

Das Reformmodell Jordanien: Kontinuität und Diskontinuität des Herrschaftssystems

FERHAD IBRAHIM

Einleitung

Jordanien gilt seit dem Beginn der politischen Öffnung des Systems im Jahr 1989 als Beispiel für den Übergang von einem autoritären zu einem pluralistischen System. Inzwischen wächst die Kritik an Deliberalisierungstendenzen. In Wirklichkeit kann aber eine institutionelle Diskontinuität formal demokratischer Institutionen, zu denen das Parlament, die Parteien und die Organisationen der Zivilgesellschaft gehören, nicht beobachtet werden. Die Machtübernahme durch König Abdallah II., der zweite und der dritte Golfkrieg und die internationalen und regionalen Veränderungen haben aber ihre Spuren bei der Reformpolitik Jordaniens hinterlassen.

Der Begriff Reform hatte im Vorderen Orient nie die Bedeutung einer Umgestaltung. Schon die ersten großen Reformen des Osmanischen Reiches, die sogenannten »tanzimat-i hayriyye« (wohlwollende Anordnungen), die im 19. Jahrhundert auf die Modernisierung des osmanischen Staates abzielten, waren in Wirklichkeit restaurativ. In einer kürzlich erschienenen Schrift versucht der in der arabischen Welt einflussreiche marokkanische Philosoph, Muhammad Abid al-Jabiri, den Begriff »Reform« zu problematisieren. Der Begriff, so konstatiert er, habe in der arabischen Welt eine andere Konnotation.¹ Die arabischen Reformer benutzten seit dem 19. Jahrhundert den arabischen Begriff »islah« (Reparatur), mit dem sie die Restauration einer islamischen Ordnung bezeichneten; ganz gleichgültig, ob es sich dabei um eine reale oder eine vorgestellte Ordnung handelte.²

Wie in keinem anderen Land der arabischen Welt trifft dies in Jordanien zu. König Hussein versuchte 1989 die politische Ordnung zu stabi-

1. Siehe Muhammad Abid al-Jabiri: *Fi naqd al-haja ila al-islah* (Zur Kritik der Reformnotwendigkeit). Beirut: Markaz Dirasat al-Wahda al-Arabiya 2005.

2. Ebd. S. 18 ff.

lisieren. Bis zu seinem Tod im Jahr 1999 war er bemüht, die Stabilität seines Regimes aufrecht zu erhalten. Er blockierte den Weg zu einem Systemwandel, der einen Systemwechsel hätte einleiten können. Sein Nachfolger Abdallah II. setzte diese Politik unter komplizierten internen und externen Rahmenbedingungen fort.

In diesem Beitrag wird am Beispiel Jordaniens der Versuch unternommen, das Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach Reformen und dem Versuch der Machthaber, Reformen in Instrumente zur Restauration und Stabilisierung umzuwandeln, näher zu beleuchten. Dabei sollen die Beobachtungen auf die Zeit nach der Übernahme der Macht durch Abdallah II. fokussiert werden.

I. Die Reformierbarkeit des jordanischen Staates

Seit 1989 zeigt Jordanien trotz des Wechsels des Regenten und der veränderten Rahmenbedingungen eine bruchlose Kontinuität im Bemühen um die Stabilität des Systems. Scheinbare Veränderungen wie die Wahlen von 1989 hatten primär die Funktion, die Monarchie zu stabilisieren. Damals hatte eine Art Intifada Jordanien von Ma'an im Süden bis nach Irbid im Norden erfasst.

Organisierte politische Parteien existierten damals nicht und Parteigründungen waren nach der Konfrontation mit den palästinensischen Guerillagruppen im Jahr 1970 praktisch verboten. Lediglich die Gesellschaft der Muslimbruderschaft, die in ihrem Selbstverständnis eine Bewegung und keine Partei ist, war im politisch-gesellschaftlichen Leben präsent. Die Machthaber nahmen sogar in Kauf, dass die Islamisten mit 37 Abgeordneten ins Parlament einzogen.

