

Mirjam Edel

## Sicherheit über alles?

### Kontinuität und Wandel in Ägyptens Repressionsstrategien und Sicherheitsdiskurs unter al-Sisi\*

#### 1. Ägyptens staatliche Repression und Sicherheitsdiskurse

Von Nasser über Sadat und Mubarak bis hin zu al-Sisi lassen sich an Ägyptens autoritärem Regime verschiedene Wandlungsprozesse, sogenannte »changes in regime«<sup>1</sup>, beobachten. Neben der Rolle von Ideologie – Stichwort arabischer Sozialismus –, In- und Exklusion verschiedener Elitenamente oder der Rolle pseudo-demokratischer Institutionen wie Wahlen und Parteien hat sich auch die Gestaltung des öffentlichen Raums verändert: »periods of decompression have alternated in Egypt with periods of compression or recompression, openings with closures, limited liberalization with de-liberalization«.<sup>2</sup> So waren beispielsweise die Jahrzehnte vor dem Militärputsch und der Machtübernahme Nassers 1952, die 80er Jahre, sowie die Zeit zwischen Mubaraks Abtreten und dem Militärputsch im Juli 2013 von Pluralisierung und gesellschaftlichen Aufbrüchen geprägt.

Nachdem insbesondere während des letzten Intermezzos – dem ›Arabischen Frühling‹ – Hoffnungen auf und erste Ansätze für einen Übergang von Liberalisierung in eine Demokratisierungsphase zu erkennen waren, kam es seit Juli 2013 zu einer deutlichen Verengung des öffentlichen politischen Raums, die gegenüber Mubaraks Regierungszeit eine Verschärfung darstellt. Die beiden Menschenrechtsorganisationen Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) und Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS) formulieren es in Hinblick auf Verurteilungen drastisch: »the last two years have seen the most extreme convictions in Egypt's modern history«<sup>3</sup>. Verschlep-

\* Die Autorin dankt Thomas Altmeyen, Maria Josua und dem/der anonymen Reviewer/in für wertvolle Hinweise und kritische Anmerkungen sowie Holger Zapf, Nadia El Ouerghemmi, Thomas Demmelhuber und den Teilnehmenden des Panels »A threat to security? Discursive (de-)legitimations of democratic transition in the Arab world«, veranstaltet von der Themengruppe »Transkulturell vergleichende Politische Theorie« beim DVPW-Kongress 2015 in Duisburg, für die inspirierende Diskussion.

1 Holger Albrecht, / Oliver Schlumberger, »Waiting for Godot: Regime Change without Democratization in the Middle East«, in: *International Political Science Review* 25, Nr. 4 (2004), S. 371-392.

2 Eberhard Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, London/New York, S. 177.

3 EIPR/CIHRS, »The New Counterterrorism law. Another blow to the constitution, encourages extra judicial killing«, August 2015.

pungen, Folter und ein deutlicher Zuwachs politischer Gefangener, denen zum Teil Prozesse vor einem Militärgericht oder Todesurteile drohen, sind an der Tagesordnung, flankiert von restriktiven Terrorismus-, Medien-, und Demonstrationsgesetzen.

Der Anstieg repressiver Maßnahmen in Ägypten wurde und wird von einem offensiven Sicherheitsdiskurs begleitet, der in Teilen ebenfalls eine neue Qualität zu besitzen scheint. Nicht nur werden Sicherheitsaspekte eindeutig über andere politische Ziele erhoben, es lässt sich auch eine dezidierte Feindbildkonstruktion und eine Terrorismus-Rhetorik beobachten. Diese knüpft im ägyptischen Kontext zwar an vorherige Rhetoriken an, wirft aber die Frage auf, inwieweit sie in dieser Form und Intensität eine Veränderung gegenüber vorherigen Phasen darstellt. Der feindliche Diskurs richtet er sich zu großen Teilen gegen Muslimbrüder und Islamisten im Allgemeinen, also jene Akteure, die auch von den tatsächlichen Repressionen stark betroffen sind. Andere oppositionelle Gruppen, Journalisten und Blogger sind ähnlich starken Repressionen ausgesetzt, jedoch werden diese wesentlich seltener und indirekter rhetorisch begleitet.

Wir scheinen es hier mit zwei zum Teil eng zusammenhängenden Phänomenen zu tun zu haben: dem Reden über Sicherheit und über die Beschränkung von Freiheiten auf der einen und der Umsetzung physischer und psychischer Zwangsmaßnahmen auf der anderen Seite. Zunächst einmal sind Sicherheitsdiskurse und tatsächliche Repression zwei sehr unterschiedliche Phänomene. Dies macht eine genauere Verhältnisbestimmung erforderlich.<sup>4</sup> Wie sind Repression und Sicherheitsrhetorik unter al-Sisi ausgestaltet? Wie hängen sie zusammen, und haben sie sich seit Mubarak verändert? Und welche mögliche Erklärungen gibt es für die beobachtbare Ausgestaltung von Repression und Rhetorik?

Die in Ägypten zu beobachtenden Repressionen und Diskurse haben regional und international Auswirkungen auf politisches Handeln und lassen sich zum Teil ähnlich in anderen Ländern wiederfinden. Es erscheint daher vielversprechend, bei der Analyse der ägyptischen Politik nach Mubarak einerseits Diskurse als wesentliche Bestandteile politischer Prozesse ernst zu nehmen und gleichzeitig deren Verknüpfungen mit und/oder Widersprüche zu physisch greifbarem Handeln in den Blick zu nehmen. Aus empirischer, theoretischer wie normativer Sicht gibt es zahlreiche Anhaltspunkte, dass eine solche ganzheitliche Betrachtung insbesondere im Falle von exkludierenden Diskursen und grassierender Repression fruchtbar sein kann.

Im Folgenden werden zunächst einige theoretische Überlegungen vorgestellt, wie Repressionsmaßnahmen mit Sicherheitsdiskursen in Verbindung stehen, bevor die politische Situation seit dem Militärputsch 2013 bis Ende 2015 in den Blick genommen wird. Bei der empirischen Betrachtung werden die derzeit unter al-Sisi vorherrschenden Diskurse und Repressionsformen skizziert, wobei auch historische Zusammenhänge Berücksichtigung finden. Anschließend werden Erklärungsansätze für den be-

4 In den letzten Jahren hat sich die Forschung zu Diskursen vervielfacht und konnte relevante politische Phänomene beleuchten und besser verständlich machen. Gleichzeitig liegt es in der Natur dieser Forschungsstränge (darunter Diskursanalyse, Framing-Ansätze, public diplomacy), dass die Beziehungen zu »harten«, realpolitischen Veränderungen teilweise erst im zweiten Schritt in den Fokus rücken und manches Mal zur Nebensache werden.

obachteten Repressions-Diskurs-Komplex diskutiert. Der Artikel schließt mit einem Ausblick auf wünschenswerte weitere empirische und theoretische Forschung.

## 2. Zum Verhältnis von Repression und politischem Diskurs

### 2.1 Definitiorische Überlegungen

Politische Eliten versuchen auf verschiedenen Wegen, ihre Bevölkerung zu kontrollieren. Zu den zahlreichen Formen sozialer Kontrolle gehören nicht zuletzt Repression<sup>5</sup> und politischer Diskurs<sup>6</sup>. Insoweit sie von Herrschenden bewusst verwendet werden, können sie als zwei Herrschaftsstrategien verstanden werden, die sich allerdings wesentlich in ihren Wirkmechanismen unterscheiden. Politische Diskurse wirken über Sprache und Denken und beeinflussen potentiell Denkmuster und Verhaltensweisen, indem sie Hörern bestimmte Überzeugungen und Annahmen nahelegen. Über einen autoritären Diskurs wird »Einfluss auf die Vorstellungen über legitime politische Prozesse [genommen]«<sup>7</sup>.

Im Gegensatz dazu lassen sich unter politischer Repression Maßnahmen verstehen, die mit bestimmten Mitteln, vornehmlich (der Androhung) physischer Gewalt<sup>8</sup>, Kosten für die Zielperson(en) erhöhen.<sup>9</sup> Repression erscheint durch die unmittelbare Entmachtung oder Behinderung des direkten Objekts zunächst als recht effektive Strategie. Zugleich können wir Repression – ähnlich wie Gewalt<sup>10</sup> – als eine instrumentelle Maßnahme begreifen. Dies impliziert, dass sie eines Ziels bedarf, um (im nicht-normativen Sinn) gerechtfertigt zu sein. Sobald eine repressive Handlung einem Dritten bekannt wird, besteht daher eine latente Notwendigkeit, ein Ziel für den Einsatz des Instruments (= Repression) vorzubringen. Dies heißt nicht, dass Repression stets von einer Rechtfertigung begleitet wäre. Im Gegenteil: Wenn Rechtfertigungen ausbleiben, kann dies manchmal auch eine bewusste Strategie der Terrorisierung und Willkürherrschaft sein.

