

G I G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

Nummer 12

2008

4,- Euro

ISSN 1862-3611

NAHOST

Autoritarismus von unten: Lokale Politik in Ägypten

Cilja Harders

Steigende Nahrungsmittel- und Energiekosten in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit und Hyperinflation haben 2008 häufig zu Streiks und Protesten in vielen arabischen Staaten geführt. In Bahrain protestierten Anfang Februar Arbeitsemigranten gegen die sinkende Kaufkraft. Im Mai nahmen junge Leute im algerischen Oran die Niederlage ihres Fußballclubs zum Anlass, um allgemein ihrem Frust wegen der Perspektivlosigkeit und Machtarroganz der Herrschenden Luft zu machen. Im Nachbarland Tunesien kam es im Juni in Gafsa, im ärmeren Südwesten des Landes, zu Massenprotesten gegen die im nationalen Vergleich überdurchschnittliche Arbeits- und Perspektivlosigkeit. Auch in Ägypten war 2008 ein Jahr mit intensiver politischer Mobilisierung bei Streiks, Sit-Ins und Protesten gegen steigende Lebensmittelpreise sowie sogar einem Aufruf zum Generalstreik.

Analyse:

- Unmittelbarer Auslöser vieler lokaler Proteste im Vorderen Orient sind steigende Lebensmittelpreise, Versorgungsengpässe und nicht erfüllte (Überlebens-)Bedürfnisse. Diese Anlässe zusammen mit Veränderungen in der politischen Kultur – unter anderem durch das Satellitenfernsehen ausgelöst – führen zu vielfältiger und neuer politischer Mobilisierung.
- Die Staaten und Gesellschaften des Vorderen Orients durchlaufen gerade eine Phase massiver gesellschaftlicher Transformationen – sehr junge Gesellschaften, verstärkter ökonomischer und kultureller Globalisierungsdruck, Veränderung der Geschlechterverhältnisse, Öffnung der politischen Kultur durch vielfältigere Medienlandschaften etc. Diese werden jedoch nicht von politischem Wandel im Sinne einer Liberalisierung oder gar Demokratisierung der Systeme begleitet: Gesellschaftliche Transformation ohne politische Transition lautet die Formel.
- Die Proteste sozialer Gruppen sind wichtige Herausforderungen für die autoritären Regime in der Region – ihr Zusammenbruch steht jedoch nicht bevor. Zu solide ist das Fundament der autoritären Modernisierung, das seit längerer Zeit auf fünf Strategien beruht: Islamisierung, Informalisierung, Kooptation, begrenzte Liberalisierung und Repression.
- Allerdings fragt sich, ob die alten Anpassungsstrategien und der damit begründete „soziale Pakt der Informalität“ noch tragen. Ob dies so ist, lässt sich besonders gut überprüfen, wenn man die lokale Ebene in den Blick nimmt. Hier zeigen sich nicht nur das alltägliche Funktionieren des Autoritarismus, sondern ebenso die mannigfaltigen Formen des Widerstandes und der Infragestellung autoritärer Herrschaft.

Schlagwörter: Ägypten, sozialer Protest, Autoritarismus, Lokalpolitik

1. Einleitung

Im September 2008 stürzte in Manshiet Nasr, einer informellen Siedlung in Kairo, ein tonnenschwerer Felsen auf Wohnhäuser, die unter einem gefährlichen Felsüberhang gebaut worden waren.¹ Die verzweifelten Anwohner mussten lange auf Hilfe warten. Schnell jedoch waren die Spezialeinheiten der Polizei da, die für Aufstandsbekämpfung zuständig sind. Sie riegelten zur Empörung der überwiegend armen Bewohner das Gelände weiträumig ab, anstatt zu helfen. Krankenwagen fanden nur mühsam ihren Weg durch die engen Gassen der Armensiedlung, Hilfstrupps kamen nur mit Schaufeln und Spürhunden, schweres Räumgerät gelangte erst Stunden nach dem Unfall an Ort und Stelle. Selbst wenn Minister schnelle Hilfe für die Hinterbliebenen der Opfer versprachen – die meisten Anwohner waren entrüstet wegen der mangelnden Unterstützung und zeigten sich höchst skeptisch über ihre Möglichkeiten, als arme Menschen Zugang zu subventioniertem neuem Wohnraum zu erhalten. Schließlich sind solche Ressourcen nur über informelle Kontakte und Klientelnetze sowie Bestechungsgelder zugänglich, die die Armen häufig nicht aufbringen können. Dennoch nutzen sie gezielt informelle Netzwerke, um eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erreichen. Und sie setzen die informellen Spielräume in Wert, die ihnen der Staat eröffnet, weil es diesen entlastet, etwa bei der informellen oder illegalen Aneignung von Bauland, Wohnraum, Wasser, Strom und Kanalisation. Diese Mechanismen sichern das Überleben – und gleichzeitig nutzen sie dem defizitären Staat. Informelle Institutionen wie Nachbarschaftsnetzwerke und formale Institutionen wie die gewählten Bezirksräte, die als Teil der Kommunalverwaltung für die infrastrukturelle Ausstattung zu sorgen haben, sind dabei eng miteinander verknüpft. Und beide Arten von Institutionen werden für lokale Politik und lokale Herrschaftssicherung genutzt.

