



Jordanien auf Reformkurs oder: Regierung sucht Zivilgesellschaft

- König Abdallah II und die Regierung Fayez haben eine **Reformagenda** vorgelegt und fordern politische und zivilgesellschaftliche Akteure dazu auf, an der **Bildung eines funktionsfähigen Parteiensystems** und einer **Reform des Wahlrechts** mitzuwirken.
- Weder die **Parteien**, darunter die Islamic Action Front (IAF) als einzige funktionsfähige Partei Jordaniens, noch das mehrheitlich aus „unabhängigen“ tribalistischen Abgeordneten bestehende **Unterhaus** verfügen über Strategien für den konkreten Umgang mit diesem Reformprojekt.
- Die Akteure der **Zivilgesellschaft** – Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften und Berufsverbände – zeigen sich ebenso wie die **BürgerInnen** misstrauisch bis skeptisch und fordern umgekehrt die Regierung auf, zuerst mit Änderungen des Presse-, des Versammlungs- und des Wahlrechts bessere Voraussetzungen für die **Ausübung der verfassungsgemäßen Freiheiten** zu schaffen.
- Wie diese **Blockade** überwunden werden kann, ist derzeit völlig offen. Es scheint, dass die politische Machtelite Jordaniens erst einmal sichtbare Zeichen für einen **Politikwechsel** setzen muss, der für offenen Diskurs, kritische Meinungsbildung und transparenten politischen Wettbewerb steht.

Verordnete demokratische Reform

„Partisan fragmentation and the lack of parliamentary blocs built on platform bases” – beides sei nach Auffassung König Abdullahs II. ein Hindernis im politischen Entwicklungsprozess berichtet die regierungsnahe *Jordan Times* am 7. Juli 2004 von einem Treffen am königlichen Hof mit Notabeln aus dem Governorate Jerash.

Seit dem Amtsantritt der nach den Parlamentswahlen 2003 im Oktober neu gebildeten Regierung unter Premierminister Faisal Fayez wird der König nicht

müde, für seine politische Reformagenda zu werben. Das Regime hat damit vorerst und bis auf weiteres Abstand genommen von den ritualisierten sicherheitspolitischen Einwänden gegen Veränderungen: Der nach wie vor prekären Lage des Landes als Pufferstaat inmitten schwelender Krisenherde, dem obligatorischen Hinweis auf die mehrheitlich palästinensisch stämmige Bevölkerung, die Gefährdung durch islamistische Terrorakte etc.

Ein wichtiges Ziel des Reformprogramms ist die Formierung eines funktionsfähigen „echten“ Parteiensystems - das Strickmuster Mitte-Rechts-Links, nach dem dies geschehen soll, wird dabei gelegentlich gleich mitgeliefert. Jordanien, so die Vorgabe des Königs, brauche moderne, programmatisch ori-

enterte und im Volk verankerte Parteien als Instrumente der politischen Willensbildung. Ein modernes Parteiengesetz soll politisches Gleichgewicht schaffen und die BürgerInnen dazu bewegen, in Parteien einzutreten. Gleich mitgedacht werden in der Agenda auch eine eventuelle Parteienfinanzierung, die Entstehung von Parlamentsfraktionen und eine Änderung des Wahlrechts, das auf nationaler und kommunaler Ebene zu mehr politischer Partizipation ermutigen soll. Sämtliche politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure, darunter das Parlament, politische Parteien, Medien, wissenschaftliche Einrichtungen, religiöse Führer, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Frauen- und Jugendorganisationen etc. werden dazu aufgefordert,

miteinander und mit der Regierung in einen umfassenden nationalen Dialog zu treten, Punkte der Agenda zu konkretisieren und Vorschläge für Gesetzes- und institutionelle Änderungen zu erarbeiten. Der König lässt dabei keinen Zweifel daran aufkommen, dass er von den politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren aktive Mitwirkung erwartet: "The ball is now in the court of the civil society institutions to meet it halfway."

