

# SCHWACHE INSTITUTIONALISIERUNG ALS POLITISCHE DIMENSION DER UNTERENTWICK- LUNG – DER FALL ÄGYPTEN

Eine Auseinandersetzung mit Huntingtons Praetorianismus-Theorie

BASSAM TIBI

Vor der Publikation von Huntingtons Theorie der Institutionalisierung war die amerikanische Sozialwissenschaft von vier Konzepten über die politische Entwicklung dominiert, die sich mit den Stichworten: Rationalisierung (Parsons pattern variables), Integration (Nation Building), Demokratisierung (kompetitive Strukturen und Pluralität) und Mobilisierung (Partizipation und Kommunikation) zusammenfassen lassen. Die deutsche Rezeption des Entwicklungskonzeptes der amerikanischen Sozialwissenschaft ist auch durch die Rezeption dieser Ansätze charakterisiert<sup>1</sup>. Huntingtons Theorie der Institutionalisierung ist in den Vereinigten Staaten breit aufgenommen worden<sup>2</sup>, während ihre Rezeption in der Bundesrepublik eingeschränkt blieb<sup>3</sup>.

Huntington bestreitet nicht die Validität der angeführten vier Konzepte; er räumt zwar dem Mobilisierungsansatz eine höhere Aussagefähigkeit als den restlichen drei Ansätzen ein, aber sie alle, obwohl legitim, weil sie Teilaspekte beleuchten, können eine zentrale Dimension der politischen Entwicklung nicht erklären. Entwicklung läßt sich nicht allein durch soziale Indikatoren über Urbanisierung, Industrialisierung, Scholarisation und über Wert- und Normtransformation erfassen. Entwicklung findet auch als Politikprozeß statt, den die bisherigen Ansätze nicht zu durchdringen vermögen. Dies gilt nicht nur für die amerikanische Sozialwissenschaft, sondern auch für die marxistischen und für die dependenztheoretischen Entwicklungstheoreme, die den Politikprozeß aus der ökonomischen Basis erklären<sup>3a</sup>.

## 1. Grundzüge der politischen Theorie Huntingtons

Huntington entwickelt ein neues Konzept der politischen Entwicklung als Institutionalisierung, mit deren Hilfe die politische Dimension der Unterentwicklung beleuchtet werden kann. In der vorliegenden Abhandlung wollen wir diesen Versuch Huntingtons kritisch dis-

1 Cf. Wolfgang Zapf (ed.) *Theorien des sozialen Wandels*, Köln – Berlin 1970<sup>8</sup>, der bei der Selektion seiner Texte Huntington einfach übersehen hat; die anderen amerikanischen Autoren werden repräsentativ vertreten.

2 Huntingtons Texte werden in den Kursen amerikanischer Universitäten gebührend berücksichtigt; vgl. dazu H. + C. Kenski, „Teaching Political Development at American Colleges and Universities: A Survey“, in: *Western Political Quarterly*, Bd. 28 (1975), H. 3, S. 567–575. Auch in der wissenschaftlichen Sekundärliteratur wird Huntingtons Theorie seit einigen Jahren extensiv diskutiert. Aus Platzmangel können wir auf diese Literatur hier nicht hinweisen. Der wichtigste Schüler Huntingtons ist Amos Perlmutter, in dessen Veröffentlichungen Huntingtons Arbeiten und die Sekundärliteratur massiv zitiert werden. Cf. Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times. On Professionals, Praetorians and Revolutionary Soldiers*, New Haven-London 1977. Das neueste Buch Huntingtons: *No Easy Choice*, werden wir im letzten Teil behandeln.

3 Herbert Krüger hat Huntingtons Theorie im Rahmen einer Rezension ausführlich diskutiert, ohne daß diese Anregung ein Anlaß für eine breite Rezeption werden konnte. Cf. H. Krügers Rezension, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Bd. 3 (1970), S. 257–261. Gerhard Pfister hat in seiner Kenya-Studie einen Exkurs über Huntingtons Theorie eingefügt; cf. G. Pfister, „Die Fortsetzung der Abhängigkeit nach der Dekolonisation – Das Beispiel Kenya“, in: Klaus-Jürgen Gantzel (ed.), *Afrika zwischen Kolonialismus und Neo-Kolonialismus*, Hamburg 1976, S. 129 ff., hierzu S. 188 ff. Huntington wird ferner in dem monotonen und gewiß nicht aufregenden Aufsatz von Erich Weede diskutiert; cf. E. Weede, „Politische Kultur, Institutionalisierung und Praetorianismus: Überlegungen zur Theorie und empirischen Forschungspraxis“, in: *Kölner Zeitschriften für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 29 (1977), S. 411–437 und 6578676. Cf. auch Peter Flora (Anm. 124), S. 32 f.

3a Cf. die Texte bei D. Senghaas (ed.), *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*, Frankfurt/M. 1974, die alle keine Politik-Theorie enthalten. Einen Überblick über die theoretische Diskussion vermittelt der Band von B. Tibi/V. Brandes (ed.), *Unterentwicklung*, Köln 1975.

kutieren (erster Teil), um anschließend im Rahmen einer Fallstudie über Ägypten die Aussagefähigkeit dieses neuen Ansatzes zu überprüfen (zweiter und dritter Teil). Nach dieser Fallstudie hoffen wir, in der Lage zu sein, eine kritische Gesamtwürdigung Huntingtons vorzulegen (vierter Teil).

#### **a) Huntingtons Konzept von der politischen Entwicklung als Institutionalisierung**

Bemerkenswert an dem neuen Konzept ist, daß es den traditionell evolutionistischen Rahmen überwindet, wonach die Entwicklung unilinear und fortschrittsträchtig betrachtet wird<sup>4</sup>. Die bisherigen Konzepte weisen sich aus durch eine „so eindeutige Festlegung auf die Theorie des Fortschritts . . . , daß sie eine Konzeption politischen Verfalls“<sup>5</sup> ausschließen. Entwicklung geht nach Huntington nicht immer vorwärts; sie schließt Verfall ein.

Die Aussagefähigkeit eines sozialwissenschaftlichen Konzepts hängt von dessen analytischen Nutzen ab und von dem Grad der Präzision und der Relevanz der Aussagen. Ein solches Konzept muß auch die Möglichkeit einer komparativen Analyse unterschiedlicher Situationen zulassen<sup>6</sup>. Das neue Konzept besteht darin, „politische Entwicklung als Institutionalisierung politischer Organisationen und Verfahrensweisen zu definieren<sup>7</sup>.“ Der Grad der Institutionalisierung läßt sich nach Huntington durch Anpassungsfähigkeit (Adaptability), Komplexität, Autonomie und Kohärenz der Organisationen und Verfahrensweisen des politischen Systems messen. Wir wollen diese vier Beurteilungskriterien der Institutionalisierung kurz erläutern.

Eine soziale Organisation kann starr oder anpassungsfähig sein. Der Grad ihrer Institutionalisierung hängt von ihrer Fähigkeit der Anpassung an veränderte Situationen des sozialen Wandels ab. Eine Organisation kann entweder einfach und monolithisch sein oder eine differenzierte Gliederung in Unterorganisationen haben, die den Grad ihrer Komplexität bestimmen, womit die Institutionalisierung korreliert. Die Komplexität schließt natürlich eine Personifizierung der Macht in einer sozialen Organisation aus: „Das einfachste, aber auch am wenigsten stabile politische System ist ein solches, das von einem einzigen Individuum abhängt<sup>8</sup>.“ Der Sturz des Schah im Iran und somit seines ganzen politischen Systems ist eine aktuelle Illustration dieser These.

Eine institutionalisierte soziale Organisation muß auch autonom sein; ihre Verfahrensweisen müssen unabhängig und eigenständig sein. Korruption ist ein Merkmal der fehlenden Autonomie sozialer Organisationen. Auch „in dem Maße, wie Politiker durch ein paar Soldaten gestürzt oder mit Hilfe einiger Dollar beeinflusst werden können, fehlt Organisationen und Verfahrensweisen die Autonomie“<sup>9</sup>.

Als letztes Kriterium für die Institutionalisierung einer sozialen Organisation oder Verfahrensweise ist der Grad der Kohärenz. Bekanntlich ist die Konfliktfähigkeit ein zentrales Merkmal stabiler politischer Systeme. Konflikte können aber ohne einen bestehenden Konsens über die Spielregeln nicht ausgetragen werden. In einem institutionalisierten politischen System ist ein solcher Konsens über die funktionalen Gruppengrenzen und die Konfliktlö-

4 Cf. Gerard Leclerc, *Anthropologie und Kolonialismus*, München 1973 und dazu die Diskussion in meiner Göttinger Antrittsvorlesung: B. Tibi, *Internationale Politik und Entwicklungsländer-Forschung*, Frankfurt/M. 1979 (edition suhrkamp 983), hierzu S. 176 ff.

5 S. P. Huntington, „Politische Entwicklung und politischer Verfall“, in: Martin Jänicke (ed.), *Politische Systemkrisen*, Köln – Berlin 1973, S. 260–294, hierzu S. 265.

6 Cf. *Ibid.*, S. 262.

7 *Ibid.*, S. 266.

8 *Ibid.*, S. 271.

9 *Ibid.*, S. 273.

sungsmechanismen vorhanden, wohingegen er in unterentwickelten Gesellschaften fehlt. Die gewaltsamen Konfliktaustragungen, die dort den politischen Alltag beherrschen, deuten darauf hin.

Max Weber hat in seiner Herrschaftstypologie zwischen traditioneller, charismatischer und legaler Herrschaft unterschieden. „Legale Herrschaft kraft Satzung“ heißt es bei Weber; „gehört wird nicht der Person . . ., sondern der gesatzten Regel . . . Der Typus des Befehlenden ist der ‚Vorgesetzte‘, dessen Herrschaftsrecht durch gesatzte Regel legitimiert ist, innerhalb einer sachlichen ‚Kompetenz‘<sup>10</sup>.“ Der Herrscher darf nicht schalten und walten, wie es ihm bequem ist; er ist gebunden an Regeln und dadurch in seiner Herrschaft eingeschränkt. Legale Herrschaft schließt Despotie und Willkür aus. Bei einer charismatischen Herrschaft fehlt die Institutionalisierung der Macht. „Ganz ausschließlich dem Führer rein persönlich um seiner persönlichen, unwerktäglichen Qualitäten willen wird gehorcht, nicht wegen gesatzter Stellung . . . Der Verwaltungsstab ist ausgelesen nach Charisma und persönlicher Hingabe . . .“<sup>11</sup>.

In diesem Weberschen Sinne ist legale Herrschaft als eine an Gesetzesnormen gebundene auch eine institutionalisierte Herrschaftsform Huntingtonschen Musters, wohingegen die Existenz einer charismatischen Führung ein Indikator für einen sehr niedrigen Grad von Institutionalisierung ist. Nach Huntington „zeigt sich der Niedergang der Parteiorganisationen an dem Auftauchen charismatischer Führer, die die Macht personalisieren, und solche Institutionen, die ihre Macht beschneiden könnten, schwächen“<sup>12</sup>. In institutionalisierten politischen Systemen ist die Herrschaft legal, weil rechtsgebunden; sie kann nicht willkürlich wie in der orientalischen Despotie<sup>13</sup> sein, weil sie auch an Kontrollen und Regeln gebunden ist. Charismatische Herrschaft ist personengebunden, wie Weber sagt. Ohne Rekurs auf Weber hebt Huntington hervor: „Charismatischen Führern widerstrebt es, Parteikontrolle an die Stelle ihrer persönlichen Kontrolle zu setzen. Militäroffiziere sind meist noch stärker gegen Parteien eingestellt“<sup>14</sup>. Dies scheint uns das Phänomen der Personifizierung der Macht und der Politik schlechthin in unterentwickelten Gesellschaften zu erklären<sup>15</sup>. Im Gegensatz dazu geschieht die Ausübung der Herrschaft in entwickelten Systemen funktional, d. h., sie findet in anpassungsfähigen, komplexen, autonomen und kohärenten sozialen Organisationen statt, die somit einen hohen Grad an Institutionalisierung vorweisen. Wenn eine soziale Organisation anpassungsfähig, komplex, autonom und kohärent, also institutionalisiert ist, dann sind ihre Interessen nicht partikular. Nach Huntington sind institutionelle Interessen mit den öffentlichen identisch, also *summum bonum*. Dieses Merkmal schließt wiederum personalisierte Macht aus, weil in ihr individuelle, nicht öffentliche Inter-

10 M. Weber, „Die drei Typen der legitimen Herrschaft“, in: Weber, Soziologie, Weltgeschichtliche Analyse, Politik ed. J. Winckelmann, Stuttgart 1964<sup>3</sup>, S. 151 ff., hierzu S. 152.

11 Ibid., S. 159.

12 Huntington (Anm. 5), S. 277.

13 Karl A. Wittfogel, Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht, Köln – Berlin 1962, S. 187, erkennt, daß die „Ausübung der Gewalt“ durch den Staat kein Spezifikum totaler Macht ist; doch unterscheidet sich der konstitutionelle Staat von den „Apparatstaaten dadurch, daß Umfang, Art und Anwendung der Gewaltmittel (Heer und Polizei) von nichtstaatlichen Kräften der Gesellschaft bestimmt werden“. Der konstitutionelle Staat, so könnte man Wittfogel im Huntingtonschen Sinne interpretieren, ist institutionalisiert und daher in seiner Macht eingeschränkt im Gegensatz zum praetorianischen Staat, in dem die Gewalt total ist und die Auseinandersetzungen ohne Spielregeln stattfinden. Nach Wittfogel besitzt der Despot die „physischen Mittel zur Vernichtung seiner Opfer . . . Er verfügt unumschränkt über die Armee, die Polizei und den Nachrichtendienst. Er hat Gefangenenauflöser, Folterknechte, Henker und alle Werkzeuge, die nötig sind, um eine Verdachtsperson festzunehmen, zu martern und zu töten.“ Wittfogel, S. 188. Diese Darstellung könnte auch zur Beschreibung einer praetorischen Gesellschaft verwendet werden, in der die Macht auch total, also nicht durch Institutionalisierung eingeschränkt ist.

