

## 2. Neopatrimonialer Autoritarismus und Regimewandel

---

Das herrschende Regime in Ägypten ist in der Literatur als neo-patrimoniales autoritäres politisches System bezeichnet worden, das sich spätestens seit der Machtübernahme Gamal Abdel Nassers 1954 durch seinen personalisierten Herrschaftsstil einerseits und durch seine legal-rational vermittelte bürokratische Herrschaft andererseits auszeichnet (Eisenstadt 1973; Erdmann 2002; Erdmann/Engel 2006; Pawelka 1985). Im Folgenden sollen die kennzeichnenden Charakteristika dieses Herrschaftstyps, seine Institutionenkonfiguration, die maßgeblichen Akteur\*innen sowie deren Funktion beschrieben werden.

### 2.1 Strukturmerkmale des Neopatrimonialismus

Die auf Weber zurückgehende Klassifikation patrimonialer Herrschaft zeichnet sich dadurch aus, dass alle Machtbeziehungen zwischen Herrscher und Beherrschten persönlicher Natur sind. Auch die Beziehungen zwischen Herrscher und Mandatsträgern, die die »entscheidenden Strukturen politischer Herrschaft in Ägypten« darstellen, zeichnen sich durch einen stark ausgeprägten patriarchal-personalen Charakter aus (Pawelka 1985: 23; vgl. auch Snyder 1992: 379). Persönliche und öffentliche Sphäre gehen in der Person des Herrschers auf, eine Trennung existiert nicht. Im Neopatrimonialismus gibt es zumindest formal eine Differenzierung zwischen öffentlichen Institutionen und privater Sphäre oder anders ausgedrückt: einen legal-bürokratischen Aspekt der Herrschaft und einen personalen. Allerdings sind Erstere vornehmlich dem Herrscher und seinen Interessen untergeordnet (Erdmann/Engel 2006: 18). Das patrimoniale (informale) Element überlagert das legal-rationale (formale) System und nimmt Einfluss auf seine Funktionen und Wirkmechanismen. Erdmann/Engel haben dies auf die kurze Formel gebracht, wonach »informale Politik in formale Institutionen eindringen würde« (2006: 18). Bratton/Van de Walle definieren neopatrimoniale politische Systeme als

»Hybrid systems in which the customs and patterns of patrimonialism co-exist with, and suffuse, rational-legal institutions. [...] The chief executive and his inner circle undermine the effectiveness of the nominally modern state administration by using it for systematic patronage and clientelist practices in order to maintain political order. Moreover, parallel and unofficial structures may well hold more power and authority than the formal administration (1997: 62).«

Welcher Anteil nun bei der Entscheidungsfindung überwiegt, das patrimoniale oder aber das legal-bürokratische Element, ist praktisch kaum vorherzusagen oder auszumachen. Außerdem werden Institutionen und Ämter bis zu einem gewissen Grad personalisiert. Ein Strukturmerkmal neopatrimonialer Systeme ist deshalb die große Unsicherheit, was das Handeln staatlicher Akteur\*innen angeht (Erdmann/Engel 2006: 19).

Pawelka unterscheidet ferner fünf weitere Strukturmerkmale neopatrimonialer Herrschaft: Erstens steht der Herrscher im Mittelpunkt des Herrschaftssystems. Entscheidend ist der Top-Bottom-Ansatz, d.h. Entscheidungsfindung und politische Willensbildung vollziehen sich von oben nach unten. Der Herrscher und der ihm unterstellte Staatsapparat übernehmen die Funktion der Interessenartikulation und -aggregation, die in liberal-demokratischen Systemen von den Parteien erfüllt werden (1985: 24ff.).

Um ihn herum existiert ein Netz von kooptierten, klientelisierten Eliten und Patronagenetzwerken, Politikern und Beamten, die je nach ihrer Stellung im Entscheidungsfindungsprozess näher oder weiter entfernt von ihm sind und durch ein »Netz personaler Beziehungen« das Lenkungsinstrumentarium des Staatsapparates dominieren (Erdmann/Engel 2006: 20ff.; Pawelka 1985: 29).

Zugleich sind Patronagenetzwerke ein wichtiges Werkzeug für den Herrscher, politische Kohäsion herzustellen und zu erhalten. Sie repräsentieren kooptierte (Staats-)Klassen und versorgen sie mit politischen und materiellen Renten (Erdmann/Engel 2006: 21). In Ägypten gezielt privilegierte und verrentete strategische Gruppen wie das Militär, Geheimdienste, Unternehmer und die höhere Staatsbürokratie tragen zur Stabilität des Systems bei, indem sie ein großes Interesse am Erhalt der Regierung entwickeln, was aber nicht heißt, dass diese Gruppen als homogen anzusehen sind (Hinnebusch 2015a; Kreitmeyr/Schlumberger 2010: 17). Neben materiellen Zuwendungen zählen dazu auch die Ämtervergabe und die Sicherung von exklusiven Marktzugängen in der Privatwirtschaft (Heydeman 2004). Damit wird die Steuerungs- und Allokationsfähigkeit von Ressourcen zu einem essentiellen Faktor für die Überlebensfähigkeit des Staates, die ihm seine derart erkaufte Legitimität sichert (Luciani 1987).

Weiterhin beruht die Legitimation der Herrschaft auf traditionaler Loyalität, in deren Mittelpunkt der Staat, verkörpert in der Person des (charismatischen) Herrschers, mit seiner Verantwortung für die soziale Ordnung steht (Pawelka 1985: 25).

Deutlich tritt hier das patriarchale Element zutage, das den Staat als wohlwollen- den Versorger, als ideellen Vater, konzipiert. Die Distribution von Renten unterliegt dem Erfordernis der Systemerhaltung und der Konservierung der Sozialordnung und soll drittens durch eine starke Machtkonzentration einerseits innerhalb des Machtzentrums, also zwischen Herrscher und Eliten, und andererseits zwischen Herrschaftszentrum und Gesellschaft, eine rigorose Unterbindung gesellschaftlicher Partizipation in Form autonomer gesellschaftlicher Interessenorganisationen und -artikulationen kompensieren (Kreitmeyr/Schlumberger 2010; Pawelka 1985: 25).