Die umfangreiche Reform-Agenda soll aus Jordanien ein Vorbild für die gesamte Region machen: „To achieve a level of political development that matches with the reputation and ambition of Jordan to become an example to follow and a pioneer in the field at the regional level.“ (alle Zitate *Jordan Times* vom 7. Juli)

Auch wenn die geplanten Reformen weder die Legitimationsgrundlagen der Haschemiten-Dynastie noch die verfassungsmäßigen Rechte des Königs antasten werden, stellt sich die Frage, welche Ziele der Reformagenda erreicht werden können. Welche Erfolgchancen hat ein von oben initiiertes Reformprojekt, wenn die politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure, an die es adressiert ist und die davon profitieren sollen, das Angebot bislang nicht annehmen? Die wichtigsten drei Adressaten des Reformprogramms – die BürgerInnen, die Zivilgesellschaft, die Parteien und das Parlament – sollen im Folgenden genauer betrachtet werden.

Eine entpolitisierte und wenig organisierte Bürgerschaft

Mehrere abgebrochene Demokratisierungsversuche, Jahrzehnte des Kriegsrechts und Einschränkung der bürgerlichen Freiheiten, staatliche Kontrolle über die Medien und alle zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Gegensatz zwischen den palästinensischen und den „echten“ (ost-)jordanischen Bevölkerungsteilen haben in einem jungen Staat, dessen Grenzen und Bevölkerung keine historische Einheit bilden, tiefe Spuren hinterlassen. Große Teile der Bevölkerung definieren ihre Identität immer noch zuerst über ihre Herkunft als „Palästinenser“ (teilweise ohne volle Bürgerrechte) oder aber als Mitglieder von Stämmen und Familien, bevor sie sich als „Jordanier“ verstehen. Sie sind in der Regel schlecht über ihre Rechte und Pflichten als Staatsbürger informiert und nehmen eine restriktive Gesetzgebung ebenso hin wie sie sich nicht gegen soziale Praktiken wehren, die im Widerspruch zu verfassungsmäßig oder gesetzlich garantierten Rechten stehen. Viele, gerade junge Leute, sind an politischem Engagement nicht interessiert. Das belegen verschiedene Umfragen des Centers for Strategic Studies (CSS) und Analysen der im Land tätigen politischen Stiftungen.

Die jahrzehntelange Zensur der Presse hat sich zwar etwas gelockert, doch gibt es neben einem restriktiven Pressegesetz noch viele Disziplinierungsmöglichkeiten, so dass Journa-

listen sich durch Selbstzensur schützen und von wirklicher Meinungsfreiheit daher nicht die Rede sein kann. Mangel an Gemeinsinn, Unterordnung unter Autoritäten, und geringe Bereitschaft zu politischem und sozialem Engagement sind weit verbreitet und schlechte Voraussetzungen für einen neuen demokratischen oder auch nur liberalen Aufbruch des Landes.

„MoNGOs“ unter der Kontrolle von „RiNGOs“

Mit mehr als 800 Vereinen - erscheint die NGO-Landschaft in Jordanien für ein Land mit rund 5,5 Mio Einwohnern sehr ausgeprägt zu sein. Viele dieser NGOs sind allerdings „One Man/One Woman Shows“, so genannte MoNGOs (=My own NGO) also Gründungen einer mehr oder weniger prominenten Person, die einige „Getreue“ um sich schart, so dass von einem „demokratischen Binnenleben“ nicht gesprochen werden kann.

Mehrere so genannte „RiNGOs“ (= Royal, unter der Schirmherrschaft von Mitgliedern der königlichen Familie stehende Organisationen), dominieren das Arbeitsfeld der übrigen NGOs, verfügen über weitreichende rechtliche und finanzielle Privilegien und sind besser organisiert.