Die Bewegung der Muslimbruderschaft hatte sich schon Mitte der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts mit der Monarchie verbündet. Ihre gemeinsamen Gegner waren damals die arabischen Nationalisten. Allerdings wurde von der Muslimbruderschaft unbedingte Loyalität mit der haschemitischen Monarchie erwartet. Mitte der 1980er Jahre wurde das Bündnis brüchig. Zum einen, weil die Haschemiten, obwohl ihre Herrschaftslegitimation auf ihrer Herkunft als Nachfahren des Propheten beruht, eine islamische Ordnung, wie die Islamisten sie sich vorstellen, ablehnten, und zum anderen, weil König Hussein nicht abgeneigt war, Frieden mit Israel zu schließen, was er 1994 auch tat. Um den Marsch der Islamisten durch die Institutionen zum Stillstand zu bringen und mo-

narchietreue Kräfte zu stärken, sah sich der König überdies genötigt das Wahlsystem zu ändern. Bis 1993 hatte jeder Wähler mehr als eine Stimme. Er durfte seine Kandidaten und die Listen eines Wahlbündnisses wählen, was sich die Islamisten bei ihrem Wahlerfolg von 1989 zu Nutze machten. Im Jahr 1993 löste König Hussein kraft seiner in der Verfassung verankerten Rechte das Parlament auf. Nach der Auflösung des Parlaments verabschiedete er per Dekret ein neues Wahlrecht, das auf dem Prinzip »one man, one vote« basierte. Die Islamisten konnten deshalb 1994 nur sieben Abgeordnete ins Parlament schicken.

Die jordanische Verfassung, die seit 1952 in Kraft ist, sieht formal die Gewaltenteilung vor. Die übermächtige Stellung des Königs in der Verfassung raubt aber dem Parlament seine Kontrollfunktion. Der König ernennt die Regierung, greift in die Tätigkeit der Exekutive ein und die Verfassung verbrieft gleichzeitig seine Immunität. Die wichtigsten politischen Entscheidungen werden vom König und seinem Beraterkreis getroffen. Der Ministerpräsident und das Kabinett übernehmen die Instruktionen (ta'limat) des Königs.

Auch das Parlament hat sich dem Willen des Königs zu beugen. So stand der König im August 2005 kurz vor der Auflösung des Parlaments, weil dieses durch seine Weigerung, den neoliberalen engen Berater des Königs, Basim Awadallah³ in seinem Amt als Wirtschaftsminister zu bestätigen, eine destruktive Rolle gespielt habe. Der jordanische König agierte in diesem Konflikt eher wie die absolutistischen Herrscher des 19. Jahrhunderts und nicht wie ein konstitutioneller Herrscher, der sich an die modernen europäischen Regenten annähern möchte. Es gibt keine Hinweise, dass die Legislative in Zukunft die Aufgabe der Ernennung der Regierung übernehmen könnte. Alles spricht für die Zementierung des Systems, so dass Reform weiter im Sinne von »islah« verstanden wird.

Im politischen Leben Jordaniens sind gegenwärtig drei politische Strömungen von Bedeutung: Dazu gehören das konservative Lager, die Islamisten, die arabischen Nationalisten und die Linken. Die erste Kraft, die man als »die Königsparteien« betrachten könnte,⁴ ist organisatorisch

3. Der neoliberale Wirtschaftsexperte Awadallah, ein Schwager des Königs, ist zur Zeit als Chef des Büros des Königs tätig und gilt als das wichtigste Mitglied des königlichen »Küchenkabinetts«.

4. Vor allem die »National Action Front« und der »National Democratic Bloc« können als Mitglieder der Königspartei betrachtet werden. Zum jordanischen Parlament und seinen Fraktionen siehe: *Who's Who in the Jordanian Parliament 2003–2007*. Prepared by: Hani Hourani et al. Amman Al-Urdun al-Jadid 2004.

cher schwach. Ihre politische Legitimation beruht auf tribalen und klientelistischen Loyalitäten. Das Wahlsystem hat sie in doppelter Weise begünstigt, zum einen durch das Prinzip »one man, one vote«, zum anderen durch die Gestaltung der Wahlkreise; in einigen Wahlkreisen dürfen einige tausend Wähler einen Abgeordneten ins Parlament schicken, in anderen repräsentiert ein Abgeordneter erheblich weniger Wähler. Es liegt der Verdacht nahe, dass sowohl König Hussein als auch sein Nachfolger die Entstehung einer demokratischen rechten Partei nicht gerade fördern. Bis heute hat der König keine Veranlassung gesehen, eine moderne konservative Partei zu unterstützen, denn das Sammelsurium aus königstreuen kleinen Notablenparteien und Wahlbündnissen ermöglicht es ihm, personell und konzeptionell seine Vorstellungen durchzusetzen.⁵ Dies erklärt zum Teil die hohe Fluktuation bei Ministern und hohen Politikern und Funktionären. Hinzu kommt die Konkurrenz zwischen den Führern der Gruppen in diesem Lager, die systembedingt ist und darauf abzielt, die Postenrotation zu ermöglichen. Der jordanische Staat, der vor allem unter Abdallah modern erscheinen möchte, konserviert tribale Bindungen und unterstützt klientelistische Strukturen, die ein Biotop für politisch-ökonomische Korruption sind.⁶