Bereits hier lässt sich thesenhaft andeuten, dass nicht zuletzt die Überwindung dieser Struktur für einen erfolgreichen Transitionsprozess in Ägypten von zentraler Bedeutung ist und ein Regimewandel sich auch an der Frage entscheidet, ob die neuen oppositionellen Akteur\*innen in diesem Prozess in der Lage sind, das herrschende Machtmonopol aufzubrechen sowie die daran geknüpfte soziale Ordnung zur Disposition zu stellen. Substantielle Demokratisierung beschränkt sich nicht nur auf die politischen Strukturen, sondern schließt eine Transformation des (in-)formellen Gesellschaftsvertrags, der zwischen herrschenden Gruppen und benachteiligten gesellschaftlichen Schichten besteht, ein, damit ein neuer *und* stabiler legitimer Herrschaftsmodus gefunden werden kann.

Inwieweit die in der Literatur verbreitete These aber zutrifft, wonach die Aufstände von 2011 nur in den arabischen Republiken ausgebrochen seien, weil diese Staaten an ihrem eigenen, normativen Legitimationsanspruch gescheitert seien, demokratische und soziale Ordnungen zu verkörpern und somit einen informellen Gesellschaftsvertrag gebrochen hätten, bleibt allerdings sehr fraglich (Schumann 2013: 29). Empirisch lässt sich diese Behauptung nicht halten, gab es doch Aufstände in den Monarchien Marokko, Jordanien und Bahrain, die in ihrer Intensität jedoch weit hinter den Aufständen in Tunesien, Ägypten oder Syrien zurückblieben.

Darüber hinaus kennzeichnen ein neopatrimoniales System ein kontinuierlicher intraelitärer Konkurrenzkampf und ein Verhandeln von Machtpositionen. Dieses Ringen werde vom Herrscher geschürt, um die eigene Position zu stärken und potentielle Oppositionskräfte zu zersplittern (Hinnebusch 2003: 109f.). Zugleich erhöht ständige Personalrotation die Problemlösungskapazitäten des Staates und optimiert so die Entscheidungsprozesse der Zentralgewalt (Pawelka 1985: 25). Andererseits werden die Strukturmerkmale der Unsicherheit, Informalität und Personalismus auf diese Weise weiter verstärkt, weil staatliche Akteur\*innen ihre prekäre Position durch informale, persönliche Netzwerke und Einflussnahmen zu konsolidieren versuchen und so die systemimmanente Unsicherheit reproduzieren (Erdmann/Engel 2006: 19).

Daraus resultiert fünftens eine auf die Durchsetzung eigener kurzfristiger Interessen gerichtete Orientierung politischer Eliten und dysfunktionale ineffizien-

te Tendenzen, die zur Selbstzerstörung des Herrschaftsapparats führen können (Pawelka 1985: 26). Vieles hängt vom Geschick und der Moderationsfähigkeit des Herrschers ab, die konfligierenden Interessen zu integrieren und einen ständigen Ausgleich zu schaffen. Der politische Prozess ist auf diese Weise von personalen Beziehungen und Positionskämpfen geprägt, bei denen die partikularistischen Interessen dominieren und Netzwerke, die dem Präsidenten nahe stehen, versuchen ihre Nähe zu ihm auszunutzen (Hinnebusch 2003: 110ff.). Staatliche Institutionen können damit nur auf eingeschränkte Weise ihren Zweck der »gemeinschaftlichen Wohlfahrt« erfüllen (Erdmann 2002: 334). Zugleich bedeuten diese intraelitären Positionskämpfe eine Abschottung der politischen Sphäre gegenüber dem größten Teil der Gesellschaft, weil die patrimonialen Strukturen nur dem oberen Teil der Gesellschaft Zugang zu Eliten gewähren (Pawelka 1985: 26). Dieses Strukturmerkmal wird dann zum Legitimationsproblem für den neopatrimonialen Staat, wenn sich Ressourcenmangel, eine sogenannte Rentenlücke und unbefriedigte Bedürfnisse auf breiter Basis zu Protestbereitschaft bündeln. (vgl. grundlegend zu diesem Konzept am Beispiel Ägyptens Ibrahim 1997).

Nicht nur dieses letzte Merkmal des neopatrimonialen Systems gilt als Schwachpunkt des Modells: Die Perspektive, wonach die Funktion der herrschenden Machtgruppen sich in der Reproduktion des vorgegebenen Verteilungsmusters von Macht erschöpfe, ist zirkulär und vermag gesellschaftlichen Wandel und revolutionäre Prozesse nicht zu erklären (Offe 2003b: 13; Schumann 2013: 23). Der statische Charakter des Modells, wonach sowohl Stabilität als auch Zusammenbruch eines neopatrimonialen Systems vom Geschick oder dem Unvermögen der Zentralgewalt abhängen, ignoriert die Rolle externer Faktoren und diejenige von sozialem Protest gleichermaßen. In seiner Konzentration auf die Funktionseliten des politischen Systems ignoriert Pawelka die Rolle der Zivilgesellschaft und von Akteur\*innen, die von unten kommen gänzlich (vgl. kritisch Stacher 2012: 33). Auch kritische Elitenansätze, wie der von Mills (1957), Mills/Horowitz (1979) oder auch Crewe (1974) und Latham (1965 [1952]), die sich mit dem Verhältnis von Eliten und Bewegungen auseinandersetzen, werden nicht berücksichtigt. Die Rolle von Institutionen bleibt stark unterbeleuchtet.

