von Kapital nicht zu erzielen. Der VerfGH fährt fort:

“Entwicklung erfordert ... die Investition von Kapital – materiellem Kapital oder Humankapital –, wodurch zugleich eine Steigerung des Einkommens erzielt wird, die dem Vermögen der Gesellschaft zugute kommt ... Wissenschaftlich gesehen ist die Steigerung des [Volks]einkommens mit Investitionen verknüpft, die zu einer nachhaltigen Steigerung des durchschnittlichen Wachstums und einer Erhöhung der Produktion führen, und so gewährleisten, daß die Bürger hiervon profitieren, wenn auch nicht notwendigerweise zu gleichen Teilen.”¹⁵

Investitionen, die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum sind, so der VerfGH, können öffentliche wie auch private Investitionen sein. Dies begründet das Gericht unter Hinweis auf die von der Verfassung in Art. 29 festgelegte Eigentumsordnung, wo neben dem öffentlichen Eigentum auch das genossenschaftliche und das private Eigentum geregelt sind:

“Art. 29 der Verfassung nennt in bezug auf die Arten des Eigentums [zwar] an erster Stelle das öffentliche Eigentum, des weiteren aber auch das genossenschaftliche Eigentum und das private Eigentum, nicht ohne einer jeden [Art des Eigentums] eine spezifische Aufgabe zuzuweisen ... und diese sämtlich der Aufsicht des Volkes zu unterstellen.”¹⁶

Zwischen den öffentlichen und den privaten Investitionen, so der VerfGH weiter, komme es dabei zu wichtigen Synergieeffekten. Die den öffentlichen Investitionen in diesem Zusammenhang zugewiesene Aufgabe definiert das Gericht folgendermaßen:

“Öffentliche Investitionen sind dem Fortschritt verpflichtet und sollen den Weg dorthin ebnen ... Gemäß Art. 30 der Verfassung kommt im Grundsatz den öffentlichen Investitionen eine herausragende Rolle zu. Denn diese Investitionen ebnen den Weg für private Investitionen und kurbeln diese an ... sowohl die öffentlichen als auch die privaten Investitionen haben eine [eigene] Aufgabe im Entwicklungsprozeß ... die öffentlichen und die privaten Investitionen sind zwei sich gegenseitig ergänzende Partner. Diese stehen nicht in Konkurrenz, Widerspruch oder Wettbewerb zueinander, sondern verfügen jeder über eine [eigene] Aufgabe.”¹⁷

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, 8–9.

¹⁷ *Ibid.*, 9.

Das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Investitionen im Dienste der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, folgert der VerfGH dann knapp, gestatte auch die Privatisierung von Staatsunternehmen:

“Wenn Art. 20 des Gesetzes über die Umstrukturierung und Privatisierung von Staatsunternehmen erlaubt, die Aktien der von den Holdinggesellschaften gehaltenen Gesellschaften in den Verkehr zu bringen – selbst wenn dies die Veräußerung an Private zur Folge hat –, so widerspricht dies nicht der zentralen, den öffentlichen Investitionen zugewiesenen Aufgabe, sondern ist die Bewahrung einer [öffentlichen] Einnahmequelle, die nicht ungenutzt gelassen und verhindert werden darf, da sie die Erzielung von Entwicklung gewährleistet.”¹⁸

Das Gericht legt so die Bestimmungen über die sozialistische Eigentums- und Produktionsordnung im Lichte der neuen, marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik aus: Wirtschaftliches Wachstum ist in erster Linie durch privatwirtschaftliche Initiative zu erzielen. Aufgabe des Staates ist es, die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies gestattet dem Staat auch, sich aus der Wirtschaft zurückzuziehen, indem er die Staatsunternehmen veräußert.

IV.

Ist die Privatisierung der Staatsunternehmen zulässig, so stellt sich die Frage, in welchem Umfang diese umstrukturiert werden können. Von zentraler Bedeutung ist dabei, ob die vormals gesetzlich fixierten Löhne¹⁹ von Verfassungen wegen Bestandsschutz genießen oder ob diese im Lichte der Produktivität des Unternehmens neu festgesetzt werden können, wie dies Art. 43 Gesetz Nr. 203/1991 vorsieht. Der Kläger hatte sich hier unter anderem auf Art. 59 der Verfassung berufen, der bestimmt:

“Der Schutz, die Konsolidierung und die Erhaltung der Errungenschaften des Sozialismus sind eine nationale Pflicht.”

Der Verfassungsgerichtshof konnte in dieser Bestimmung jedoch keinen Bestandsschutz für die durch Gesetz festgelegten Löhne der Arbeitnehmer der Staatsunternehmen erkennen. Dies begründet er im wesentlichen mit zwei Argumenten:

Zunächst seien die von Art. 59 der Verfassung genannten “Errungenschaften des Sozialismus” zu unbestimmt, als daß aus dieser Verfassungsbestimmung unmittelbar Arbeitnehmerrechte abgeleitet werden könnten. Denn diese Bestimmung, so der VerfGH, “entbehrt jeglicher Konturen, welche ihren Inhalt und Umfang erkennen läßt.”²⁰ Die Arbeitnehmerrechte seien vielmehr durch einfaches Gesetz geregelt. Der Gesetzgeber könne daher diese Rechte im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraumes auch wieder entziehen.