14 Huntington (Anm. 5), S. 290.

15 In den arabischen Ländern, die fast alle praetorische Gesellschaften sind, könnte die Politik auf politische Biographien von Führungspersönlichkeiten grob reduziert werden, weil die politischen Interessen nicht funktional vertreten, sondern durch politische Führer (Za‘ama) personifiziert werden. Cf. die Arbeit von Majid Khadduri, Arab Contemporaries. The Role of Personalities in Politics, Baltimore – London 1973.

16 Huntington (Anm. 5), S. 281.

essen zum Ausdruck kommen. „So betrachtet, läßt sich Stalinismus als ein Zustand definieren, in dem die persönlichen Interessen des Herrschers Priorität vor den institutionellen Interessen der Partei genießen<sup>16</sup>.“ Institutionalisierung schließt nicht nur charismatische Führung, sondern auch Autokratie und persönliche Diktatur aus. Diese theoretische Bestimmung wirft Licht auf die in der amerikanischen Sozialwissenschaft betriebene und von Huntington kritisierte Identifizierung von politischer Entwicklung und Modernisierung. Wenn Modernisierungsprozesse stattfinden, ohne daß parallel die Bildung von Institutionen betrieben wird, dann ist politischer Verfall die Folge. Denn Modernisierung setzt Kräfte frei, die die traditionellen Institutionen nicht auffangen können. Politischer Verfall wäre dann unausweichlich<sup>17</sup>. Huntington ist deshalb gegen Modernisierung von oben durch einen „Reform-Monarchen“ oder einen „Revolutionskaiser“; denn dies bedeutet „die Schwächung oder Zerstörung der traditionellen Repräsentativorgane, welche das auch immer sein mögen, und kompliziert damit die Assimilierung der durch die Modernisierung freigesetzten Kräfte noch mehr. Die Machtkonzentration macht das traditionelle Regime . . . auch anfälliger für gewalttätigen Umsturz. Die Anfälligkeit eines traditionellen Regimes für Revolutionen steht in direktem Verhältnis zu seinen Modernisierungsfähigkeiten<sup>18</sup>.“ Die Entwicklung im despotisch regierten Iran unter dem Schah illustriert auch diese These. Das politische System des Schah beruhte auf der persönlichen Konzentration der Macht, die sich nur durch Repression, mit Hilfe eines Polizeispitzelsystems (SAVAK)<sup>19</sup>, hat aufrechterhalten können. Das politische System hatte keinerlei institutionelle Basis. Die Auswirkungen der Erdöleinnahmen und der damit zusammenhängenden Industrialisierung<sup>20</sup> des Landes waren mit der Freisetzung von Kräften verbunden, die das politische System nur mit Polizeigewalt eindämmen konnten, was gewiß nicht von langer Dauer sein kann, wie die Geschichte gezeigt hat.

## b) Praetorianismus als ein Symptom ausgebliebener Institutionalisierung

Unterentwickelte Gesellschaften sind nicht nur durch sozioökonomische Rückständigkeit, sondern auch durch institutionelle Schwäche charakterisiert. Das Fehlen funktionaler Institutionen geht mit einem hohen Grad an Politisierung einher. Von den politisierten Gruppen sind die Militärs die relevanteste, weil sie über eine moderne Organisation und auch über Macht verfügen. Während die Offiziere in institutionalisierten Systemen nur funktionale Aufgaben haben, befassen sich die Militärs unterentwickelter Gesellschaften auch „with the distribution of power and status throughout the political system“<sup>21</sup>. Die hohe Politisierung und die Intervention des Militärs in die Politik sind Huntington zufolge auf das Fehlen konfliktregulierender, die Bevölkerung mediatisierender Institutionen zurückzuführen, in denen ein Konsens über anerkannte Spielregeln der Konfliktregulierung vorhanden wäre. Huntington nennt diese Gesellschaften praetorian societies und entwickelt den Begriff des Praetorianismus, um dieses Phänomen zu umschreiben.

<sup>17</sup> Ibid., S. 286.

<sup>18</sup> Ibid., S. 287 (Hervorhebung im Original).

<sup>19</sup> Cf. Fred Halliday, Iran. Analyse einer Gesellschaft im Entwicklungskrieg, Berlin 1979, S. 66 ff. sowie A. Farughy/J.-L. Reverier, Persien: Aufbruch ins Chaos? Eine Analyse der Entwicklung im Iran von 1953–1979, München 1979, S. 168 ff. Cf. auch das Kapitel über „Political Authority“ in der Iran-Studie von Norman Jacobs, The Sociology of Development. Iran as an Asian Case Study, N. Y. 1967<sup>2</sup>, S. 19 ff. Jacobs zeigt, daß es im Iran kein formalisiertes (i.e. institutionalisiertes) Recht gibt und behandelt die Korruption in diesem Zusammenhang (S. 64 ff.). Auch geht er auf die Personifizierung der Macht ein (S. 29 ff.). Das Schah-Regime und sein Geheimdienstapparat SAVAK sind ein Beispiel für die totale Macht im Wittfogelschen Sinne. Das Schah-Regime war nach dem Huntington'schen Modell eine traditionelle Monarchie und kein oligarchischer Praetorianismus.

<sup>20</sup> Cf. Halliday (Anm. 19), S. 132 ff.

<sup>21</sup> S. P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven 1969<sup>2</sup>, S. 194.

„In a praetorian society social forces confront each other nakedly; no political institutions, no corps of professional political leaders are recognized or accepted as the legitimate intermediaries to moderate group conflict<sup>22</sup>.“ Diese direkte Konfrontation der Konfliktpartner ohne institutionelle Vermittlung bedeutet auch die Hinwendung zur direkten Aktion, in der nach unterschiedlichen Spielregeln gehandelt wird, weil kein Konsens vorhanden ist. Beim Fehlen effektiver Institutionen ist die politische Macht fragmentiert und die Autorität transitorisch, d. h., daß sie leicht gewonnen und leicht verloren werden kann<sup>23</sup>. In einem solchen Zustand ist die Loyalität personengebunden und nicht an die jeweilige Institution, denn die Autorität wird ad personam ausgeübt und ist weder institutionell noch funktional<sup>24</sup>.

Huntington unterscheidet zwischen drei Stadien des Praetorianismus<sup>25</sup>: dem oligarchischen, dem radikalen und dem Massenpraetorianismus. Der oligarchische Praetorianismus wird von den Großgrundbesitzern, der Geistlichkeit und dem traditionellen Heer getragen. Ein Beispiel hierfür war die Herrschaft der Somoza-Familie in Nicaragua. Eine äquivalente Herrschaftsform zum oligarchischen Praetorianismus wäre eine Monarchie, wie sie heute in Saudi-Arabien noch existiert und bis vor kurzem noch im Iran bestanden hat. Der radikale Praetorianismus markiert den Aufstieg der Mittelklasse, und der Massenpraetorianismus beinhaltet das Aktiv-Werden der Unterschichten. Der soziale Konflikt im oligarchischen Praetorianismus nimmt die Form der Auseinandersetzungen zwischen personengebundenen und Familiencliquen an, während er im radikalen Praetorianismus ein solcher zwischen „institutionalisierten und okkupationalen Gruppen“<sup>26</sup> untereinander ist. Im Massenpraetorianismus ist der Klassenkampf die dominierende Form des sozialen Konflikts. Als Beispiel hierfür führt Huntington den Peronismus an.

Das Fehlen funktionaler Autonomie korrespondiert Huntington zufolge mit dem Vorhandensein einer politischen Autonomie, die Huntington am Beispiel der Politisierung der Universitäten und der Armee zu illustrieren versucht<sup>27</sup>, zumal beide sozialen Organisationen in einer unterentwickelten Gesellschaft einen sehr schwachen Institutionalisierungsgrad haben.

Politische Instabilität in unterentwickelten Gesellschaften ist für Huntington eine Folge hoher Politisierung und Partizipation. In der Diskussion über Huntington führte diese These zu groben Mißverständnissen, weshalb es wichtig ist, Huntington vollständig zu zitieren: „Political activity contributes to the stability of a modern institutionalized polity, but to the instability of a praetorian society<sup>28</sup>“, d. h., daß Huntington sich nicht gegen die demokratischen Formen der Politisierung und der Partizipation wendet, sondern lediglich feststellt, daß diese Formen in einem schwach institutionalisierten System politische Instabilität hervorrufen, weil keine intermediären, institutionellen Instanzen vorhanden sind, während dieselben Formen in einem institutionalisierten System verfestigend wirken.

22 Ibid., S. 196.

23 Ibid., S. 196 f. Der Verfasser, der in einer praetorischen Gesellschaft (Syrien) aufgewachsen ist, fühlt sich durch diese Huntingtonsche Aussage (Die Macht könne „leicht gewonnen und leicht verloren werden“) an die Ratschläge seiner Mutter erinnern: „Werde kein Politiker/ Heute bist Du Minister und morgen im Gefängnis.“

24 Ibid., S. 197. Cf. auch Anm. 15 und 19 oben. Die Za'ama im Libanon ist ein gutes Beispiel für diese Personifizierung der Macht. Cf. M. Kischli, Kapitalismus und Linke im Libanon, ed. B. Tibi, Frankfurt/M. 1970, S. 103 ff. (dänische Übersetzung mit einer neuen Einleitung von mir: Aahrus 1976).

25 Zu diesen drei Stadien cf. B. Tibi, Militär und Sozialismus in der Dritten Welt, Frankfurt/M. 1973, S. 26 ff.

26 Huntington (Anm. 21), S. 197 f.

27 Ibid., S. 210 f. In einer früheren Studie hat Huntington am Beispiel der USA und der europäischen Armeen gezeigt, daß diese Armeen durch die Professionalisierung funktionale Institutionen geworden sind; cf. S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory of Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge/Mass. 1972<sup>5</sup>.

28 Huntington (Anm. 21), S. 212.

### C) Parteien als institutionelles Vehikel für die Entwicklung von der praetorian society zur civic order

Aus den obigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, daß die Institutionalisierung die systemische Basis politischer Stabilität im Gegensatz zum Praetorianismus ist, der die institutionelle Unterentwicklung des politischen Systems und somit dessen Instabilität indiziert. Huntington konzentriert sich so sehr auf diesen zweifellos sehr fruchtbaren Ansatz, daß er dann die sozio-ökonomischen Dimensionen der sozialen Evolution völlig außer acht läßt; sie erscheinen nur in ihrer negativen sozialen Funktion: als Quelle der Freisetzung gesellschaftlichen Potentials, zu dessen Integrierung der institutionelle Rahmen fehlt. Hier finden wir das Gegenextrem zur marxistischen Analyse der Unterentwicklung, in der die Perspektive auf die sozio-ökonomische Dimension eingeengt wird. Beide Positionen können sich nach meiner Auffassung gegenseitig ergänzen, zumal Entwicklung beides implizieren muß: den Aufbau von Institutionen (institution building) und sozio-ökonomische Transformation deformierter Sozialstrukturen der Unterentwicklung.

Nach Huntington kann eine politische Partei die wichtigsten Voraussetzungen einer Institution erfüllen, weshalb er in der Parteienentwicklung den besten Weg zur Überwindung des Praetorianismus sieht. Zunächst formuliert er zwei Hypothesen: Je früher die Institutionalisierung beginnt, desto erfolgreicher ist sie, und desto niedriger können ihre Kosten sein, denn je komplexer die Gesellschaftsstrukturen werden, die sich ohne eine entsprechende institutionelle Entwicklung entfalten, desto schwieriger wird die Institutionalisierung. Die zweite Hypothese betrifft den sozialen Träger der Institutionalisierung. Huntington hält die Mittelklasse für das fähigste gesellschaftliche Subjekt einer solchen sozialen Entwicklung und schließt die Möglichkeit einer Institutionalisierung durch eine charismatische Führung aus. „Institutionalization of power means the limitation of power which the charismatic leader might otherwise wield personally and arbitrarily. The would-be institution-builder needs personal power to create institutions, but he cannot create institutions without relinquishing personal power. Institutional authority is the opposite to charismatic authority, and charismatic leaders defeat themselves if they attempt to create stable institutions of public order<sup>29</sup>.“ Huntington argumentiert hier implizit im Weberschen Sinne; institutionalisierte politische Systeme beruhen auf legaler Herrschaft und schließen eine charismatische Führung aus, weil diese personen- und nicht normgebunden ist.

Der Prozeß der Institutionalisierung erfordert Huntington zufolge sowohl die Harmonisierung der urbanen mit den ruralen Interessen als auch den Aufbau einer neuen politischen Institution<sup>30</sup>. Programmatisch lassen sich beide Voraussetzungen in die Forderung nach einer umfassenden Agrarreform und nach dem Aufbau einer politischen Partei übersetzen.

Huntingtons Hypothese, daß die Mittelklasse der geeignetste Träger der politischen Entwicklung ist, wurde schon zitiert. Nun kann diese Klasse nicht als Gesamtheit handeln. Stellvertretend für sie kommt das Militär in Betracht<sup>31</sup>. Es stellt sich die Frage, ob das Militär beide Aufgaben, eine Agrarreform und den Aufbau einer politischen Institution, erfüllen kann. Im zweiten Teil dieser Abhandlung über die Parteienentwicklung in Ägypten werden wir uns damit beschäftigen, ob das Militär dort eine solche Institution aufgebaut hat. Die von den ägyptischen Militärs durchgeführte Agrarreform wurde bereits von uns untersucht; eine

<sup>29</sup> Ibid., S. 238 f.

<sup>30</sup> Ibid., S. 240.

<sup>31</sup> In diesem Sinne habe ich in meiner Studie über das Militär der Dritten Welt (Anm. 25) die These vertreten, das Militär sei der bewaffnete Arm des Kleinbürgertums.



Harmonisierung ruraler und urbaner Interessen wurde zwar von den Militärs als Zielsetzung aufgestellt; sie wurde nicht eingelöst<sup>32</sup>.

