



Wechsel ohne politischen Wandel? Der Wunsch des Königs nach Reformen bringt Jordanien eine neue Regierung, aber auch die Auflösung des Parlaments

Von Achim Vogt, FES Amman

- Seit dem 14. Dezember hat Jordanien eine neue Regierung, die von dem Finanzexperten Samir Rifai geführt wird. Dem neuen Kabinett, das die zuvor monatelang hart kritisierte Regierung unter Premierminister Nader Dahabi ablöst, gehören überraschend viele Minister palästinensischer Abstammung an.
- Zuvor waren mit der Auflösung des jordanischen Parlamentes am 24. November die 110 Abgeordneten nach nur zwei Jahren Amtszeit abgesetzt worden. Neuwahlen sind nun für das vierte Quartal 2010 geplant.
- Die politischen Veränderungen sind Ausdruck des Wunsches von König Abdullah II., vor allem in der Wirtschaftspolitik grundsätzliche Veränderungen durchzusetzen. Zwar werden auch politische Reformen angekündigt, die Zusammensetzung des neuen Kabinetts gibt für deren Umsetzung aber nur wenige Anhaltspunkte.
- Ein neues Wahlrecht, die Implementierung der geplanten Dezentralisierung und mehr Transparenz im Regierungshandeln sind die Kernpunkte des Programmes der neuen Regierung. Manche Anzeichen deuten aber auch auf kritische Entwicklungen in der Zukunft hin, vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Mit der Auflösung des Parlamentes am 24. November 2009 und der faktischen Absetzung der Regierung unter Premierminister Nader Dahabi am 9. Dezember hat der jordanische König Abdullah II. zum Ende des Jahres ein klares Zeichen für einen politischen, vor allem aber für einen wirtschafts- und finanzpolitischen Neuanfang des Landes gesetzt. Allerdings ist die neue Regierung, die am 14. Dezember vereidigt wurde und von dem Finanzexperten Samir Rifai geleitet wird, von Medien und Öffentlichkeit verhalten aufgenommen worden. Ihr gehören nur wenige wirklich neue Persönlichkeiten an. Bei näherer Analyse wird jedoch erkennbar, dass der König auch politisch eine gemäßigte Richtungsänderung vollzogen hat. Ein neues Wahlgesetz, die Umsetzung des Dezentralisierungsprojektes und eine stärkere Verpflichtung, Rechenschaft über das Regierungshandeln abzulegen, sind die Kernpunkte, mit denen das neue

Kabinett in das vermutlich vorgezogene Wahljahr 2010 startet. Im vierten Quartal sollen nach dem Willen des Königs Neuwahlen zum nationalen Parlament stattfinden. Noch ist nicht sicher, ob zuvor wie geplant im April die Vertreter der zwölf Provinzräte gewählt werden, die im Rahmen der Dezentralisierung neu eingerichtet werden.

Auflösung des Parlaments

In Jordanien hatte es bereits seit Wochen Gerüchte um Veränderungen in der politischen Landschaft gegeben – ein wenig überraschendes Phänomen in einem Land, das in seiner 43jährigen Geschichte schon 59 Regierungen gesehen hat. Dennoch kam die Auflösung des Parlamentes durch den König am 23. November überraschend, allgemein war eher über eine Regierungsumbildung spekuliert worden.

Mit der Entmachtung der Abgeordneten, die einen Tag später in Kraft trat, hat Jordaniens König Abdullah II. vor allem zwei Aspekten Rechnung getragen: Zum einen war die Reputation der Volksvertreter in der Bevölkerung, aber auch in den Medien auf einen Tiefpunkt gefallen. So hatten bei einer Umfrage des angesehenen *Center for Strategic Studies* (CSS) im Sommer 2009 71 Prozent der befragten Meinungsführer angegeben, wegen der ständigen Blockaden und des verbreiteten Klientelismus mit der Arbeit des Parlamentes unzufrieden zu sein. Im gleichen Monat hatten die vier wichtigsten Zeitungen des Landes nach einem Streit mit den Abgeordneten eine Internetumfrage gestartet, die gar 95 Prozent Ablehnung ergab. Weniger als das Ergebnis, das bei der bewusst manipulativ angelegten Umfrage zu erwarten war, beeindruckte die Zahl von rund 185.000 Internet-Nutzern, die ihr Votum abgaben – eine für jordanische Verhältnisse sehr hohe Beteiligung.