Alle NGOs stehen unter Kontrolle der für sie zuständigen Ministerien und haben damit

nur wenig Handlungsspielraum. Die wichtigsten Mechanismen sind:

- Obligatorische Registrierung und Zuordnung zu einem bestimmten Ministerium
- Permanente Kontrolle der Haushaltsführung, Mitglieder und Vorstände, regelmäßige Inspektionen, Berichterstattung gegenüber dem Ministerium
- Genehmigung der Statuten und der Vorstandswahlen
- strikte Beschränkung auf den einmal festgelegten Vereinszweck
- Verbote, Auflösung
- Verbot der Finanzierung durch ausländische Geldgeber, (dies wird jedoch sehr unterschiedlich ausgelegt)
- Anmeldung aller Aktivitäten

Die Gewerkschaften als Sonderfall der Zivilgesellschaft unterliegen besonders starken Kontrollen: sie können z. B. ihre Statuten nicht autonom ändern, weil diese Bestandteil des geltenden Arbeitsgesetzes sind.

Weitere Steuerungsmechanismen des Staates sind Kooptationen und Ko-Finanzierungen. Die tribalistisch-patriarchale Tradition des Landes trägt dazu bei, dass viele Funktionäre und Mitglieder sich in ihren Organisationen so verhalten wie in der männerdominierten Großfamilie: Sie betrachten sie als ein klientelistisches Beziehungsnetzwerk der Vorteilsgewährung und Vorteilsnahme, („Hamula“) das bis heute in erheblichem Umfang das soziale,

wirtschaftliche und politische Leben in Jordanien bestimmt.

Frauen: Staatsbürgerinnen 2. Klasse?

Obwohl ein regionaler Vergleich die jordanischen Frauen rechtlich deutlich besser stellt als die weibliche Bevölkerung in einigen Nachbarstaaten, existieren noch immer zahlreiche Gesetze, die Frauen diskriminieren und sie faktisch zu Bürgern zweiter Klasse degradieren. Das tribalistisch dominierte Parlament hat bisher alle Versuche, die rechtliche Diskriminierung von Frauen zu beenden, mit Erfolg zurückgewiesen. So hat es die vom König während der Zeit der Parlamentsauflösung erlassenen „temporary laws“ zur rechtlichen Besserstellung von Frauen, darunter u. a. eine moderate Reform des Scheidungsrechts, nicht ratifiziert.

Hinzukommt, dass den Fortschritten bei den Bürgerrechten nach wie vor die Unterordnung der Frauen in der privaten/familiären Sphäre gegenübersteht. Die Entscheidungen des männlichen Familienoberhaupts über Verhalten und Lebensgestaltung der Familienmitglieder dulden in der Regel keinen Widerspruch. In solchen Strukturen kann offener Meinungsaustausch und demokratische Entscheidungsfindung nicht gelernt werden. Frauen werden nicht als Individuen, sondern als Ehefrauen, Mütter und Töchter definiert, eine Sichtweise, die sich laut der aktuellen Studie „Progress of Arab Woman 2004“ des United

Nations Development Funds for Women (UNIFEM) auf eine (Fehl-)interpretation einzelner Prinzipien der Sharia stützt.

Analysen und Befragungen belegen, dass eine deutliche Mehrheit der Männer – auch und gerade der jungen – Frauen am liebsten in der Küche und bei der Kindererziehung, nicht jedoch im öffentlichen Raum, sieht. Die Wahlen 2003 waren für die weiblichen Kandidaten besonders deshalb enttäuschend, weil die übergroße Mehrheit der Wählerinnen sich letztlich für männliche Kandidaten entschieden hat.

Die IAF inmitten einer zerklüfteten Parteienlandschaft

Zur Zeit leistet sich Jordanien bei 2,32 Millionen Wahlberechtigten rund 33 so genannte Parteien. Die meisten sind absolut unbedeutend, bei der Bevölkerung unbekannt, einige Relikte vergangener Zeiten. Ihre Mitgliedschaft umfasst oft nur die „Gründungsmitglieder“, im besten Fall einige Hundert Personen. Selbst Aktivisten dieser Parteien räumen ein, dass ihnen die gesellschaftliche Unterstützung fehlt und sie an einem „Alleinvertretungsanspruch“ ihrer Gründer krankten. In anderen Worten: es steht schlecht auch um die innerparteiliche Demokratie.