Doch hat dieses Merkmal von Repression zur Folge, dass häufig legitimatorische Kosten entstehen, da in den Augen von Beobachtern Rechtfertigungen fehlen oder

5 Jennifer Earl, »Political Repression: Iron Fists, Velvet Gloves, and Diffuse Control« in: *The Annual Review of Sociology* 37, S. 261–284.

6 Teun A. Van Dijk, »Structures of Discourse and Structures of Power« in: *Communication Yearbook* 12, S. 18–59.

7 Holger Zapf, »Politik der Angst. Diskursive Demobilisierung am Beispiel des arabischen ›Aufbruchs‹« in: *Zeitschrift für Politik* 63 Nr. 3 (2016), S. 267.

8 Christian Davenport, »State Repression and Political Order« in: *Annual Review of Political Science* 10 (2007), S. 1–23.

9 Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, McGraw-Hill 1978, S. 100. Siehe auch die einschlägige Repressionsdefinition Davenports: »actual or threatened use of physical sanctions against an individual or organization, within the territorial jurisdiction of the state, for the purpose of imposing a cost on the target as well as deterring specific activities«, Davenport, *State Repression and Political Order*, aaO. (FN 8), S. 2.

10 Hannah Arendt, *On Violence*, New York 1970, S. 42.

nicht stichhaltig sind. Diese Kosten sind neben materiellen Kosten ein wesentlicher Grund, warum sich Entscheidungsträger oftmals gut überlegen, ob sie auf Repression zurückgreifen.<sup>11</sup> In vielen Fällen bevorzugen herrschende Eliten Legitimationsstrategien, denn »pure coercion does not seem to be effective over a long period of time«<sup>12</sup> und Repression »can provoke resistance, deplete human and material resources, and reduce political legitimacy at home as well as abroad.<sup>13</sup> In letzter Konsequenz besteht das Risiko extrem hoher Transaktionskosten politischer und ökonomischer Natur, wie z.B. ein Putsch, Massenproteste oder eine internationale humanitäre Intervention.<sup>14</sup>

## 2.2 Die Adressaten von Repression

Es gibt verschiedene Wege, die erwähnten legitimatorischen Kosten von Repression zu reduzieren. Um diese Möglichkeiten systematisch einordnen zu können, ist es hilfreich sich zunächst zu vergegenwärtigen, dass die direkt von Repression Betroffenen nicht notwendigerweise die alleinigen Adressaten der Handlung sind. Vielmehr lassen sich im Groben drei Adressatengruppen von Repressionsmaßnahmen unterscheiden:

(1) Zunächst und zuerst die *direkten Objekte* (Betroffenen) der repressiven Maßnahme. Im Unterschied zu den anderen beiden Adressatengruppen ist diese Person/Gruppe notwendig für das Auftreten von Repression. Entsprechend der Definition ist es die Intention einer repressiven Handlung, das direkte Objekt / die Objekte zu schwächen. Repressionsmaßnahmen lassen sich danach unterscheiden, ob sie die direkten Objekte einschränken (constraining repression) oder sie handlungsunfähig machen

11 Weitere Gründe für oder gegen Repression sind aus Sicht herrschender Eliten Wille, Notwendigkeit, Kapazität und vorhandene Alternativen, siehe Christian Davenport, »State Repression and the Tyrannical Peace« in: *Journal of Peace Research* 44, Nr. 4 (2007), S. 485-504.

12 Francesco Cavatorta, »More than Repression: The Significance of Divide et Impera in the Middle East and North Africa. The Case of Morocco« in: *Journal of Contemporary African Studies* 25, Nr. 2 (2007), S. 187.

13 Christian Davenport, »The Promise of Democratic Pacification. An Empirical Assessment« in: *International Studies Quarterly* 48, Nr. 3 (2004), S. 541; Eva Bellin, »The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective« in: *Comparative Politics* 36, Nr. 2, S. 146. Doch auch wenn argumentiert werden kann, dass Legitimationsstrategien meist weniger negative Nebeneffekte haben, wird Repression auch bei Verfügbarkeit alternativer Strategien eingesetzt: Manchmal sehen Entscheidungsträger Repression als die effektivste Strategie an oder als risikominimierend. Dies kann an der Art der wahrgenommenen Bedrohung liegen. Wenn neuralgische Schwachpunkte und Ressourcen des Regimes angegriffen werden oder Forderungen sehr weitreichend sind, ist Repression besonders wahrscheinlich. Siehe dazu Vincent Boudreau, »Elections, repression and authoritarian survival in post-transition Indonesia and the Philippines« in: *The Pacific Review* 22, Nr. 2 (2009), S. 235; James C. Franklin, »Contentious Challenges and Government Responses in Latin America« in: *Political Research Quarterly* 62, Nr. 4 (2009), S. 708.

14 Jens Rudbeck, / Erica Mukherjee, / Kelly Nelson, »When Autocratic Regimes Are Cheap and Play Dirty. The Transaction Costs of Repression in South Africa, Kenya, and Egypt« in: *Comparative Politics* 48, Nr. 2, S. 151f.

(incapacitating repression).<sup>15</sup> Etwas differenzierter kann unterschieden werden zwischen (a) Einschränkung von individuellen Aktivitäten (z. B. durch Drohanrufe, Zensur von Internet und Medien, Protestgesetze) (b) der Einschränkung von Organisationen (etwa Registrierungshürden, Durchsuchung der Zentrale), (c) (nicht-tödlicher) Ausschaltung, und (d) Eliminierung.<sup>16</sup>

(2) Das *inländische Publikum*. Diese große Gruppe ist nicht homogen und besteht aus verschiedenen Teilgruppen, die eine repressive Maßnahme unterschiedlich wahrnehmen und z. T. auch zu einem anderen Zeitpunkt selbst Objekt einer ähnlichen Maßnahme werden. Wenn Eliten und Sicherheitsorgane bewusst dafür sorgen, dass diese Adressatengruppe von Repressionsmaßnahmen erfährt, so steht dahinter meist der Versuch, sie einzuschüchtern. Ist dies die Hauptintention der Handlung, wird häufig die Bezeichnung »staatlicher Terror« verwendet. In anderen Fällen kann es auch (zusätzlich oder stattdessen) darum gehen, Herrschaft gegenüber einem Bevölkerungsteil zu legitimieren, zum Beispiel durch die Demonstration von »Stärke« oder die Unterdrückung einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppierung. In anderen Fällen, wenn eine Delegitimierung der Herrschaft zu befürchten steht, geht es prioritär darum, das inländische Publikum möglichst weit und lange im Unwissen über Repressionsmaßnahmen zu lassen.

(3) Ähnliches gilt für das *internationale Publikum*. Im Unterschied zum inländischen Publikum ist dieses jedoch in der Regel nicht in der Gefahr, in der Zukunft repressiven Maßnahmen zum Opfer zu fallen, sodass hier nur selten Einschüchterungen, sondern meist Fragen von (De)legitimierung im Vordergrund stehen.<sup>17</sup>

### 2.3 Reduktion von Repressionskosten

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Adressatengruppen wird deutlich, dass sich die Frage, wann Repression welche Legitimationskosten mit sich bringt, daran entscheidet, wie repressive Maßnahmen bei den inländischen und internationalen indirekten Adressaten ankommen. Mehrere Möglichkeiten der Reduktion von Legitimationskosten sind denkbar: Die erste Möglichkeit ist, dass die Maßnahme erst gar nicht

15 Maria Josua, / Mirjam Edel, »To Repress or Not to Repress?« In: *Terrorism and Political Violence* 27, Nr. 2 (2015), S. 289-309.

16 Zudem kann die Zielgruppe genauer bestimmt werden. Um von den direkten Objekten Subtypen zu bilden, könnte zwischen oppositionellen Anführern, aktiver Oppositionsbasis und politisch inaktiver Bevölkerung, oder zwischen verschiedenen Organisationsformen (NGOs, Gewerkschaften, inoffiziellen Bewegungen, etc.) unterschieden werden, vgl. Josua / Edel, To Repress or Not to Repress, aaO. (FN 15).