Für die meisten militärischen Coups in der Dritten Welt gilt die Feststellung, daß die Militärs ihre Intervention in die Politik mit dem Hinweis auf die korrupte Parteienherrschaft legitimieren. Überwindung der Korruption wird als vorrangiges Ziel angegeben. Nun ist Korruption ein Korrelat zur fehlenden Autonomie einer jeden Institution, die wir im Anschluß an Huntington zeigten. Nicht allein durch die Beseitigung der korrupten Politiker, sondern nur durch den Aufbau autonomer Institutionen läßt sich Korruption überwinden. Bei den Militärs reduziert sich die Korruption auf eine Clique bestechlicher Politiker, wobei diese schlechthin mit den Parteien identifiziert werden. Dadurch wird die Abneigung des Militärs gegenüber den politischen Parteien verständlich. Die Militärs „condemn political parties. They try to rule the state without parties, and they thereby cut off the one major way in which they could hope to move their countries out of their praetorian condition“<sup>33</sup>.“ Dennoch können die Militärs, wie Huntington es sieht, die Institutionalisierung in Gang setzen, wenngleich er auch erkennt, daß die von den Militärs aufgebauten Parteien selten den Anforderungen einer Institution gerecht werden. Denn der Aufbau von „nonpolitical or at least nonpartisan organization such as national associations and conciliar hierarchies“<sup>34</sup> ist kein „institution building“. Solche nationalen Sammelbecken, zu denen jeder gehört, dienen weder der Verteilung der Macht noch der Assimilation neuer freigesetzter sozialer Kräfte, den wichtigsten Aufgaben einer Institution.

Wenn Parteien als organisatorischer Rahmen der Institutionalisierung angegeben werden, dann wird folgerichtig die Frage nach dem Charakter des politischen Systems gestellt: Ein- oder Mehrparteiensystem<sup>35</sup>. Der kanadische Demokratietheoretiker Macpherson hat zwischen drei Formen der Demokratie unterschieden, zu denen „die nicht-liberale Variante der unterentwickelten Länder“ gehört, worunter Macpherson das Einparteiensystem versteht: „Die Anforderungen des Kampfes um Unabhängigkeit begünstigen gewöhnlich das Auftreten einer beherrschenden einzelnen Partei oder Massenbewegung. Dies wurde in den meisten Fällen . . . in Form eines Ein-Parteien-Systems übernommen . . . Besteht schließlich das Ziel . . . darin . . . auch die Gesellschaft zu modernisieren . . . dann ist das Ein-Parteien-System fast unausweichlich“<sup>36</sup>.“ Für Macpherson ist dieses System, historisch gesehen, auch demokratisch; das Ein-Parteien-System ist der Ausdruck der *volonté générale*<sup>37</sup>. „Demokratie im weiteren Sinne erfordert nicht nur Gleichheit, sondern auch Freiheit von Hunger, Unwissenheit und frühem Tod“<sup>38</sup>.

Huntington läßt sich auf keine demokratietheoretischen Überlegungen ein; er betrachtet die Parteienbildung lediglich funktional als Moment der Institutionalisierung. „Aufgrund der Abwesenheit traditioneller politischer Institutionen ist die politische Partei die einzige moderne Organisation, die sich wirksam institutionalisieren läßt und eine Quelle der Autorität werden kann . . . Je mehr Parteien in einem politischen System existieren, desto ‚kompetitiver‘ wird es sein. Eine Vielzahl von Parteien bedeutet aber meist auch die Zerstreuung von Organisations- und Führungstalenten und dazu noch die Existenz vieler schwacher Parteien

32 Cf. B. Tibi, „Agrarreform und Genossenschaftswesen in einem Entwicklungsland: Ägypten“, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Bd. 5 (1972), H. 1, S. 57–75.

33 Huntington (Anm. 21), S. 243.

34 Ibid., S. 245.

35 Cf. den Abschnitt „Begründung, Entstehung und Entwicklung der Einparteiensysteme“, in der ausführlichen Einleitung von F. Nuscheler und K. Ziemer zu dem von den beiden herausgegebenen Werk: *Politische Organisationen und Repräsentation in Afrika*, zwei Halbbände, Berlin – N.Y. 1978, hierzu S. 126 – 172.

36 C. B. Macpherson, *Drei Formen der Demokratie*, Frankfurt/M. 1967, S. 39 f.

37 Ibid., S. 45.

38 Ibid., S. 50. Cf. auch C. B. Macpherson, *Demokratietheorie*, München 1977.

... Die meisten modernisierenden Länder werden nicht in der Lage sein, mehr als nur eine starke Parteiorganisation aufzubauen ... Das Mehrparteiensystem wird durch die schwache Institutionalisierung der Parteien äußerst gebrechlich<sup>39</sup>.“ Diese Ausführung läßt sich unzweideutig als Präferenz für Einparteiensysteme in unterentwickelten Gesellschaften deuten, die kompetitiven Strukturen funktional nicht gewachsen sind. Der konfessionelle Libanon, aber auch viele multi-ethnische afrikanische Länder können Beispiele für nicht-institutionalisierte und auch nicht-institutionalisierende Parteien liefern. Die Partei vertritt die Konfession oder die Ethnie, nicht aber eine politische Programmatik<sup>40</sup>. Natürlich gibt es im Libanon politische Parteien, die eine nationale oder eine soziale Zielsetzung verfolgen; das politische System wird aber von den konfessionellen Parteien dominiert<sup>41</sup>. Es ist sicherlich nicht abwegig, die Beschreibung dieser durch den Bürgerkrieg zerstörten parlamentarischen Mehrparteiendemokratie durch den libanesischen politischen Schriftsteller Muhammad Kischli zu zitieren, die Huntingtons These eindringlich illustriert: „Die politische Institution des Konfessionalismus ... ist das Parlament und die parlamentarische Demokratie, die auf der Vertretung der Konfessionen und nicht der Staatsbürger basiert ... Die parlamentarischen Wahlen basieren auf der konfessionellen Familien- und Sippenwirtschaft ... (diese) hat zu einer Form des politischen Feudalismus geführt, die auf der Za’ama: der persönlichen Führung, beruht. Der Za’im, der Führer einer sozialen Gruppe, kandidiert ... bei den Wahlen und wird von seiner Sippe und den Angehörigen seiner Konfession gewählt. Der Kampf im Libanon ist daher ein Kampf der Za’amas. Selten wird er auf der Grundlage eines politischen und ökonomischen Programms geführt<sup>42</sup>.“ Ähnliche Beispiele kann man aus Afrika heranziehen und das Attribut „konfessionell“ durch „ethnisch“ ersetzen.

Huntingtons nüchterne Erkenntnis, daß Mehrparteiensysteme in unterentwickelten Gesellschaften nicht funktionieren können, ist gegenüber vielen amerikanischen Sozialwissenschaftlern positiv hervorzuheben, die naiv an die Diffusion der parlamentarischen Demokratie in die außerokzidentale Welt glauben. Doch die historische Erfahrung mit Einparteiensystemen in Afrika ermutigt keineswegs dazu, Macphersons Empfehlung zu folgen und in diesen Systemen die Rousseausche *volonté générale* realisiert zu sehen. Weder eine innerparteiische Demokratie noch eine reale Massenbasis können diese Systeme vorweisen. Der durch sie erreichte Institutionalisierungsgrad dürfte sehr niedrig sein. Die Bemerkung, daß die Integrationsfähigkeit dieser Einparteiensysteme nicht auf ihre Institutionalisierung zurückzuführen ist, sondern sich simpel polizeitechnisch deuten läßt, ist gewiß nicht polemisch; sie ist lediglich deskriptiv<sup>43</sup>.

39 Huntington (Anm. 5), S. 289 f.

40 Cf. die bemerkenswerte Monographie über die westafrikanischen Parteien von Klaus Ziemer, *Politische Parteien im frankophonen Afrika*, Meisenheim am Glan 1978.

41 Michael W. Suleiman unterteilt die libanesischen Parteien in vier Kategorien: in transnationale nicht panarabische (die KPL und die pansyrische Partei SSNP), in panarabische (Baath, ANM), in religiöse bzw. ethnische (vor allem die armenischen Parteien) und schließlich in exklusiv-libanesischen Parteien. Die wichtigsten Parteien gehören alle in die vierte Kategorie, weil sie sämtlich konfessionell sind. Cf. M. W. Suleiman, *Political Parties in Lebanon. The Challenge of a Fragmented Political Culture*, Ithaca – N.Y. 1967, S. 57 ff., 121 ff., 173 ff. und 201 ff.

42 Kischli (Anm. 24), S. 103 f.

43 Franz Ansprenger schreibt in dem Kap. über Einparteiensysteme in Afrika in seinem Buch, *Versuch der Freiheit. Afrika nach der Unabhängigkeit*, Stuttgart 1972, daß diese Systeme die Erwartung, sie würden zur Entwicklung und Demokratisierung beitragen, nicht erfüllten. „Statt dessen machte sich polizeiliche Repression jeder unabhängigen Meinungsäußerung breit, soweit nicht technische Schwächen des Polizeiapparates doch noch gewisse Freiheitsräume übrigließen (S. 59).“



## 2. Politische Parteien als Institutionen in Ägypten I: Vom parlamentarischen Mehrparteiensystem zum Militärregime

Die moderne Geschichte des arabischen Orients wird durch den Akkulturationsprozeß, den die Napoleon-Expedition nach Ägypten im Jahre 1798 ausgelöst hat, eingeleitet. Das Reformwerk des aufgeklärten orientalischen Despoten Muhammed Ali (1805–1848) hat diesen exogenen Impuls in eine Tradition der Modernisierung und Verwestlichung verwandelt<sup>44</sup>. Seitdem ist Ägypten, obwohl arm an Ressourcen, das sowohl sozio-ökonomisch als auch sozio-kulturell entwickeltste arabische Land. Ägypten wird zum Zentrum der arabisch-islamischen Renaissance, aber auch der Verwestlichung und der damit verbundenen Säkularisierung<sup>45</sup>.

Das sich unter Muhammed Ali modernisierende Ägypten expandiert; die mit moderner Waffentechnologie ausgestatteten und funktional organisierten ägyptischen Truppen haben es Muhammed Ali ermöglicht, seinen modernen Staat in ein nahöstliches Imperium zu verwandeln, das die damalige koloniale Penetration des Orients hätte gefährden können, weshalb dieses Modernisierungsexperiment von den Kolonialmächten Mitte des 19. Jahrhunderts beendet wurde. Ägypten selbst wurde im Jahre 1882 zu einer britischen Kolonie. Die ägyptische Nationalbewegung, die sich zwischen dem Okkupationsjahr 1882 und der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1922 entfaltet hat, trug stark verwestlichte Züge. Sie konstituierte sich damals aus den beiden konkurrierenden politischen Strömungen: aus dem islamischen Modernismus und aus dem liberal-säkularen Nationalismus des aufsteigenden ägyptischen Bürgertums. Der moderne islamische Modernismus geht auf die Versuche Afghanis (1839–1897) zurück, den Islam mit der neuzeitlichen europäischen Zivilisation zu harmonisieren, um der islamischen Umma zu einer Renaissance zu verhelfen. Sein ägyptischer Schüler, Abduh (1849–1905), hat dem islamischen Modernismus eine ägyptische Prägung verliehen<sup>46</sup>. Erziehung und nicht politische Arbeit in den Institutionen war für Abduh das Mittel zum Ziel: Überwindung der Stagnation des Orients. Die liberalen ägyptischen Nationalisten, die verwestlichter als die islamischen Modernisten waren, haben auch die Erziehung in den Mittelpunkt gestellt, sahen aber in der „public opinion“ eine zusätzliche politische Kraft<sup>47</sup>; so dachte zumindest Mustafa Kamil, der Begründer der ersten modernen ägyptischen Partei al-Hizb al-Watani (die patriotische Partei). Die anderen bürgerlich-liberalen Parteien, die von Ägyptern westlicher Bildung gegründet und aufgebaut wurden, waren: die Umma-Partei und die al-Islah ad-Dusturi-Partei (konstitutionelle Reform-Partei).

### a) Das ägyptische Experiment der parlamentarischen Demokratie

Diese drei Parteien<sup>48</sup> strebten eine konstitutionelle, parlamentarische Demokratie an und kämpften zugleich für die nationale Souveränität und die Befreiung von britischer Kolonialherrschaft. Bis auf die Watani-Partei Kamils konnten diese Institutionen nur einen geringen

44 Zur Napoleon-Expedition und deren Auswirkungen cf. B. Tibi, Nationalismus in der Dritten Welt am arab. Beispiel, Frankfurt/M. 1971, S. 64 ff.; britische Edition: Arab Nationalism: a Critical Inquiry, London 1980 (Macmillan Press). Zum Verlauf der Expedition Ch. V. Denon, Mit Napoleon in Ägypten 1798–99, Tübingen 1978.

45 Beide Richtungen werden extensiv behandelt von Albert Hourani, Arabic Thought in the Liberal Age, Oxford 1962.

46 Zum islamischen Modernismus Afghanis und Abduhs cf. B. Tibi, Nationalismus . . . (Anm. 44), S. 74 ff.

47 Nadaf Safran, Egypt in Search of Political Community. An Analysis of the Intellectual and Political Evolution of Egypt 1804–1952, Cambridge/Mass. 1961, S. 89.

48 Cf. hierzu das Kap. „Political Parties“ in Jamal M. Ahmad, The Intellectual Origins of Egyptian Nationalism., Oxford 1968<sup>3</sup>, S. 58–84. Cf. auch das entsprechende Kap. bei R. Büren, Die Arabische Sozialistische Union, Opladen 1970, S. 1–41, wo die Parteien vor 1952 behandelt. Immer noch unentbehrlich ist die alte Arbeit von Jacob M. Landau, Parliaments and Parties in Egypt, Tel Aviv 1953, hierzu S. 73 ff. zur Wafd 148–160. Aus dieser Quelle holt auch Büren seine wichtigsten Informationen; er verzichtet auf eine theoretische, konzeptualisierende Fragestellung.

politischen Einfluß gewinnen, weil sie vorwiegend Organisationen verwestlichter Intellektueller waren, deren Sprache bei der bewußtseinsmäßig immer noch tief orientalisch verwurzelten Bevölkerung unverständlich blieb.