Trotz seiner Mängel sollen die Strukturmerkmale des neopatrimonialen Modells als Analyserahmen herangezogen werden, weil es den institutionellen Ist-Zustand Ägyptens vor dem Aufstand und somit die Strukturbedingungen für die gesellschaftlichen Akteur\*innen gut abbildet. Die theoretischen Grundannahmen des Modells sollen allerdings mittels des SKOG-Ansatzes erweitert werden (Kap. I-3.1).

## 2.2 Das Militär im neopatrimonialen System: Ruling but not Governing<sup>1</sup>

Seit der Etablierung der ägyptischen Republik 1952 und ihrer Konsolidierung 1954 spielt das ägyptische Militär eine Mal größere, Mal kleinere Rolle in der ägyptischen Politik und Gesellschaft. Spätestens jedoch seit dem Oktoberkrieg 1973 genießt der Militärssektor im neopatrimonialen System Ägyptens eine privilegierte Stellung in Staat und Wirtschaft (Pawelka 1985: 39). Dem Militär kommen »reservierte Bereiche« (*reserved domains*) sowie »uneingeschränkte Befugnisse« (*discretionary powers*) in autoritären Systemen zu (Croissant/Kühn 2011: 9). Erster Begriff bezieht sich auf die Fähigkeit von Militärapparaten, bestimmte Politikfelder dem Handlungsfeld ziviler Autoritäten zu entziehen und letzterer zielt auf die Fähigkeit von Militärs ab, »sich selbst in den politischen Entscheidungsprozess einzuschalten« (ebd.). Cook hingegen spricht von »militärischen Enklaven« (*military enclaves*), die vom Rest der Gesellschaft abgetrennt seien (2007: 14). Unabhängig von der Benennung liegt das übergeordnete Interesse des Militärs darin, die vorherrschende politische Ordnung zu konservieren, von der es in nicht unerheblichem Ausmaß profitiert (Cook 2007: 15; Pawelka 1985: 39).

Die beschriebenen Mechanismen und Strukturmerkmale des neopatrimonialen Systems Kooptation, Klientelismus und Patronage sind auch in den Beziehungen zwischen staatlich-politischen Eliten und den hohen Rängen im Militär dominant (Springborg 1987: 6). Die Kerninteressen des Militärs als strategischer Akteur im politischen System Ägyptens erstrecken sich auf vier Domänen: Wirtschaft, Sicherheit und Außenpolitik, Staatsapparat sowie die Aufrechterhaltung eines nationalistischen Narrativs, das seine Herrschaft legitimieren soll.

Weite Teile der ägyptischen Ökonomie fallen unter die Kontrolle des Militärs (Alnasseri 2016b: 128ff.; Amar 2011). Fünf Bereiche seiner Wirtschaftsdomäne werden in der Literatur unterschieden: Das jährliche Verteidigungsbudget, US-amerikanische Finanzhilfen, Waffengeschäfte, Industriekonglomerate und Fabriken, die von der Arab Organization for Industrialization (AOI)<sup>2</sup> betrieben werden sowie der National Service Projects Organization (NSPO), die direkt dem Verteidigungsministerium untersteht (Chams el-Dine 2016: 188; Cook 2007: 19). Die NSPO, ein Konglomerat von Firmen, welches vor allem Nahrungsmittel produziert sowie als öffentlicher Auftraggeber auftritt, ist ein gutes Beispiel für die personellen Überschneidungen und Interessenkonvergenzen hochrangiger

1 Vgl. Cook (2007), der diese Wendung eingeführt hat, um den besonderen Anspruch und Status von militärischen Eliten in der Türkei, Algerien und Ägypten zu beschreiben.

2 Diese Organisation wurde 1975 von Anwar as-Sadat gegründet, um die Waffenproduktion in Ägypten zu stärken. In den 1980er Jahren zur Egyptian Organization for Industrialization umbenannt, weitete sie ihre Tätigkeitsfelder auch auf Haushaltsgeräte aus, vgl. Springborg (1987: 8f.).

Angehöriger der Eliten: Unter Mubaraks langjährigem Verteidigungsminister Abd al-Halim Abu Ghazala (1981-1989), der zugleich Feldmarschall war, wuchs die NSPO zu einem der größten Wirtschaftsunternehmen Ägyptens an (Abul-Magd 2014: 3; Springborg 1987: 6ff.). Auch in den 1990er und 2000er Jahren wuchsen die Tätigkeitsbereiche von AOI und NSPO weiter an (Abul-Magd 2014: 3ff.). Im Gegenzug sind vom Staat kontrollierte Wirtschaftssektoren wie die Häfen am Roten Meer oder die Suez-Kanal Verwaltung von hohen (ehemaligen) Militärs besetzt. Die Wirtschaftsunternehmungen des Militärs sollten im Anschluss an den ruinösen Juni-Krieg von 1967 und dem folgenden jahrelangen Abnutzungskrieg gegen Israel dieses befähigen, autark seine Ausrüstung unterhalten zu können. Der Staatshaushalt sollte entlastet werden. Doch mit der Zeit entwickelte sich das Militär zu einer wirtschaftspolitischen Last für das gesamte Land, da die korrupten Strukturen nur Militärangehörige und von ihnen alimentierte Klassen am oberen Ende der Sozialstruktur privilegieren (Cook 2007: 19).

Hinsichtlich der Sicherheits- und Außenpolitik behält sich das Militär vor, Entscheidungen in diesem Bereich selbst zu treffen (ebd.: 22). Das Primat des Militärs über die Politik war 1991 bei der sogenannten Golfkrise deutlich zu sehen, als Ägypten – trotz erheblicher innenpolitischer Widerstände – über 30000 Soldaten nach Saudi-Arabien entsandte sowie in den Jahren nach as-Sisis Putsch 2013, als er etwa auf Seiten verschiedener Golfländer in Libyen intervenierte. Auch der Friedensvertrag mit Israel von 1979 wurde vom Militär gegen erhebliche innenpolitische Widerstände durchgesetzt, nicht zuletzt aufgrund der erwähnten Finanzhilfen der USA in Milliardenhöhe, die direkt an das Militär fließen.