Zum anderen war der König selbst in hohem Maß unzufrieden mit der Arbeit des Parlamentes, das aus seiner Sicht vor allem bei wichtigen haushaltspolitischen Fragen immer wieder als Bremser auftrat. So gab es beispielsweise wochenlangen Streit um den Sparhaushalt für 2010. Die Verabschiedung eines von der Regierung eingebrachten Gesetzentwurfes, der Erleichterungen bei der Einkommenssteuer vorsieht, verzögerte sich erheblich, nach zähen Beratungen waren lediglich 19 der 70 Paragraphen des Gesetzes durchgearbeitet. Insgesamt war die Zahl der von den Abgeordneten verabschiedeten Gesetze mit jeder Sitzungsperiode zurückgegangen.

Die Auflösung des ungeliebten Parlamentes löste denn auch nahezu ungeteilte Zustimmung sowohl in den Medien, als auch in der Öffentlichkeit aus. Zahlreiche Kommentare, beispielsweise in Internet-Foren, ergingen sich in Anspielungen auf das islamische Opferfest „Eid al Adha“ nur wenige Tage später: Man müsse nun wohl vor Freude gleich zwei Schafe schlachten, hieß es, eines zum Opferfest und eines als Dank für das aufgelöste Parlament.

Nur vereinzelt waren mahnende Worte zu hören: Die allgemeine Freude über die Auflösung des Parlamentes sei nicht recht verständlich, schließlich sei es vom Volk selbst gewählt worden.

Neue Regierung

Nur wenige Tage nach der Auflösung des Parlamentes reichte die Regierung unter Premierminister Nader Dahabi am 9. Dezember 2009 offiziell ihren Rücktritt ein. Dabei handelte es sich allerdings um einen formalen Akt. Faktisch wurde die Regierung von König Abdullah II. entlassen. Schon Tage zuvor hatten Beobachter von der Verärgerung des Königs über die schlechte Performance der Regierung bei der Bewältigung der Finanzkrise berichtet. Wie frustriert der König war, ließ sich an seinem Schreiben ablesen, mit dem er den Rücktritt der Regierung Dahabi annahm: Dahabi und sein Team hätten „verwirklicht, wozu Sie in der Lage waren“ und dies „mit Ihrem besten Potential“ – ein kaum verhohlenes „mangelhaft“ als Abschlusszeugnis.

Am Nachmittag des gleichen Tages kursierte in arabischen Medien zunächst die Meldung, der Leiter des Königlichen Hofes, Nasser Lozi, sei vom Monarchen mit der Bildung der neuen Regierung beauftragt worden. Wenige Minuten später kam eine erneute überraschende Volte: Nasser Lozi habe die Berufung abgelehnt (Lozis kurzzeitige Nominierung wurde in den Zeitungen des kommenden Tages mit keinem Wort erwähnt). Kurz darauf beauftragte Abdullah II. den Finanzexperten Samir Rifai mit der Regierungsbildung.

Der tagelange Prozess der Zusammenstellung des neuen Kabinetts ist für jordanische Verhältnisse ungewöhnlich, auch die Vertraulichkeit, mit der hinter den Kulissen verhandelt wurde, überraschte Kommentatoren. In der Regierungsmannschaft, die schließlich am 14. Dezember vereidigt wurde, behielten am Ende 13 Minister ihre Posten, 16 Kabinettsmitglieder sind neu im Amt. Von den 29 Kabinettsmitgliedern wechselte lediglich Khalid Irani sein Ressort: Er führt nun das wichtige Energie- und Öl-

ministerium, zuvor war er seit 2005 Umweltminister.