Viel einflußreicher als diese Organisationen war die 1919 von Zaghul gegründete Wafd-Partei (Abordnungspartei), der es zunächst gelang, eine politische Mobilisierung zu erreichen, obwohl sie auch von verwestlichten Ägyptern getragen wurde. Diese Partei war nach dem Urteil von Perlmutter die erste ägyptische Massenpartei<sup>49</sup>. Die 1922 erkämpfte ägyptische Unabhängigkeit wird auch als ein Werk der Wafd-Partei angesehen. Die Wafd-Organisation kann jedoch nicht als institutionalisiert im Sinne Huntingtons beurteilt werden, weil die Person Zaghul als eine charismatische Figur in ihr dominierte. Wir werden sehen, daß nach dem Tod Zaghuls eine Kursänderung in der Partei stattfindet, was in institutionalisierten Organisationen, in denen die Politik nicht personifiziert ist, nicht geschehen dürfte. Ägypten bekam ein Jahr nach der Erlangung der völkerrechtlichen Souveränität, also 1923, eine liberal-konstitutionelle Verfassung, in der alle Grundrechte und eine Gewaltenteilung im europäischen Sinne gewährleistet werden<sup>50</sup>. Die ersten Parlamentswahlen gewann die Wafd-Partei. Ägypten hat nun ein politisches System bekommen, mit dessen Hilfe ein Prozeß der Institutionalisierung hätte eingeleitet werden können. Das parlamentarische Regierungssystem konnte aber nicht frei funktionieren, weil die ehemalige Kolonialmacht stets über das Königshaus in die ägyptische Politik intervenierte, um legal gewählte Regierungen abzusetzen, wenn diese die britischen Interessen in Ägypten antasteten. Safran beschreibt das ägyptische Experiment der parlamentarischen Demokratie zwischen 1923 und 1952: „Egyptian politics followed a regular pattern. Every half-free election was won by the Wafd, following which it was either compelled by a conflict with the British to resign or was dismissed by the king. Each new government suspended the Constitution modified it, abrogated it, falsified elections, or ruled dictatorially until a quarrel with the king or a British decision to test the Wafd again caused new elections to be held, whereupon, the Wafd returned to power, and the cycle was repeated<sup>51</sup>.“

Diese exogenen Störungsfaktoren beim Funktionieren eines politischen Systems, das sich auf dem Wege zur Institutionalisierung befindet, werden in der politischen Theorie Huntingtons nicht reflektiert. Sowohl die inneren strukturellen (sozio-ökonomische Unterentwicklung) als auch die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen (Islam contra Pluralität) und vor allem die exogenen Einflüsse (koloniale Hegemonie) standen im Wege einer Institutionalisierung. Diese kritischen Bemerkungen werden im letzten Teil weiter entfaltet:

Die führenden politischen Parteien in Ägypten nach 1923 waren neben der Wafd die Watan-Partei und die Partei der Konstitutionell-Liberalen (al-Ahrar ad-Dusturiyyin). Von den 17 Kabinetten, die zwischen 1923 und 1950 in Ägypten gebildet wurden, bestritt die Wafd-Partei nur fünf, obwohl sie bei unverfälschten Wahlen immer als Siegerin hervorging. Außer diesen liberal-bürgerlichen Parteien, die sich alle, zumindest formell, zur parlamentarischen Demokratie und zum Mehrparteiensystem bekannten, entwickelten sich zwei extremistische politische Gruppierungen, die als anti-parlamentarisch bezeichnet werden können: die linksextremistische Kommunistische Partei Ägyptens (KPÄ) und die rechtsextremistische Organisation der Muslimbruderschaft (MB). Die KPÄ ist älter als die MB. Sie ging aus einer Abspaltung der 1920 u. a. von Salama Musa gegründeten demokratisch-sozialistischen Hizb al-Ischtiraki (Sozialistische Partei) 1922 hervor. 1923 wurde die KPÄ Mitglied der Komintern. Diese Partei, deren Bedeutung in dem DDR-Orient-Schrifttum exzessiv übertrieben

49 Amos Perlmutter, *Egypt the Praetorian State*, New Brunswick 1974, S. 32.

50 Safran (Anm. 47), S. 109 ff., der diese Verfassung im einzelnen diskutiert, Ch. auch Büren (Anm. 48), S. 22 ff.

51 Ibid., S. 190.

wird, bestand aus einem Zirkel von Intellektuellen „of the middle class or well-to-do-intellectuals“<sup>52</sup>, wie der Historiker der kommunistischen Bewegung im arabischen Orient, Agwani, anmerkt. Die KPÄ paraphrasierte die orientfremden Analysen der Komintern und erhob sie zu ihrer Strategie und blieb somit dem politischen Prozeß fern: „The ambitious blueprints, wholly unrelated to the actual capabilities of the Communist Party, were symptomatic of a feeble mind prone to idle day-dreaming“<sup>53</sup> schreibt Agwani mit Recht. Die zweite extremistische Bewegung muß jedoch viel seriöser genommen werden, zumal sie auf Wurzeln in der autochthonen Gesellschaft zurückgreifen konnte: auf den Islam. Die MB wurde 1928 von Hassan al-Banna gegründet, der in seinen Schriften den islamischen Modernismus von Afghani und Abduh als verbindlich für sein Denken und seine Organisation angab<sup>54</sup>. Vor allem schafft die hanbalistische (Hanbalismus = erzkonservative Rechtsschule im Islam) Weiterentwicklung des islamischen Modernismus durch den in Ägypten seinerzeit lebenden Exilsyrer Raschid Rida (Herausgeber von al-Manar) die ideelle Grundlage des islamischen Fundamentalismus der Muslimbruderschaft<sup>55</sup>. Wie die KPÄ war die MB antiparlamentarisch. Hätte jene die Diktatur des Proletariats in der agrarischen Gesellschaft Ägyptens angestrebt, so arbeitete diese für die Diktatur des an-Nizam al-Islami (islamisches Regierungssystem), in dem weder Parteien noch Andersdenkende Platz haben. In dem damaligen parlamentarischen System Ägyptens verfolgte die Muslimbruderschaft jedoch eine Doppelstrategie gegenüber dem parlamentarischen Regierungssystem, wie sie von den kommunistischen Parteien Westeuropas heute verfolgt wird. Die MB nahm die Handlungsspielräume des Parlamentarismus in Anspruch, um politisch frei zu agieren und bekämpfte dieses System zugleich. Für den oberflächlichen Beobachter erscheint dies als eine Ambivalenz<sup>56</sup>. Die MB ging sowohl gegen die Liberalen der Wafd-Partei als auch gegen die Kommunisten als Feinde des Islam vor<sup>57</sup> und befürwortete die Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzung<sup>58</sup>. In Ägypten der Jahre 1923–1952 können die drei politischen Strömungen des Liberalismus<sup>59</sup>, der Muslimbruderschaft<sup>60</sup> und KP als die relevantesten betrachtet werden, wenngleich sie je eine unterschiedliche Bedeutung hatten. Die Wafd-Partei war die einzige der genannten Organisationen, die sich hätte institutionalisieren können, insofern sie die Demokratie bejahte und alle Volksschichten ansprach, also zunächst keine partikularen Interessen verfolgte. Nach dem Tode Zaghlul, der die Partei durch seine charismatische Dominanz inkarnierte, wurde die Parteiführung von Nahas Pascha übernommen. „The Wafd’s appeal to the masses began to decline, . . . The Party had become bogged down in the complexities of oligarchical politics. What had been a promising mass party, quickly turned into a party run by large-scale absentee landowners and industrialists“<sup>61</sup>. Die frustrierten Wafd-Anhänger aus den kleinbürgerlichen städtischen Schichten (Verwaltungsbeamte, Angestellte, Lehrer u. a.) liefen zu der Muslimbruderschaft über, insbesondere während der Zeit der Weltwirtschaftskrise, die ihre Spuren in den ägypti-

52 Mohammed S. Agwani, *Communism in the Arab East*, Bombay 1969, S. 5.

53 Ibid., S. 8. Zum arabischen Kommunismus Ch. der Text von E. Morkus in B. Tibi. (ed.), *die arabische Linke*, Frankfurt/M. 1969, S. 46 ff.

54 Richard P. Mitchell, *The Society of the Muslim Brothers*, Oxford 1969, S. 321 f.

55 Cf. Malcolm Kerr, *Islamic Reform. The Political and Legal Theories of Muhammad Abduh and Rashid Rida*, Berkeley-Los Angeles 1966.

56 Mitchell (Anm. 54), S. 308.

57 Ibid., S. 311.

58 Ibid., S. 313 ff.

59 Zum ägyptischen Liberalismus cf. ferner die Arbeiten von Afaf Lutfi al-Sayyid-Marsot, *Egypt’s Liberal Experience 1922–1936*, Berkeley-Los Angeles 1977 und Charles Wendell, *The Evolution of Egyptian National Image from Origins to Ahmed Lutfi al-Sayyid*, Berkeley-Los Angeles 1972.

60 Zu den Muslimbruderschaften cf. ferner Christina Ph. Harris, *Nationalism and Revolution in Egypt. The Role of the Muslim Brotherhood*, Stanford-The Hague 1964.

61 Perlmutter (Anm. 49), S. 32.

schen Großstädten hinterließ. Perlmutter nennt die zentrale Schwäche des ägyptischen Parlamentarismus, wenn er schreibt, daß die ägyptischen Liberalen die Wahnvorstellung hätten, daß alleine die Etablierung konstitutionell-demokratischer, parlamentarischer Institutionen ausreiche. „They ignored questions of political socialization and economic development“<sup>62</sup>.“

Nachdem die Wafd-Partei ihren zu Zaghluls Zeiten im Mittelpunkt stehenden Volkscharakter nach 1927 verloren hatte und danach die Partei der ägyptischen Oligarchie wurde, gab sie auch ihren gesamt nationalen, antikolonialistischen Charakter auf<sup>63</sup>. Bereits im Jahre 1936 unterzeichnete sie als Regierungspartei das ägyptisch-britische Abkommen, das von vielen ägyptischen Historikern<sup>64</sup> als ein nationaler Verrat der Wafd bewertet wird. Tödlich für die parlamentarische Demokratie Ägyptens war allerdings jenes Ereignis im Februar 1942, als Tanker der in Ägypten stationierten britischen Streitkräfte das Schloß des ägyptischen Königs Faruq, also des Staatsoberhauptes eines völkerrechtlich souveränen Staates, umschlossen, um eine von der Wafd-Partei zu tragende Regierungsbildung zu erzwingen. Vor 1927 intervenierte die britische Hegemonialmacht, um legale durch freie Wahlen an die Macht gekommene Wafd-Regierungen zu beseitigen. Aber nach dem britisch-ägyptischen Abkommen von 1936 „the British and the Wafd were no longer antagonists“ schreibt Safran und urteilt: „The Party that called itself custodian of the national aspirations, that for years had fought more ardently than any other on behalf of the democratic Constitution, was now accepting office through an act that was in flagrant violation of both Egyptian sovereignty and the Constitution“<sup>65</sup>! Mit Recht kommentiert er dann „nor could the discredit of the system that had come to such a pass be any greater“<sup>66</sup>.“ Dieser Schaden war irreparabel. Das parlamentarische Regierungssystem wird seitdem mit den Panzern der Kolonialmacht und die Parlamentarier eines Mehrparteiensystems mit Politikern, die durch solche Panzer zur Macht kommen, assoziiert<sup>67</sup>.

In den Government-Lehrbüchern der ägyptischen Universitäten nach 1952, also nach der Auflösung des parlamentarischen Regierungssystems, kann man z. B. lesen: „Die Verkehrsformen der Parteien untereinander, unter sich und dem königlichen Schloß und unter sich den Briten vermitteln den treuen Ägyptern ein vitales Experiment des Parteienlebens als Methode zur Plünderung, zur Manipulation, zur Selbstgenügsamkeit und zur Bereicherung“<sup>68</sup>.“ Diese Zeilen stehen in einem Lehrbuch von Dr. Galal Yaha, Professor an der Philosophischen Fakultät der ägyptischen Asyut-Universität aus dem Jahre 1966.

## **b) Auflösung des Mehrparteiensystems und die ersten politischen Organisationen des Militärregimes**

Als die „Freien Offiziere“ die politische Macht durch ihren Coup d'état eroberten, hatten sie keine politische Strategie; sie waren nur gegen den Status quo, über dessen Veränderung sie nur verschwommene Vorstellungen hatten<sup>69</sup>. Nasser und seine militärischen Mitstreiter

<sup>62</sup> Ibid., S. 36.

<sup>63</sup> Zur Wafd-Partei cf. ferner M.Z. Quraishi, *Liberal Nationalism in Egypt, Rise and Fall of the Wafd Party*, Delhi 1967.

<sup>64</sup> Ch. Schahdi A. Schafi'i, *Tatauwur al-haraka al-wataniyya al-masriyya* (Die Entwicklung der ägyptischen Nationalbewegung), Kairo 1957, S. 94 ff.

<sup>65</sup> Safran (Anm. 47), S. 193.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Cf. die in Anm. 59 angegebene Literatur sowie John C. B. Richmond, *Egypt 1798–1952: Her Advance Towards a Modern Identity*, Columbia Uni.Press 1977, bes. S. 196 ff.

<sup>68</sup> Galal Yahya, *th-Thaura wa'l-tanzim as-siyasi* (Die Revolution und die politische Organisation), Kairo 1966, S. 309. (Übers. aus dem Arab.)