Strukturell existieren Verflechtungen nicht nur im Bereich Wirtschaft und Militär, sondern auch auf der politischen Ebene: Neben dem Präsidenten sind spätestens seit Mubaraks Machtübernahme 1981 eine Mehrheit der Provinzgouverneure ehemalige Militärangehörige (ebd.: 26). Offiziell befinden sie sich zumeist im Ruhestand, jedoch sind die interpersonalen Verbindungen in den Militärapparat so gefestigt, dass von Unabhängigkeit keine Rede sein kann. Auch 2011, kurz vor Ausbruch der Revolution, waren 18 der 27 Provinzgouverneure in Ägypten ehemalige Militärgeneräle oder -offiziere (Abul-Magd 2014: 4). Und selbst Mohammed Mursi, Kurzzeitpräsident der Muslimbruderschaft, durchbrach diese Logik nicht, sondern berief mehrere ehemalige Militäroffiziere zu Provinzgouverneuren und auf andere hohe Posten in der ägyptischen Verwaltung (ebd.: 6). Ihre Loyalität zum Militärapparat setzten sie dazu ein, politische Entwicklungen zu kontrollieren, die Entstehung einer Opposition zu verhindern sowie Protest zu unterdrücken. In diesem Sinne ist eine Überwindung des autoritären Status Quo nur möglich, wenn die existierenden Institutionen von personalen Elementen des alten Regimes – insbesondere Angehörigen des Militärsektors – befreit werden.

Aber auch auf der ideologischen Ebene benötigen neopatrimoniale Systeme eine Legitimationsbasis. Neben der charismatischen Herrschaft des legendären

Nassers, schuf sich das Militär – insbesondere nach dem Suezkrieg 1956 und dem Oktoberkrieg von 1973<sup>3</sup> – ein Narrativ, in dessen Mittelpunkt seine Rolle bei der Verteidigung des Landes gegen imperialistische Aggression, israelische Landnahmeversuche sowie als Hüter der republikanischen Ordnung steht. Auch auf der regionalen Ebene hat sich das ägyptische Militär als Hüter von Stabilität inszeniert (Cook 2007: 27f.).

Wie in der Analyse des Transitionsprozesses zu zeigen sein wird, war und ist das Militär seit 2011 bemüht, dieses nationalistische Narrativ gegen konkurrierende säkular-zivile wie islamische Narrative aufrechtzuerhalten und seine Rolle im institutionellen Gefüge des Landes zu bewahren. Insbesondere die seit 1928 existierende Muslimbruderschaft, kann sich auf ihren antikolonialen Beitrag in der Bekämpfung der britischen Besatzungsmacht sowie auf ein kohärentes nationalistisches, jedoch islamisch eingefärbtes Narrativ berufen. Im Kampf um die Deutungshoheit der Ereignisse nach dem Rücktritt Mubaraks, haben die Auseinandersetzungen um ein (neues) nationalistisches Narrativ im Hintergrund eine große Rolle bei der Mobilisierung und Konstituierung neuer politischer Interessenartikulationen gespielt.

## 2.3 Transition autoritärer Regime

Die Autoritarismusforschung hat bis zum Beginn der politischen Umwälzungen des Jahres 2011 in der NAWA-Region versucht zu erklären, warum dort eine Demokratisierung nach Art der Dritten Welle bisher ausblieb (Huntington 1991; Kreitmeyr/Schlumberger 2010; Merkel 2010; vgl. kritisch: Schaffar 2018). Der Optimismus, der in den 1990er Jahren in der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung vorherrschte, wonach eine Demokratisierung immer möglich sei, wich ab den 2000er Jahren zunehmend einem Pessimismus, der in der Formel der Persistenz autokratischer Regime in der NAWA-Region seinen Ausdruck fand. Diese Persistenz schien so nachhaltig zu sein, dass es oft nur noch um das *warum* einer Nicht-Demokratisierung ging (Albrecht/Frankenberger 2010b; Albrecht et al. 2011; Bellin 2004; Hinnebusch 2006; Volpi/Cavatorta 2006).<sup>4</sup>

3 Nach der verheerenden Niederlage von 1967 sank das Ansehen des Militärs ins Bodenlose, Sadat schickte es 1970/71 zurück in die Kasernen, vgl. Cook (2007: 63). Erst der Oktoberkrieg 1973 und die damit verbundene Wiederherstellung seines Ansehens brachte das Militär als vollwertigen Akteur des politischen Systems zurück, vgl. Pawelka (1985: 38f.).

4 Demokratisierung werden in dieser Arbeit all jene Vorgänge und Prozesse genannt, die zum einen zu einer Erhöhung von politischem Wettbewerb führen (politische Liberalisierung, Pluralisierung der Polity) und die eine Erweiterung politischer Repräsentation und Partizipation bisher vom politischen Prozess ausgeschlossener Akteur\*innen bedeuten.

Demzufolge lassen sich in der Literatur sechs Erklärungsansätze für die (scheinbare?) autokratische Persistenz und das Ausbleiben einer Demokratisierung in der NAWA-Region ausmachen (Schlumberger 2008): Neben der These, die zuweilen stark *essentialisierende und kulturalisierende* Formen annehmen kann, dass *der Islam* Schuld an einer ausbleibenden Demokratisierung sei (*islamic democracy gap*) (Huntington 1996; Karatnycky 2002; Koopmans 2020; vgl. kritisch Pawelka 2002; vgl. kritisch Tessler 2002a, 2002b), wird auf die *arabische Kultur* verwiesen (*Arab democracy gap*) (vgl. kritisch Carothers/Ottaway 2004; Kedourie 1992; Stepan/Robertson 2003). Angeblich unveränderliche Charakteristika von Muslim\*innen oder Araber\*innen wie Irrationalität, übersteigertes Ehrgefühl und ein Hang zu Gewalt seien für die Unmöglichkeit einer Demokratisierung verantwortlich (vgl. kritisch Diamond et al. 2003; Ghadbian 1997: 8ff.).