Die restriktiven Bedingungen des Parteiengesetzes von 1992 für die Gründung und Organisation von Parteien tun ihr üb-

riges, dass diese für große Teile der Bevölkerung unattraktiv sind.

Insgesamt nimmt das Wahlvolk gegenüber den Parteien eine überwiegend desinteressierte bis ablehnende Haltung ein. Eine repräsentative Umfrage des CSS aus dem Sommer 2003 zeigte, dass rund 70 % der Befragten sich mit ihren politischen, sozialen und ökonomischen Ideen bei keiner der vorhandenen Parteien gut aufgehoben fühlen. 95 % können sich nicht vorstellen, einer der -Parteien beizutreten, weil sie dadurch Nachteile für sich oder ihre Familien befürchten.

Die Schwäche der Parteien ist auch die Folge des jahrzehntelangen Parteienverbots. Nur die Islamic Action Front (IAF), der 1992 gegründete politische Arm der Muslimbruderschaft, darf sich zu recht als Partei bezeichnen: Sie hatte als einzige politische Gruppierung davon profitiert, dass die Muslimbruderschaft in den 50er Jahren als Kontrapunkt zu sozialistischen, nationalistischen und panarabischen Strömungen vom Regime nicht nur geduldet, sondern gefördert wurde. Gestützt auf Moscheen und karitative Arbeit hatte sie die programmatische Lücke, die das Verbot der anderen Parteien 1957 hinterlassen hatte, mit religiös abgeleiteten Inhalten gefüllt und außerdem völlig legal ihre schlagkräftigen, kampagnenfähigen Organisationsstrukturen nicht nur erhalten, sondern sogar ausgebaut.

Dennoch zeigten sich das Regime und die jordanische Öffentlichkeit überrascht, als die islamistische Bewegung mit mehr als 30 Abgeordneten aus den ersten Parlamentswahlen 1989 als eindeutiger Sieger hervorging. Sie hatte nicht nur vom Mehrstimmenwahlrecht profitiert, bei dem die WählerInnen mit bis zu 8 Stimmen sowohl ihre programmatisch-ideologischen als auch ihre persönlich-familiären Präferenzen zum Ausdruck bringen konnten, sondern auch mit ihrem kompromisslosen Standpunkt in der Palästinafrage die Unterstützung vieler WählerInnen palästinensischer Herkunft gewonnen. Das Regime reagierte mit einer Änderung des Wahlrechts (s.u.), das die Chancen der Islamisten drastisch reduzierte und deren Boykott bei den Wahlen 1997 nach sich zog. Teile der im Verlauf der israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen nach Jordanien geflohenen PalästinenserInnen beherrschen zwar die Ökonomie des Landes, sind aber politisch immer noch unterprivilegiert: Sie stellen nach Einschätzung aller Beobachter die Hauptwählerbasis der IAF, auch wenn deren Führerschaft überwiegend aus „Ost-Jordaniern“ besteht. Bis heute hat keine der nach dem Parteiengesetz von 1992 ange tretenen oder später gegründeten Parteien eine vergleichbare Basis in der Bevölkerung.

Die Ursachen für die Zersplitterung der Parteilandschaft in Jordanien sind jedoch nicht nur in der politischen Geschichte des Landes zu suchen. Der Mangel an Interesse und Ak-

zeptanz, dem sich politische Parteien gegenübersehen, ist auch eine Folge des seit 1993 angewandten „one person-one vote“ Wahlsystems, das Wahlentscheidungen entlang den tribalistischen und klientelistischen Traditionslinien fördert.

Wer als Stimmberechtigter in einem Wahlkreis nur eine einzige Stimme zu vergeben hat, wird in aller Regel für den Kandidaten stimmen, der ihm/ihr als Mitglied seines Stammes/seiner Familie bekannt ist und persönliche Vorteile zu verschaffen verspricht. Die unmittelbare Folge ist, dass die meisten Kandidaten selbst dann, wenn sie Parteien angehören, als „Unabhängige“ auftreten, um ihre Wahlchancen zu verbessern.