<sup>69</sup> Cf. B. Tibi, *Militär und Sozialismus in der Dritten Welt*, Frankfurt/M. 1973 (edition suhrkamp 631), S. 195 ff.

hatten erhebliche Abneigungen gegenüber den politischen Parteien, die die ägyptische Parteiengeschichte verständlich erscheinen läßt. Für die Militärs waren die politischen Parteien „tools of capitalist democracy, of bankers and pashas; they are partisan instruments of feudal classes“<sup>70</sup>. Schon bevor die Fraktionskämpfe zugunsten Nassers 1954 entschieden wurden, ließ das Militärregime per Dekret (vom 17. Januar 1953) ein allgemeines Parteienverbot verordnen. Nasser kam an die Macht, wie Perlmutter hervorhebt, ohne eine institutionalisierte politische Legitimität<sup>71</sup>. Nach Huntington mußten der Aufbau einer institutionalisierten Partei und die Durchführung einer Agrarreform die zentralsten Aufgaben der an die politische Macht gelangten Militärs sein, wenn sie den Prozeß der Institutionalisierung vorantreiben wollen. Ohne diese Theorie zu kennen, bringt der von uns schon zitierte ägyptische Universitätsprofessor Yahya den Erlaß des Parteienverbots mit der parallel verkündeten Agrarreform und der 1953 gegründeten Organisation „Befreiungssammlung“ (Hay’at at-tahrir) in einen direkten Zusammenhang. Nach Huntington mußte eine Agrarreform den Stadt-Land-Widerspruch lösen, wenn sie ihr Ziel erreichen will. Unsere schon vor Jahren veröffentlichte Fallstudie über die ägyptische Agrarreform führte uns jedoch zu dem Ergebnis, daß diese Agrarreform mißlungen war. Aus Raumgründen müssen wir uns hier mit diesem Hinweis auf das Scheitern der Reform begnügen<sup>72</sup>. Selbst in der zitierten und in Ägypten als Lehrbuch zugelassenen Studie von Yaya wird der Versuch, mit der „Befreiungssammlung“ eine politische Organisation aufzubauen, als mißlungen bezeichnet<sup>73</sup>. Beide Maßnahmen, also die Agrarreform und der Parteiaufbau, konnten keine Früchte zeitigen. Das Militärregime ging zur Gründung seiner zweiten politischen Organisation Mitte 1957 über, nachdem es seine erste erfolglose Organisation auflöste. Auch die „Nationale Union“ wird als eine gesamtstaatliche Organisation und nicht als eine politische Partei vorherbestimmt. Es lohnt sich, auf die Bestimmung der „Nationalen Union“ (al-Ittihad al-qaumi) durch Nasser näher einzugehen. Für Nasser ist „die Nationale Union die Organisation, die uns helfen wird, das belastende Erbe der alten Zeiten zu überwinden . . . sie wird die Konkurrenz, den Haß und die Entzweiigung überwinden helfen . . .“<sup>74</sup>. „Die NU sei demokratisch und ermögliche eine Form der Demokratie, „die unseren besonderen Verhältnissen angepaßt ist“<sup>75</sup>. Nasser erinnerte in seiner langen Rede anläßlich des siebten Jahrestages der „Revolution vom 23. Juli“ an das „vorrevolutionäre“ Mehrparteiensystem, das durch das Militärregime aufgelöst wurde. Nach Nasser gibt es nur zwei Typen von Parteien: solche, die „reaktionär“ sind, mit den ausländischen Mächten zusammenarbeiten und von ihnen Bestechungen annehmen, und solche, die „kommunistisch“ sind und mit den ausländischen kommunistischen Parteien kooperieren, um die kommunistische Diktatur zu deklarieren<sup>76</sup>. Man sieht, daß Nasser in den politischen Parteien ein Synonym zur Fremdbestimmung und einen Gegensatz zu den nationalen Belangen sieht: „Wir haben genug hervorgehoben, daß es bei uns auf keinen Fall einen Platz für das Parteienleben geben wird . . . Unsere Arbeit verfolgt die Realisierung unserer Ziele. Das Land muß in der Nationalen Union vereinigt werden; das Land muß als eine einzige Einheit arbeiten. Es wird niemanden geben, der mit einem ausländischen Staat oder ausländischen Mächten Kontakte aufnehmen wird, weil wir alle gemeinsam für dieses Land arbeiten werden.“ Eine Passage weiter heißt es im autoritären

70 Perlmutter (Anm. 49), S. 139.

71 Ibid., S. 130.

72 B. Tibi, „Agrarreform und Genossenschaftswesen in einem Entwicklungsland: Ägypten“, (Anm. 32).

73 Yahya (Anm. 68), S. 313 f.

74 Gamal Abdel Nasser, Magmu’at khutab wa tasrihat wa bayanatar-Rais (Gesammelte Reden, Statements und Deklarationen des Rais), 4 Bde., Kairo o. J., hierzu Bd. 2 (Vom Febr. 1958 bis Jan. 1960), hierzu S. 297 (Eigene Übers. aus dem Arabischen).

75 Ibid., S. 428.

76 Ibid., S. 509.

Ton des orientalischen Despoten „Schluß mit dem Parteienleben, kein Mehrparteiensystem mehr“ (intahat al-hizbiyya, la hizibiyya)<sup>77</sup>.

Die zitierte Aussage entbehrt zwar einer logischen Struktur, dokumentiert jedoch eine emotionale Haltung gegenüber einer historischen Phase der ägyptischen Geschichte, gegen die die Militärs sich mit Recht auflehnten, jedoch nicht zu verarbeiten vermochten. Aus dem Tatbestand, daß die Wafd-Partei, die sich zur Interessenagentur der Oligarchie nach dem Tode Zaghluls entwickelte, mit der britischen Hegemonialmacht arrangierte und daß die ägyptische KP Mitglied der Komintern war, wird emotional die Schlußfolgerung gezogen, daß politische Parteien Agenturen der Oligarchie und der „ausländischen“ Mächte seien. Diese Abneigung gegenüber den Parteien geht so weit, daß die Nationale Union noch nicht einmal definitorisch als Partei bezeichnet werden durfte. Systemanalytisch gesehen war die neue Partei nicht als eine Institution der Mediatisierung gesellschaftlich konfligierender Interessen (diese dürfte es gar nicht geben, weil die Nation eine Einheit sei) konzipiert. Die NU hatte vordergründig die soziale Funktion einer akklamatisierenden politischen Organisation.

### **3. Politische Parteien als Institutionen in Ägypten II: Von der Kaderpartei (ASU) zum Mehrparteiensystem**

Die durch einen militärischen Staatsstreich 1961 erzwungene Sezession Syriens von der unter Nassers Führung entstandenen Vereinigten Arabischen Republik (VAR), die nach dieser Sezession nur noch Ägypten umfaßte und trotzdem diesen Namen beibehielt, veranlaßte Nasser, die Nationale Union aufzulösen. Nasser behauptete, daß diese Organisation gescheitert sei, weil sie die Sezession nicht habe verhindern können. Wie ein Kartenhaus brach seinerzeit die syrische Abteilung dieser Nationalen Union zusammen, weil sie keinerlei institutionalisierte Strukturen hatte. Nicht das Fehlen dieser Strukturen war aber für Nasser eine Erklärung für den Mißerfolg dieser zweiten politischen Organisation des Militärregimes, sondern lediglich „die opportunistischen, reaktionären und ausbeuterischen Kräfte, die die Revolution von hinten erstochen haben“<sup>78</sup>, seien der Grund gewesen. So lautete übrigens auch die offizielle Deutung<sup>79</sup> schon bei der Auflösung der „Befreiungssammlung“.

#### **a) Institutionalisierungsansätze in der Einheitspartei ASU**

Die dritte politische Organisation des Militärregimes, die Arabische Sozialistische Union (ASU), die nach 1962 aufgebaut wurde, unterscheidet sich von ihren beiden Vorgängerinnen dadurch, daß sie schon seit ihrer Geburt als eine politische Organisation (tanzim siyasi) definiert wurde, wie es aus dem am 7. Dezember 1962 erlassenen Statut dieser Staatspartei hervorgeht<sup>80</sup>. Nach diesem Dokument besteht die ASU aus der Summe der Basiseinheiten, die auf der Ebene des Dorfes bzw. der Fabrik, Schule, Universität etc. aufzubauen sind. Ägypten besteht aus 25 Verwaltungseinheiten (muhafasat), die jeweils in Distrikte (marakis) unterteilt sind. Ein Distrikt konstituiert sich meistens aus einer größeren Stadt und mehreren Dörfern. Nach dem zitierten Statut hat jedes Dorf ein Basiseinheitskomitee und eine Basis-

<sup>77</sup> Ibid., S. 510.

<sup>78</sup> Yahaya (Anm. 68), S. 323.

<sup>79</sup> Ibid., S. 314 ff.

<sup>80</sup> Statute of The Arab Socialist Union, Information Department, Kairo o.J.



einheitsversammlung. Der Aufbau der ASU ähnelt einer Pyramide: Die Basis ist das Dorf, die nächst höhere Parteistufe ist das Komitee bzw. die Versammlung der Stadt, dann des Markas (Distrikts) bzw. der Muhafasa (Verwaltungseinheit). Auf nationaler Ebene bilden das höhere Exekutivkomitee bzw. die ASU-Generalversammlung die Spitze der Pyramide<sup>81</sup>. Der amerikanische Sozialwissenschaftler Mayfield, der die Agrarpolitik Nassers und notwendigerweise in diesem Kontext die ASU untersuchte, bemerkt zu dieser organisatorischen Struktur: „This penetration of ASU machinery provides an efficient means of control and regulation otherwise denied the central government“<sup>82</sup>. Die Funktionäre der ASU waren vorwiegend ehemalige Offiziere, also Angehörige der militärischen und politisch herrschenden Elite, die sich auf dem Lande mit der traditionellen Obrigkeit verbündet hatten, wie die Forschungsarbeit von Mayfield auch belegt. Doch kann der ASU-Parteiparat nicht mit der militärischen Elite identifiziert werden, weil der Konflikt zwischen der Armee und der ASU, der besonders in den Machtkämpfen nach Nassers Tod offenkundig wurde, sonst unverständlich bleibt. Perlmutter's Unterscheidung zwischen einer herrschenden und einer strategischen Elite im praetorischen System Ägyptens erscheint uns als eine analytische Hilfe besonders brauchbar, um diesen Konflikt zu deuten. Die politische Elite herrscht im praetorischen System angesichts des Fehlens von politischen, Partizipation gewährenden Parteien uneingeschränkt. Die Expansion der militärischen Herrschaft, die nach 1952 zunächst nur den politischen Apparat umfaßte und ihre Erweiterung auf den gesamten Staatsapparat bzw. die ökonomische Sphäre haben wir bereits an anderer Stelle untersucht. Die Träger dieser erweiterten Herrschaftssphäre wurden von uns als „zivil gekleidete Militärs“ beschrieben<sup>83</sup>. Gerade diesen zweiten Teil der politischen Elite bezeichnet Perlmutter als eine strategische Elite: „Because the Free Officers are the ruling group and many members of the strategic elite are recruited from, or co-opted by, the army, this type of recruitment helps diffuse the ruling group into all the key centers of political power. Thus, former army officers have certain privileges which other members of the strategic elite do not enjoy . . . Among the strategic elites, the officers, are assigned to coordinate governmental departments, to run industries and economic enterprises, to inculcate the ‚Egyptian Revolution‘ or Nasserite concept of politics into the bureaucracy, and to administer land reform“<sup>84</sup>. Die neue politische Organisation wurde von der strategischen Elite kontrolliert und weiter aufgebaut; die ASU entwickelte sich besonders nach 1965, obwohl von ehemaligen Offizieren getragen, zu einer Gegenkraft zur Armee und somit zum Vehikel der strategischen Elite. Nasser gehörte zwar zur politischen Elite, gewährte der strategischen Elite jedoch einen Handlungsspielraum, weil er sie zur Etablierung seiner Herrschaft benötigte.

Eine der wichtigsten Thesen Huntingtons lautet, daß die Militärs als radikale Praetorianer „institution builders“ sein können, wenn sie Parteien aufbauen, die zur Institutionalisierung des politischen Systems beitragen. Die ASU und ihre innere Struktur als ein Tanzim Siyasi (politische Organisation) könnte man als einen Beitrag zur Institutionalisierung deuten. Der charismatische Führer, Nasser, hat aber die Herrschaft inkarniert<sup>85</sup>, d. h., daß die Politik unter dem nasseristischen, radikal-praetorischen System personifiziert war. Hier lagen die Grenzen der Institutionalisierung.

81 Ibid., S. 21 ff., zu den Basiseinheiten S. 23 ff.; cf. ferner Büren (Anm. 48), S. 135 ff. Kritisch zu Büren cf. B. Tibi „Bemerkungen zur Publikationsreihe des Deutschen Orient-Instituts zu Hamburg“, in: *Die Dritte Welt*, Bd. 1 (1972), H. 3, S. 419–431, hierzu S. 425 ff.

82 Cf. das Kap. „Organizational Structure and Functions of the ASU“ in: James B. Mayfield, *Rural Politics in Nassers Egypt. A Quest for Legitimacy*, Austin-London 1971, hierzu S. 118.

83 Cf. B. Tibi, *Militär und Sozialismus* . . . (Anm. 69), S. 209 ff.

84 Perlmutter (Anm. 49), S. 115 cf. auch S. 107 ff.

85 Webers These von der charismatischen Herrschaft ist theoretischer Bezugsrahmen der Studie von R. H. Dekmejian, *Egypt under Nasser. A Study in Political Dynamics*, Albany 1971, bes. S. 37 ff.; über Dekmejians Studie cf. die Diskussion in der Zeitschrift *The Middle East Journal* (MEJ): Leland Bowie, „Charisma, Weber and Nasir“, in: MEJ, Bd. 30 (1976), H. 2, S. 141–157 und die Replik von R. H. Dekmejian, „Marx, Weber and the Egyptian Revolution“, in: MEJ, Bd. 30 (1976), H. 2, S. 158–172.

Nasser hat trotz der anders lautenden deklamatorischen Deutungen die reale Schwäche seiner bisherigen politischen Organisation erkannt, weshalb er nach 1961 bestrebt war, daß die neue Partei nicht bloß akklamative Funktionen ausübt. Die ASU war ein Kompromiß zwischen den Konzepten einer zentral gelenkten, akklamativen Partei (die Befreiungssammlung und die NU) und einer partizipatorischen Kaderpartei. Die Schlüsselfigur des charismatischen Herrschers blieb aber angetastet. Hierin können wir auch in der ASU eine Fortsetzung der Tradition der Befreiungssammlung und der Nationalen Union sehen: „the political functions of the Liberation Rally, the National Union and the ASU were extremely limited and their social impact was severely restricted. Nasser’s political structures served as government parties, to eliminate opposition and to diffuse the Nasserite ideology throughout Egypt’s masses. These political structures became ad hoc instruments for resolving critical political issues concerning internal, domestic and economic policies. The Rais, and a few of his trusted lieutenants, dominated without interference in the areas of foreign affairs and security“<sup>86</sup>. Alle drei bürokratischen Strukturen der Macht: der Regierungsapparat, die Armee und die Arabische Sozialistische Union wurden direkt von Nasser persönlich oder via einen Vertrauensmann kontrolliert: „Nasser served as chief and final arbiter of these three power structures“<sup>87</sup>. Diese politische Ordnung scheint der von Wittfogel beschriebenen orientalischen Despotie, von der, trotz der „oberflächlichen Modernisierung“ des Orients, die dortigen „Führer noch immer mächtig angezogen“ werden<sup>88</sup>, mehr als einer institutionalisierten Ordnung zu ähneln.