Ein klassisches Argument der Modernisierungstheorie besagt, dass ein hohes Pro-Kopf-Einkommen und ein gleichsam hoher Bildungsstand mit demokratischen Regierungsformen stark korrelieren (Dahl 1975; Lipset 1959). Je mehr sich Gesellschaften modernisieren, desto mehr würden sich die Einstellungen der Staatsbürger in Richtung demokratischer Werte verschieben. In der Tradition dieses Arguments stehen Autoren, die darauf hinweisen, dass die *ökonomischen Strukturen* und die daraus resultierende mangelhafte Entwicklung in der NAWA-Region für das Scheitern von Demokratisierungsversuchen verantwortlich seien (Bebrawi/Luciani 1987; Przeworski et al. 2000). Mit Blick auf die Golfstaaten, lässt sich diese These empirisch jedoch kaum halten: Trotz reicher Ölvorkommen und einer mittlerweile fortgeschrittenen sozioökonomischen Entwicklung, ist Demokratie in diesen Ländern nicht in Sicht. Ross kommt sogar zu dem Ergebnis, dass reiche Ölvorkommen eine nachhaltige Demokratisierung verhindern, da die Einnahmen (Renten) von den herrschenden Eliten eingesetzt werden, um potentielle Parteigänger\*innen der Demokratie zu klientelisieren, so dass sie kaum Anreize haben, gegen die herrschenden Eliten zu opponieren (vgl. auch Hinnebusch 2015a: 12; 2001).

Immanente *politische und gesellschaftliche* Strukturen sehen wiederum andere Autor\*innen als Ursachen für ausbleibende Demokratisierung (Bratton/van de Walle 1994; Brownlee 2002; Pawelka 2002; Snyder 1992). Insbesondere das neopatrimoniale Herrschaftssystem, das auch in Ägypten seit Jahrzehnten Bestand hat, gilt als Haupthindernis auf dem Weg zu einer, wenn auch vorsichtigen, Demokratisierung.

Als letzter Bedingungsfaktor für die (ausbleibende) Demokratisierung gelten die *internationalen Rahmenbedingungen*. Aufgrund der geostrategischen Lage der NAWA-Region und ihrer reichen Erdöl- und Gasressourcen, haben westliche Akteur\*innen zumeist kaum Anreize, den herrschenden Status Quo zu verändern



und Demokratiebewegungen in der Region zu unterstützen<sup>5</sup> (Schlumberger 2008: 125ff.). Mehr noch: Mit Waffenlieferungen haben insbesondere die USA autoritäre Herrscher über Jahrzehnte unterstützt – so auch Mubarak in Ägypten. Die kriegesischen Unternehmungen im Irak 1991 und 2003 sowie in Libyen ab 2011 und Jemen 2015 zeigen, dass die USA willens sind, ihre Interessen militärisch durchzusetzen, auch wenn sie diese unter dem Label Regime-Change und Demokratisierung verschleiern (Lust-Okar 2011: 168ff.).

Während monokausale Erklärungen für komplexe sozio-politische Prozesse und Entwicklungen kaum je fruchtbare Erkenntnisse zeitigen, helfen uns diese Ansätze in Summe doch, wenn nicht die *Ursachen*, so doch den *Verlauf* der Transition in unserem Untersuchungszeitraum besser zu verstehen. Abgesehen von den kulturalisierend-depolitisierenden Erklärungsmustern, spielen strukturelle Elemente wie sozioökonomische Entwicklung, die bisherige Regimekonfiguration, die Einbettung eines Landes ins »Weltsystem« sowie gesellschaftliche und politische Tendenzen eine große Rolle bei einem Regimewandel (Wallerstein 2012).

Von innergesellschaftlichen Entwicklungen abzusehen, wie es die frühe Transformationsforschung tat, und Regimewandel ausschließlich als Funktion von Brüchen innerhalb der herrschenden Eliten zu deuten, der einer starren Teleologie folgt, an dessen Ende eine zwangsläufige Demokratisierung gesellschaftlicher und politischer Prozesse steht, hieße die Rolle sozialer Akteur\*innen und der Wechselfälle zwischen ihnen und den herrschenden Regimen zu vernachlässigen (Carothers 2002: 7f.; Schlumberger 2008: 83).

Damit ist im konkreten Fall die Frage verbunden, wie die Übergangsphase zwischen 2011 und 2013 konzeptionell und theoretisch einzuordnen ist: Handelte es sich bei diesem Prozess um den Ausgangspunkt einer Liberalisierung, an deren Ende eine konsolidierte Demokratie stehen würde oder waren die vom Regime eingeleiteten Liberalisierungsmaßnahmen nur eine vorübergehende strategische Anpassung, um der zunächst temporären Legitimationskrise des Systems Herr zu werden (vgl. kritisch Harders 2013: 27)?

Die Autoritarismusforschung hat versucht, die verschiedenen Spielarten dieser Übergänge zu konzeptualisieren und die alte Dichotomie zwischen Demokratie und Autoritarismus zu überwinden, indem sie verschiedene Begrifflichkeiten für

5 Der wissenschaftliche, analytisch-deskriptive, Ansatz der zumeist normativ begründeten externen Demokratisierungsförderung (*democracy promotion*) steht dabei in einem engen Spannungsverhältnis zur politischen Praxis westlicher Staaten, die v.a. nach Ende des Kalten Krieges die westlich-liberale Demokratie als einzig legitime Regierungsform förderten und forderten. Allzu oft wurde das Schlagwort der Demokratieförderung in der Praxis jedoch als Platzhalter eingesetzt, um eigene außen- und wirtschaftspolitische Interessen der *westlichen Wertegemeinschaft* in geostrategisch wichtigen Regionen zu verschleiern.