17 Zuletzt zeigte der Fall des zu Tode gefolterten italienischen Doktoranden Giulio Regeni auf schreckliche Weise, dass selbst die brutalsten Formen von Repression nicht nur Staatsbürger betreffen müssen. Zudem gibt es Fälle, in denen Oppositionelle noch im Exil bedroht werden. Die internationale Dimension von Repression ist in der Forschung noch unterbelichtet und bedarf weiterer konzeptioneller Arbeit, die hier nicht erfolgen kann.

bei den indirekten Zielgruppen bekannt wird. Dieses *Verbergen* von Repression<sup>18</sup> ist allerdings in vielen Fällen nicht möglich, weil die Objekte darüber sprechen oder vermisst werden. Auf diese Weise aufgedeckte Repressionsmaßnahmen bieten erst recht Angriffsflächen – nicht nur, weil sie mit Verschleppungen und psychischen Drohungen besonders hässliche Formen von Repression darstellen, sondern gerade auch, weil ihnen dann in aller Regel das rechtfertigende Beiwerk fehlt. Eine spezielle Form des Verbergens ist die *Auslagerung* von Repression an nicht-staatliche Akteure wie z.B. Kriminelle oder Schlägertrupps, wodurch im öffentlichen Raum sichtbare Handlungen verübt werden können, die aber in geringerem Maße auf herrschende Eliten und den Staatsapparat zurückfallen. Hierdurch können Transaktionskosten verringert werden.<sup>19</sup>

Anders verläuft die Kostenreduktion bei der zweiten Möglichkeit, der *prozeduralen Rechtfertigung* von Repression. Hierbei wird die repressive Vorgehensweise durch eine Regel, in der heutigen Zeit ein schriftlich festgehaltenes Gesetz, legalisiert. Im Allgemeinen kann »Juridifizierung« einem Regime zu prozeduraler Legitimität verhelfen, die auch in autoritären Regimen eine wichtige Ergänzung oder gar ein Ersatz für Output-Legitimität sein kann. Zudem können rechtliche Institutionen in autoritären Kontexten dazu beitragen, Anreize für Wirtschaftsinvestitionen zu schaffen, die staatliche Verwaltung zu disziplinieren, Eliten zusammenzuhalten oder umstrittene Entscheidungen zu delegieren.<sup>20</sup> Speziell auf Repression bezogen verringert eine rechtliche Grundlage die delegitimierenden Kosten einer repressiven Handlung, im Extremfall können sogar – zumindest gegenüber bestimmten indirekten Adressaten – die legitimierenden Aspekte einer solchen Maßnahme gegenüber den delegitimierenden überwiegen.

Eine dritte Möglichkeit ist es, eine repressive Handlung *rhetorisch* zu rechtfertigen, indem verbal oder schriftlich Gründe und/oder Ziele der Repression benannt werden. Sehr unterschiedliche Begründungen sind hier vorstellbar.<sup>21</sup> Ein konservatives Argumentationsmuster ist, Repression sei zur Aufrechterhaltung von (1) *Recht und Ordnung* notwendig. Die Terminologie mag variieren, aber meist fallen die Stichworte Frieden und Stabilität; die Argumentation ist also stark am Status Quo und dessen Erhalt orientiert. Progressiver ist die Rechtfertigung, Repression als notwendig für (2) *erstrebenswerte Veränderungen* zu beschreiben. Die prominentesten Beispiele finden sich im kommunistischen Kontext, wo häufig die Unterdrückung von Kapitalisten und

18 Vgl. »covert repression« bei Jennifer Earl, »Tanks, Tear Gas and Taxes: Toward a Theory of Movement Repression« in: *Sociological Theory* 21, Nr. 1 (2003), S. 44–68.

19 Rudbeck / Mukherjee / Nelson, When Autocratic Regimes are Cheap, aaO. (FN 14).

20 Tamir Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, Cambridge, S. 21ff. Die Stärkung rechtlicher Institutionen in autoritären Regimen kann jedoch ein zweischneidiges Schwert sein, da sie »simultaneously consolidate the functions of the authoritarian state while opening new avenues for activists to challenge regime policy« (ebd., S. 41).

21 Meine Typen rhetorischer Rechtfertigung bauen z. T. auf Überlegungen von der Mehdens auf, der bei politischer Gewalt folgende fünf Rhetoriken unterscheidet: defense, vengeance, morality, unity within the group, necessity for long-term peace. Fred R. von der Mehden, *Comparative Political Violence*, Englewood Cliffs 1973.

Abweichlern im Namen einer besseren Zukunft gerechtfertigt wurde. Drei weitere Rechtfertigungen, die in zahlreichen sozialen Kontexten auftreten, sind (3) *moralische Pflicht* und – insbesondere bei gewaltsamen Auseinandersetzungen mit den Opponenten – (4) *Vergeltung* und (5) *Verteidigung*.

Teile eines Sicherheitsdiskurses stehen also insofern mit politischer Repression in Verbindung, als sie als rhetorische Rechtfertigungen für Repressionsmaßnahmen dienen, die über Reden, Zeitungsartikel u. ä. verbreitet werden. Zudem können auch Inhalte und Strukturen von Gesetzestexten – und damit ein Teil der prozeduralen Rechtfertigung von Repression – als Rhetorik und Diskurs verstanden werden, die die prozedurale Rechtfertigung um ein rhetorisches Element verstärken.

### 3. Al-Sisis Sicherheits- und Terrorismusdiskurs

Seit dem Putsch gegen Muhammed Mursi am 3. Juli 2013 lässt sich ein starker Fokus auf Sicherheit beobachten, der sich insbesondere auf die Notwendigkeit einer Bekämpfung von ›Terroristen‹ stützt. Im Folgenden wird anhand von Reden Al-Sisis dieser Terrorismusdiskurs nach internationalen und inländischen Adressaten unterteilt beleuchtet.

#### 3.1 Diskurs gegenüber inländischem Publikum

Terrorismus wird von al-Sisi im nationalen Diskurs als beherrschendes Thema gesetzt. Dies wird beispielsweise in seiner im Fernsehen ausgestrahlten Rede vom März 2014 deutlich, in der er seine Entscheidung, als Präsidentschaftskandidat anzutreten, begründete. Das Ende seiner Rede soll hier der Anschaulichkeit halber in Gänze in der offiziellen Übersetzung des ägyptischen Militärs zitiert werden:

»[...] My fellow citizens! We are threatened by the terrorists ... by parties who seek the destruction of our life, safety and security. It is true this is my last day in uniform but I will fight every day for Egypt free of fear and terror ... not only Egypt but the whole region... I repeat what I have said before ›we'd rather die before Egyptians are terrorized‹. Finally, I will speak about hope... hope that is the outcome of hard work ... hope that is the security and stability. Hope is the dream to usher Egypt to its leading place in the world. It is the dream to restore its strength, power and influence and teach the world as it did before.

I cannot make miracles. Rather, I propose hard work and self-denial. And know that if I am granted the honour of the leadership, I promise that we together, leadership and people, can achieve stability, safety and hope for Egypt.

God bless Egypt and its glorious people. Thank you.«

Dass al-Sisi diese Rede, die als Bewerbungsrede für das Präsidentenamt fungiert, mit einem starken Fokus auf Terrorismus enden lässt, ist exemplarisch für das gesamte Framing seiner Politik. Es wird dabei zunächst über den Begriff Terrorismus das Bild

eines negativen ›Anderen‹ aufgebaut.<sup>22</sup> In diesem – und nur diesem – Sinne ähnelt die derzeit in Ägypten praktizierte Verwendung des Terrorismusbegriffs der früherer Jahre, als ebenfalls das Bild eines ›anderen‹, nämlich das des Zionismus, aufgebaut wurde.<sup>23</sup> Erst Anfang der 90er Jahre tauchte der Begriff ›Terrorismus‹ im Kontext der Bekämpfung von Islamisten auf; unter Nasser waren die Begrifflichkeiten noch ›politische Gewalt‹ (*ʿunf siyāsī*) o. ä. gewesen. Damals wie heute werden vor diesem Hintergrund dann Freiheitsbeschränkungen implizit und explizit gerechtfertigt. Explizit insofern, als der Terrorismusdiskurs jenseits der rein sprachlichen Ebene auch auf prozeduraler Ebene seinen Niederschlag findet, nämlich bei der Begründung von freiheitsbeschränkender Gesetzgebung. Über 30 Jahre nach Einführung der Notstandsgesetzgebung scheint die al-Sisi-Regierung diese Rechtfertigung der Freiheitsbeschränkung endgültig gegen eine andere ausgetauscht zu haben. Die Ersetzung der Notstandsgesetze durch Antiterrorgesetze war bereits seit den Präsidentschaftswahlen 2005 von Mubarak und Angehörigen der National Democratic Party (NDP) immer wieder diskutiert worden.<sup>24</sup> Nachdem eine weitere Verlängerung des noch von Mubarak bis Mai 2012 verlängerten Ausnahmezustands angesichts öffentlichen Widerstands zu kostspielig gewesen wäre, kam es tatsächlich zu einem Umschwenken auf Antiterrorgesetze. Am 15.8.2015 erließ al-Sisi per Dekret ein neues Antiterrorgesetz. Bereits im April 2014 wurde die Muslimbruderschaft offiziell zu einer terroristischen Organisation (*munazzama irhābīya*) erklärt, nachdem sie schon zuvor eine ›verbotene‹ (*mahzūra*) Organisation gewesen war.