Wir wollen zunächst anhand der diversen Reden Nassers das ASU-Konzept untersuchen, um dann zu versuchen, zwei zentrale Fragen zu beantworten: ob die bereits zitierte Spaltung der militärischen Elite in eine politisch-herrschende und eine strategische Elite Folgen für die ASU-Struktur hatte, insofern die ASU unter der Kontrolle der strategischen Elite lag, die sich in einem Interessenskonflikt mit der politisch-herrschenden Elite befand. Mit anderen Worten: Wenn eine Institutionalisierung der ASU im Interesse der strategischen Elite läge, dann ist zu fragen, ob ein solcher Prozeß stattgefunden hat. Die zweite Frage betrifft die Auswirkungen der ASU-Penetration auf die ruralen Regionen Ägyptens: Ist es der ASU gelungen, die Landfrage zu lösen und politische Partizipation im Sinne der Institutionalisierung auf dem Lande durchzusetzen?

In seiner Rede vom 24. September 1962 verweist Nasser auf das ideologische Programm der ASU, „die Charata“, worin die kollektive Führung als demokratische Form postuliert wird<sup>89</sup>. Nasser insistiert in seinen Reden auch darauf, daß in der neuen politischen Organisation die Arbeiter und Bauern die Mehrheit der Sitze bekommen, so daß die ASU im Gegensatz zur NU das Attribut sozialistisch verdient. Allerdings herrscht in der ASU das Prinzip des Klassenbündnisses im nationalen Rahmen<sup>90</sup>. In einer Rede vom 4. Juli 1962 findet man eine zentrale Passage, aus der die *Differencia specifica* der neuen Organisation hervorgeht: „Wir werden heute die Erfahrungen der Befreiungssammlung und der Nationalen Union nicht wiederholen. Wir müssen aus der Vergangenheit lernen. Wir benötigen eine fest umrissene politische Organisation (*tanzim siyasi*) und keine hohle, wacklige politische Organisation mehr; wir wollen keine politische Organisation, die lediglich aus Phrasen, einer Fassade und Anschauungsformen besteht“<sup>91</sup>.

86 Perlmutter (Anm. 49), S. 163 f.

87 Ibid. S. 175.

88 Wittfogel (Anm. 13), S. 32.

89 Nasser (Anm. 74), Bd. 4 (von Febr. 1962 bis Juni 1964), S. 246–248.

90 Ibid., S. 60 und 80 ff.

91 Ibid., S. 149 eigene Hervorhebung.

Nasser erhoffte sich aus dieser neuen Organisation den ägyptischen Modellbürger, der am Aufbau des Landes partizipiert<sup>92</sup>. Noch im selben Jahr, in dem Nasser eine „fest umrissene politische Organisation“ als Erfordernis hervorhob, sagte er: „Wir sind keine Partei . . . Wir sind keine politische Organisation. Wir sind eine Volksorganisation, die das gesamte Land vertritt“<sup>93</sup>. Diese Widersprüchlichkeit könnte man als eine Unentschlossenheit deuten. Einerseits erkennt der charismatische Führer, daß sein politisches System eine institutionelle Basis benötigt; andererseits befürchtet er, daß seine Macht durch die Institutionalisierung erheblich eingeschränkt wird. Wir werden diesen Widerspruch bei der Diskussion über Nassers Erbe noch näher diskutieren.

Das ASU-Konzept läßt sich knapp charakterisieren als ein Versuch, eine Organisation aufzubauen, die nicht bloß akklamative Funktionen hat, also Partizipation gewährt und konfligierende Interessen im Rahmen der Systemstabilität integriert. Nasser ging in seinen Reden jedoch soweit, zu fordern, daß die ASU zur Kontrollinstanz der Exekutive wird und daß alle Macht aus der ASU-Organisation hervorgehen soll<sup>94</sup>. Doch Nassers Figur als oberste Instanz der personifizierten ägyptischen Politik stand der Realisierung dieser Forderungen im Wege.

Nach Nassers Tod brach der Machtkampf zwischen den beiden Fraktionen der ägyptischen militärischen Elite aus. Dieser Konflikt kann als einer zwischen den zivil gekleideten, nunmehr zu politischen Kader-Technokraten avancierten ASU-Funktionären und den militärischen Praetorianern interpretiert werden.

Daß der Konflikt zugunsten der militärischen Praetorianer entschieden wurde, zeigt deutlich, daß der Institutionalisierungsgrad der ASU noch niedrig war. Daß Ansätze zur Institutionalisierung der ASU jedoch vorlagen, belegt der Tatbestand, daß der Konflikt um die Nachfolge Nassers in der ASU-Organisation selbst stattgefunden hat, wie wir noch im nächsten Abschnitt illustrieren werden. Das bedeutet, daß dieser politische Konflikt institutionell ausgetragen wurde. Doch oblag es der Armee, den Ausgang des Konflikts zu entscheiden, so daß wir zum Ergebnis gelangen können: Die ASU-Organisation war die Machtbasis der strategischen Elite; diese konnte nur durch Institutionalisierung politisch einflußreich werden. Die politische Elite stützte sich auf die Armee, auf die bewaffneten Praetorianer, die sich nicht auf eine professionalisierte Organisation reduzieren wollten. Die Personifizierung der Politik bedeutete, daß der autokratische Herrscher seine persönliche Macht nur durch Verhinderung der Institutionalisierung aufrechterhalten konnte. Nicht die ASU, sondern die Armee war der Bündnispartner des charismatischen Führers. Die ASU mußte er tolerieren, weil das Militärregime sich nicht als eine Militärdiktatur begreifen wollte und eine politische Legitimität benötigte.

Nach Nassers Tod zerbrach dieses Kartenhaus. „Nasser had left little or no institutional legacy. The legacy he did leave, . . . was personal, charismatic and autocratic. Nasser legitimized one-man rule“<sup>95</sup>.

Nun können wir uns dem zweiten Komplex zuwenden und fragen, ob es der ASU gelungen ist, Partizipation im Sinne der Institutionalisierung auf dem Land zu realisieren. Nach den Forschungsergebnissen von Mayfield konnten die traditionellen sozialen Kräfte es schaffen, die ASU-Repräsentation auf dem Lande in ihrem Sinne umzufunktionieren. Die ASU-Komitees „were often composed of individuals who either had no interest in the aims and goals of the ASU or were actually opposed to the ASU and had joined the party in order to prevent

---

92 Ibid., S. 150 ff.

93 Ibid., S. 179.

94 Ibid., S. 251.

95 Perlmutter (Anm. 49), S. 185.

the ASU from instituting any profound changes in their areas“<sup>96</sup>. Diese Struktur konnte durch das Rekrutierungssystem der ASU-Führung auf dem Land verfestigt werden, insofern die Mitglieder der ASU-Komitees nicht gewählt, sondern von den bestehenden Mitgliedern kooptiert wurden. Interessant ist auch, daß es auf dem Lande zu einem Bündnis zwischen den abgeordneten Regierungsrepräsentanten (= Angehörigen der strategischen Elite) und der ägyptischen feudal-aristokratischen Elite kam, das die Institutionalisierung blockierte<sup>97</sup>. Mayfield resümiert „In villages where the ASU members and administrators are tightly controlled by family or feudal ties, there is usually a tendency to ignore laws and regulations, deceive higher authorities, and maintain the economic and political structures inherent in the traditional Egyptian village. This problem remains largely unresolved in a vast majority of the villages in Egypt“<sup>98</sup>.

Diese Forschungsergebnisse Mayfields veranlassen uns zur Modifikation unserer These, daß die ASU tendenziell einen Beitrag zur Institutionalisierung geleistet hat. Der Konflikt zwischen der militärisch-praetorischen und der strategischen Elite fand fast ausschließlich in den urbanen Zentren statt. In den ruralen Regionen konnten die zivil gekleideten militärischen Technokraten ein Bündnis mit der durch die Agrarreform formal entmachteten Landaristokratie eingehen, so daß hier kein Zwang zur Institutionalisierung bestand, wie dies in den urbanen Zentren der Fall war, wo die strategische Elite um ihren politischen Einfluß gegen die militärischen Praetorianer kämpfen mußte. Institutionalisierung auf dem Lande hätte das dort bestehende politische Bündnis nur gestört.

Unsere modifizierte These lautet nun, daß die Institutionalisierungstendenzen auf die urbanen Zentren beschränkt blieben, wo die ASU ein Gegengewicht zur Armee werden konnte, während sie auf dem Lande die bestehenden Strukturen nicht anzutasten vermochte.

## b) Die graduelle Auflösung der ASU und die Rückkehr zum Mehrparteiensystem

Der Tod des charismatischen Führers, der durch seine bonapartistische Herrschaftsqualität die konkurrierenden Fraktionen der politischen Elite Ägyptens zähmen und somit zusammenhalten konnte, hinterließ ein Vakuum, das nicht institutionell gefüllt werden konnte<sup>99</sup>. Institutionalisierungsansätze in der ASU waren, wie wir gesehen haben, vorhanden. Die Personifizierung der Politik durch den orientalischen Despoten Nasser war freilich die nicht überschreitbare Grenze für eine institutionalisierende Penetration des politischen Systems. Da die zähmende und zugleich ausgleichende Autorität nunmehr fehlte, brachen die Machtkämpfe um die Nachfolge aus. Sadat war, wie alle Ägypten-Forscher, der Autor eingeschlossen, seinerzeit urteilten, nur ein Kompromißkandidat, eine Art Interims-Präsident, dem man nicht zugetraut hat, die autokratische Position Nassers zu erobern<sup>100</sup>. Doch Sadat vermochte es, den Konflikt zwischen beiden Fraktionen der ägyptischen Elite, der politisch herrschenden (Armee) und der strategischen (Technokratie und ASU-Bürokratie) auszunutzen und gleichzeitig die Richtungskämpfe innerhalb der Streitkräfte (prosojetische Luftwaffe und anti-sowjetisches Heer) für sich zu instrumentalisieren<sup>101</sup>, um dann die Gegenkraft, die ASU, unter dem Vorwand der Ausschaltung der „Machtzentren“ (Sabri-Fraktion) zu schwächen. Von dem Ansatz der vorliegenden Studie her muß der nach diesem

96 Mayfield (Anm. 82) S. 127, eigene Hervorhebung.

97 Ibid., S. 130 und S. 137.

98 Ibid., S. 150.

99 B. Tibi (Anm. 69), S. 319 ff.

100 So z. B. Perlmutter (49) und Tibi (69).

101 Tibi (Anm. 69), S. 323 ff.

Coup (offiziell: „Korrektiv-Revolution“) eingeschlagene Kurs der Neutralisierung der ASU und des Wiederaufbaus einer autokratischen Herrschaft als Rückfall, als Unterminierung der eingeleiteten Institutionalisierung interpretiert werden. Mayfield, der die Entwicklung der ASU kritisch analysierte, war nach Nassers Tod noch optimistisch. Trotz aller Kritik waren in der ASU Ansätze zur Institutionalisierung vorhanden: „The ASU will become more and more the arena within which all conflicts of interest in the Egyptian political system must occur“<sup>102</sup>. Mayfield urteilt weiter, „The ASU is beginning to play a much more significant role in the formulation, control, and implementation of policy“, und fügt hinzu, „This may be even more true now that Nasser is gone“<sup>103</sup>.

Denjenigen Ägypten-Forschern, die die Grenzen der geisteswissenschaftlichen Orientalistik nicht zu überschreiten vermögen, bleibt der hier analysierte Politik-Prozeß undurchsichtig; diese können dann nur sehen, daß Sadat eine Öffnungspolitik (siyasat al-infatih) betreibt, die die „Machtzentren“ ausschließt und sich darüber freuen, daß es Sadat gelungen ist, „eine drohende (sic!) Durchsetzung des Prinzips der kollektiven Führung, das die Machtbefugnisse des Staatspräsidenten dem Abstimmungszwang im Exekutivbüro der ASU unterworfen hätte, abzuwenden“<sup>104</sup>, wie Rainer Glagow in einem Teil seiner Artikelserie über die Entwicklung Ägyptens unter Sadat hervorhebt. Die fehlende Begrifflichkeit führt Glagow dazu, in Sadats „Liberalisierungspolitik“ eine „Entideologisierung vieler Gebiete der Politik“ zu sehen. Einen Satz weiter, im selben Abschnitt, wird diese „Entideologisierung“ als „ideologische Öffnung“<sup>105</sup> gedeutet. Leider kann dieser Fehler nicht als Lapsus intellectualis verharmlost werden, weil er für den traditionell-orientalistischen Arbeitsstil charakteristisch ist. Traditionelle Orientalisten „are still unwilling to make use of the benefits of modern theories . . . confining themselves to interpretation of documents and the usual methods of cultural history“<sup>106</sup>. Die zitierte Artikelserie Glagows ist ein Beleg für diese Aussage: Der Autor übergeht die internationale Ägypten-Literatur völlig und beschränkt sich auf eine total begriffslose Interpretation von Dokumenten und auf eine auf Zeitungsmaterial basierende deskriptive Chronologie der politischen Entwicklung Ägyptens unter Sadat. Da der Orientalist Glagow keinen Begriff von politischer Elite hat, kann er den politischen Konflikt nicht als einen solchen zwischen der politisch herrschenden und der strategischen Elite deuten, sondern lediglich die Bemühung Sadats um die Ausschaltung von „Machtzentren“ sehen.

Zwischen den Jahren 1971 und 1973 (die Jahre der „Korrektiv-Revolution“) wurde die ASU systematisch unterminiert. Aus dem ägyptischen Sieg im Oktober-Krieg 1973 ging das politische System gestärkt hervor, so daß der neue autokratische Führer Sadat (L'Egypt c'est moi)<sup>107</sup> seine Politik offensiv vertreten konnte. Im August 1974 legte Sadat ein Reformpapier zur Neuorganisation der ASU vor. Im darauffolgenden Jahr durften sich „Plattformen“ (manabir) als politische Fraktionen innerhalb der ASU formieren, die sich um drei Gruppierungen scharten: die arabisch-sozialistische Plattform, die die Richtung Sadats vertrat, die sozialistisch-liberale und die progressiv-nationale Plattform<sup>108</sup>. In seiner Rede vom 11. No-

102 Mayfield (Anm. 82), S. 139.

103 Ibid.

104 Rainer Glagow, „Einige Aspekte der gegenwärtigen politisch-ideologischen Diskussion in Ägypten“, in: Orient, Bd. 16 (1975), H. 1, S. 41–66, hierzu S. 42. Die Aufsatzserie von Glagow enthält nicht nur keine methodische Basis und keine theoretische Fragestellung, sondern entbehrt auch jeglicher Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Ägypten-Literatur in Deutsch, Englisch und Französisch. Er interpretiert lediglich Dokumente und paraphrasiert die ägyptische Presse.