»unfertige Demokratien« bzw. »liberale Autokratien« in Transformationsprozessen einführte (Hinnebusch 2010; Stacher 2012: 32): »Demokratie mit Adjektiv« (Collier/Levitsky 1997), »Pseudodemokratie« (Diamond 2002; Volpi 2004), »liberalisiertes autoritäres Regime« (Brumberg 2002a), »kompetitiver Autoritarismus« (Levitsky/Way 2013) sowie »hybrides Regime«, das in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autoritarismus angesiedelt sei (Bendel et al. 2002; Diamond 2002; Rüb 2002).

Merkel (2010: 25; 37–48) präzisiert diese Begrifflichkeiten, indem er eine Typologie defekter Demokratien und autoritärer Regime einführt. Diese unterscheidet er nochmals nach Subtypen »real existierender Regime«. Ausgangspunkt für die Typologie defekter Demokratien und autoritärer Regime ist die Definition von fünf Teilregimen einer konsolidierten, »eingebetteten Demokratie«, wie er es nennt: Demokratisches Wahlregime, politische Partizipationsrechte, bürgerliche Freiheitsrechte, institutionelle Sicherung der Gewaltenteilung (horizontale Verantwortlichkeit) sowie die Sicherung der effektiven Regierungsgewalt (de jure und de facto) (ebd.: 30).

Die vier Formen defekter Demokratien exklusive Demokratie, Enklavendemokratie, illiberale Demokratie und delegative Demokratie zeichnen sich folglich durch das teilweise Fehlen bzw. die Dysfunktionalität eines oder mehrerer Teilregime der eingebetteten Demokratie aus. Beim häufigsten Typ einer defekten Demokratie, der illiberalen Demokratie, ist die Kontrolle von Legislative und Exekutive durch die Judikative stark eingeschränkt. Die Rechtsstaatsdimension, also individuelle Freiheits- und Schutzrechte, sind entweder gar nicht oder nur teilweise gewährleistet (ebd.: 37f.).

Die Enklavendemokratie ist charakterisiert durch die Existenz von Vetomächten im politischen System, etwa das Militär oder auch mächtige Wirtschaftsakteure, die bestimmte politische Domänen dem Zugriff der Exekutive oder der Legislative entziehen, wie es auch in Ägypten der Fall ist (ebd.: 37). Delegative Demokratien zeichnen sich durch ein institutionelles Übergewicht der Exekutive aus. Kontrollrechte durch die Judikative und Legislative sind durch den Präsidenten meist eingeschränkt oder ausgehöhlt (ebd.: 37f.).

Des Weiteren unterscheidet Merkel zehn Typen autoritärer Regime, die er nach dem Kriterium der Herrschaftslegitimation bestimmt. Darunter fallen Militärregime, Rentenregime, Modernisierungsregime sowie Mischformen und einige eher historisch zu bezeichnende Typen autoritärer Herrschaft, wie kommunistische Regime (ebd.: 43ff.).

Wie in Kapitel I-2.1 & 2.2 gesehen, handelte es sich bei Ägypten vor der Revolution um eine Mischform aus Militärregime und einem Rentenregime.

Diese Klassifikation ist deshalb relevant, weil die Analyse des politischen Verhaltens der herrschenden Eliten und Gruppen davon abhängt, ob sie sich an demokratischen oder autokratischen Maßstäben orientieren bzw. ihr Verhalten dadurch eingeschränkt wird (Schlumberger 2008: 82; Schumann 2013: 31). Durch ih-

re institutionell privilegierte Position sind herrschende Gruppen maßgeblich für die Herstellung der objektiven Bedingungen verantwortlich, in deren Rahmen sich das Akteur\*innenhandeln oppositioneller Gruppen vollzieht und inwieweit diese Bedingungen die Artikulation oppositioneller Interessen überhaupt zulassen oder einschränken. Zudem lässt die Art des autoritären Regimes Rückschlüsse auf das Verhalten der Eliten während der Transition zu.

Vorläufige Antworten auf diese Fragen bietet die theoretische Figur des hybriden Regimetypus, die sowohl strukturell-systemische als auch handlungstheoretisch-elitenzentrierte Bedingungsfaktoren für den Wandel neopatrimonialer Regime untersucht und die fließenden Übergänge zwischen Autoritarismus und Demokratie in Transitionen konzeptualisiert.

### 2.3.1 Neopatrimoniale Regime: Hybridität oder autoritäre Anpassung?

Die neopatrimoniale Prägung der Systemumwelt, die Erosion des Sozialkontrakts sowie die Akteur\*innenkonstellationen stellen den strukturellen Rahmen dar, in welchem sich die Akteur\*innen des Protests und die herrschenden Gruppen bewegen. Die Dialektik zwischen Struktur, Handlung und den Interdependenzen wirkt sich direkt auf die Chancen der Transformation aus.

Des Weiteren ist der Verlauf von Transitionen in neopatrimonialen Regimen nicht nur abhängig vom repressiven Charakter des Regimes, verstanden als Kapazität des Staates, »miteinander in Widerspruch stehende gesellschaftliche Interessen, Bedürfnisse und Ansprüche [...] nur in verzerrter, spezifisch gewichteter Weise« zu berücksichtigen (Offe 2003b: 17), sondern auch von der »Formierung und Organisation oppositioneller Gegenmacht« (Schubert et al. 1994: 58), der organisatorischen Fähigkeiten und relativen Stärke moderater und radikaler oppositioneller Gruppen, ihrer Fähigkeit Strategien zu formulieren sowie den Optionen, die moderaten Gruppen für Koalitionen zur Verfügung stehen, insbesondere mit Teilen des Militärs – wenn diese die dafür notwendige Autonomie besitzen<sup>6</sup> (Bratton/van de Walle 1994; Pitcher et al. 2009; Snyder 1992: 380; 383–384).