Im Allgemeinen ist die politische Rhetorik al-Sisis von drei grundlegenden Themen geprägt: nationale Größe – verstanden als ein Bestandteil der Vergangenheit, der wieder erreicht werden soll –, sozioökonomische Entwicklung, sowie Sicherheit und Stabilität. Hinzu kommen oft genannte Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, insbesondere Terrorismusbekämpfung und harte Arbeit. Wie gerade dargestellt, kann die Sicherheits- und Terrorthematik dabei als prioritär verstanden werden.

### 3.2 Diskurs gegenüber internationalen Adressaten

Inzwischen dominiert Terrorismus auch den Diskurs auf internationaler Ebene. Dies zeigt eine Analyse ägyptischer Reden vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Durch Al-Sisis Rede vom 28.9.2015 ziehen sich die Begriffe Terrorismus und Extremismus als Hauptthema durch, während Begriffe wie Freiheit und Demokratie

22 Inwieweit sich das im Diskurs Skizzierte in Teilen in der Realität wiederfindet, und/oder ob al-Sisi und andere Militärs aus einer ernsthaft empfundenen Bedrohungswahrnehmung heraus handeln, ist für die hier vorgenommene Analyse weitgehend unwichtig, solange der Diskurs zumindest *auch* instrumentell eingesetzt wird. Dies ist eindeutig der Fall.

23 Sarah Tonsy, »Terrorism and Egypt's Current Political Discourse«, unveröffentlichtes Manuskript, 2016.

24 Holger Albrecht, *Raging Against the Machine. Political Opposition under Authoritarianism in Egypt*, Syracuse 2013, S. 154.



an keiner Stelle der Rede bzw. nicht im Kontext der ägyptischen Innenpolitik auftauchten.

Nachdem über den Großteil der Rede Terrorismusproblematiken und deren Bekämpfung behandelt wurden, ergänzt al-Sisi: »We, in Egypt, realize the importance of other factors, in addition to defeating terrorism and extremism, to achieve stability and comprehensive development.«<sup>25</sup> Jene anderen Faktoren werden dann aber nur sehr vage erwähnt, indem das Bild eines langen Pfades verwendet wird, der beschriftet werden muss, um eine »moderne Nation« zu werden: Parlamentswahlen, gesellschaftliches Verlangen nach Freiheit, Würde und sozialer Gerechtigkeit sowie nachhaltige Entwicklung. Al-Sisi stilisiert in der Rede also Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zum ersten, entscheidenden Schritt für das Erreichen von Stabilität und Entwicklung.

In seiner ersten Rede vor der UN-Vollversammlung 24.9.2014 findet sich eine sehr ähnliche Wortwahl. Ein Unterschied besteht darin, dass er darin noch mehrmals die Begriffe demokratisch, Demokratie und Freiheit verwendet und auf Ägypten bezieht.

Ein besonderes Anliegen scheint al-Sisi sein »HAND«-Programm (Hope and Action for a New Direction) zu sein, das er sowohl bei der UN-Vollversammlung, als auch bei anderen internationalen Konferenzen vorstellt und das sehr prominent auf seiner offiziellen Homepage aufgeführt wird. Dieses Programm strebt laut Beschreibung eine proaktive Terrorismusbekämpfung mithilfe einer anti-extremistischen Bildung und Anleitung der Jugend an.<sup>26</sup>

Die skizzierte, sehr einseitige Fokussierung auf Terrorismus und Extremismus gegenüber internationalen Akteuren ist eine zentrale Neuerung in Ägyptens Politik. Auf der Handlungsebene wurde zwar schon in den 90er Jahren der Kampf gegen Islamisten als Kampf gegen Terroristen verstanden. So wurde 1992 im Kontext des Kampfes gegen militante wie nicht-gewaltsame Islamisten und Muslimbrüder das Gesetz Nr. 97 verabschiedet, das erstmalig den Begriff »Terrorismus« (*irhāb*) in die ägyptische Gesetzgebung einführte.<sup>27</sup> Die als »terroristisch« eingestuften Akte wurden schon in diesem Gesetz sehr weit gefasst und schlossen alle Arten der Anwendung von Gewalt sowie Gefährdung der öffentlichen Ordnung ein. Nach den Bombenangriffen auf das World Trade Center im Jahr 1993 arbeiteten die USA und Ägypten eng in der Terrorismusbekämpfung zusammen.<sup>28</sup>

Die internationale Gemeinschaft fungierte damals jedoch nur am Rande als Adressat für diesen Fokus auf Terrorismusbekämpfung. Stattdessen rückte damals sehr allgemein die Bedeutung von Frieden, Entwicklung, sowie von Sicherheit und Stabilität in den Vordergrund. Beispielsweise verwendete der langjährige Außenminister Amr

25 Abdel Fattah Al-Sisi, Statement by the President of the Arab Republic of Egypt Before the 70th Session on the General Assembly At the United Nations, United Nations, 28.9.2015.

26 State Information Service, »Hope and Action for a New Direction initiative«, 1.10.2015, <http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=4343> (Stand: 18.2.2016).

27 Kienle, A Grand Delusion, aaO. (FN 2), S. 94.

28 Jason Brownlee, *Democracy Prevention: The Politics of the U.S.-Egyptian Alliance*, New York 2012, S. 44.

Moussa in seiner UN-Rede 1994 – also zu einer Zeit, als die gewaltsame Auseinandersetzung mit Muslimbrüdern und dschihadistischen Gruppierungen im eigenen Land bereits in vollem Gange war – die Begrifflichkeit Terroristen/Terrorismus nur ein einziges Mal, und zwar im für Ägypten ›klassischen‹ Kontext von Zionismus und Nahostkonflikt. Dagegen fielen in Moussas Rede die Begriffe Frieden, Entwicklung und Sicherheit jeweils deutlich über ein Dutzend Mal. Kontinuierlich zieht sich dagegen durch, dass auch in dieser Rede die Themen Freiheit und Liberalität – wie dann auch in späteren Jahren der Mubarak-Regierung und bis hin zu al-Sisi 2015 – fehlten. Grob zusammengefasst lässt sich auf internationaler Ebene eine Verschiebung der Rhetorik von Nasser – (Freiheit (von Fremdbeherrschung), Frieden, Entwicklung, Einheit) über Mubarak (Frieden, Sicherheit) bis zu al-Sisi (Terrorismusbekämpfung, Entwicklung) feststellen.

#### 4. Repression in Ägypten unter al-Sisi

Jenseits aller diskursiven Fragen hat sich in Ägypten dem allgemeinen Eindruck nach die Repression von Regimegegnern gegenüber den letzten Jahren der Mubarak-Regierung verschärft. Um eine fundierte Aussage darüber treffen zu können, wie und in welchem Maße tatsächlich Veränderungen beim Umgang mit den direkten Adressaten vorliegen, wurden die ägyptischen Repressionsmaßnahmen anhand bestimmter Vergleichsmomente analysiert. Unter Rückgriff auf die vorherigen konzeptionellen Überlegungen wird im Folgenden dargestellt, welche Art von Repression gegen welche direkten Objekte angewandt wird und wann diese Maßnahmen von Rechtfertigungen begleitet werden.

##### 4.1 Formen und Adressaten

Erstens werden auf verschiedene Art und Weise *Individuen eingeschüchtert*. So wird latent die gesamte Bevölkerung eingeschränkt, indem neue Gesetze per Dekret erlassen wurden. Das im November 2013 erlassene Protestgesetz besagt, dass jegliche kollektive Aktion sieben Tage im Voraus angekündigt werden muss, was faktisch einem Demonstrationsverbot gleichkommt. Die 2014 in Kraft getretene neue Verfassung erlaubt in Artikel 71 Zensur in Zeiten »genereller Mobilisierung« und das im August 2015 Antiterrorgesetz droht im Falle von falscher Berichterstattung zu Militäroperationen mit hohen Geldstrafen und Jobverlust. Konkret werden individuelle Mitglieder der Muslimbrüder, andere politische Aktivisten und Journalisten verbal eingeschüchtert, physisch angegriffen, mit Reiseverbot belegt, oder in Abwesenheit verurteilt.<sup>29</sup>

Zweitens hat sich bei der *Beschränkung von Organisationen* die rote Linie verschoben. Auch wenn bislang noch davor zurückgeschreckt wurde, ein neues, bereits andis-

29 Freedom House, Freedom of the Press 2015, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/egypt> (Stand: 20.2.2016).

kutiertes NGO-Gesetz zu erlassen, hat der Druck auf die Zivilgesellschaft deutlich zugenommen. Büros von Menschenrechtsorganisationen werden durchsucht oder Prozesse gegen sie eröffnet, oftmals vor dem Hintergrund fehlender Registrierungen oder Finanzierung aus dem Ausland.<sup>30</sup> Das NGO-Gesetz von 2002, das NGOs dem Ministerium unterstellen lässt, wird restriktiver und konsequenter angewandt als in der Vergangenheit. Wie in der Vergangenheit ist also letztlich die Ausgestaltung der Praktiken mindestens so wichtig wie die der gesetzlichen Grundlagen.<sup>31</sup>

Die beiden eben genannten Formen – einschränkende und einschüchternde Repressionsmaßnahmen – sind in Ägypten nahezu omnipräsent, richten sich gegen einen Großteil der Bevölkerung und können zu einem guten Teil als generelles Merkmal von autoritären Staaten angesehen werden.<sup>32</sup> Die zwei verbleibenden Repressionstypen, Ausschaltung und Eliminierung, zielen hingegen auf aktive Oppositionelle ab, jedoch auch auf weniger prominente, wie z. B. der Fall der Verschleppung von Esra Al-Taweel zeigt. Daran zeigt sich, dass nicht nur die Strukturen der Opposition auf direktem Wege geschwächt, sondern auch indirekt andere (potentielle) Unterstützer eingeschüchtert werden sollen.