¹⁸ *Ibid.*, 10.

¹⁹ Geregelt in Anlage Nr. 1 zu Art. 36 Gesetz Nr. 48/1978 (Arbeitsrecht für die Beschäftigten der Staatsunternehmen).

²⁰ VerfGH Urt. 7/16 (Anm. 10), 13.

Des weiteren, so der VerfGH, enthält die Verfassung eine Grundsatzentscheidung zugunsten einer leistungsabhängigen, an die Produktivität gekoppelten Entlohnung. Dies begründet das Gericht mit dem Hinweis auf die von der Verfassung formulierten Teilhaberechte:

Art. 23: "Die nationale Wirtschaft wird durch den [staatlichen] Entwicklungsplan gelenkt, der eine Steigerung des Volkseinkommens, eine gerechte Verteilung, die Erhöhung des Lebensstandards, die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Bindung der Löhne an die Produktion gewährleistet, sowie einen Mindestlohn garantiert und einen Höchstlohn festsetzt, um eine Annäherung der Einkommensunterschiede zu gewährleisten."

Art. 25: "Jedem Bürger steht ein Anteil am Volkseinkommen zu, der entsprechend seiner Arbeit oder seinem nicht auf Ausbeutung beruhenden Eigentum durch Gesetz festgelegt wird."

Art. 26: "I. Die Arbeitnehmer werden an der Leitung und den Gewinnen der Unternehmen beteiligt. Sie sind verpflichtet, die Produktion zu steigern und in ihren Produktionseinheiten den Plan entsprechend dem Gesetz zu erfüllen. Die Erhaltung der Produktionsmittel ist eine nationale Pflicht."

Diese Bestimmungen, so der VerfGH, sind im Lichte der Präambel der Verfassung auszulegen. Dort ist als Staatsziel neben dem "Frieden für die Welt", der "Einheit für die Arabische Nation" und der "Freiheit für den ägyptischen Menschen" auch "die kontinuierliche Entwicklung der Lebensverhältnisse" genannt. Unter diesem Titel wird in der Präambel ausgeführt:

"Die eigentliche Herausforderung, der die Nationen gegenüber stehen, ist die Verwirklichung des Fortschritts. Der Fortschritt vollzieht sich nicht von selbst ... seine Triebkraft ist die Freisetzung der Potentiale an schöpferischen und kreativen Gaben unseres Volkes, das für sich in Anspruch nehmen kann, zu allen Zeiten allein durch Arbeit seinen Beitrag zu seiner zivilisatorischen Aufgabe für sich und die Menschheit erbracht zu haben."

Demnach, so das Gericht, sind die vorgenannten Verfassungsbestimmungen nicht als bloße Leistungsansprüche gegenüber dem Staat zu verstehen. Vielmehr komme in ihnen zum Ausdruck, daß die Arbeit Grundlage für die Teilhabe am Gemeinwesen sei:

"Die Präambel der Verfassung sieht vor, daß die ständige Entwicklung der Lebensverhältnisse im Land einen weiten Weg und unermüdliche Arbeit erfordert, verbunden mit einer Freisetzung von Energie und Kapital der Massen. Es gibt keinen anderen Weg, an Zivilisation und Menschlichkeit teilzuhaben, außer durch Arbeit."²¹

Dabei ist es gerechtfertigt, so der VerfGH, die Entlohnung der Arbeit an der Leistung des einzelnen auszurichten:

"Die Präambel der Verfassung betont den Wert des einzelnen ... unter Bezugnahme auf seine Arbeit. Der Kampf um die Freiheit erfordert eine aktive Rolle des Bürgers bei deren Verwirklichung. Ausgehend davon, daß sich politische Freiheit und wirtschaftliche Frei-

²¹ *Ibid.*, 13.

heit gegenseitig ergänzen, ist die Arbeit ... ein Weg zur Befreiung der Nation und der Bürger. Folglich ist es nicht zulässig, ohne [ökonomische] Ratio Entgelt zu gewähren."²²

Die "sozialistischen" Teilhaberechte werden vom VerfGH so im Lichte einer an den Prinzipien der Marktwirtschaft orientierten Verteilungsgerechtigkeit neu interpretiert: Aus dem Grundsatz der "Teilhabe für alle" wird "Kein Lohn ohne Arbeit". Eine "leistungsabhängige" Entlohnung, wie sie das Gesetz über die Umstrukturierung und Privatisierung von Staatsunternehmen einzuführen ermöglicht, entspricht folglich dem Geist der Verfassung.

V.