Zwei weitere Faktoren kommen hinzu: der extrem ungleiche Zuschnitt der Wahlkreise („gerrymandering“) mit der Folge, dass in tribal bestimmten Wahlkreisen weit weniger Stimmen zum Einzug ins Parlament genügen als in städtischen Ballungszentren mit mehrheitlich palästinensischer und/oder kritischer urbaner Bevölkerung. So entfielen bei den Wahlen 2003 auf den Wahlsieger im Wahlkreis Amman 1 19.256 Stimmen, während für den Einzug ins Parlament im Wahlkreis Kerak 6 gerade mal 820 Stimmen ausreichten. Das Einstimmenwahlrecht in Kombination mit der ungleichen Wahlkreiseinteilung führt so zu einer Unterrepräsentanz der städtischen Bevölkerung

und zur „Retribalisierung“ der jordanischen Gesellschaft und schlägt sich u. a. in einer deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung in Amman und Zarka nieder.

Und auch die Über-Repräsentanz von Minderheiten (neun Sitze für Christen, drei für Tscherkessen und Tschetschenen) fördert die Persönlichkeitswahl. Besonders umstritten ist laut Presseberichten die 2003 erstmals angewandte „Quotenregelung“ für Frauen (sechs Sitze).

Das Parlament der „Unabhängigen“

Die Wahlen im Sommer 2003 haben erneut ein von Tribalisten und Unabhängigen dominiertes, Traditionen verpflichtetes, konservatives Parlament hervorgebracht. Von den 110 Mitgliedern des Unterhauses bekennt sich nur ein Drittel der Abgeordneten zur Mitgliedschaft in einer Partei, davon gehören 17 der IAF an. Etwa 82 der 110 Deputierten wird Loyalität zur Haschemiten-Dynastie attestiert. Es besteht noch nicht einmal Konsens darüber, wie viele Zusammenschlüsse – Blöcke genannt – es im Unterhaus zur Zeit gibt. Laut offizieller Auskunft der Parlamentsverwaltung gibt es derzeit sechs: neben der IAF (17 Mitglieder) den „National Bloc“ (12 Mitglieder), die „National Action Front“ (23 Mitglieder), den „National Democratic Bloc“ (15 Mitglieder), den „Parliamentary National Front Bloc“ (13 Mitglieder) und den „Democratic Gathering Bloc“ (9 Mitglieder). Ein so ge-

nannter Reformation Bloc soll sich gegenwärtig neu formieren. Die Abgeordneten selbst unterscheiden oft nur zwischen den „Unabhängigen“, den Islamisten und den Minderheitenvertretern. Diese leicht zerbrechlichen, sich ständig ändernden taktischen Allianzen dürfen keinesfalls als Ansätze zu einem Zusammenschluss von Parteien oder Vorstufen einer späteren Fraktionsbildung verstanden werden. Sie sind auch i. d. R. nicht Ausdruck einer bestimmten politischen Orientierung, sondern eher Plattformen für persönliche Interessen. Das Unterhaus präsentiert sich so als ein bunt zusammen gewürfelter Haufen von „Einzelkämpfern“ oder „Interessenvertretern“, die sich in erster Linie ihrem beruflich, ethnisch und/oder familiär bestimmten Beziehungsnetzwerk verpflichtet fühlen. Auch der hohe Anteil von ehemaligen Ministern, Staatssekretären und Generälen verweist auf das reibungslose Funktionieren des Prinzips der Elitenrotation und -kooptation als Herrschaftsinstrument.

Die Meinungsumfragen des CSS belegen, dass das Parlament bei der Bevölkerung nicht besser abschneidet als die Parteien: es wird schlicht für unfähig gehalten, die wirklich brennenden Probleme wie Arbeitslosigkeit, Armut und Korruption zu lösen.

Blockade oder: Wer bewegt sich zuerst?

Welche Realisierungschancen hat das geplante Reformprojekt angesichts dieser Konstellatio-

nen? Gegenüber dem Parlament steckt der Reformkurs des Königs und seiner Regierung in einem besonderen Dilemma: Einerseits sichert die tribalistische Zusammensetzung des Parlaments den Machterhalt des Regimes, andererseits stellt es in seiner derzeitigen Verfassung selbst ein wachsendes Hindernis für politische Reformen dar. Königshaus und Regierung müssen sich fragen, wie sie die Mehrheit der Abgeordneten für die Bildung von Parteien und Reform des Wahlrechts interessieren können.

Beides läuft ja letztlich darauf hinaus, dass diese eine Schwächung der bisherigen Formen ihrer Teilhabe an der Macht, d. h. der Stammes- und ethnischen Netzwerke in Kauf nehmen müssen. Die Abgeordneten müssten entweder dafür gewonnen werden, sich für von oben eingebrachte Vorschläge zu öffnen oder aber selbst Vorschläge für ein neues Parteien- und Wahlgesetz zu erarbeiten. Fundierte Szenarien könnten aufzeigen, wie sich die Kombination des Mehrheitswahlrechts mit einem Verhältniswahlrecht (nach deutschem Muster) im jordanischen Kontext vermutlich auswirken würde. Wäre z. B. mit einer deutlichen Mehrheit der IAF zu rechnen?

Entscheidend ist auch die Gestaltung zukünftiger Parteienfinanzierung, z. B. in welcher Form eine staatliche Parteienfinanzierung vorstellbar ist, die keine deutlichen

inhaltlichen Vorgaben und Kontrollen vorsieht und nicht zu Glaubwürdigkeitsverlusten führen würde. Offen bleibt auch die Frage, wie die IAF als derzeit einzige funktionstüchtige Partei im Lande auf den Verlust ihrer Monopolstellung reagieren würde.

Bleiben die Bürger bzw. die Zivilgesellschaft: Während König und Regierung nicht müde werden, an die Kräfte der Zivilgesellschaft zu appellieren, das Angebot der Regierung aufzugreifen und sich aktiv an politischen Reformen zu beteiligen, beharren diese, aus Erfahrung misstrauisch, darauf, dass zunächst die Regierung am Zug sei: diese müsse zuerst das Wahlrecht reformieren, Pressegesetze ändern, Meinungs- und Versammlungsfreiheit und alle anderen verfassungsgemäßen Bürgerrechte garantieren.

Ob und wie sich diese Blockade auflöst, bleibt abzuwarten. Die Machtfülle des Monarchen und die Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Regierung mögen wohl ausreichen, um Parteiführer und Abgeordnete zu einem erwünschten Verhalten zu bewegen. Die politische Abstinenz der Bevölkerung jedoch, Misstrauen und negative Einstellungen gegenüber Parteien und Parlamenten sowie das Wahlverhalten selbst lassen sich ebenso wenig auf Knopfdruck von oben ändern wie wirkliche politische Partizipation erzwungen werden kann. Sie entsteht nur durch Vertrauen in demokratische politische Strukturen, Regelwerke und Institutionen. Damit sich dieses Vertrauen entwickeln kann, braucht es eine eindeutige und konsequente Politik. Vorzensur und Verhaftung des Herausgebers der Wochenzeitung

Al Majid („Der Sieg“) im Mai 2004 sind in diesem Kontext Signale in die falsche Richtung. Die Regierung König Abdullahs II. wird möglicherweise lernen müssen, dass auch gut gemeinte demokratische Reformen von oben nur gelingen können, wenn die unten Stehenden, gemeinhin als das „Volk“ bezeichnet, diese Reformen ebenfalls wollen und zu ihrer ureigenen Angelegenheit machen. Es sei denn, es gälte das Paradoxon: nur in einem undemokratischen System lassen sich demokratische politische Reformen auch gegen den Willen bzw. das Desinteresse des Volkes durchsetzen.

Gisela von Mutius
Amman, 10. Oktober 2004

Ansprechpartnerin:

Elisabeth Schumann-Braune
Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Elisabeth.Schumann@fes.de
Tel: 030 / 26935-738
Fax: 030 / 26935-757