¹ Der folgende Text beruht auf Feldforschungsaufenthalten im März und April 2008 in Ägypten (teilnehmende Beobachtung sowie Interviews mit Kommunalpolitikern, Wissenschaftlern und NGO-Aktivistinnen) und auf qualitativen empirischen Erhebungen, die von 1996 bis 1998 in ausgewählten Kairoer Stadtteilen durchgeführt wurden (Harders 2002).

2. Der makropolitische Kontext – Autoritäre Herrschaft in Ägypten

Seit Mitte der 1970er Jahre, als unter Anwar as-Sadat das nasseristische Einparteiensystem für neue Strömungen geöffnet wurde, ist das politische System Ägyptens durch Phasen der kontrollierten politischen Öffnung und solche der erneuten autoritären Kontraktion gekennzeichnet. Diese Zyklen wurden durch unterschiedliche Prozesse ausgelöst. Erstens verringerten wirtschaftliche Krisen die verteilbaren Renten – in Ägypten handelt es sich bei diesen Einkommen ohne Investitionsleistungen neben der Erdölproduktion vor allem um Gebühren aus der Nutzung des Suezkanals, Einkommen im Tourismussektor und Überweisungen von Wanderarbeitern aus dem Ausland – und schränkten die Möglichkeiten wohlfahrtsstaatlichen Handelns ein. Zweitens entstanden durch die partielle ökonomische Liberalisierung neue lokale Akteure, deren zum Teil veränderte Handlungslogiken Auswirkungen auf die lokalen Machtverhältnisse hatten. Sie konkurrierten mit etablierten Akteuren um den Zugang zu Klientelnetzen und Ressourcenflüssen. Drittens erstarkten mit der „dritten Welle der Demokratisierung“ (Huntington) in den 1990er Jahren zivilgesellschaftliche und demokratische Kräfte, die die Legitimität des Regimes zumindest phasenweise in Frage stellten. Viertens setzte der Erfolg der islamistischen Bewegung in den 1980er und 1990er Jahren das Regime unter starken Legitimationsdruck. Seit Beginn des „war on terror“ im Jahr 2001 wurde zudem bis 2005 erheblicher externer Demokratisierungsdruck auf die Regime des Nahen Ostens ausgeübt, der hingegen nach dem Wahlsieg der islamistischen Hamas in den palästinensischen Autonomiegebieten und nach den Erfolgen der Muslimbruderschaft in Ägypten deutlich nachließ. Darauf reagierte das ägyptische Regime, wie viele andere arabische Regime auch, mit einer Mischung aus fünf Anpassungsstrategien: Repression, Kooptation, Informalisierung, Islamisierung und begrenzte Liberalisierung. Sie alle spielen gleichfalls auf der lokalen Ebene eine wichtige Rolle.

Informalisierung ist dabei besonders wichtig. Denn das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Ägypten ist seit den 1990er Jahren durch den neuen „Sozialvertrag der Informalität“ geprägt. Anstelle einklagbarer staatsbürgerlicher Rechte werden insbesondere armen und sozial schwächeren Gruppen informelle Teilhabemöglichkeiten gebo-

ten (Harders 2002). Dies betrifft eine große Bevölkerungsgruppe, denn im Jahr 2000 lebten 44 Prozent der Ägypter unterhalb der Armutsgrenze von 2 US\$ pro Tag (Weltbank 2002). Unter Nasser versprach der Vertrag zwischen Herrscher und Bevölkerung Entwicklung und Wohlstand im Austausch mit Loyalität. Politische Partizipation wurde in gut kontrollierbare Bahnen (Einheitsgewerkschaften, Einheitspartei, Subventionssystem) gelenkt. Der neue soziale Vertrag der Informalität bietet im Zeitalter neoliberaler Wirtschaftsreformen nur noch wenige wohlfahrtsstaatliche Leistungen. An die Stelle staatsbürgerlicher Rechte und Ansprüche treten schwer einklagbare Möglichkeiten informellen Handelns und der informellen klientelistischen Beziehungen. So eignen sich die armen Bewohner Kairos Land an, um darauf günstig zu bauen – riesige informelle Stadtteile entstehen. Kanalisationsrohre werden in gemeinschaftlicher Eigenleistung verlegt, der Strom wird abgezweigt, das Wasser ebenfalls. In diesen Siedlungen leben schon lange nicht mehr allein die Armen, sondern auch die untere Mittelschicht. Informelle Netzwerke der Nachbarschaft, der Herkunft oder der Familie sind äußerst wichtig, um das Überleben zu sichern. Formale Institutionen wie Wahlen sind dabei eng mit informellen Institutionen wie Familien- und Herkunftsnetzwerken, Sparclubs und Mechanismen der informellen Konfliktmediation verknüpft. Diese ohnehin brüchige Allianz könnte durch die wirtschaftliche Krise und die politische Stagnation, die das neue Jahrtausend in Ägypten kennzeichnet, immer mehr aus dem Gleichgewicht geraten. Dies zeigt sich zudem in alltagspraktischen Fragen: Steigende Nahrungsmittelpreise treffen Arme, die einen Großteil ihres Haushaltseinkommens für Nahrungsmittel ausgeben, besonders hart. Hinzu kommt, dass durch die Privatisierung von Dienstleistungen die informelle und unbezahlte Aneignung öffentlicher Güter immer schwieriger wird.