Mit der vorliegenden Entscheidung des VerfGH ist in Ägypten die Wende von einer "sozialistischen" zu einer marktwirtschaftlich orientierten, liberalen Wirtschaftsverfassung vollzogen: Die Rolle des Staates beschränkt sich darauf, den Rahmen für privatwirtschaftliche Initiative zur Verfügung zu stellen. Die Teilhabe des einzelnen am Volkseinkommen richtet sich nach seiner individuellen Arbeitsleistung.

Dieser Wandel wurde nicht durch eine Entscheidung der verfassungsgebenden Gewalt, sondern durch die Rechtsprechung herbeigeführt: Mit Hilfe einer "offenen" Verfassungsinterpretation hat der VerfGH die überkommenen "sozialistischen Prinzipien" der Verfassung im Lichte der neuen, "marktwirtschaftlichen Realitäten" ausgelegt; die Bestimmungen der Verfassung, so das Gericht, legen keine bestimmte Ordnung fest, die gelebt werden muß. Vielmehr ist deren Sinngehalt im Hinblick auf die sich wandelnden Lebensverhältnisse immer wieder von neuem zu konkretisieren. Dabei wird in Kauf genommen, daß eine solche Auslegung mit dem Wortlaut der Verfassung kaum zu vereinbaren ist und auch dem Willen des historischen Verfassungsgebers nicht entsprechen dürfte.

Ausschlaggebend für die Entscheidung des VerfGH dürfte dabei nicht ausschließlich die liberale Grundeinstellung des Gerichts²³ gewesen sein, sondern vielmehr auch die Einsicht in die Unumgänglichkeit der Strukturanpassungsmaßnahmen. Zwar stößt die Privatisierungspolitik derzeit innenpolitisch vielfach auf Widerstand. Von der Transformation zur Marktwirtschaft haben nicht alle in gleichem Umfang profitiert; gerade die Arbeitnehmer der vormaligen Staatsbetriebe befürchten den ökonomischen und sozialen Abstieg durch den Verlust ihrer sicheren und trotz schlechter Bezahlung angesehenen Arbeitsplätze.²⁴ Langfristig gesehen ist die Privatisierung der Staatsunternehmen jedoch unumgänglich:

²² *Ibid.*, 14.

²³ Diese zeigt sich insbesondere in der Rechtsprechung zu Grundrechtsfragen. Hierzu z.B. El-Morr, *The Supreme Constitutional Court of Egypt and the Protection of Human Rights*, in: Mallat (Hrsg.), *Islam and Public Law*, London/Dordrecht/Boston, 1993, 229–260, sowie die Rechtsprechungsübersicht in Boyle/Sherif (Hrsg.), *Human Rights and Democracy: The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt*, London/Den Haag/Boston, 1996, 231–280.

²⁴ Vgl. Posusney, *Labor and the State in Egypt*, New York, 1997, Kap. 5.

Der öffentliche Sektor gilt als ineffizient, seine Dominanz als Haupthindernis für eine grundlegende Reform der Wirtschaft. Eine Aussetzung des Privatisierungsprogramms hätte einen schweren Rückschlag für den wirtschaftlichen Reformprozess bedeutet.

Summary²⁵

Market Economy under a Socialist Constitution?

Constitutional Aspects of the Privatization of Public Enterprises in Egypt
(S.C.C., case no. 7/16, 1.2.1997)

Since the early 1990s, the Egyptian government has pursued an ambitious privatization policy. The sale of public enterprises is one aspect of a comprehensive structural adjustment program which aims at transforming the Egyptian economy, up to the present day shaped by several decades of state capitalism, into a market economy. The program of economic reform is accompanied by far-reaching legislative activity in the field of commercial and economic law. The economic principles of the Egyptian constitution (enacted 1971, amended 1980), however, have not been altered. Art. 4 of the constitution provides that "the economic foundations" of the state are a "socialist-democratic system."

The Egyptian Supreme Constitutional Court (S.C.C.) dealt with the tensions arising from transformation to a market economy under a "socialist" constitution in a ruling rendered on 1 February 1997 concerning the constitutionality of law no. 203/1991 which governs the reform and privatization of the public sector. The plaintiff, a former public sector employee, claimed that the privatization of public enterprises violates the "socialist" economic principles enshrined in the constitution. The S.C.C., however, dismissed the action. The court held that the Egyptian constitution does not provide for a specific economic system. The provisions of the constitution, moreover, must be interpreted in the light of the overarching goal of achieving "development". Economic growth, the Court emphasized, depends on private investment. The function of public investment, in turn, is to pave the way for private investment. This, the court proceeds, also allows for the privatization of public sector enterprises, as this constitutes an indispensable source of public revenue.

The present case represents a turning point away from a "socialist" towards a "liberal" economic constitution. This turn, however, was not brought about through a constitutional amendment, but through the S.C.C., which re-interpreted the "socialist" economic principles of the Egyptian constitution in the light of "liberal" economic thought.

²⁵ Summary by the author.