105 Ibid. S. 45.

106 Perlmutter (Anm. 49) S. VII.

107 Sadat spricht in seinem Buch: Unterwegs zur Gerechtigkeit, Wien-Zürich 1978, von Ägypten stets im Ich-Stil, so daß ein Rezensent den Begriff von Sadats Ägypten als Ich-Ägypten prägte, cf. Karl Grobke, „Ich Anwar el-Sadat. Die Autobiographie des ägyptischen Präsidenten“, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 5. 1978.

108 R. Glagow, „Die ASU im Wandel“, in: Orient, Bd. 16 (1975), H. 4, S. 39–66, hierzu S. 59 ff.

vember 1976 hat Sadat das Mehrparteiensystem in Ägypten eingeführt, so daß die genannten Plattformen sich zu Parteien entwickeln durften<sup>109</sup>. Das neue System sieht aber die Beibehaltung der ASU als Dachorganisation der politischen Parteien vor. „Die ASU behält gegenüber den Parteien gewisse finanzielle und organisatorische Rechte und wacht über die Einhaltung der gemeinsamen Prinzipien, die von den Parteien nicht verlassen werden dürfen“<sup>110</sup>.

Oberflächlich gesehen könnte die Zulassung der Fraktionsbildung innerhalb der ASU als Plattform und die darauffolgende Genehmigung der Parteienbildung aus diesen Manabir als eine Liberalisierung im Sinne der Institutionalisierung gedeutet werden. Aber innerhalb dieses Systems dürfen sich keine gesellschaftlichen Interessen institutionell formieren; sie werden verboten, sobald sie der offiziellen Politik widersprechen. Außerdem hatte die arabisch-sozialistische Plattform des Präsidenten ohnehin die absolute Mehrheit, so daß 1978 das Gesetz „zum Schutz der nationalen Einheit und des sozialen Friedens“ widerspruchsfrei verabschiedet werden konnte, „auf dessen Grundlage jetzt gegen Regimekritiker von rechts und links, gegen oppositionelle Politiker und Journalisten vorgegangen werden kann“<sup>111</sup>. Daraufhin erfolgte die Ausarbeitung eines „Verhaltenskodex für Politiker und Journalisten“, dessen Folgen Arnold Hottinger aus Kairo beschrieb: „Die Journalisten und Politiker, die versucht hatten, den vom Staat und letztlich von Sadat persönlich vorgezeichneten Rahmen zu überschreiten und an der Politik des Staatschefs Kritik zu üben oder Alternativen zu ihr vorzuschlagen, sind bereits zum Schweigen verurteilt worden“<sup>112</sup>.

Recht bedeutet in der Demokratietheorie Funktionalisierung der sozialen Beziehungen und Bindung der Inhaber von Macht an „gesetzten Regeln“ (Weber). Die Verrechtlichung ist somit ein Bestandteil der Institutionalisierung. Die Verankerung der Grundrechte bildet die Substanz dieses Prozesses. Die Bedeutung der Grundrechte besteht nach Frank Rotter darin, „daß sie die Grenzen dieser Subsysteme (Institutionen, B. T.) stabilisieren, indem sie an besonders gefährdeten, schwachen Stellen eine wirksame Hilfe zur Abwehr von Übergriffen bieten“<sup>113</sup>. Das Recht hat nach dieser Bestimmung die soziale Funktion, die Autonomie der Institutionen, deren Verfahrensweisen und die der darin wirkenden Individuen zu gewährleisten und zu schützen. Die soziale Funktion des Rechts kann nicht darin bestehen, willkürliche Übergriffe der Staatsgewalt bzw. der sie inkarnierenden autokratischen Person zu legalisieren. Gewiß: Die Grundrechte und die sie tragenden Institutionen sind ein Produkt der europäischen Geschichte, namentlich der Großen Französischen Revolution. Diese Rechte beinhalten aber Werte, die heute universell sind und nicht mehr eine rein europäische Bedeutung haben. Die Integrierung dieser ursprünglich europäischen Rechte in das autochthone Recht der jeweiligen Dritte-Welt-Gesellschaft ist ein zentrales Problem der Entwicklungstheorie<sup>114</sup>.

Das von Sadat eingeführte Gesetz „zum Schutz der nationalen Einheit und des sozialen Friedens“, das der Staatsgewalt die Aufoktroierung eines „Verhaltenskodex für Journalisten und Politiker“ ermöglicht, ist von dem hier entwickelten Vorverständnis nicht nur aus

109 R. Glagow, „Die Wiedereinführung des Parteiensystems in Ägypten“, in: Orient, Bd. 17 (1976), H. 4, S. 58–82, hierzu S. 79 ff.  
110 Ibid., S. 80.

111 Carl E. Buchalla, „Sadat hat jetzt freie Hand. Parlament billigt das Gesetz zum Schutz der nationalen Einheit“, in: Süddeutsche Zeitung vom 3./4. 6. 1978.

112 Arnold Hottinger, „Ein Kodex für Politiker in Ägypten“, in: NZZ vom 22. 6. 1978, FA 141.

113 Frank Rotter, Verfassung und sozialer Wandel, Hamburg 1974, S. 64.

114 Diese Problematik wird am Beispiel des afrikanischen Rechts diskutiert von Brun-Otto Bryde, The Politics and Sociology of African Legal Development, Frankfurt/M. 1976, cf. dazu meine Rezension in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Bd. 65 (1979), pp. 433–434.



der Sicht der Theorie der Demokratie, sondern auch aus der der Institutionalisierung rechtsfremd. Das Recht ist nur ein Regulativ sozialer Beziehungen und kein Instrument der Unterdrückung und der willkürlichen Restriktion.

Wie es unter einer autokratischen Herrschaftsform üblich ist, werden politische Veränderungen nicht in den Institutionen beraten und auch beschlossen, sondern durch Deklarationen oder Reden verkündet. In seiner Juli-Rede 1978 kündigt Sadat die endgültige Auflösung der ASU an, die ohnehin nach der „Korrektiv-Revolution“ und der „Infatih“ nur noch formal bestanden hat. Sie sollte nach den Angaben der neuen Rede auch nicht mehr als Dachorganisation der zugelassenen Parteien existieren<sup>115</sup>. Diese Maßnahme hatte zur Folge, daß politische Parteien nicht mehr als Unterorganisationen der ASU begriffen wurden und somit der Neugründung bedurften. Die zugelassenen vier Parteien sind: 1. die National-Demokratische Partei (Sadats Partei), 2. die Sozialistische Arbeiterpartei, 3. die Liberal-Sozialistische Partei und 4. die Vaterländische Gruppierung. Links- und rechtsextreme Parteien (KP und Muslimbrüder) wurden nicht zugelassen. Danach erfolgten Parlamentswahlen, aus denen Sadats Partei, wie vorauszusehen war, als die absolut stärkste hervorging. Arnold Hottinger schrieb aus Kairo: „Die Wahlen sind so angelegt, daß sie die Möglichkeit eines Machtwechsels von vornherein ausschließen. Die wirkliche Macht bleibt bei Präsident Sadat“<sup>116</sup>. Vollgestopfte Wahlurnen, die in den Wahllokalen vor deren Öffnung lagen, gehörten zu den Szenen einer solchen Wahl<sup>117</sup>.

Die Infatih(=Öffnung)-Politik Sadats hat nicht zur Liberalisierung und zur Institutionalisierung beigetragen, sondern schlimmere Verhältnisse als die zu Nassers Zeiten herbeigeführt. Die bestehenden Institutionalisierungsansätze wurden durch die Gleichschaltung und dann Auflösung der ASU zerstört. Die Liberalisierung in der Ökonomie hat nicht zur Überwindung der bürokratischen Lastigkeit des öffentlichen Sektors, sondern zur Öffnung des schwarzen Marktes und zur Intensivierung der Bodenspekulation geführt, wie Hottinger aus Kairo berichtete<sup>118</sup>. Für oberflächliche Beobachter könnte die Einführung des Mehrparteiensystems in Ägypten, das in Wirklichkeit keines ist, als ein Beitrag zur Institutionalisierung erscheinen. Durch die Reprivatisierung der staatlichen Betriebe und die Auflösung der ASU ist die strategische Elite von der militärisch-praetorischen ausgeschaltet worden. Im heutigen Ägypten gibt es, im Gegensatz zu Nassers Zeiten, kein institutionelles Gegengewicht zu der die Politik personifizierenden autokratischen Herrscherfigur, die die Interessen der militärisch-praetorischen Elite vertritt.

115 Heinz Gstrein, „Gründung einer neuen politischen Bewegung durch Sadat“, in: NZZ vom 25. 7. 1978, FA. 169.

116 Arnold Hottinger, „Parlamentswahlen in Ägypten“, in: NZZ vom 8. 6. 1979, FA. 129.

117 Arnold Hottinger, „Zweite Runde der ägyptischen Wahlen“, in: NZZ vom 16. 6. 1979, FA 136.

118 Cf. Arnold Hottinger, „Ägyptens schwierige Rückkehr zur Marktwirtschaft“, in: NZZ vom 21. 7. 1978, FA. 166. Sehr illustrativ und informativ, jedoch stellenweise unsachlich, ist der Bericht von W. S. Freund, „Ägypten 1978: zwischen Hoffnung und Resignation“, in: Frankfurter Hefte, Bd. 33 (1978), H. 7, S. 32 – 43. Informativ sind auch die Survey-Arbeiten von W. Züfle/H. Mattes, „Ägypten“, in: Nuscheler/Ziemer (Anm. 35), S. 227–307 und vor allem S. Shamir/R. Segev, „Arab Republic of Egypt“, in: C. Legum (ed.), *Middle East, Contemporary Survey*, N.Y.-London 1978, S. 284–329. Zum außenpolitischen Kurs gegenüber der arabischen Umwelt und zur neuen Besinnung auf die ägyptische Identität cf. B. Tibi, „Die Wiederentdeckung der ägyptisch-nationalen kulturellen Identität. Ägyptens Lösung vom Panarabismus unter Sadat“, in: *Orient*, Bd. 19 (1978), H. 3, pp. 127–138. Cf. auch den Text „Die neue Phase des ägyptischen Militärregimes“, in: B. Tibi, *Internationale Politik und Entwicklungsländer-Forschung, Materialien zu einer ideologiekritischen Entwicklungssoziologie*, Frankfurt/M. 1979 (edition suhrkamp 983), S. 127–135.

#### 4. Huntingtons Theorie der Institutionalisierung und ihre Relevanz als entwicklungstheoretisches Erklärungsmuster

Die Beschäftigung mit den außerokzidentalischen Gesellschaften war bis zum Beginn der sechziger Jahre ein Monopol der kleinen spezialisierten Fächer, wie Orientalistik, Iranistik, Turkologie etc., deren Vertreter Perlmutter „factologists“ nennt, die noch in den „old world academies whose roots date back to the turn of the century“<sup>119</sup> leben, und sich bis heute noch weigern, Anleihen bei den anderen wissenschaftlichen Disziplinen zu wagen. Die deutsche gegenwartsbezogene Orientalistik, wie sie von dem Berliner Islamwissenschaftler Steppat verwaltet wird, steht auch bis heute noch in jener Tradition der alten Welt. Erst innerhalb der amerikanischen Sozialwissenschaft, mit Colemans und Almonds „Politics of Developing Countries“, hat die Beschäftigung mit den außerokzidentalischen Regionen einen Zugang zur Sozialwissenschaft gefunden. Dieses in den darauffolgenden Jahren stets verfeinerte und modifizierte Paradigma beherrschte die entwicklungstheoretische Forschungsstrategie zunächst in den USA und später auch in Europa<sup>120</sup>. Die Studentenrevolte der sechziger Jahre, die auch durch den Vietnam-Krieg angeregt wurde, hatte dadurch einen, allerdings emotionalen Zugang zur Dritten Welt, der einerseits zur Rehabilitierung des imperialismustheoretischen Ansatzes in der wissenschaftlichen Diskussion beitrug, andererseits die Dritte-Welt-Romantik (tiers mondisme) hervorrief<sup>121</sup>.

Während die amerikanischen Beiträge zur Entwicklungstheorie (development studies) die soziale Evolution am Vorbild der USA maßen und Unterentwicklung als Traditionalität deuteten, konzentrierten sich marxistische Autoren auf die Exegese der Klassiker. Als sie in analytische Sackgassen gerieten, wandten sie sich der Weltmarktproblematik zu, um begrifflich die Bewegung des Kapitals zu erfassen.

Huntingtons Theorie, die die politische Entwicklung in vorindustriellen Gesellschaften als Institutionalisierung begreift, scheint in dieser paradigmatischen Krise (Kuhn) ein Lichtblick zu sein, wenngleich sie nur Teilbereiche erklären kann. In dieser Studie wurde der Versuch unternommen, mit Huntingtons Begrifflichkeit die politische Entwicklung Ägyptens zu interpretieren. Im Verlaufe der Analyse sind an mehreren Stellen kritische Anmerkungen zu der Aussagefähigkeit dieser Theorie formuliert worden, die das zentrale Ergebnis jedoch nicht in Frage stellen: Huntingtons Theorie ist ein kohärenter und begrifflich konsistenter Bezugsrahmen, der sich als ein brauchbarer Hypothesenkatalog für die Erforschung des Politikprozesses in peripheren Gesellschaften eignet. Doch dieser Rahmen ist erweiterungsbedürftig. Insbesondere erfasst er nur eine Dimension der Unterentwicklung, nämlich die politischen Strukturen und vernachlässigt sträflich die mit diesen Strukturen korrespondierenden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Im Mittelpunkt der Huntingtonschen Argumentation stehen die Zusammenhänge der Mobilisierungsprozesse mit den unterschiedlichen Formen politischer Partizipation. Huntington konzentriert sich dann auf das Problem der Institutionalisierung und stellt immer wieder fest, daß es an institutionalisierten Organisationen und Verfahrensweisen in unterentwickelten Gesellschaften fehlt; die durch Mobilisierung freigesetzten Kräfte können sich somit

119 Perlmutter (Anm. 49) S. ix.

120 Cf. hierzu Walter L. Bühl, *Evolution und Revolution. Kritik der symmetrischen Soziologie*, München 1970 und dazu meine Rezension in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, die jetzt auch in meiner Aufsatzsammlung, *Internationale Politik und Entwicklungsländer-Forschung* (Anm. 121), S. 108 ff. enthalten ist; cf. ferner den Aufsatz von W. Hauck über die Modernisierungstheorien in B. Tibi/V. Brandes, *Unterentwicklung*, Handbuch 2, Köln 1975, S. 36–63. Interessant sind auch die Versuche von Nuscheler und Mansilla, die Modernisierungstheorie neu zu bewerten: F. Nuscheler, „Bankrott der Modernisierungstheorien?“, in: Nuscheler/Nohlen, *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1, Hamburg 1974, S. 195 ff. und Hugo C. F. Mansilla, *Entwicklung als Nachahmung. Zu einer kritischen Theorie der Modernisierung*, Meisenheim/Glan 1978.