Trotz Verschuldungskrise konnte das Regime wirtschaftliche Reformen bisher vermeiden, die den Zugriff auf externe Renten und damit den zentralen Herrschaftsmechanismus der Kooptation und Einbindung schwächen würden (Wurzel 2007). Seit 2004 lässt sich jedoch ein verstärkter Privatisierungs- und Liberalisierungsschub beobachten. Allerdings profitiert davon nur ein sehr kleiner Teil der ökonomischen Eliten, der zudem noch im Kabinett und häufig mit branchennahen Portfolios vertreten ist (Demmelhuber/Roll 2007). Insofern war die letzte größere Kabinettsumbil-

dung von 2004 weniger Ausdruck von Professionalisierung und Reform als Zeichen der Inklusion ökonomisch potenter Akteure, die Gamal Mubarak als inoffiziell designiertem Nachfolger seines Vaters nahe stehen. So hat sich in kürzester Zeit ein oligarchisches System herausgebildet, dessen zentrale Akteure im Unterschied zu den Eliten der 1990er Jahre zunehmend bereit sind, die Kosten für Liberalisierung und Privatisierung (Inflation, Nahrungsmittelkrise, Subventionsabbau) unabhängig von längerfristigen Entwicklungserwägungen auf die verarmende Bevölkerungsmehrheit abzuwälzen. Dieser ökonomische Druck ist ein wichtiger Auslöser für die gegenwärtig wachsende Widerstandsbereitschaft bisher wenig protestorientierter Bevölkerungsgruppen: Auch der Sozialvertrag der Informalität beruht darauf, dass der Staat in Form von Nahrungsmittel- und Energiesubventionen vor allem auch die Mittelklasse mit minimalen Wohlfahrtsleistungen versorgt. Wenn diese Leistungen aus Sicht der Bevölkerung einseitig eingeschränkt werden, dann bleibt das nicht ohne Folgen für die politische Mobilisierung.

Hinzu kommt ein Wandel der politischen Kultur: Nicht nur das Satellitenfernsehen und allen voran *Al-Jazira* sowie das Internet haben dazu geführt, dass die Menschen in der arabischen Welt heute umfassender und unabhängiger informiert sind als 1997. Die Menschen sind diskussionsbereiter und sprechen kritische Fragen offener an. Dazu haben ebenfalls – für das nachnasseristische Ägypten – neue Formen der politischen Teilhabe wie die gewaltfreie Widerstandsbewegung *Kifaya* („Es reicht!“) einen wichtigen Beitrag geleistet. Ausgelöst durch Mubaraks Ankündigung, nach über 24 Jahren im Amt auch 2005 erneut für das Präsidentenamt kandidieren zu wollen, bildete sich 2004 eine Gruppierung weitgehend nicht parteigebundener politischer Akteure, die eine international stark wahrgenommene und erfolgreiche Protestkampagne initiieren konnten (Kohstall 2006): Mit Demonstrationen traten sie gegen eine erneute Amtsperiode, gegen den Versuch, den Sohn Gamal als Nachfolger zu etablieren, und gegen die Notstandsgesetzgebung an.

Dies führte, im Verbund mit externem Druck, 2005 zu den ersten Präsidentschaftswahlen der modernen Geschichte Ägyptens, zu denen mehr als ein Kandidat antreten konnte. Die Oppositionskandidaten Ayman Nur (*Hizb al-ghad* – „Morgen“-Partei) und Numan Goma (*Hizb al-wafd al-jadid* – Neue *Wafd*-Partei) errangen mit 7,8 bzw. 2,3 Prozent der

Stimmen immerhin Achtungserfolge. Zugleich wurde die Verfassung geändert – angeblich, um das System flexibler zu gestalten. De facto wurden jedoch die Hürden für potenzielle Präsidentschaftskandidaten so hoch gesetzt, dass ernsthafte Konkurrenz ausgeschlossen ist. Weitere Änderungen aus dem Jahr 2007 schränken unter anderem die Möglichkeiten der Parteigründung ein, begrenzen die richterliche Überwachung von Wahlen und erschweren den Schutz von Menschenrechten.