Die islamistische Strömung, die um die Gesellschaft der Muslimbruderschaft zentriert ist, unterhielt lange Zeit ein stabiles Zweckbündnis mit dem Herrscherhaus. Es gelang den Islamisten im Lauf der letzten 50 Jahre langsam, ihre kulturelle Hegemonie durchzusetzen. Die Präsenz der Muslimbruderschaft manifestiert sich nicht nur durch ihre karitativen und sonstigen Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Armenhilforganisationen, sondern auch durch den islamistischen politischen Diskurs, der das öffentliche Leben des Landes seit den 1970er Jahren dominiert.

Mittlerweile versucht das Regime, die Islamisten politisch zu marginalisieren. Das Dilemma der damit zusammenhängenden subtilen Auseinandersetzung ergibt sich aus dem Umstand, dass die palästinensische Mehrheit in Jordanien islamistisch orientiert ist. Politische Marginalisie-

5. Vgl. hierzu Wahib al-Sha'ir: *Al-Urdun ila ayin?* (Jordanien, wohin?). Beirut: Markaz al-Dirasat al-Arabiya 2005, S. 69.

6. Täglich berichten jordanische Zeitungen, die nach Abschaffung des Informationsministeriums freier geworden sind, von den Korruptionsskandalen. So werden große Wirtschaftsaufträge, wie die Lizenz zur Erdgassuche, an Firmen gegeben, ohne dass das Parlament die Möglichkeit hat, dies zu erörtern. Vgl. dazu die jordanische Zeitung *al-Dustur* vom 21. Mai 2006.

rung ist also gleichbedeutend mit der politischen Ausgrenzung der palästinensischen Mehrheit, und wenn die Mehrheit ausgegrenzt wird, werden Demokratisierungs- und Reformprozesse zur Farce.

Der Wahlsieg der Hamas in den palästinensischen Selbstverwaltungsgebieten macht dieses Problem deutlich. Es war nicht im Sinne der jordanischen Regierung, u.a. vor dem Hintergrund des Bündnisses mit den USA, dass die Hamas die Wahlen für sich entschieden hat. Hinzu kommt, dass in Jordanien der politische Arm der Muslimbruderschaft, die Partei der Islamischen Aktionsfront (IAF), einen bekennenden Hamas-Anhänger, Zaki Sa'ad, zu ihrem Vorsitzenden wählte. Der Loyalitätskonflikt der jordanischen Muslimbruderschaft ist nicht nur in der jordanischen Presse ein wichtiges Thema. Die IAF und die Führung der Muslimbruderschaft machten kein Hehl daraus, dass sie die demokratischen Wahlen in Palästina begrüßen, und dass sie bestrebt sind, bei den Parlamentswahlen im Jahr 2007 die Mehrheit der Sitze zu erreichen.⁷ Dies und die Sympathieerklärungen der Muslimbruderschaft für den Iran, Syrien und für die libanesische Hisbollah⁸ vertieften die Differenzen zwischen der jordanischen Führung und den jordanischen Islamisten. Die Aufdeckung einer Verschwörung der Hamas, die den Schmuggel von Waffen aus Syrien nach Jordanien zum Inhalt hatte, führte allerdings zur Verschlechterung der Beziehungen zwischen palästinensischen und jordanischen Muslimbrüdern und auch der Beziehungen zwischen Hamas und der jordanischen Regierung.

Die dritte politische Kraft sind die Nationalisten und Linken, die allerdings lediglich Mitte der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts für kurze Zeit von Bedeutung waren. Die Nationalisten und Linken hatten indes nie eine reale Chance, eine bedeutende politische Kraft zu werden und spielen heute in Jordanien und in anderen arabischen Staaten eher eine periphere Rolle.