Obwohl mehr als die Hälfte der Minister neu im Amt sind, war das Echo auf die Regierungsumbildung eher verhalten. Dafür lassen sich vor allem zwei Gründe ausmachen: Zum einen war Ex-Premier Dahabi trotz des Scheiterns seiner Regierung persönlich recht beliebt, zum Verhängnis wurden ihm am Ende sein mangelndes Krisenmanagement und die Inkompetenz vieler Minister. Dagegen ist der erst 43jährige Samir Rifai ein noch weithin unbeschriebenes Blatt. Zum anderen gab es in den politisch wichtigen Ministerien (beispielsweise im Justiz-, Außen- und Innenministerium) keine Veränderungen. Positiv daran ist zumindest der Verbleib des Ministers für Politische Entwicklung, Musa Maaytah. Der ehemalige Generalsekretär der unter dem neuen Parteiengesetz 2008 aufgelösten *Jordanian Democratic Party of the Left* gilt als einziger Sozialdemokrat in der Regierung.

Erwartungsgemäß ergaben sich vor allem Veränderungen im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich. Der unglücklich agierende Finanzminister Basem Salem wurde durch Mohammad Hammour ersetzt. Aus dem Königlichen Hof wechselte Jafar Hassan auf den Posten des Ministers für Planung und Internationale Kooperation, Imad Fakhoury, bislang Vorstandschef der Aqaba Development Corporation, übernahm das Ressort Entwicklung des Öffentlichen Sektors und – noch wichtiger – den neu geschaffenen Posten des Staatsministers für Mega-Projekte. Rajai Muasher schließlich hat das neu etablierte Staatsministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten inne.

Nur wenig Aufmerksamkeit fand die Tatsache, dass dem neuen Kabinett mit 13 Ministern so viele Jordanier palästinensischer Herkunft angehören wie nie zuvor. Zu ihnen zählt auch Ministerpräsident Samir Rifai selbst. Die Palästinenser stellen die Mehrheit der jordanischen Bevölkerung, sind jedoch politisch stark unterrepräsentiert. Der neuen Regierung gehören nur noch zwei der bislang vier Frauen an: Hala Latouf bleibt Sozialministerin, Maha Khatib behält das Tourismusministerium.

Samir Rifai: Neuer Name, alte politische Dynastie

Zwar ist Samir Rifai selbst in der politischen Landschaft weitgehend unbekannt, doch im verwobenen Geflecht politischer Familien in Jordanien spielen die Rifais seit langem eine prominente Rolle. So war sein Vater Zaid al Rifai 1973 – 1976 und 1985 – 1989 zweimal Ministerpräsident, sein Großvater Samir Rifai von 1944 bis 1963 sogar sechsmal. Selbst der Großvater mütterlicherseits, Bahjat Talhouni, bekleidete das Amt zwischen 1960 und 1970 insgesamt viermal.

Samir Rifai hatte in den vergangenen Jahren mehrere hochrangige Positionen am Königlichen Hof inne, bevor er im Oktober 2005 die Leitung der neu gegründeten Investmentgesellschaft *Jordan Dubai Capital*¹ übernahm. Rifai hat in Harvard und Cambridge zunächst Nahoststudien und später Internationale Beziehungen studiert.

Es stimmt kaum verwunderlich, dass Samir Rifai und der König befreundet sind – ebenso wie ihre Väter. Samir Rifai gehört zudem zur selben Generation wie Abdullah II., aber auch wie Bassem Awadallah, der im Oktober 2008 entlassene Chef des Königlichen Hofes. Obwohl Awadallah kein öffentliches Amt mehr bekleidet, ist der Wirtschaftsliberale weiter ein enger Vertrauter des Königs. So hielt sich Abdullah II. im Herbst mehrere Tage in der Hafenstadt Aqaba auf und empfing dort Vertreter der politischen Klasse zu Beratungen. Während Nasser Lozi für ein kurzes Treffen nach Aqaba kam und Samir Rifai immerhin anderthalb Tage in der Stadt am Roten Meer weilte, notierten Beobachter penibel, dass Awadallah fünf Tage an der Seite des Königs verbrachte – der damals noch amtierende Premier Dahabi reiste erst gar nicht mehr an.