Trotz anhaltender Menschenrechtsverletzungen und weitreichender Versuche repressiver Kontrolle gab es auch nach 2005 vielfältige Proteste, getragen von neuen Gruppen und Einzelpersonen.² 2007 und 2008 kam es zu einer Brotkrise, die Todesopfer unter Käufer/innen subventionierten Brotes forderte. Am 6. April 2008 wurde sogar zum Generalstreik aufgerufen, nachdem zuvor Industriearbeiter/innen in der Textilstadt Mahalla al-Kubra erfolgreich Gehaltserhöhungen erkämpft hatten. Ähnlich wie schon zu Hochzeiten der *Kifaya*-Bewegung spielten Handys, Internet und Satellitenfernsehen eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung. Über die Internet-Facility „Facebook“ wurde der Aufruf zur Solidarität mit den Streiks in Mahalla bekannt und erfolgreich. Weniger erfolgreich verlief der zweite Aufruf zu zivilem Widerstand am 4. Mai 2008, dem Geburtstag Mubaraks. Anders als am 6. April mischte sich das Innenministerium diesmal nicht ein und so blieben größere Aktivitäten und Konfrontationen aus. Im April hatte das Ministerium unbeabsichtigt zum Erfolg des Streiks beigetragen, als es in einer im Fernsehen übertragenen Botschaft die Bevölkerung davor warnte, am Streik teilzunehmen, und diesem dadurch erhebliche Öffentlichkeit verschaffte. So gingen zwar Angestellte und Beamte im Staatsdienst gezwungenermaßen zur Arbeit, viele andere Menschen schickten aber aus Sorge um die Sicherheitslage ihre Kinder nicht in die Schule, so dass die Straßen Kairos spürbar leerer waren als üblich (Ezzat 2008).

Insofern gehen autoritäre Einschränkungen, wie sie sich etwa in der Ökonomie oder bei Verfassungsänderungen zeigen, und neue Partizipationsformen Hand in Hand. Begleitet von anhaltender Repression und verschärft durch die Wirtschaftskrise, gerät das politische Feld unterhalb und jen-

seits der Ebene der organisierten politischen Eliten und außerhalb der Hauptstadt Kairo, wie etwa bei den Streiks oder bei der Internetmobilisierung, in Bewegung. Auf der lokalen Ebene armer Stadtteile in Kairo spielen diese medial vermittelten neuen Politikformen laut Auskunft von Interviewpartnern bisher noch keine Rolle, allerdings kommt es im Vergleich zu den 1990er Jahren häufiger zu lokalen Protestaktionen, so beispielsweise gegen den umweltschädigenden Bau einer Düngemittelfabrik in Dumiyat oder nach der Räumung einer informellen Siedlung im islamischen Kairo (Baheyya 2008). Dies spielte hingegen für den Kommunalwahlkampf 2008 keine Rolle. Hier zeigte sich im Vergleich zu 1997 eine weitgehend entleerte politische Inszenierung von Wahlen, die selbst innerparteiliche Auseinandersetzungen erfolgreich zu verhindern wusste.

3. Politik von unten: Akteure, Institutionen und Diskurse im lokalen Feld

Die lokale Ebene von Politik ist in den autoritären Regimes der Region durch eine hybride Struktur gekennzeichnet. Sie verfügt nicht über formale Autonomie und ist durch eine komplexe Verschränkung formaler und informeller Institutionen geprägt. Über informelle Familiennetzwerke, Migrantensparclubs wird ebenso politische und soziale In- und Exklusion organisiert wie über die formalisierten Kommunalwahlen. Zudem sind die lokalen Machtverhältnisse oft offener umkämpft als auf der nationalen Ebene: Es kostet weniger Ressourcen und ist vielleicht auch weniger riskant, sich als lokaler Akteur zu positionieren. Die Regierungspartei versucht zwar ständig, in Anwendung der oben genannten Anpassungsstrategien ihre lokale Macht zu verteidigen und zu festigen, aber sie wird auch immer wieder herausgefordert. Im großen Umfang geschah dies in den 1990er Jahren gleichfalls durch die Islamisten, die ganze Stadtteile unter ihre politische Kontrolle bringen konnten.

Um die lokale Ebene von Politik angemessen zu erfassen, muss Politik breit verstanden werden sowie informelle, unsichtbare und zum Teil ebenso illegale Aktionsformen umfassen, die für das lokale Feld jenseits formaler Institutionen und Akteure bestimmend sind. Dies schließt an Diskussionen um informelle und unsichtbare Widerstandsformen einerseits und um Netzwerke als Sozialkapital andererseits an. So beschreibt Asef Bayat die Rolle der

² Aktiver Teil dieser „Bewegungen“ sind ägyptische Blogger/innen, die einen sehr guten Überblick über die vielfältigen Ereignisse in Kairo und den Provinzen bieten. Instruktive kritische Blogs werden unter anderem von „Baheyya“ (<http://baheyya.blogspot.com/>) und „Manal and Ala“ (www.manalaa.net/) geführt.

„informal people“ während der iranischen Revolution und überführt diese in ein Konzept von „quiet encroachment of the ordinary“ („stilles Vordringen der gewöhnlichen Menschen“), das zwei Ziele verfolgt: zum einen die Umverteilung von Gütern und Möglichkeiten der kollektiven Ressourcennutzung wie Land, Wasser, Energie und Infrastruktur sowie die Nutzung des öffentlichen Raumes und anderer Chancen, die für das Überleben relevant sind (Bayat 1997), zum anderen Autonomie im Sinne von Selbstbestimmung über das eigene Leben. Aufgrund der konkreten Umverteilung, die insbesondere Landbesetzungen und die Aneignung von Strom und Wasser mit sich bringen, können diese Aktivitäten als Form der Partizipation angesehen werden, die zudem in Ägypten diskursiv und praktisch eng auf den Staat, seine Defizite und Potenziale bezogen bleibt.