Drittens sind Festnahmen für die in Ägypten herrschenden Eliten das Mittel erster Wahl für sowohl temporäres wie dauerhaftes ›Ausschalten‹ politischer Opponenten. Dabei findet sich häufig das Muster, dass Personen zunächst keinen Prozess bekommen, sondern in Administrativhaft genommen werden – eine Methode, die bereits in den 90ern verbreitet war. Für den Zeitraum von 1991 bis 1996 sind knapp 8000 Fälle dokumentiert, von denen etwa 90% gefoltert wurden.<sup>33</sup> Im Vorfeld von angekündigten Protesten erfolgen häufig kurzzeitige Festnahmen.<sup>34</sup> Neu im ägyptischen Kontext ist die starke Zunahme von Verschleppungen, deren Zahl in einem hohen dreistelligen Bereich liegen dürfte.<sup>35</sup>

Seit während der Übergangsherrschaft des Obersten Rats der Streitkräfte (SCAF) zwischen 28. Januar und 29. August 2011 über 11879 Menschen vor Militärgerichtshöfen gestellt worden waren – mehr als während Mubaraks gesamter 30-jähriger Herrschaft –, bleibt die Zahl der dort angeklagten Zivilisten weiterhin hoch; 2015 waren es über

30 Mohamed Lotfy, »Egypt's courageous few fighting for human rights«, Amnesty International, 22.1.2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/egypts-courageous-few-fighting-for-human-rights/> (Stand: 20.2.2016).

31 Kienle, A Grand Delusion, aaO. (FN 2), S. 13f.

32 Josua / Edel, To Repress or Not to Repress, aaO. (FN 15), S. 304f.

33 Moustafa, The Struggle for Constitutional Power, aaO. (FN 20), S. 176.

34 Vergleichsweise(!) wenige Festnahmen gibt es bei Arbeitern. Hier versucht die Regierung überwiegend mithilfe anderer Herrschaftsstrategien wie Kooptation zu kontrollieren. Wenn Repression verwendet wird, so handelt es sich meist um einschränkende Repression – z. B. ein restriktives Streikrecht oder die Auflösung von Protesten.

35 Human Rights Watch, »Egypt: Dozens Detained Secretly. National Security Officers Operating Outside the Law«, 20.7.2015, <https://www.hrw.org/news/2015/07/20/egypt-dozens-detained-secretly> (Stand: 20.2.2016); Jannis Grimm, »Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft. Staatliche Gewalt, Verengung des öffentlichen Raums und außergesetzliche Verfolgung«, SWP-Aktuell 60, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Juli 2015.

3,000.<sup>36</sup> Verkürzte Prozesse an außerordentlichen Gerichtshöfen haben eine lange Geschichte in Ägypten: Schon in den frühen 50er Jahren waren verschiedene Gerichtshöfe eingerichtet worden, an denen loyale Regimeunterstützer, in der Regel mit militärischem Hintergrund, schnelle Urteile fällten, gegen die keine Berufung eingelegt werden konnte. Dazu gehörten der Revolutionsgerichtshof (*maḥkamat al-taura*) 1953 und die Volksgerichte (*maḥākim aš-šaʿb*) 1954.<sup>37</sup> Was sich über die Zeit hinweg unterscheidet, ist vor allem die Nutzung solcher außerordentlichen Gerichtshöfe: Nach Beginn der Herrschaft Nassers nahm ihre Rolle zwischenzeitlich ab. In den 90er Jahren dann wurden knapp 1000 Zivilisten vor Militärgerichtshöfen verurteilt und 71 Todesurteile vollstreckt.<sup>38</sup>

Viertens treten unter al-Sisi vermehrt tödliche Formen von Repression auf. Nach Angaben des eher regimennahen National Council for Human Rights (NCHR) wurden zwischen Sommer 2013 und Ende 2014 mehr als 1900 Zivilisten getötet, darunter auch 550 Personen ohne islamistischen Bezug. Die tatsächliche Zahl liegt sicherlich höher. Zudem wurden Hunderte Todesurteile gegen Muslimbrüder gefällt, wenn auch bislang nicht vollstreckt.

#### 4.2 Ver- oder Entrechtlichung von Repression?

Wann und wie werden Repressionen gerechtfertigt? Was prozedurale Rechtfertigungen betrifft, lässt das Erlassen einer Vielzahl restriktiver Gesetze einerseits den Rückschluss zu, dass »die Sisi-Administration eine Strategie der Verrechtlichung von Repression« verfolgt.<sup>39</sup> Andererseits kommt es in den Bereichen der besonders harschen Repressionsformen – Ausschaltung und Eliminierung – zu einem Anstieg außergerichtlicher Maßnahmen wie Verschleppungen und Tod durch Schusswaffen oder Folter. Es zeichnet sich also eine Doppelstrategie ab, die einen Großteil der repressiven Handlungen im Sinne von »rule by law«<sup>40</sup> absichert und dabei stärker als Mubarak auf die Judikative setzt, aber andererseits die »incapacitating« Repression in weiten Teilen vor indirekten Adressaten zu verbergen sucht und *nicht* prozedural rechtfertigt.

Repression gesetzlich zu untermauern ist in Ägypten seit geraumer Zeit ein fortlaufend eingesetztes Mittel.<sup>41</sup> Ordnet man die Rolle, die Gesetze in Ägypten spielen, nach gängigen Typologien ein, so liegt eine extrem dünne, widersprüchliche und willkürliche Juridifizierung vor. Zwei Modalitäten von Repression kommen dabei vor: administrative Repression (d.h. rechtliche Grundlage ohne Gerichtsprozess) sowie pauschale,

36 Amnesty International, »Amnesty International Report 2015/16: The state of the world's human rights«, 23.2.2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/2552/2016/en/> (Stand: 20.2.2016).

37 Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power*, aaO. (FN 20), S. 60.

38 Kienle, *A Grand Delusion*, aaO. (FN 2), S. 95.

39 Grimm, *Repressionen gegen Ägyptens Zivilgesellschaft*, aaO. (FN 35), S. 2.

40 Jørgen Möller, / Svend-Erik Skaaning, *Rule of Law. Definitions, Measures, Patterns and Causes*, London 2014, S. 20.

41 Kienle, *A Grand Delusion*, aaO. (FN 2).

quasi-gerichtliche Repression (mit Prozessen, die aber nicht nach rechtsstaatlichen Standards ablaufen).<sup>42</sup> Eine solche Juridifizierung ist für viele autoritär regierte Staaten charakteristisch, es gibt aber durchaus Gegenbeispiele, wie z. B. eine (zwar dünne, rein prozedural verstandene) Rechtsstaatlichkeit im heutigen Singapur,<sup>43</sup> oder aber vorwiegend außergerichtliche Repression, wie unter Argentinien's Militärdiktatur.<sup>44</sup>

Bei der brutalsten Form von Repression – Eliminierung – sind die Grenzen der prozeduralen Rechtfertigung recht eng gesteckt: Zu Tode verurteilt werden nahezu ausschließlich als Terroristen dargestellte Muslimbrüder. Da diese Urteile oftmals in zweiter Instanz in lebenslange Haftstrafen abgemildert werden, scheint es, dass »die Justiz die erste Instanz dazu verwendet, politische Botschaften zu verschicken«<sup>45</sup>. Tatsächliche Tötungen finden auch bei Muslimbrüdern in den meisten Fällen ohne Prozess statt und werden stattdessen als Verteidigung gerechtfertigt: Am 1.7.2015 wurden beispielsweise 13 Muslimbrüder von Sicherheitskräften erschossen. Laut staatlichen Quellen waren Schusswechsel Grund (und rhetorische Rechtfertigung) für die Tötung, während Oppositionelle von einer gezielten Tötung Unbewaffneter ausgehen. Wie sehr die Herrschenden meinen, selbst mit außergerichtlichen Tötungen im »Recht« zu sein, zeigt sich an Aussprüchen des Justizministers im Januar 2016. In einem Interview droht er nicht nur militanten Terroristen, sondern auch friedlichen, zum Teil im Exil lebenden Muslimbrüdern mit Vergeltung:

»If the armed forces took revenge in a swift response, killing or finishing off 40 wrongful terrorist extremists, the armed forces will do everything they can to take revenge – to quench our thirst for revenge. I believe that these virtuous martyrs – I swear that we will only be satisfied to have 400,000 for their sake... I swear by God almighty that, personally, the fire in my heart will not be extinguished unless for each one there's at least 10,000.«<sup>46</sup>

Diese drastische Vergeltungsrhetorik steht in starkem Kontrast zu Reaktionen bei anderen, im Extremfall ausländischen Todesopfern des Sicherheitsapparats. In solchen Fällen wird meist versucht, die Eliminierung geheim zu halten. Oft handelt es sich um Folter mit Todesfolge. Gleichzeitig kann vermutet werden, dass das Bekanntwerden von Folteropfern dennoch z. T. bewusst in Kauf genommen oder gar aktiv herbeigeführt wird, da derlei Vorfälle – insbesondere, wenn die Opfer zu gewissem Grad als

42 Robert Barros, »Courts Out of Context« in: Tom Ginsburg / Tamir Moustafa (Hg.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge 2008, S. 168.

43 Gordon Silverstein, »Singapore: The Exception That Proves Rules Matter« in: Tom Ginsburg / Tamir Moustafa: *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, 73-101.

44 Anthony W. Pereira, *Political (In)Justice. Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh 2005.

45 Karim Garhawy, »Alltag Todesstrafe«, taz.de, 28.4.2014, <http://www.taz.de/!5043446/> (Stand: 20.2.2016.).

46 Sarah Leah Whitson, »Egypt: Condemn Justice Minister's Hate Speech. Suggested Mass Killing of Brotherhood Supporters«, Human Rights Watch, 8.2.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/02/08/egypt-condemn-justice-ministers-hate-speech> (Stand: 20.2.2016).

›willkürlich‹ gewählt gelten können – zur Abschreckung und Terrorisierung und damit zur Kontrolle der Bevölkerung beitragen können.

Nicht-tödliche Repression liberaler Opposition und Medienvertreter wird in vielen Fällen rhetorisch gerechtfertigt, indem ihnen vorgeworfen wird, Nation und Ordnung insbesondere wegen Mithilfe zu Terror zu bedrohen. Der Frame ›Terrorismus‹ wird also möglichst so weit ausgedehnt, dass alle Repressionsopfer darunterfallen (können). Auch bei der Veröffentlichung von Gefangenenzahlen im Land unterscheidet sich die Mitteilungsfreude der Herrschenden je nach Art der Gefangenen: Während das Innenministerium offizielle Zahlen zu inhaftierten ›Terroristen‹ herausgibt – im Jahr 2015 waren es nach dessen Angaben 12.000 Personen –, wird die Zahl politischer Gefangener insgesamt, die von NGOs auf 41.000 geschätzt wurde, von Außenminister Samed Shukry als Lüge bezeichnet.<sup>47</sup>

### 5. Erklärungsversuche

Es drängt sich die Frage auf, warum sich in Ägypten die gerade dargestellten Ausformungen von Unterdrückung finden – und nicht etwa andere. Für Länderexperten mag dies erst einmal trivial oder zweitrangig erscheinen, doch ein Blick in andere Länder verrät, dass Repression sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann und die in Ägypten vorherrschende oberflächliche und z. T. reaktive Verrechtlichung bei Weitem nicht der einzige Umgang mit (potentieller) Opposition ist. Warum also *diese* Repression?

Die Literatur zu Repression schlägt verschiedene Erklärungsansätze vor, darunter die Bedrohungswahrnehmung der Entscheidungsträger,<sup>48</sup> staatliche Kapazitäten,<sup>49</sup> den Regime-Subtyp<sup>50</sup> und historische Beziehungen zwischen staatlichen Eliten, insbesondere zwischen Militär und Justiz<sup>51</sup>. Ohne den Anspruch auf eine umfassende Ursachenanalyse zu erheben, wird die ägyptische Repression im Folgenden im Licht dieser Erklärungsvorschläge betrachtet.

#### 5.1 Bedrohungswahrnehmung

Bei der Frage, warum die ägyptische Repression stärker gegen gewisse Personengruppen gerichtet sind als gegen andere, liegen die Antworten in großen Teilen auf der Hand: Nach Wahrnehmung des Militärs stellen die Muslimbrüder die größte Bedrohung dar. Ein Teil dieser *Bedrohungswahrnehmung* entspringt einer objektiv nachvollziehbaren Bedrohungslage: Nach der Regierungszeit Mursis waren die ohnehin gut or-

47 Ahram Online, »Reported number of political prisoners is a ›lie‹: Egypt's foreign minister«, 9.2.2016, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/187111/Egypt/Politics-/Reported-number-of-political-prisoners-is-a-lie-Eg.aspx> (Stand: 20.2.2016).

48 Davenport, *The Promise of Democratic Pacification*, aaO. (FN 13).

49 Lucan A. Way, / Steven Levitsky, »The Dynamics of Autocratic Coercion after the Cold War« in: *Communist and Post-Communist Studies* 39, Nr. 3 (2006), S. 387-410.

50 Davenport, *State Repression and the Tyrannical Peace*, aaO. (FN 11).

51 Pereira, *Political (In)Justice*, aaO. (FN 44).

ganisierten Muslimbrüder mit ihrer Partei der natürliche Gegner und die gesellschaftliche Gruppe, die zur Festigung der neuen Machtbalance zu unterdrücken war. Vor diesem Hintergrund ist teilweise auch der generelle Anstieg der Repression zu sehen, wie er häufig nach unfreiwilligen (teilweisen) Regimewechseln auftritt.<sup>52</sup> Auch vermehrte Anschläge, also gewaltsame Taktiken von einer Minderheit der Opponenten, vergrößern die Bedrohung. Ein anderer Teil ist eher dem subjektiven Bild geschuldet, welches viele ägyptische Offiziere von den Muslimbrüdern, auch aufgrund einer gewissen Konfliktgeschichte, haben. Jenseits dessen vergrößern auch die seit 2011 erhöhte Mobilisierung anderer oppositioneller Gruppierungen und Erinnerungen an das im Jahr 2011 demonstrierte Potential für Massenproteste die Bedrohungswahrnehmung.

Es scheint also auch in Ägypten die gesetzmäßige Beziehung »je größer die Bedrohungswahrnehmung, desto mehr Repression« zu gelten. Jedoch stößt diese Erklärung an ihre Grenzen, wenn es um Details jenseits des allgemeinen Repressionsniveaus geht. So ist es eine interessante Frage, warum verschiedene Gruppierungen in unterschiedlicher Form unterdrückt werden.

## 5.2 Kapazitäten

Für Repression müssen die entsprechenden Mittel und Ressourcen zur Verfügung stehen. Insgesamt sind hierfür in Ägypten wesentliche finanzielle und strukturelle Voraussetzungen gegeben: Indem die Regierung ihre Bedeutung für die Stabilität in der Region und für eine friedliche Lösung des Nahostkonflikts stets hervorhebt, hat sie sich über Jahrzehnte als wichtiger Alliierter der USA etabliert und erhält entsprechend 1,3 Mrd. Dollar Militärhilfe jährlich. Unterstützung kommt, zuletzt verstärkt, auch von Saudi-Arabien und anderen Golfstaaten.

Der ägyptische Staat hat aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert viele Institutionen geerbt, die bis heute die Repressionskapazitäten und -präferenzen der herrschenden Eliten beeinflussen. Zum Beispiel waren bereits im 19. Jahrhundert Gefängnisstrafen die hauptsächliche Form der Bestrafung in Ägypten, die der Vergeltung und Abschreckung dienen sollte.<sup>53</sup> Zugleich ist Ägypten im heutigen weltweiten Vergleich das Land, in welchem Daten des European Institute for Crime Prevention and Control (EICPC) zufolge im Verhältnis zu Verurteilungen am wenigsten Personen tatsächlich im Gefängnis landen.<sup>54</sup> Früher wie heute sind Gefängnisse vorwiegend schlecht ausgestattete, überfüllte und vielfach menschenunwürdige Verwahrungseinrichtungen, was sich nicht nur in Untersuchungen von Menschenrechtsorganisationen nachvollziehen, sondern auch an Zahlen des EICPC ablesen lässt: Während die Anzahl der Richter

52 Matthew Krain: *Repression and Accommodation in Post-Revolutionary States*, New York 2000.

53 Rudolph Peters, »Prisons and marginalisation in nineteenth century Egypt« in: Eugene Rogan (Hg.): *Outside in: on the margins of the modern Middle East*. London, S. 35.