¹ *Jordan Dubai Capital* ist eine Tochtergesellschaft der *Dubai International Capital*. Diese wiederum gehört zur *Dubai Holding*, die das Privatvermögen des Emirs von Dubai, Scheich Mohammed ibn Raschid al Maktum, verwaltet. *Dubai Holding* ist nicht identisch mit der Staatsholding *Dubai World*, die in der Weltfinanzkrise 2008/2009 in Schwierigkeiten geraten ist.

Auflösung des Senats

Die Hauptkritik der Medien an der Ernennung Samir Rifais bezog sich auf die allzu offensichtlichen Familienbande: Rifais Vater, Ex-Premier Zaid Rifai, war seit 1997 Vorsitzender des jordanischen Oberhauses, des Senats. Es sei schlecht, wenn Vater und Sohn zwei der höchsten Instanzen des Landes leiteten, hieß es in zahlreichen Kommentaren (dass noch im vergangenen Jahr mit Mohammed Dahabi der Bruder des Ministerpräsidenten den mächtigen Geheimdienst des Landes leitete, blieb unerwähnt).

Um der Kritik zuvorzukommen, trat Zaid Rifai zwei Tage vor der Vereidigung seines Sohnes zurück. Am 17. Dezember löste König Abdullah den Senat vollständig auf und bestimmte noch am selben Tag die 55 Mitglieder des neuen Oberhauses. Die interessanteste Personalie betraf dabei den neuen Vorsitzenden des Senats: Taher al Masri ist nicht nur ehemaliger Premierminister, sondern vor allem einer der wichtigsten politischen Vertreter der Palästinenser in Jordanien.

Daneben fiel auf, dass der König mit dem bisherigen Vorsitzenden des Parlamentes, Abdelhadi Majali, und dem ehemaligen Ministerpräsidenten Abdelrauf Rawabdeh zwei Gegner seiner Politik in den Senat woglöbte und damit faktisch entmachtete. Der Senat muss Gesetzen zwar zustimmen, ist jedoch ein eher repräsentatives Organ des Staates.

Die politischen Ziele des Königs

Die Unzufriedenheit Abdullahs II. bezog sich bei Parlament und Regierung in erster Linie auf Missmanagement und Blockaden bei der Bewältigung der Auswirkungen der Finanzkrise auf Jordanien. Andererseits weiß der König, dass ohne politische Reformen auch das nächste Parlament wieder aus den gleichen Personen bestehen wird, die eher aufgrund tribalischer denn nationaler Erwägungen handeln und zuerst ihrer Klientel verpflichtet sind.

Entsprechend unmissverständlich fiel der Arbeitsauftrag an die neue Regierung aus. Diese müsse, heißt es im Ernennungsschrei-

ben, ein klares Programm mit Performance-Indikatoren erarbeiten und einen Arbeitsplan erstellen, der spezifische Ziele für jedes Ressort enthalte. Der Ministerpräsident solle sich damit ruhig zwei Monate Zeit lassen, damit jeder Minister wisse, was auf ihn zukomme und nach welchen Kriterien seine Arbeit bewertet werde.

Die Regierung habe transparent und mit Teamgeist zu arbeiten, jeder Minister müsse einen Ehrenkodex unterschreiben, der die gesetzlichen und moralischen Kriterien enthalte, denen er verpflichtet sei. Er fordere, schreibt der Monarch weiter, „qualitative Schritte bei Reformen“, wobei Wirtschaftsreformen Priorität hätten. Der Staat dürfe nicht mehr ausgeben als seine finanziellen Kapazitäten erlaubten, es gelte die fiskalische und monetäre Stabilität zu erhalten.

Damit reagiert der König auf die zunehmend engeren finanziellen Spielräume im haschemitischen Königreich, das von steigender Auslandsverschuldung und einem wachsenden Haushaltsdefizit geplagt wird. Das aufgelöste Parlament hatte Ausgabenkürzungen im neuen Haushalt ebenso abgelehnt wie Steuererleichterungen für die Wirtschaft – beides zentrale Vorhaben der Regierung.