Für die Reformierbarkeit des politischen Systems sind zwei Faktoren zentral, der Zentralitätsanspruch der Haschemiten im politischen Leben und der Umstand, dass die palästinensische Bevölkerungsmehrheit poli-

7. Siehe ein Interview mit dem Vorsitzenden Zaki Sa'ad in *al-Hayat* vom 19. April 2006. Siehe auch ein Interview mit dem Führer der Muslim-Bruderschaft Salim al-Falahat in *al-Hayat* vom 20. April 2006.

8. Es sind die Kräfte, welche König Abdallah im März 2005 als diejenigen Kräfte bezeichnete, die einen schiitischen Bogen vom Iran bis in den Libanon installieren wollen. Vgl. hierzu *Middle East International* vom 1. April 2005, S. 14–15.

tisch marginalisiert ist. Das undemokratische Wahlkreissystem ist primär gegen die Palästinenser gerichtet. Die Palästinenser werden aber auch deshalb ausgegrenzt, weil die Machthaber Zweifel an deren Loyalität haben und eine Anbindung des Staates Palästina an Jordanien befürchten. Die jordanische Führung lehnt bis dato jede Diskussion über dieses Thema ab und wird dies weiter tun, so lange kein selbstständiger palästinensischer Staat entstanden ist.⁹

Das vom jordanischen Staat 2002 feierlich verkündete Konzept »Jordan First«¹⁰ zielt darauf ab, die jordanische Identität der Bevölkerung zu stärken. Doch das System der »reduzierten Rechte«¹¹ für die Palästinenser in Jordanien verzerrt jeden Reformversuch und grenzt, fast zwei Jahrzehnte nach der Abkopplung der Westbank, einen wichtigen Teil der jordanischen Bevölkerung aus.

II. Wirtschaft und Gesellschaft im »Reformland« Jordanien

Jordanische Zeitungen berichteten Anfang Mai diesen Jahres, dass 30 Prozent der Jordanier unter dem Existenzminimum leben. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell bei fast 15 Prozent, in Wirklichkeit dürfte sie bei 25 Prozent liegen.¹² Gleichzeitig beschäftigt Jordanien mit einer Bevölkerung 5,3 Millionen nach offiziellen Angaben 500 000 ausländische Arbeiter. Eine Million jordanische Bürger sind in den Golfstaaten tätig und leisten mit ihren Überweisungen einen bedeutenden Beitrag zur Zahlungsbilanz. Diese Widersprüche stehen in einem Zusammenhang mit der Tatsache, dass Jordanien, trotz stetiger Bemühungen zu einem regionalen Dienstleistungsstaat zu werden, ein Semi-Rentierstaat¹³ geblieben ist. Das Land ist dauerhaft auf die Zuwendungen von Geberstaaten angewiesen. Im Rahmen des »rent-seeking« bemüht sich Jordanien, so viele »Gastarbeiter« wie möglich vor allem in den arabischen Golfstaaten

9. Siehe hierzu Sami al-Khaznadar: *Al-Kunfidaraliya wa al-taswiya al-niha'iya li al-qadiya al-filastiniya* (der Konföderalismus und die finale Lösung des palästinensischen Problems). Beirut: al-mu'asasa al-arabiya li al-nashr 2000.

10. Siehe www.jordanfirst.jo.

11. Wahib al-Sha'ir, 2005, S. 88f.

12. Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft, Bfai: Jordanien 2005, auch Shteivi, 2005.

13. Dieses sind Staaten, deren Haushalt zum beachtlichen Teil auf externen Zuwendungen (»Rentenäquivalente«), Entwicklungshilfe, politisch motivierter Hilfe, Gastarbeiterüberweisungen, regionalen Transportwegen etc. beruht.

unterzubringen und finanzielle Unterstützung von den Erdölstaaten zu erhalten. Gleichzeitig besteht im Bausektor und in den »Qualifying Industrial Zones« ein hoher Bedarf an ausländischen Facharbeitern. Die »Qualifying Industrial Zones« ziehen u.a. durch Steuervergünstigungen in- und ausländische Investoren an.