54 Stefan Harrendorf, / Paul Smit, »Attributes of Criminal Justice Systems. Resources, Performance and Punitivity« in: Stefan Harrendorf, / Markku Heiskanen, / Steven Malby (Hg.): *International Statistics on Crime and Justice, European Institute for Crime Prevention and Control*, Helsinki 2010.

und Staatsanwälte im Verhältnis zur ägyptischen Bevölkerung im Bereich des weltweiten Durchschnitts liegt, war die Anzahl der Angestellten im Strafvollzug 2001 mit 13,2 pro 100.000 Einwohner sehr niedrig.<sup>55</sup>

Auch außerhalb von Justiz und Gefängnis bestimmt die Verfügbarkeit von staatlichen Angestellten mit, welche Repressionsmaßnahmen möglich und wie kostenspielig sind. Way und Levitskys Konzept unterscheidet zwischen *scope* (Breite) und *cohesion* (Zusammenhalt) von Sicherheitskräften.<sup>56</sup> Demnach sind Ägyptens staatliche Repressionskapazitäten in der *scope* insgesamt als hoch einzustufen, denn Polizei, Militär, wie auch Sicherheitsdienste sind mit einem guten Personalschlüssel ausgestattet. Jedoch zeigte sich in Phasen starker Mobilisierung, dass insbesondere der Polizeiapparat auch seine Grenzen hat. Die für risikoreiche Repressionsmaßnahmen entscheidende *cohesion* hat sich im Zuge des öffentlichen Wiedererstarkens und direkten Herrschens des Militärs wieder verbessert, auch wenn aufgrund von mäßiger Bezahlung und der Beziehung mancher Sicherheitskräfte zur Bevölkerung unter bestimmten Bedingungen ein Überlaufen von Sicherheitskräften zur Opposition nicht ausgeschlossen ist.

### 5.3 Verhältnis von Militär und Justiz

Wie Anthony Pereira in einem Vergleich lateinamerikanischer Länder demonstriert, wird der Anteil juridifizierter Repression zu einem guten Teil vom Verhältnis von Justiz und Militär bestimmt. Denn die Geschichte der Kooperation oder Konflikte dieser beiden staatlichen Akteursgruppen beeinflusst in hohem Maße, ob und inwieweit sie einander vertrauen und bei der Unterdrückung von Opposition zusammenarbeiten wollen und können. In Brasilien beispielsweise hatten in der Revolution 1930 zivile und militärische Akteure kooperiert, was sich im Aufbau der Gerichtsbarkeit niederschlug und schließlich noch in den 70er Jahren direkt auf eine hohe »autoritäre Legalität« auswirkte – auch und insbesondere bei der Repression.<sup>57</sup> Im Gegensatz dazu fand Repression in Argentinien fast vornehmlich außergerichtlich statt, Chile nahm mit seinen zahlreichen raschen Prozessen an Militärgerichtshöfen eine Mittelposition ein.

Ägypten hat eine Geschichte begrenzter Kooperation von Militär und Justiz. Es gab klar abgesteckte Bereiche, in denen die reguläre Justiz relativ autonome Urteile fällen durfte, was sie zur »most active and effective countervailing power in relation to the regime«<sup>58</sup> gemacht hat. Dieses »Rechtsstaatlichkeits-Window-Dressing« hat sich seit Sadat sowohl nach außen für die Stellung Ägyptens in der internationalen Ökonomie als auch nach innen als herrschaftslegitimierender Faktor erwiesen. Wie oben erwähnt, existieren parallel allerdings Spezial- und Militärgerichtshöfe um die Kontrolle über wichtige Prozesse zu behalten.

55 Ebd., S. 140.

56 Way / Levitsky, *The Dynamics of Autocratic Coercion*, aaO. (FN 49).

57 Pereira, *Political (In)Justice*, aaO. (FN 44).

58 Kienle, *A Grand Delusion*, aaO. (FN 2), S. 74.



Dass ab 2011 (wieder) vermehrt Militärgerichte verwendet wurden, erscheint im Licht theoretischer Ansätze überdeterminiert: Hier kann die erhöhte Bedrohungslage und -wahrnehmung aufgrund von höherer Mobilisierung angeführt werden, verbunden mit einem z. T. pfadabhängigen Rückgriff auf Maßnahmen wie im Kampf gegen Islamisten in den 90er Jahren. Zudem herrschte mit dem SCAF und al-Sisi das Militär direkter als in den vorherigen Jahrzehnten, was nach Davenports Hypothese, Repression stütze sich auf die je spezifischen Fachkenntnisse der Regimeeliten,<sup>59</sup> zu mehr außergerichtlicher Repression führt.

#### 5.4 Kostenreduktion

Wie eingangs festgestellt, sind Repressionskosten ein nicht zu unterschätzender Aspekt bei der Wahl von Repressionsmaßnahmen. Daher ist die Konstituierung der indirekten Adressaten (inländisch wie international) ein weiterer Baustein für die Erklärung der Art von Repression, die in Ägypten vorherrscht. Es zeigt sich, dass sich die kostenreduzierende Methode – prozedurale Legitimierung, rhetorische Rechtfertigung, oder Verbergen – in vielen Fällen je nach direkten Repressionsopfern unterscheidet. Prozedurale Rechtfertigung von Repression ist in Ägypten weit verbreitet und dient der Reduktion von Repressionskosten im In- und Ausland. Dabei ist neben unfairen Prozessen auch Administrativhaft ohne einen Prozess weit verbreitet. Dieses Vorgehen ist zwar durch Notstands- oder Antiterrorgesetze im weiteren Sinne ›legal‹, setzt aber gleichzeitig auf begrenzte Sichtbarkeit. Verschleppungen sind ein Versuch, dieses Verbergen noch weiter zu treiben. Ein Sprecher des Innenministeriums, Abu Bakr Abd al-Karim, leugnete in einer Fernsehshow die Festnahme Esra al-Taweels mit dem Hinweis, dass rechtliche Verfahren eingehalten würden und sagte: »If Esraa was in custody at any security agency, all legal measures would have been followed and [she would have been] placed in custody according to an order from the prosecution.«<sup>60</sup>

Dauern Administrativhaft oder Verschleppungen länger an, werden bei Bedarf (erzwungene) Geständnisse oder ein Gerichtsprozess eingeleitet, um die prozedurale Rechtfertigung zu konkretisieren und vor einem größeren Kreis indirekter Adressaten darzustellen. Zum Teil werden zur Herstellung dieser prozeduralen Rechtfertigung Geständnisse mittels Folter erzwungen.<sup>61</sup>

Während also bei einigen Objekten von Repression neben prozeduraler Rechtfertigung vor allem das Verbergen eine wichtige Rolle spielt, zeichnet sich die Repression von Islamisten durch starke und explizite rhetorische und/oder prozedurale Rechtfertigungen selbst im Falle von Eliminierung aus. Die ägyptischen Entscheidungsträger und staatlichen Akteure wählen Taktiken ähnlich denen im Syrien der 1980er oder Al-

59 Davenport, *State Repression and the Tyrannical Peace*, aaO. (FN 11).

60 Human Rights Watch, »Egypt: Dozens Detained Secretedly«, aaO. (FN 35).

61 Patrick Kingsley, »Egypt's secret prison: ›disappeared‹ face torture in Azouli military jail, « *The Guardian*, 22.6.2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/22/disappeared-egyptians-torture-secret-military-prison> (Stand: 18.2.2016).

gerien der 1990er, als »the state lessened the costs of repression, that is, the potential loss of domestic legitimacy or international support, by playing on the special threat posed by Islamist forces. The mobilization was cast as a threat to order and security for both domestic and international constituencies.«<sup>62</sup> Dies ist angesichts der Polarisierung in Teilen der Gesellschaft sowie vor dem Hintergrund der international verbreiteten Angst vor islamistischem Terrorismus eine Taktik, die mit der Disposition wichtiger indirekter Adressatengruppen zu harmonisieren scheint.

Die rhetorische Hervorhebung des Terrorismus ist Teil der Entwicklung, dass Versionen des seit 2001 verbreiteten US-amerikanischen Terrordiskurses auch in arabischen Ländern dominieren.<sup>63</sup> Dies entspringt sicherlich zum Teil einem Lernprozess der Eliten, wie er sich bei Bashar al-Assad seit dem Frühjahr 2011 beobachten ließ. Während Assad in einer Rede am 20.6.2011 Protestierende als »Krankheitskeime« charakterisierte, verlegte er sich in den folgenden Reden auf »Terroristen« und »al-Qaida«.<sup>64</sup> Damit ist er nicht allein. In den 10er Jahren des 21. Jahrhunderts ist »Terrorismusbekämpfung« augenscheinlich der international am besten funktionierende diskursive Deckmantel für Freiheitsberaubung und Unterdrückungsmaßnahmen verschiedener Art.