Neben zahlreichen weiteren Punkten wie Programmen für Arme und Unterprivilegierte, Sicherheit bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Wasser oder Initiativen im sozialen Wohnungsbau nennt der König als Aufgabenbereich auch den Kampf gegen Gewalt. Über die häusliche Gewalt hinaus spricht er dabei gezielt die jüngsten Fälle von gewalttätigen Auseinandersetzungen mit tribalem Hintergrund an, die in Jordanien 2009 für wachsende Unruhe und sinkenden Respekt vor den Instanzen und der Rechtsstaatlichkeit des Staates gesorgt hatten.

Politische Ziele: Ein neues Wahlrecht und Umsetzung der Dezentralisierung

Unmittelbar nach Auflösung des Parlamentes hatte Abdullah II. der alten Regierung Dahabi den Auftrag gegeben, Neuwahlen vorzubereiten und dazu das Wahlrecht zu ändern. Die kommenden Parlamentswahlen

müssten ein „Modell für Transparenz, Gerechtigkeit und Integrität“ sein und eine stärkere Beteiligung der Bürger am politischen Leben ermöglichen. Noch vor dem Rücktritt der Regierung Dahabi verschob der König dann die Wahlen, die laut Verfassung spätestens vier Monate nach der Auflösung des Parlamentes hätten stattfinden müssen, auf das letzte Quartal 2010. Zum Jahresbeginn 2010 ist noch nicht abzusehen, inwieweit das bestehende Wahlrecht, das für die schlechte Arbeit des entlassenen Parlaments maßgeblich verantwortlich gemacht wird, tatsächlich reformiert wird.

Vor allem durch das geltende Mehrheitswahlrecht und die grotesk disproportionale Zuschneidung der Wahlkreise wird bislang sichergestellt, dass vor allem königstreue Transjordanier aus ruralen und beduinisch geprägten Strukturen gewählt werden – zu Lasten der – vorwiegend in Städten lebenden – Jordanier palästinensischer Herkunft und der Islamisten. Bei den letzten Wahlen 2007 verloren die Muslimbrüder zwei Drittel ihrer Sitze und sind nur noch mit sechs Abgeordneten vertreten.

Derzeit verdichten sich die Anzeichen, dass es lediglich kosmetische Korrekturen geben wird. Die von Parteien, Medien und der Zivilgesellschaft eingeforderten proportionalen Elemente im Wahlrecht werden dagegen wohl nicht eingeführt. Inwieweit damit die „qualitativen Verbesserungen“ bei den Wahlen erreicht werden, die Abdullah II. angemahnt hat, ist zweifelhaft. Eine (unabhängige) Wahlkommission besitzt Jordanien nicht, auch Wahlbeobachter im eigentlichen Sinn gibt es nicht.

Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Wahlen im Verlauf des Jahres erneut verschoben werden: Vieles spricht dafür, die nationalen Wahlen erst nach den Urnengängen auf lokaler und regionaler Ebene abzuhalten. Die Lokalwahlen sollen wie vorgesehen 2011 stattfinden. Aber auch die erstmals geplanten Wahlen zu den neuen Provinzräten könnten vom ursprünglich gemeldeten Termin im April 2010 auf das Folgejahr verlegt werden.

Die Provinzwahlen sind wichtiger Bestandteil des jordanischen Dezentralisierungsprojektes. Nach der bisherigen Planung sollten 20 Mitglieder eines jeden Provinzrates direkt gewählt werden, die übrigen zehn Vertreter sollten Institutionen repräsentieren. Inzwischen wird überlegt, das Verhältnis auf je 15 Vertreter zu korrigieren. Allerdings werden die Provinzräte kaum exekutive Funktionen erhalten, sondern lediglich beratend bei der Lösung regionaler Probleme helfen. Immerhin könnten sich die nationalen Abgeordneten dann – so das Kalkül – wieder wichtigeren Aufgaben widmen und müssten nicht zuerst ihre Klientel bedienen.