Die »Modernisierung« der jordanischen Wirtschaft begann, als der Zufluss der arabischen Rentenäquivalente 1989 abnahm und die marginalisierten Bevölkerungsteile, wie sich bei den Unruhen von 1989 zeigte, dem System ihre Loyalität verweigerten. Jordanien sah sich gezwungen, seine eigenen Ressourcen zu aktivieren und bemühte sich um Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten, indem es sich an den IWF und die Weltbank wandte. Der IWF verordnete das übliche Strukturanpassungsprogramm,¹⁴ das u.a. Privatisierungen, den Abbau staatlicher Subventionen und Bürokratieabbau umfasste. Die Bevölkerung begann, vom Süden bis in den Norden gegen das IWF-Programm zu protestieren, als seine Umsetzung noch ganz am Anfang stand. Nach der gewaltsamen Unterdrückung der Proteste versuchte der Staat die Flucht nach vorn, und begann, repräsentative politische Institutionen wieder herzustellen. Nach den Wahlen von 1989 musste die Regierung, die formal vom Parlament legitimiert wurde, die Verantwortung für die Entscheidungen übernehmen. In Wirklichkeit blieben der König und der »Hashemite Royal Court« die Macht im Staat. Die wirtschaftliche Lage spitzte sich dramatisch zu, als in Folge der pro-irakischen Position König Husseins ab 1991 die finanziellen Zuwendungen aus den arabischen Golfstaaten ausblieben und viele Palästinenser mit jordanischer Staatsbürgerschaft nach Jordanien zurückströmten. Mitte der 1990er Jahre verbesserte sich die Situation, weil die USA und die internationalen Finanzagenturen nach dem jordanisch-israelischen Friedensvertrag von 1994 Jordanien mit einer Friedensrente belohnten.

Als Paradebeispiel für wirtschaftliche Erfolge werden die »Qualifying Industrial Zones« präsentiert.¹⁵ Diese Industrien, die sich vorwiegend mit der Produktion von Textilien, Koffern und Schuhen befassen, haben

14. Siehe hierzu: Renate Dieterich: *Transformation oder Stagnation? Die jordanische Demokratisierungspolitik seit 1989*. Hamburg: Deutsches Orient-Institut 1999, S. 127–129; siehe auch Musa Shteivi: *The Role of the State in Jordan*, 2005 (unveröffentlichtes Papier, zu beziehen über Jordan Center for Social Research, www.jscr-jordan.org).

15. Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft, Bfai: *Jordanien 2005*, auch Shteivi, 2005, S. 6–7.

Zugang zum US-Markt, wenn acht Prozent der Vorprodukte aus Israel stammen. Sollten aber Staaten, die eine längere Tradition haben und besseres Humankapital einsetzen können, wie etwa Ägypten, dank der Unterstützung der USA, zu gleichen Konditionen zu produzieren beginnen, müssten die Jordanier mit empfindlichen Einbrüchen rechnen.

Die wirtschaftliche Lage des »Reformstaates« Jordanien sieht in der Gegenwart folgendermaßen aus: Das für 2006 erwartete Wirtschaftswachstum von über vier Prozent wird nicht erreicht. Die Erdölimporte verschlingen einen beachtlichen Teil des Haushaltes, denn Jordanien muss seit 2003 Erdöl zu Weltmarktpreisen kaufen. Saddam Hussein hatte Jordanien mit verbilligtem Erdöl versorgt. Nach dessen Sturz traf der Anstieg der Ölpreise auf dem Weltmarkt Jordanien empfindlich, nicht zuletzt weil das Land weiterhin Energie subventioniert. Im Jahre 2005 lag das Haushaltsdefizit bei 43,6 Prozent. Der Import von Erdöl kostete 1,7 Mrd. US-Dollar und war wesentlich für das Defizit verantwortlich,¹⁶ das parallel zum Anstieg des Erdölpreises im Jahr 2006 noch weiter ansteigen dürfte. Die jordanische Regierung versucht, die Energiepreise in kleinen Schritten zu erhöhen. Eine Anpassung an die internationalen Preise scheint indes kaum denkbar zu sein. Positiv wirkt sich dagegen der Irakeffekt aus. Jordanien ist das Eingangstor zum Irak, und irakisches Kapital ist für die jetzige gute Konjunktur in Jordanien verantwortlich. Die Kapitalflucht aus dem Irak hat allerdings zu einer astronomischen Erhöhung der Immobilienpreise geführt. Eine Normalisierung der Verhältnisse im Irak, die gegenwärtig nicht zu erwarten ist, könnte negativ auf die jordanische Wirtschaft zurückwirken.