Hier wird zwischen Akteuren, Institutionen und Diskursen lokaler Herrschaft unterschieden (siehe Tabelle 1). Institutionen können formal oder informell ausgestaltet sein, wie etwa eine kommunale Behörde oder das lokale Herkunftsnetzwerk *rabta* (z. B. von Menschen aus Luxor). Auf staatlicher Seite zählen Gouverneure, Bezirksbürgermeister, gewählte/ernannte Kommunalräte und Mitarbeiter/innen der Verwaltung sowie Mitglieder der Exekutive und der Sicherheitsdienste zu den relevanten Akteuren. Auf der Seite der nichtstaatlichen Akteure sind Notabeln zentrale Vermittlungsinstanzen auf der lokalen Ebene. Dies sind etwa Vorsteher lokaler Moscheen und Kirchen, von Parteien und von NGOs sowie ökonomisch wichtige Akteure oder Vertreter/innen ethnoreligiöser Gemeinschaften. Ihr entscheidendes soziales und wirtschaftliches Kapital ist jedoch häufig der Zugang zu staatlichen Ressourcen. Insofern sind sie nicht allein als nichtstaatliche Akteure aufzufassen, sondern – unabhängig von ihrem Posten innerhalb oder außerhalb des Staatsapparates – als Intermediäre. Die von ihnen genutzten Institutionen sind überwiegend informelle Institutionen wie Netzwerke etwa der Familie, der Nachbarschaft oder der gemeinsamen Herkunft (*rawabit*). Diskursiv spielen lokale Identitäts- und Solidaritätsdiskurse der *asabiya* (Ibn Khaldun 1987), aber auch religiös konnotierte Festlegungen moralisch angemessenen Verhaltens und die gemeinsame „arabische“ oder „ägyptische“ Tradition eine wichtige Rolle.

4. Das lokale Feld in der Praxis – Kommunalwahlen 1997 und 2008

Vor dem Wahllokal, einer Schule, steht die Polizei; Kinder winken mit Flugblättern, auf denen eine Kandidatin für sich wirbt. Über dem Schulportal prangt das offizielle Wahlplakat der Regierungspartei mit allen Kandidaten des Bezirks – Farbportraits und Parteilogo sind zu sehen. Im Wahllokal herrscht, bis auf die hier versammelten Helfer/innen, die Polizei und Mitglieder der Wahlkampfteams der Kandidaten, gähnende Leere. Es ist Dienstag, der 8. April 2008. Zwei Tage nachdem gewalttätige Proteste im Anschluss an einen Streik die Industriestadt Mahalla erschüttert hatten, finden in Ägypten die seit Langem verschobenen Kommunalwahlen statt. Doch das Interesse der Bürger/innen hält sich in Grenzen, denn die Wahlbeteiligung liegt zwischen 1 und 5 Prozent (El-Din 2008b). Das Ergebnis – der überwältigende Wahlsieg der Regierungspartei – steht bereits vorher fest. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Verfassungsänderungen von 2005 festlegen, dass Präsidentschaftskandidaten gleichfalls die Unterstützung von Mitgliedern aus Gouvernoratsräten³ benötigen. Das ägyptische Regime will sicherstellen, dass dieses formale Kriterium von Oppositionskandidaten mangels Masse nicht erfüllt werden kann.⁴

Die ägyptischen Kommunalwahlen finden regulär seit 1956 alle vier Jahre statt. Erst seit den 1980er Jahren jedoch wurden sie immer mehr zu einem Terrain der Aushandlungsprozesse um lokale Hegemonien und Machtverhältnisse. Ausgelöst wurde dies durch unterschiedliche Faktoren: die Öffnung für unabhängige Kandidaturen nach einem Verfassungsgerichtsurteil (1986), der große Erfolg islamistischer Kandidaten bei den Wahlen 1987 und 1992 (Ben Nefissa 1999) und die Herausbildung einer neuen Gruppe lokaler Notabeln mit ökonomischen und sozialen Ressourcen, die nach

3 Ägypten ist zentralistisch organisiert und verfügt mit den neuerdings 28 Gouvernoraten über regionale Einheiten, die eher den französischen Départements als den deutschen Bundesländern ähneln. Im April 2008 wurden zwei neue Gouvernorate (Helwan und 6. Oktober) geschaffen, um die Großräume Giza und Cairo zu entlasten, was zu Protesten in verschiedenen Gemeinden führte.

4 Im Jahr 2005 wurde Artikel 76 der ägyptischen Verfassung von 1971 mit Blick auf die Voraussetzungen für die Präsidentschaftskandidatur um den Passus ergänzt, dass ein Bewerber sich die Unterstützung von insgesamt mindestens 250 Mandatsträgern aus dem Parlament (mindestens 65), dem Shura-Rat (mindestens 25) und den Gouvernoratsräten (mindestens je zehn aus mindestens 14 verschiedenen Gouvernoraten) sichern muss.