## 6. Ausblick

In großen Teilen knüpfen die Diskurse wie auch die repressiven Maßnahmen, die in Ägypten unter al-Sisis Herrschaft beobachtbar sind, an Strategien früherer Zeiten an: So werden neben regulären Gerichtshöfen Militärgerichte als parallele Institutionen eingesetzt und weit auslegbare Gesetze stecken einen vagen Rahmen ab, innerhalb dessen Willkür und Verhaftungen mit und ohne Gerichtsverfahren an der Tagesordnung sind.

Gleichzeitig wäre es zu kurz gegriffen, davon auf eine bloße Kontinuität zu schließen. Denn erstens scheint die Repression in Ägypten ein neues Ausmaß zu erreichen, das schon private politische Gespräche in einem Café zum Sicherheitsrisiko werden lässt. Die Anzahl politischer Gefangener liegt extrem hoch: Auch wenn keine zuverlässigen Zahlen zur Verfügung stehen, sprechen verschiedene Indizien dafür, dass allein seit dem Militärputsch im Juli 2013 bereits Größenordnungen wie während Mubaraks gesamter Amtszeit erreicht wurden. Zweitens gibt es qualitative Veränderungen: Der Wechsel von Notstandsgesetzgebung zu Antiterrorgesetzen und der vermehrte Gebrauch von Militärgerichten und Todesurteilen sind hier zu nennen. Drittens hat das Framing von Repression als Terrorismusbekämpfung, das schon seit den 90ern angelegt war, eine stark internationale Dimension bekommen. Prominent und mit großen

62 Bellin, The Robustness of Authoritarianism, aaO. (FN 13), S. 150.

63 Yazzan Al-Saadi, »The Rise of the Arab »War on Terror« Discourse«, Muftah, [http://muftah.org/the-rise-of-the-arab-war-on-terror-discourse/#.VsCwxUCj\\_5e](http://muftah.org/the-rise-of-the-arab-war-on-terror-discourse/#.VsCwxUCj_5e) (Stand: 12.2.2016).

64 Steven Heydemann / Reinoud Leenders, »Authoritarian Learning and Counterrevolution« in: Marc Lynch (Hg.), *The Arab Uprisings explained. New Contentious Politics in the Middle East*. New York 2013, S. 82.

Nachdruck vertritt al-Sisi das Ziel Terrorismusbekämpfung auf internationalem Parkett.

Bei der Suche nach möglichen Erklärungen für den zu beobachtenden Repressions-Diskurs-Komplex zeigt sich, dass die Bedrohungswahrnehmung der Regimeeliten, repressive Kapazitäten, die Beziehung zwischen Militär und Justiz sowie legitimatorische Kosten einen großen Einfluss haben.

Die vorliegende Analyse verdeutlicht, dass eine gemeinsame Betrachtung von politischen Diskursen und politischer Repression fruchtbar sein kann. Im Allgemeinen wäre es wünschenswert, wenn Diskurse und tatsächliche Repression in der Forschung vermehrt gemeinsam in den Blick genommen würden. Insbesondere schärft eine solche umfassende Betrachtung den Blick für Rechtfertigungen von Repression, deren Berücksichtigung aus mindestens zweierlei Gründen zentral ist: Zum einen ist die Frage, auf welche Art und Weise Repression ausgeübt wird – also auch, mit welchen rhetorischen und prozeduralen Rechtfertigungen – ein wichtiger Baustein für die Beantwortung einer der fundamentalsten Fragen in der Politikwissenschaft: »how do rulers rule«<sup>65</sup>. Zum anderen hilft ein Blick auf Rechtfertigungen, Kosten von Repression besser nachvollziehen zu können. Auch nach Jahrzehnten der Forschung zu Repression und Mobilisierung sind die Erkenntnisse dazu, wann Repression demobilisierend wirkt und wann sie starke Gegenreaktionen auslöst, immer noch uneinheitlich und wenig befriedigend. Hier könnte es helfen, vermehrt Rechtfertigungen und indirekte Adressaten in die Analyse einzubeziehen, um Nebeneffekte besser zu erfassen. Letztendlich geht es dabei auch um die Frage, welche Folgen (unterschiedliche Formen) autoritärer Herrschaft mittel- und langfristig haben, da bestimmte Repressionsmuster zum Zeitpunkt x sich stets auf die Art der Auseinandersetzung zwischen Regime und Opponenten zum Zeitpunkt y auswirken. Forschungsergebnisse zu anderen Weltregionen könnten auf die Situationen in Ägypten und anderen arabischen Ländern angewandt und an ihnen überprüft werden.

Aus normativer Sicht ist der in Ägypten vorherrschende Terrordiskurs problematisch und seine monokausale Rhetorik nicht sachdienlich: »The War on Terrorism is ultimately a discourse of simplification, and what is necessary today is a discourse of complexity«.<sup>66</sup> Angesichts der außerordentlich hohen empirischen Relevanz sowohl im ägyptischen wie globalen Kontext ist es daher ein Forschungsdesiderat, Terroris-musdiskurse fortlaufend zu evaluieren, über Raum und Zeit miteinander zu vergleichen, und Wechselwirkungen mit anderen politischen Phänomenen festzustellen.

65 Richard Snyder, »Beyond Electoral Authoritarianism. The Spectrum of Non-Democratic Regimes« in: Andreas Schedler (Hg.): *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder 2006, S. 231.

66 Al-Saadi, The Rise of the Arabi »War on Terror« Discourse, aaO. (FN 63).

### *Zusammenfassung*

Seit dem Militärputsch im Juli 2013 haben in Ägypten repressive Maßnahmen an Intensität zugenommen. Sie werden von einem offensiven Sicherheitsdiskurs begleitet, der in Teilen ebenfalls eine neue Qualität zu besitzen scheint. Wie hängen diese Phänomene zusammen, inwiefern haben sie sich unter al-Sisi verändert, und welche Erklärungen gibt es dafür? Um die Verbindungen zwischen tatsächlichen Repressionsmaßnahmen und Sicherheitsdiskursen zu erfassen, wird eine Konzeptionalisierung unterschiedlicher Adressaten vorgestellt. Auf dieser Grundlage werden die derzeit unter al-Sisi vorherrschenden Diskurse und Repressionsformen skizziert, wobei auch der historische Gesamtzusammenhang berücksichtigt wird. Einerseits finden sich zahlreiche Kontinuitäten zwischen Mubaraks und al-Sisis Herrschaft, andererseits lassen sich insbesondere drei Unterschiede feststellen: Erstens hat die Repression unter al-Sisi ein neues Ausmaß erreicht, das die Anzahl der politischen Gefangen nach oben treibt und schon private politische Gespräche in einem Café zum Sicherheitsrisiko werden lässt. Zweitens werden manche repressiven Methoden stärker angewandt, wie Antiterrorgesetze, Militärgerichte und Verschlepungen. Drittens hat das Framing von Repression als Terrorismusbekämpfung eine stark internationale Dimension bekommen. Bei der Suche nach möglichen Erklärungen für den zu beobachtenden Repressions-Diskurs-Komplex zeigt sich, dass die Bedrohungswahrnehmung der Regimeeliten, repressive Kapazitäten, die Beziehung zwischen Militär und Justiz sowie legitimatorische Kosten einen großen Einfluss haben.

### *Summary*

Since the military coup in July 2013, repressive measures have intensified in Egypt. They are accompanied by an outspoken security discourse that seems to be of new quality and intensity. How are these two phenomena linked to one another, to what extent have they changed under al-Sisi, and how could we explain these developments? In order to grasp the links between actual repression and security rhetoric, a conceptualization of different addressees is introduced. Along these lines, the political discourses prevailing under al-Sisi and the modes of repression are analyzed, also considering the broader historical context. On the one hand we find many continuities from Mubarak to al-Sisi's rule, on the other hand three differences stand out: First, repression has reached a new level which increases the number of political prisoners and makes even political conversation in a coffee shop a potential security risk. Second, repressive measures have shifted to anti-terror-legislation, more military trials, and disappearances. Third, the framing of repression as fight against terror has spread to the international sphere. Concerning possible explanations for the observable repression-discourse complex, threat perception of regime elites, repressive capacities, the relationship between military and judiciary, as well as legitimation costs prove to have a large impact.

*Mirjam Edel*, Security First? Continuity and Change in Egypt's Repression Strategies and Its Security Discourse under al-Sisi