Die Zahl der Abgeordneten soll nach den heutigen Planungen künftig wieder 80 statt zuletzt 110 betragen. Erwogen wird, dafür zu sorgen, dass rund 30 palästinensischstämmige Jordanier im Parlament vertreten sind. Auch dies ist ein Anzeichen dafür, dass der König in Zukunft diese Gruppe stärker in den politischen Prozess integrieren will. Bislang besteht ein stillschweigendes Übereinkommen, dass Palästinenser in der Wirtschaft, Transjordanier in der Politik das Sagen haben.

Die Zahl der Frauen im Parlament wird vermutlich per Quote auf mindestens zwölf erhöht (eine pro Gouvernorat). Derzeit sind sieben weibliche Abgeordnete vertreten, sechs von ihnen kamen über die Quote ins Parlament, eine wurde direkt gewählt.

Modernisierung der Wirtschaft zu Lasten des Sozialen?

Während die Ernsthaftigkeit politischer Reformen nicht gesichert ist, steht zu erwarten, dass die neue Regierung sich schnell wirtschafts- und finanzpolitische Reformen durchsetzen wird. Ohne Parlament ist mit Widerständen kaum zu rechnen. Dabei stehen Samir Rifai selbst, aber auch andere Minister für einen eher wirtschaftsliberalen Kurs. Zwar hat der König Sozialprogramme für die Bedürftigen eingefordert, aber die Priorität der verkündeten „Modernisierung“ liegt eindeutig bei Erleichterungen für die Unternehmen. Auch wenn diese in vielen Bereichen überfällig sind (Jordanien zählt zu den intensiv steuernden Staaten und lei-

det unter überbordender Bürokratie), bleiben erhebliche Fragezeichen, was die soziale Abfederung der geplanten Reformen angeht.

Stattdessen ist mit einer steigenden Arbeitslosigkeit zu rechnen, wenn beispielsweise der Staatsdienst aufgrund des Sparzwanges nicht weiter als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme genutzt werden kann. Auch Rajai Muasher, der Staatsminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, aufgrund seiner kritischen Ansichten als soziales Gewissen ins Kabinett geholt, wird daran wenig ändern: Als erfolgreicher Banker wird er sich kaum ernsthaft gegen die Liberalisierungspolitik stellen.

Ein erstes Warnzeichen und deutliches Signal, in welche Richtung die neue Politik gehen könnte, gab es bereits wenige Tage nach dem Start der neuen Regierung: Während die Steuern für die Banken zum Jahresbeginn gesenkt wurden, führte Jordanien erstmals eine Mehrwertsteuer in Höhe von

16 Prozent für 15 Güter des Grundbedarfs (darunter Milch, Mehl, Käse) ein.

Daneben bietet auch ein anderer Bereich Anlass zur Sorge: Während in den meisten Entwicklungsgesellschaften die Zeit der Mega-Projekte ausläuft, wurde in Jordanien nun just dafür ein eigener Ministerposten geschaffen. Neben dem Streben Jordaniens nach Nutzung der Atomenergie zählt zu diesen Projekten auch der wirtschaftlich wie ökologisch bedenkliche Red-Sea-Dead-Sea-Kanal, der gleichzeitig die Wasser- und Energieprobleme Jordaniens lösen und das weitere Absinken des Wasserspiegels im Toten Meer stoppen soll. Nur einen Tag nach seiner Vereidigung hat Premier Rifai den zuständigen Minister Imad Fakhoury damit beauftragt, die Verfahrensregeln für Mega-Projekte zu überarbeiten. Was dies in der Praxis bedeuten wird, ist derzeit noch völlig unklar.

Ansprechpartnerin: Ingrid Roß, Tel: 030 – 26 935-7413, E-Mail: Ingrid.Ross@fes.de
Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit,
Referat Naher / Mittlerer Osten & Nordafrika, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Sie finden den Hintergrundbericht zum Herunterladen sowie Informationen zur Arbeit der FES in der Region auf <http://www.fes.de/nahost>.