121 Cf. B. Tibi, *Internationale Politik und Entwicklungsländer-Forschung*, Frankfurt/M. 1979, Kap. I, bes. S. 32 ff.

nicht domestizieren. Huntington geht „von dem Primat politischer Institutionen für das Gelingen einer Modernisierung“<sup>122</sup> aus, wie der erste deutsche Rezipient Huntingtons, Herbert Krüger, diese neue Forschungsintention treffend charakterisiert. Huntington ist heute in den USA der meistgelesene Forscher auf dem Gebiet der development studies<sup>123</sup>. Mit Recht schreibt Peter Flora, der das Spektrum der Modernisierungsansätze vorzüglich untersucht hat, daß „die bisher überzeugendste Formulierung“<sup>124</sup> des Zusammenhanges zwischen Mobilisierung, Partizipation und Institutionalisierung bei Huntington zu finden sei. Es wurde aber schon angedeutet, daß Huntington sich in seinen bisherigen Arbeiten auf die Institutionalisierungsprobleme konzentrierte. In seinem neuesten Buch „No Easy Choice“<sup>125</sup> wendet er sich der Partizipationsproblematik zu und geht dabei ein wenig mehr auf die sozio-ökonomische Dimension der Entwicklung ein, die er in künftigen Arbeiten (so das Vorwort) mehr berücksichtigen werde, um dann die Beziehungen zwischen politischer Stabilität, politischer Partizipation, ökonomischem Wachstum und sozio-ökonomischer Gleichheit analysieren zu können.

Eine Entwicklungstheorie muß aus einer Kombination größerer Theorie-Komplexe hervorgehen, die nicht nur eindimensionale Erklärungsmuster enthält. Huntingtons Theorie der Institutionalisierung ist genauso eindimensional politisch wie die marxistische Theorie eindimensional ökonomisch ist. Huntington erklärt alles aus dem Politikprozeß wie die marxistischen Theoretiker alles aus der Basis, aus der Bewegung des Kapitals ableiten. Die Kritik an den beiden Ansätzen muß in deren Aufhebung in einer umfassenden Entwicklungstheorie münden, die zugleich ökonomische und politische Prozesse erklärt und ihre Vermittlung aufzeigt. Huntingtons Theorie kann ebensowenig eine Sozialstrukturanalyse leisten wie die marxistische Theorie den Politikprozeß in den Institutionen deuten kann. Eine Kritik kann nur dann fruchtbar sein, wenn sie diese Eindimensionalität der Analyse in den Mittelpunkt stellt<sup>126</sup>. Eine Kritik an Huntington wie die von Pfister, der Huntington „Reduktion der Politik auf System-Management“ und „deterministisches Verständnis“<sup>127</sup> vorwirft, kann höchstens zu dem Ergebnis führen, daß der Kritiker seinen Autor nicht genau gelesen hat. Die Versicherung, „Je früher aber die Klassenperspektive ins Zentrum der Analyse rückt, desto gezielter wird der Kampf“ und: „Die Konkretisierung der Theorie bleibt die Aufgabe der lokalen Avantgarde“<sup>128</sup>, kann einem nur ein Lächeln abgewinnen, aber nicht zur Lösung der anstehenden analytischen Probleme beitragen.

Die Kritik an Huntingtons Ansatz der politischen Entwicklung als Institutionalisierung kreist um vier Aspekte:

1. Die Analyse der schwachen Institutionalisierung kann keine Erklärung für Unterentwicklung liefern; die institutionelle Schwäche ist selbst eine Manifestation der Unterentwicklung in den politischen Strukturen. In unserer Fallstudie über Ägypten haben wir gesehen, daß mit Huntingtons Begriffen der Politik-Prozeß gedeutet werden kann, nicht aber dessen Bestimmungsfaktoren. Huntington konzentriert sich auf eine Dimension der Unterentwicklung: die fehlende Institutionalisierung in den politischen Strukturen.

122 Krüger (Anm. 3) S. 260.

123 57,6 % der Texte, die an nordamerikanischen Hochschulen in Kursen über political development verwendet werden, stammen von Huntington, wie das Ehepaar Kenski (Anm. 2), S. 572 empirisch ermittelte.

124 Peter Flora, Modernisierungsforschung. Zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung, Opladen 1974, S. 122.

125 Cf. S. P. Huntington/J. M. Nelson, No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries, Cambridge/Mass. 1976.

126 Meinem Doktoranden, Dipl.-Sozialwirt Reinhard Körner, bin ich für die kritische Diskussion über Huntington und für mehrere Hinweise dankbar. Körner, der kritisch Teile dieses MS gelesen hat, stimmt nicht mit meiner positiven, aber doch kritischen Einschätzung der wissenschaftlichen Leistung Huntingtons überein, konzediert aber, daß marxistische Arbeiten unter einem Defizit an Politik-Analysen leiden und daß Huntington diese Lücke füllt. Cf. auch R. Körner, „Unterentwicklung, Abhängigkeit und Militärregierung“, in: Neue Politische Literatur, Bd. 21 (1976), H. 2, S. 217–225, wo Körner seine Position entfaltet.

127 Pfister (Anm. 3), S. 188 ff.

128 Ibid., S. 193.

Huntingtons Analyse dieser Strukturen ist der bisher überzeugendste Versuch dieser Art. Doch damit wird nur ein Aspekt des Gegenstandes beleuchtet.

2. Huntington geht auf die die Institutionalisierung hemmenden Faktoren nur im endogenen Bereich ein. Er hat keine Theorie der internationalen Politik, die ein Linkage zwischen binnen- und weltgesellschaftlichen Bedingungsfaktoren herstellt. Am Beispiel Ägyptens haben wir gesehen, daß das ägyptische Mehrparteienexperiment einer liberalen Verfassung zwischen 1923 – 1952 nicht nur an den politischen Strukturen Ägyptens, sondern vor allem an den stetigen Interventionen der britischen Hegemonialmacht über den König gescheitert ist. Huntingtons Theorie der Institutionalisierung muß mit einer Linkage-Theorie internationaler Politik verbunden werden. Dieses Desideratum wurde bereits bei der empirischen Analyse deutlich.
3. In den USA ist der Prozeß der Departmentalisierung des Wissenschaftsbetriebes so weit fortgeschritten, daß nur selten interdisziplinäre Arbeiten entstehen. Huntington ist ein Politikwissenschaftler und bemüht nicht die Rechtssoziologie zum Verständnis politischer Institutionalisierung. Ein deutscher Rechtssoziologe, Frank Rotter, hat schon in mehreren Arbeiten auf die Bedeutung des Rechts im Prozeß der Institutionalisierung hingewiesen, von denen eine in dieser Arbeit bereits zitiert wurde. Institutionalisierung muß auch Verrechtlichung der sozialen Beziehungen heißen, so daß eine Theorie der Institutionalisierung auch einen rechtstheoretischen Zugang zum Politik-Prozeß haben muß, der bei Huntington fehlt.
4. Schließlich untersucht Huntington die Institutionalisierung erklärtermaßen als einen Prozeß, ohne jedoch den prozessualen Übergang einer Organisation bzw. Verfahrensweise vom nichtinstitutionalisierten zum institutionalisierten Zustand zu analysieren. Allzu schematisch werden die Spezifika einer institutionalisierten Organisation (Anpassungsfähigkeit, Komplexität, Kohärenz und Autonomie) beschrieben, ohne den Prozeß ihrer Gewinnung näher zu erläutern.

Diese Kritik dient der Weiterentfaltung des Ansatzes und nicht dessen Desavouierung. Huntingtons Theorie der Institutionalisierung bietet ein weiterführendes analytisches Instrumentarium zur Analyse politischer Strukturen der Unterentwicklung an<sup>129</sup>, das allerdings um weitere theoretische Ansätze konzeptuell mit dem Ziel erweitert werden muß, eine Entwicklungstheorie zu formulieren, die die Unterentwicklung als Totalität und nicht nur als eine politische Struktur deuten kann.

---

129 Natürlich müssen andere Kritikaspekte berücksichtigt werden, wenn Huntingtons Theorie auf entwickelte Gesellschaften bezogen wird. Unsere Kritik bezieht sich nur auf die Relevanz dieser Theorie für das Phänomen der Unterentwicklung. Während die politische Unterentwicklung durch institutionelle Schwäche charakterisiert wird, kann Überinstitutionalisierung in entwickelten Gesellschaften eintreten. Bürokratische Insuffizienz, schleppende Verfahren und nicht mehr zweckrational verlaufende Entscheidungsprozesse (z. B. im universitären Bereich) können Folgen der Überinstitutionalisierung in hochentwickelten Gesellschaften sein, die von Huntington allerdings nicht reflektiert werden.

## **A low degree of institutionalization as a political dimension of underdevelopment. Huntington's praetorianism theory and the development of political parties in Egypt.**

By BASSAM TIBI

This paper is intended as a contribution towards the empirical testing of Huntington's political theory which accounts for political development in terms of institutionalization. In underdevelopment societies there is a lack of institutionalized social organizations. According to Huntington, underdevelopment is to be understood as a low degree of institutionalization. This view overcomes the evolutionistic bias of previous research by modernization theorists into development, especially since it introduces the category of political decay and thereby includes consideration of possibly regressive phenomena within the process of social change. Socio-economic development undermines traditional institutions and unleashes new social forces without a parallel political development process of institution-building taking place. Political systems are unable to integrate these new forces or to provide an institutional framework for the settlement of social conflicts. The result is decay, as recently occurred in Iran.

The introductory first chapter provides a detailed discussion of Huntington's theory and an analysis of his conception of modern institutionalized organizations as endowed with adaptability, complexity, autonomy and coherence. The praetorianism concept is dealt with at length, leading on to a discussion of Huntington's thesis concerning political parties as vehicles of institutionalization, i.e. of development from praetorian society to civic order.

This theoretical framework is then put to the test in an empirical case study of Egypt. Twentieth century Egyptian history is divided into three phases which are best understood in the light of developments following Mohammed Ali's attempts at modernization (from 1805 on):

1. The multi-party parliamentary system of government phase (1923–1952).
2. The one-party system phase, during which three attempts were made under Nasser to form a party of unity
3. The current phase under President Sadat; the abandonment of the one-party system and formal return to a multi-party system.

A final section discusses problems connected with Huntington's theorems in the light of this empirical testing and formulates four central points of criticism:

1. Huntington presents a one-dimensional framework useful for the analysis of political structures but not for a macro-analysis of underdevelopment.
2. Huntington deals only with endogenous factors impeding institutionalization. The Egyptian case study, however, reveals exogenous factors to be crucial (e.g. England's intervention in internal Egyptian politics).
3. Institutionalization also involves the development of a legal system and the latter's increasing coverage of social institutions. Huntington's theory here suffers from the departmentalization of academic disciplines in the U.S.A. Institutionalized political systems are those constituting a legal authority (Herrschaft) in Max Weber's sense and thus cannot be analyzed without reference to legal structures.
4. Huntington refers to institutionalization and convincingly shows the features characterizing an institutionalized social organization. However, he fails to show the process of institutionalization, i.e. how and under what conditions a social organization proceeds from a low degree of institutionalization to become a fully-fledged institutionalized structure.

These criticisms should, however, serve to refine the theory and develop it further. The Egyptian case study and the empirical testing it involved revealed Huntington's framework to be a useful tool in empirical research but one needing to be developed considerably and used in conjunction with insights from other disciplines.

### **Customary Law in Togo under German Colonial Rule**

By E.A.B. VAN ROUVEROY VAN NIEUWAAL

Many books and articles have been written about the legal policy of the colonial powers in their former colonies. At the beginning of this century the formal legal relationship between the imported law (from European or Islamic origin) versus customary law drew the attention of the colonial lawgiver and scholars as well. About German legal policy in the colonies little is known outside the German (scientific) world. One of the reasons may be the comparatively short time that Germany was a colonial power; their colonial empire lasted only from 1884/1885 till 1919, the year of the Treaty of Versailles.

In this contribution the author describes in detail the legal framework of German law and "Gewohnheitsrecht" ("indigenous law") in one of Germany's best known colonies, Togo, in West Africa. Particularly the position of Togolese land tenure law comes up for discussion.

### **Federalism under Military Government: Argentina**

By PETER MALANCZUK

The decline of federalism and of provincial autonomy guaranteed by the Argentine Constitution of 1853 with its later amendments is a significant example for the problems concerning the effectiveness of Argentine constitutional law in general. The "Provincial Problem" has marked Argentine history under changing conditions from the declaration of independence to the present days of military rule. The degrading of the provinces to administrative branches of civil or military central governments in the dominant capital region of Buenos Aires is due to complex economical, technical, political and constitutional factors. This essay is primarily concerned with the constitutional aspects which, however, cannot be separated from the institutional crisis and the underlying structural problems of socio-economic development and change since the first successful military coup in 1930. The present political situation in Argentina, since 1976 again as in most of the time after 1930 under military rule, has to be seen in this context (I.). To understand the process of the decline of federalism which started before the formal abolition of provincial autonomy became one of the standard measures of the various military regimes, it is necessary to consider the historical background in the 19th century and the development of the "Provincial Problem" (II.). The constitutional arrangement of federalism, the constitutional practice and the gap between constitutional text and reality are examined on this basis (III.). The development of Argentina to a unitary state in substance in contrast to the Federal Constitution of the USA which served as a model is to be explained by the entirely different geographical, economical, political and cultural-legal conditions. Military rule has enforced the tendency towards centralisation but previous civil governments are no less responsible for the decline of federalism.