Jordanien war seit der Staatsgründung eine Rentenökonomie. Großbritannien finanzierte den Staat, der 1921 zwischen Palästina und dem Rest des arabischen Ostens entstanden war, und begünstigte nach politischen Erwägungen die strategischen Gruppen, die für die Aufrechterhaltung der politischen Ordnung von Bedeutung waren. Daran hat sich in den letzten 85 Jahren kaum etwas geändert. Dies bedeutet aber nicht, dass Jordanien keine Modernisierungserfolge zu verzeichnen hätte. Zur Zeit der Staatsgründung war die Bevölkerung desintegriert, es gab kaum Städte, kein Erziehungswesen und kaum Handwerker. Im regionalen Vergleich hat das Land seitdem gewaltige Entwicklungsfortschritte erzielt. Während Länder wie Ägypten und Syrien, die fast ein Jahrhundert früher mit der Modernisierung angefangen haben, eine Analphabeten-

16. Siehe die jordanische Tageszeitung *al-Rai* vom 13. April 2006.

rate von über 30 Prozent aufweisen, reduzierte Jordanien die Rate auf unter zehn Prozent. Die Lebenserwartung ist auf über 70 Jahre angestiegen. Jordanien ist regional führend beim Aufbau eines nationalen Sozialsystems. In den 1990er Jahren wurden »The National Aid Fund«, »The Employment and Development Fund« und die Rentenbehörde »Social Security Corporation« gegründet.¹⁷ Diese Institutionen weisen zwar Mängel und Defizite auf, sie sind aber ein wichtiger Schritt, um die Konsequenzen des sozialen »freien Falls« abzufedern, der durch das IWF-Strukturanpassungsprogramm ausgelöst wurde. Dennoch ist Armut weit verbreitet und erfasst in einigen Teilen der Bevölkerung bis zu 50 Prozent.¹⁸

Durch Bevorzugung von bestimmten Gruppen bei der Vergabe von staatlichen Aufträgen im Bereich des Handels und des Baugewerbes entstand mit der Zeit eine wohlhabende Schicht, die dem Zugang zur Macht den sozialen Aufstieg verdankte.¹⁹ Von Bedeutung ist außerdem die Rolle des Staates als größter Arbeitgeber. Analog zu den Staaten arabisch-sozialistischer Prägung, wo sich der Staat durch die Ausweitung der Bürokratie und Administration der Produktion zum größten Arbeitgeber entwickelte, sind auch in Jordanien über 50 Prozent der Arbeitnehmer beim Staat beschäftigt. Die Armee und die Bürokratie dienten vor allem als Auffangbecken für die ostjordanische Bevölkerung. Die Palästinenser, abgesehen von ausgewählten Gruppen, deren Beschäftigung im öffentlichen Sektor unabdingbar erschien, konnten sich nach den Ereignissen von 1970 nur im Privatsektor betätigen. Der öffentliche Sektor ist aufgebläht, die Aufrechterhaltung einer großen Armee verschlingt einen beachtlichen Anteil des Haushaltes.²⁰ Der palästinensische Bevölkerungsteil könnte nach dem Ende der Staatswirtschaft besser dastehen als der ostjordanische Bevölkerungsteil.²¹ Da der öffentliche Wirtschaftssektor

17. Shteiwi, 2005, S. 13–16.

18. So z.B. in der Region al-Zarqa und in SüdJordanien, siehe hierzu: Musa Shteiwi: *al-ahdaf al-inma'iyā li al-alfiya min ajl tanmiya mustadam fi muhafazat al-zarqa* (die Entwicklungsziele der Jahrtausendwende für eine dauerhafte Entwicklung in der Provinz al-Zarqa'). Amman: UNDP und Jordan center for Social Research 2006.

19. Siehe hierzu al-Sha'ir, 2005, S. 94ff.

20. Ende der 1990er Jahre betragen die Ausgaben für die jordanische Armee 18 Prozent des BIP, siehe al-Miqdad, Muhammad Ahmad: *Al-daur al-siyasi fi taujib al-iqtisad al-urduni* (Die politische Rolle bei der Orientierung der jordanischen Wirtschaft). Irbid: dar al-Kitab 2001, S. 25f.

21. Siehe ebenda, s. 77ff.

wesentlich den Erfordernissen der politischen Legitimation des Systems dient, wird die Privatisierung, die seit den 1990er Jahren voranschreitet, dem Staat ein wichtiges Instrument für die Schaffung klientelistischer Bündnisse mit strategischen Gruppen rauben. Der Staat verfügt aber immer noch über Möglichkeiten, dem Privatsektor günstige Bedingungen zu offerieren. Dazu gehören steuerliche Anreize, Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur aus externen Zuwendungen, Einschränkungen der Rechte der Arbeitnehmervertreter und die Zuführung von billigen Arbeitskräften aus dem Ausland. Wie erwähnt, dominiert der palästinensische Bevölkerungsteil, der 1970 aus dem öffentlichen Sektor verbannt wurde, die Privatwirtschaft. Sollte es auf Druck der externen Akteure zu einer politischen Öffnung kommen und die Vertreter des palästinensischen Teils der Bevölkerung mehr Macht gewinnen, stünde die Rentenökonomie zur Disposition. Durch einen neuen Gesellschaftsvertrag könnte ein ostjordanisch-palästinensischer Konflikt vermieden werden, und der erste Schritt zu einem solchen Vertrag könnte die Reform des Wahlrechts sein.

III. Die Zivilgesellschaft im »Reformstaat« Jordanien

Die Diskussion über die Zivilgesellschaft in der arabischen Welt bezieht sich nicht auf ein real existierendes Phänomen, obwohl die zivile Gesellschaft nach osteuropäischem Muster eine wichtige Rolle für den Wandel spielen soll.²² In Jordanien ist die Zivilgesellschaft im Sinne von intermediären Organisationen auch im arabischen Vergleich eher unterentwickelt. Tribale Organisationsformen und die erweiterte Familie als Solidargruppe dominieren, zumal der Staat die Aufrechterhaltung primordialer Organisationsformen unterstützt. Erst nach der ersten Vertreibung der Palästinenser 1948 und der zweiten 1967 sowie durch die voranschreitende Urbanisierung seit den 60er Jahren waren die Voraussetzungen für die Entstehung moderner sozialer Organisationsformen vorhanden.

In der arabischen Welt wurde die Zivilgesellschaft lange Zeit mit Berufsverbänden gleichgesetzt. Dies, weil Berufsverbände bereits vor der Etablierung der autoritären Regime, einige sogar seit der Kolonialzeit, existierten. Berufsverbände hatten einen legalen Status und wurden vom

22. Vgl. hierzu Ferhad Ibrahim/Heidi Wedel: *Probleme der Zivilgesellschaft im Vorderen Orient*. Opladen: Leske und Budrich 1995.

Staat in seiner korporatistischen Sichtweise als quasi-staatliche Organisationen behandelt. Da die Betätigung in einigen Berufsfeldern von der Mitgliedschaft in den entsprechenden Berufsverbänden abhängig gemacht wurde, verfügten diese über Macht und Einfluss.

Politisch aufgewertet wurden die Berufsverbände in der arabischen Welt außerdem dadurch, dass Parteien entweder verboten waren, oder, wie im Fall Jordanien, keine Tradition und geringere Anziehungskraft als quasipolitische Organisationen wie Stämme und ethnische Gruppen hatten.²³ In der arabischen Debatte über die Zivilgesellschaft wurden die politischen Parteien deshalb konzeptionell aus der zivilgesellschaftlichen intermediären Sphäre verbannt, wodurch allerdings, so der libanesisch-amerikanische Soziologe Iliya Harik, die Zivilgesellschaft entpolitisiert wird.²⁴ Die große politische Bedeutung der Berufsverbände zeigte sich, als in pluralistisch orientierten Staaten wie Ägypten und Jordanien bei den Wahlen der Vorstände der Berufsverbände politische Strömungen hart miteinander konkurrierten. Es ist eher gerechtfertigt, bei den Verbandswahlen von freien Wahlen zu sprechen als bei den manipulierten Parlamentswahlen.

In Jordanien entstanden die Berufsverbände in den 1950er Jahren.²⁵ Ihre rechtliche Grundlage ist unsicher, denn es gibt kein Gesetz, das diesen Bereich regelt. Nicht alle Berufsgruppen dürfen sich in Verbänden organisieren. So verweigert der Staat seit zwei Dekaden die Zulassung eines Lehrerverbandes mit der Begründung, dass sensible Bereiche nicht politisiert werden dürften, so Erziehungsminister Toqan im Mai 2006.²⁶

Wenn Verbände innenpolitisch Position für mehr Demokratie und für mehr Transparenz in der Wirtschaftspolitik beziehen, ist dies unproble-

23. Der jordanische Staat unterstützte durch verschiedene Instrumente die tribale Organisation. Gruppen aus dem urbanen Milieu wie etwa die Einwanderer aus Damaskus, die keine tribale Organisation kennen, organisierten sich in Jordanien in pseudotribalen Formationen. Vor allem bei den nationalen Anlässen und bei den Wahlen beobachtet man oft Plakate, die die Position der » Damaszener Stämme« (sic!) darlegen. Die Tschetschenen und Tscherkessen haben im Großen und Ganzen ihre ethnische Selbständigkeit bewahrt.

24. Iliya Harik: *Civil Society: Theory and Slogan*, in: *Civil Society in the Arab World and the Challenge of Democracy*. Papers from the Conference organized by the Lebanese Association of Women Researchers and the Friedrich Ebert Stiftung in Beirut, 18–20 April 2004. Beirut (in Arabisch), S. 33–46.

25. Zu den jordanischen Berufsverbänden siehe Rente, Dieterich, 1999, S. 293–217.

26. Ein wesentlicher Grund dürfte der Umstand sein, dass die Gesellschaft der Muslimbrüder in den Reihen der Lehrer sehr aktiv ist.

matisch. Außenpolitische Fragen enthalten aber oft Konfliktstoff, beispielsweise, wenn Berufsverbände eine ablehnende Haltung gegenüber dem Friedensvertrag mit Israel und gegenüber der Normalisierung der Beziehungen (tatbi'), die sich auf die Gesellschaft und die Wirtschaft bezieht, einnehmen. Damit liegen die Verbände auf der Linie der Palästinenser, die gerne gesehen hätten, dass König Hussein den Druck auf Israel erhöht. Im Irakkonflikt unterstützten die Verbände bis zum letzten Tag das Regime Saddam Husseins, während die jordanische Regierung sich seit den frühen 1990er Jahren von dem Regime in Bagdad entfernte.

Die Politisierung der Berufsverbände und ihre Quasi-Außenpolitik, die mit der offiziellen Außenpolitik Jordaniens in krassem Widerspruch steht, veranlasste die Regierung im Frühjahr 2005, Pläne aus der Schublade zu ziehen, um die Berufsverbände zu marginalisieren. Hauptinstrument sollte dabei, wie sich im Frühjahr 2005 andeutete, die Abkoppelung der Mitgliedschaft in einem Verband von der Ausübung des Berufs sein. Die Regierung realisierte den Plan jedoch nach massiven Protesten im Parlament nicht. Es kann aber durchaus sein, dass die Machthaber, abhängig von der politischen Konstellation und der Position der Berufsverbände, ihre Initiative demnächst reaktivieren.

Die Berufsverbände können letztlich weder die politischen Parteien noch die Zivilgesellschaft ersetzen. Die modernen politischen Parteien beruhen nicht auf primordialen Solidaritäten, bei den Berufsverbandswahlen bestimmen aber Tribalismus und ethnische Zugehörigkeit das Verhalten der Wähler. Berufsverbände sind auch kein Ersatz für eine freie Zivilgesellschaft, weil diese Aktionssphäre überhaupt nur dann Zivilgesellschaft genannt werden kann, wenn sie auf normativen Grundsätzen wie Freiheit, Pluralität und Gemeinsinn basiert.²⁷ In Jordanien haben weder der Staat noch die oppositionellen politischen Strömungen, die die Sphäre der Zivilgesellschaft besetzt halten, ein Interesse daran, dass sich eine freie Zivilgesellschaft etabliert. Es ist zu vermuten, dass die Islamisten, namentlich die Gesellschaft der Muslimbruderschaft, die die Sphäre der Zivilgesellschaft kulturell dominiert, sich dort auf Dauer etablieren werden. Dies nicht zuletzt auch wegen der neuen Religiosität und der Rückkehr zu religiösen Normen.

27. Siehe hierzu den kritischen Beitrag von Mohammed Arkoun zum Gebrauch des Begriffs »Zivilgesellschaft« in der arabischen und islamischen Welt: »Locating Civil Society in Islamic Contexts«, in: Ayn B. Sajoo: *Civil Society in the Muslim World, Contemporary Perspectives*. London: I.B.Tauris 2002, S.35–60.