Die mögliche Existenz radikaler Gruppen und Bewegungen in einem Transitionsprozess, für die Gewalt *auch* eine Option darstellt, könne dazu führen, dass es zu einer Unterbrechung des Prozesses kommt, weil staatliche Akteur\*innen repressiver gegen sie vorgehen und sich dagegen entscheiden, auf die Seite der Op-

6 Hier folge ich der Argumentation, der zufolge das Militär oder Teile davon als autonom und handlungsfähig gelten, wenn es über Ressourcen verfügt, die es selbstständig verwaltet und kontrolliert, wenn zweitens das Offizierskorps weitgehend homogen ist, d.h. nicht entlang ethnischer oder religiöser Konfliktlinien geteilt ist, und wenn drittens der Herrscher kaum Möglichkeiten hat, unliebsame Elemente aus dem Offizierskorps zu entfernen. Alle drei Bedingungen treffen auf das ägyptische Militär weitgehend zu, vgl. Snyder (1992: 381f.).

position zu wechseln (Haggard/Kaufman 1995). Moderatere Oppositionsgruppen sind dagegen eher in der Lage, Regimeeliten auf ihre Seite zu ziehen, wenn sie weniger konfrontative, sondern eher konsensuelle Taktiken und Maßnahmen anwenden (Boudreau 2002: 29). Historische Vergleiche zeigen, dass eine Demokratisierung dann gelingt und es zu keinem Putsch oder einer bewaffneten Unterdrückung des revolutionären Aufbruchs kommt, wenn Softliner auf beiden Seiten sich gegen Hardliner durchsetzen (O'Donnell et al. 1986: 24). Wird das Militär gar nicht in den Transformationsprozess eingebunden, so ist die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns des Prozesses sehr hoch (Merkel et al. 1996b; Nohlen/Thibaut 1996).

Darüber hinaus ist die Art der Beziehungen *zwischen* radikalen und moderaten Oppositionellen am Anfang des Liberalisierungsprozesses ausschlaggebend für die Aussichten einer dauerhaften, konsolidierten Demokratisierung: Staatliche Eliten nutzen mögliche Risse und Konfliktlinien *zwischen* Oppositionsgruppen aus, um diese gegeneinander auszuspielen, so dass sich Möglichkeitsstrukturen für diese Akteur\*innen *und* deren Bereitschaft, Koalitionen einzugehen, die das herrschende Regime herausfordern können, verändern (Lust-Okar 2004, 2011).

Zugleich gilt es als wahrscheinlicher, dass die Opposition konfliktfähiger agieren kann (Kap. I-3.1.4), wenn sich ihr zu Beginn eines Transitionsprozesses viele zivilgesellschaftliche Gruppen anschließen, so dass es nachfolgenden Gruppen leichter fällt, das politische Risiko einzugehen (Van de Walle 2006, 2009).

Hinsichtlich der Arten von Kooperation innerhalb der Opposition, wird zwischen Zielen, Dauer, Beständigkeit sowie Akteur\*innen unterschieden: Kooperationen basierend auf einzelnen oder mehreren thematischen Schwerpunkten (*single und multiple issue*) zwischen formalen wie informalen oppositionellen Akteur\*innen. Seit 2011 seien sie in liberalen Autokratien vor allem als Wahlallianzen zu beobachten gewesen (Kraetzschmar 2011: 294f.). Diese Allianzen seien jedoch sehr flüchtig, vereinten praktisch nie alle Parteien und würden auch in Wahlsystemen ohne formalisierte Parteiapparate auftreten. Diese Zusammenschlüsse erfolgten, um divide-et-impera Strategien des Regimes zu begegnen, eine glaubwürdige Alternative zu repräsentieren, um Ressourcen zu vereinen und damit die eigene Stärke zu erhöhen sowie um das Risiko von Repression gegen einzelne Parteien zu verringern (ebd.: 294). Zum Teil gelten diese Kriterien auch für den Zusammenschluss von losen Netzwerken zu Netzwerkorganisationen (Kap. II-6).

In Anlehnung an Rustow (1970) argumentieren Bratton/van de Walle jedoch, dass Elitensplits zwar eine Rolle am Beginn von Transitionen spielen, politische Auseinandersetzungen um Herrschaft aber »aus der Formierung einer neuen Elite hervorgehen, die sozial benachteiligte Gruppen mobilisieren und diese anführen« (1994: 463). Daraus folgt, dass die gegenseitige Verfügbarkeit und Offenheit von staatlichen Akteur\*innen einerseits und Demokratiebewegungen andererseits großen Einfluss auf die Aushandlungsprozesse haben, welche Risse in der Elitenkonfiguration des Regimes verursachen können (Boudreau 2002: 29).

Neopatrimoniale Regime gelten zunächst als immun gegen solche Risse, da sie mit hoher Steuerungsfähigkeit Eliten und von ihnen repräsentierte bzw. abhängige Klassen durch institutionalisierte sowie informelle Patronagenetzwerke gezielt privilegieren, um sie zu kooptieren und an sich zu binden (Hinnebusch 2003: 88, 2006: 379ff.). Auf diese Weise können sie sogar die Entstehung sowohl von moderaten als auch radikalen Oppositionsgruppen verhindern, die die Systemstabilität gefährden würden (Snyder 1992: 383f.; vgl. auch Wischermann et al. 2015).

Andererseits kann diese Regimetaktik dazu führen, dass andere Elitenkonfigurationen, die ebenfalls um den Zugang zu Patronage und den damit verbundenen Ressourcen und Privilegien konkurrieren, vom gesellschaftlichen Distributionsprozess ausgeschlossen werden und in der Folge diese Eliten und die von ihnen repräsentierten Klassen sich zu klassenübergreifenden revolutionären Bewegungen zusammenschließen, die gegen den Herrscher vorgehen (Bratton/van de Walle 1994: 463ff.). Dies ist vor allem dann der Fall, wenn radikale Gruppen gegenüber ihren moderaten Gegner\*innen überproportionale Verfügungsgewalt über Ressourcen besitzen, und das Militär aus kooptierten Offizieren besteht und deshalb nicht in der Lage ist, autonom gegen den Herrscher vorzugehen (Hinnebusch 2015a: 11; vgl. auch Hinnebusch 2015b).