Tabelle 1: Institutionen und Akteure auf der lokalen Ebene

| Staatliche Akteure und Institutionen | | Nichtstaatliche Akteure und Institutionen | |
|--|---|--|---|
| Staatliche Akteure | Formale Institutionen | Intermediäre Akteure | Informelle Institutionen |
| Ernannte/gewählte (Bezirks-)Bürgermeister Ernannte Gouverneure Gewählte/ernannte Mitglieder lokaler Räte Sheikh al-hara (lokaler Sicherheitsbeauftragter) Vertreter/innen lokaler Behörden | Kommunalverwaltungen Sicherheitsbehörden (lokaler Geheimdienst, Polizei, Sicherheitskomitees) Kommunal- und Gouvernoratsräte Zakat-Komitees von Moscheen | Notabeln (hohes soziales und kulturelles Kapital) Leiter von NGOs, von QANGOs ¹ und GNGOs ² Vorsteher von Moscheen/ Kirchen Anführer lokaler politischer Parteien Personen mit hohem ökonomischen Kapital (Händler, Produzenten) | Familiennetzwerke (<i>asabiya</i>) Nachbarschaftsnetzwerke Herkunftsbezogene Netzwerke (<i>rawabit</i> der Südägypter) |
| <i>Nationalstaatliche formale Akteure und Institutionen : Präsident – Parlamentarier – nationale Parteiführer</i> | | | |
| <i>Externe Akteure und Institutionen: transnationale NGOs, internationale Geber, transnationale Unternehmen</i> | | | |

¹ Quasinichtregierungsorganisationen.

² Governmental Non-governmental Organisations.

Quelle: Zusammenstellung der Verfasserin.

eigenen Möglichkeiten der Teilhabe an den Ressourcenflüssen suchen.

1997 fanden Wahlen in einem Klima eingeschränkten politischen Wettbewerbes statt, den die dominante Regierungspartei National-Demokratische Partei (NDP) erwartungsgemäß für sich entschied. Landesweit traten 57.000 Personen zu den Kommunalwahlen an, darunter 663 Frauen. 75 Prozent der Kandidaten entstammten der NDP, gefolgt von Unabhängigen und Kandidat(inn)en der Oppositionsparteien (Badran 1997a: 24). Die NDP errang 94,4 Prozent der insgesamt 47.382 Sitze ('Abd al-'Aziz 1998:12). Die turnusgemäß für 2001 angesetzten Kommunalwahlen wurden aufgrund der angespannten regionalen Situation nach dem Beginn der *Al-Aqsa-Intifada* im September 2000 und den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in das Jahr 2002 verschoben. Sie ergaben wiederum einen überwältigenden Wahlsieg für die NDP, die 97 Prozent aller Sitze gewann, davon über die Hälfte ohne Wettbewerb. Die für 2006 angesetzten Wahlen wurden auf 2008 verschoben. Wieder konnte die Regierungspartei 97,5 Prozent der Sitze gewinnen, davon 90 Prozent ohne Gegenkandidaten (El-Din 2008a,b). Offiziellen Angaben zufolge bewarben sich 57.540 Kandidaten um 53.000 Sitze in den Bezirks- und Gouvernoratsräten an. Die NDP stellte für jeden Sitz Kandidaten auf, die Opposition dem-

gegenüber nur 1.221, davon entstammten 535 der Neuen *Wafd*-Partei, 415 der *Tagammu*-Partei, 170 der Nasseristischen Partei, 74 der *Al-Geel* („Generation“), 16 der Liberal-Demokratischen Front und 11 der Ägyptisch-Arabischen Sozialistischen Partei, während die Muslimbrüder am Vorabend der Wahl zu deren Boykott aufriefen.

Frauen sind bei den Kommunalwahlen und in den Bezirksräten aufgrund des insgesamt geschlechtsspezifisch eingeschränkten Zugangs zu den formalen Institutionen der Politik stark unterrepräsentiert. Dabei mangelt es aktiven Lokalpolitikerinnen weniger an Ressourcen als an parteipolitischer und gesellschaftlicher Unterstützung. So verfügten die Kandidatinnen 1997 fast alle über Erfahrungen in der Sozialarbeit und waren häufig zudem Vorsitzende der Frauenkomitees der NDP in den betreffenden Bezirken. Hier reproduziert sich ein Geschlechterverhältnis, das den legitimen Übergang von Frauen in die Sphäre des Politischen strukturell erschwert. Notabilität und kommunale Eliten bleiben, bis auf die profilierten Frauen aus den Vorständen von NGOs und Frauenkomitees, weitgehend männlich dominiert. Die Bedeutung der Diskurse zur Erneuerung durch Tradition engt die Handlungsmöglichkeiten von Frauen zusätzlich ein, da ein solches konservatives Verständnis von Geschlechterrollen die Partizipation von Frauen

behindert. 2008 hat sich an dieser grundsätzlichen Situation nur wenig verändert. So berichtet ein ehemaliges Mitglied des Bezirksrates eines Gouvernoratsrates einer eher beduinisch geprägten Stadt:

„Ich war sehr erfolgreich und habe mit meiner NGO und im Bezirksrat gute Arbeit gemacht. Entsprechend bin ich erneut aufgestellt worden und habe meinen Sitz verteidigen können. Aber dann haben die Sheikhs der großen Familien interveniert, denn ihr Kandidat hatte verloren. Dass eine Frau die Familie repräsentieren könnte, scheint ausgeschlossen.“⁵

Die Aufgabe der Bezirksräte besteht laut Gesetz Nr. 43 von 1979 darin, den lokalen Haushalt aufzustellen, die Verwaltung und die Behörden zu kontrollieren sowie die Umsetzung der Beschlüsse der ernannten lokalen Exekutive zu überwachen ('Abd al-'Aziz 1998: 1). De facto sind die Räte ihrer kontrollierenden und haushaltsrechtlichen Funktionen jedoch weitgehend enthoben. Die von der NDP beherrschten lokalen Institutionen gelten dabei als korrupt und ineffizient, wie einer der Interviewpartner betont:

„Hier werden Millionen verschoben, und diese Pfründe gibt man nicht gerne ab. Da werden bestimmten Firmen große Aufträge gegen sehr fette Provisionen zugeschoben, da herrscht Vetternwirtschaft, und das Geld fließt und fließt, und zwar immer am Volk vorbei. Kein Wunder, dass die Regierung an Kontrolle und Partizipation nicht interessiert ist.“

Klientelnetze, die auf eng verknüpften formalen und informellen Strukturen beruhen, werden durch Korruption und Kontakte in die Verwaltung hinein gestützt. Die knappe Ressource der lokalen Patrone besteht entsprechend in ihrer Kapazität, Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. So nutzt dieser Anwalt und NDP-Vorsitzende die Arbeit im Bezirksrat dazu, sich als lokaler Notabler für die Parlamentswahlen zu qualifizieren:

„Als Mitglied im Gouvernoratsparlament hilft man den Menschen dabei, ihre Probleme zu lösen. Wir sind für alle infrastrukturellen Dienste zuständig, und wir können auch Arbeit besorgen und haben natürlich beim Erdbeben sehr viel für die Menschen hier getan. Wir kümmern uns im Rat um alle Probleme der Bevölkerung, um ihre Beschwerden und bei Problemen mit dem Verfahrensablauf und der Bürokratie. Aber auch, wenn es ein Problem mit der Polizei gibt, können wir hilfreich zur Seite stehen. Wir nut-

zen unsere Macht gegenüber der Verwaltung, um den Bürgern bei genau solchen Laufereien zu helfen und ihnen zu ihrem Recht zu verhelfen.“

Frauen wie Männer, die diese kommunale Rolle wahrnehmen, formulieren im Wahlkampf entsprechend konkrete Forderungen wie die nach einer Polizeistation, mehr Schulen oder einer besseren Infrastruktur. Programmatische Aussagen hinsichtlich der gesetzgeberisch-kontrollierenden Tätigkeiten in den Bezirksräten werden systematisch nicht gemacht ('Abd al-'Aziz 1998). Wahlplakate und Flugblätter von Unabhängigen und NDP-Mitgliedern unterscheiden sich darin nicht grundsätzlich. Der personen- und serviceorientierte Wahlkampf der Politikerinnen bedient im Sinne klientelistischer Integrationslogiken die Alltagsbedürfnisse der Menschen, wie dieser Interviewpartner betont:

„90 Prozent der anderen Kandidaten haben überhaupt keinen politischen Wahlkampf gemacht, sondern sich allein auf Dienste und die Tatsache, dass sie ein ibn al-balad [Sohn des Viertels] sind, gestützt. Die meisten haben sowieso keine Ahnung und wissen nicht, was sie da tun. Politisches Bewusstsein und Kompetenz liegen bei null.“

Dagegen traten 1997 einige linke Oppositionelle zu den Lokalwahlen an, weil sie sich erweiterte Partizipations- und Informationsmöglichkeiten versprochen, wie eine Kandidatin, Mitglied der *Tagammu*, äußert. Bei vielen anderen sind Kompetenzen und Engagement begrenzt, wie selbst aktive NDP-Mitglieder zugeben:

„Natürlich ist es so, dass von den 22 Mitgliedern nur 5 oder 6 wirklich arbeiten, der Rest sind alles Namen, die für Posten und Prestige kandidieren. Sie haben keine Ahnung, wollen sich auch gar nicht beteiligen. Was sie interessiert, ist die soziale Machtposition, die Menschen dadurch erreichen können.“

Die korruptiven Potenziale, die der Posten als Bezirksrat birgt, sind nicht nur Voraussetzung für den Aufbau lokaler Klientelen und die persönliche Bereicherung, sie sind ebenso das sicherste Mittel der Kooptation kommunaler Führungspersönlichkeiten.