Wenn auf Seiten der herrschenden strategischen Gruppen das Militär und bürokratische Institutionen aber einen hohen Grad an Autonomie genießen, weil ihre Ränge nicht von Personen durchsetzt sind, die der Herrscher ausgesucht hat und deren Loyalität in erster Linie ihm gilt, dann kann ein Militärcoup – mit oder ohne zivile Unterstützung durch moderate Gruppen – den Herrscher entfernen, ohne radikalen Gruppen die Möglichkeit zu geben, die Macht zu erlangen (Snyder 1992: 380ff.). Dies mündet im einen Fall in eine paktierte Demokratie (*pacted democracy*) zwischen Militär, radikalen sowie moderaten Gruppen und im zweiten Fall – ohne zivile Unterstützung – in ein Militärregime (ebd.: 380). Die paktierte Demokratie gilt dann als zweitbeste Option, um nicht-intendierte Verläufe der Transition einzuhegen, welche die Machtpositionen der beteiligten Akteur\*innen gefährden würden (O'Donnell et al. 1986: 37). Andererseits ist es wahrscheinlich, dass das Militär, wenn es als ungeteilte Einheit agiert, die dem Herrscher loyal verbunden ist, einen Systemwechsel verhindern wird (Hinnebusch 2003: 115).

Wenn es keinen klaren Bruch im Transitionsprozess gibt, der den Einfluss des neopatrimonialen, autoritären Erbes eindämmt, dann können »privilegierte Netzwerke« (*networks of privilege*), die als Link zwischen Wirtschaft, Staatseliten – wozu das Militär in neopatrimonialen Systemen zählt – und privilegierten Klassen der Gesellschaft fungieren, weiterhin bestehen und ihre Macht sichern (vgl. auch Gunning/Zvi Baron 2014; Heydeman 2004). Dies steht im Einklang mit Erkenntnissen über die Pfadabhängigkeit von Transitionen. Dieser Begriff beschreibt die Reproduktion und Kontinuität historisch erfolgreicher Institutionen und Herrschaftsformen sowie (informeller) politischer Kulturen und deren strategische Anpassung an

neue Bedingungen in einem sich wandelnden politischen System (Bermeo/Yashar 2016; Erdmann 2002; Merkel/Puhle 1999; Stefes 2015; Zinecker 2002). Auf der Akteur\*innenebene sei nicht zu erwarten, dass politische Kräfte nach langer autoritärer Herrschaft eine klare demokratische Haltung an den Tag legen (Pridham 2000b: 145f.). Bratton/Van de Walle argumentieren in ihrem wegweisenden Aufsatz über die Transition von neopatrimonialen Systemen in eine ähnliche Richtung, wonach eine Liberalisierung des Systems immer nur eine Antwort auf Systemkrisen darstelle und nicht initiativ aufgrund eines Einstellungswandels von Regimeeliten ausgehe (1994; vgl. auch Schumann 2013).

Den folgenden Prozess würden die Eliten zu ihren Gunsten zu beeinflussen suchen, »indem sie sich politischen Öffnungen zunächst so lange wie möglich widersetzen und den Transitionsprozess erst dann regulieren, nachdem er ihnen aufgezwungen wurde« (Bratton/van de Walle 1994: 461f.). Auch Bratton/van de Walle unterstellen eine enge Konnotation von vorhergehendem Regimetyp und Transitionsverlauf, lehnen aber mechanistische Vorstellungen ab, wonach das Ergebnis der Transition vollkommen von der bisherigen Regimestruktur abhängt. Vielmehr stelle sie eine »Schablone« (*template*) dar; die Fähigkeit aber »von miteinander ringenden staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen, die intendierten Verläufe zu erzwingen«, sei eine Funktion der zur Verfügung stehenden politischen und ökonomischen Ressourcen (ebd.: 489).

Ähnlich wie Pawelkas Darstellung des neopatrimonialen Systems, fokussieren auch Bratton/van de Walle auf strukturelle Faktoren und systemimmanente Stabilisierungs- sowie Krisenlösungsmechanismen, ohne die Handlungsmacht (*agency*) neuer oder oppositioneller Akteur\*innen in ihrer Handlungs- und Entscheidungsdimension zu berücksichtigen. Handlung erscheint einfach als Funktion der Verfügungsgewalt über Ressourcen. Ideelle Komponenten finden in ihrem Ansatz keine sichtbare Berücksichtigung.

Auch Erdmann nutzt das Theorem der Pfadabhängigkeit, um Transitionsprozesse in neopatrimonialen Systemen zu beschreiben (2002). Allerdings drückt er dieses mittels der Konstruktion eines »neopatrimonialen Mehrparteiensystem« aus, welches im Verlauf des politischen Prozesses zu Stande käme. Dieser Prozess werde der Regierung aufgezwungen, aber aufgrund der Zersplitterung der Opposition gerinne er »zur Persistenz« und bilde somit einen eigenen, »hybriden Regimecharakter« aus. Dieses Regime zeichne sich zwar durch eine formaldemokratische Verfasstheit aus, in der aber Verletzungen demokratischer Regeln und Menschenrechtsverletzungen immer wieder vorkämen, die zukünftige Verfassung zwischen Regime und Opposition umstritten sei, drittens sich neben den Parteien weiterhin zivilgesellschaftliche Akteur\*innen an den Auseinandersetzungen beteiligten, viertens sich internationale (finanzpolitische) Akteur\*innen einmischten und letztlich weiterhin die alten Regeln »neopatrimonialer Politik und Verteilung« fortbestehen würden (ebd.).

Die Analyse des Transitionsprozesses in Ägypten zwischen 2011 und 2013 wird zeigen, inwieweit diese Parameter auf den vorliegenden Fall zutreffen und von einem hybriden Regime gesprochen werden kann. Damit verbunden ist die Frage, ob dieses hybride Regime eher als defekte Demokratie oder aber als (immer noch) autoritäres Regime nach Merkel klassifiziert werden muss.