⁵ Dieses und die folgenden Zitate entstammen Gesprächen, die die Verfasserin im Juni 2008 in Berlin mit Vertreter(inne)n der ägyptischen Kommunalpolitik geführt hat.

5. Fazit

Welche Bedeutung kommt den beschriebenen Prozessen und Strukturen für die Entwicklung von Politik und Gesellschaft in Ägypten zu? Das Funktionieren des Autoritarismus in Ägypten zeigt sich gerade im Zusammenspiel formaler und informeller Institutionen. Sie beziehen sich funktional und diskursiv aufeinander: Netzwerke dienen der Mobilisierung und der Kooptation. Kommunalwahlen dienen dazu, lokale Klientele zu stabilisieren, aber auch neue Akteure zu integrieren. Für die Entwicklungszusammenarbeit heißt das beispielsweise, dass Maßnahmen, die mittels Dezentralisierung, Training lokaler Akteure oder partizipative Stadtentwicklung dazu beitragen wollen, die lokale Ebene zu stärken, nicht in ein politisches Vakuum stoßen, sondern ins Zentrum autoritärer Macht. Dieser ist hauptsächlich daran gelegen, freie gesellschaftliche Organisation und Artikulation zu verhindern.

Die Wahlen 2008 sind deshalb als höchst zwiespältig zu erachten. Den rigiden Ausschluss jeglicher Opposition – innerhalb der Regierungspartei wie außerhalb – und die massive Manipulation der Ergebnisse kann man einerseits aus Sicht des Regimes als gelungene Machtdemonstration betrachten. Andererseits mögen sie auch als Schwäche interpretiert werden, denn wenn es nicht einmal auf der lokalen Ebene gelingt, wichtige Akteure innerhalb der eigenen Partei einzubeziehen, dann führt das zu Unzufriedenheit. Zugleich sind sich die von der Verfasserin befragten Kommunalpolitiker unterschiedlicher Couleur darüber einig, dass die vielen Streiks, Proteste und Sit-Ins bisher keinen Einfluss auf die Abläufe lokaler Politik hatten, wie sie oben geschildert wurden. Regierungspolitik ist abgekoppelt von den Politikformen und Bedürfnissen der Menschen und verliert gleichfalls auf der lokalen Ebene ihre Flexibilität und langfristig ihre Glaubwürdigkeit. Dies könnte ein Zeichen dafür sein, dass bekannte und etablierte Anpassungsstrategien zwischen Repression, Islamisierung und Informalisierung nicht länger tragen. Kurzfristig entstehen daraus keine destabilisierenden Wirkungen, langfristig allerdings liegt vielleicht gerade in der lokalen Politik auch ein Keim für Veränderungen.

Literatur

- ‘Abd al-‘Aziz, Gamal (1998): *Strategies of the Opposition in Local Elections: Egypt*. Cairo, unpublished paper.
- Bayat, Asef (1997): *Un-Civil Society: The Politics of the „Informal People“*, in: *Third World Quarterly* 1, SS. 53-57.
- Demmelhuber, Thomas/Roll, Stephan (2007): *Herrschaftssicherung in Ägypten. Zur Rolle von Reformen und Wirtschaftsoligarchen*. Berlin, SWP Studie, Nr. 20.
- El-Din, Gamal Essam (2008a): *NDP Sweeps Poll*, in: *Al-Ahram Weekly*, 10.-16.04., S. 2.
- El-Din, Gamal Essam (2008b): *Proud to Win*, in: *Al-Ahram Weekly*, 17.-23.04., S. 2.
- Harders, Cilja (2002): *Staatsanalyse von unten – Urbane Armut und politische Partizipation in Kairo*. Hamburg: Deutsches Orient-Institut.

■ Die Autorin

Professor Dr. Cilja Harders ist Politologin und Leiterin der Arbeitsstelle „Politik des Vorderen Orients“ am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

E-Mail: charders@zedat.fu-berlin.de

Website: http://web.fu-berlin.de/polmideast/mitarbeiter/cilja_harders.htm.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Zurzeit wird im Rahmen des Forschungsschwerpunktes 2 „Gewaltdynamiken und Sicherheitskooperation“ in der Arbeitsgruppe 1 „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten“ zu spezifischen Gesichtspunkten der ägyptischen Innen- und Außenpolitik geforscht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Fürtig, Henner (2008): Ägypten zwischen Reformdruck und Beharrungsvermögen, in: Heinemann-Grüder, A./Hippler, J./Weingart, M./Mutz, R./Schoch, B. (Hg.): Friedensgutachten 2008. Münster, SS. 281-292.

Fürtig, Henner (2007) (Hg.): The Arab Authoritarian Regime between Reform and Persistence. Newcastle.

Fürtig, Henner (2007): Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung?, Hamburg, GIGA Focus Nahost, Nr. 3.

Mattes, Hanspeter (2008): »We're in the Arab World, man. Forget democracy.« Die schwierige Transformation autoritärer Regime in Nahost, Hamburg, GIGA Focus Nahost, Nr. 8.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German  Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM