

November 2020

Länderbericht

Auslandsbüro Jordanien

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Jordaniens Parlamentswahlen in Krisenzeiten – Stagnation des demokratischen Prozesses

Edmund Ratka, Leontine von Felbert

Inmitten einer zweiten Corona-Welle hat Jordanien am 10. November 2020 regulär Parlamentswahlen abgehalten. 100 der 130 Parlamentarier ziehen neu in das jordanische Unterhaus ein. Bei historisch niedriger Wahlbeteiligung sank der Anteil von Parteipolitikern und Frauen im Parlament, das stattdessen von Vertretern der Stämme und Familienverbände, regierungsfreundlichen Geschäftsleuten und ehemaligen Offizieren geprägt sein wird. Reformakteure vor allem aus der urbanen Mittelschicht haben das Vertrauen in das Parlament verloren. Politischer Protest wird damit weiterhin eher in Berufsverbänden, auf der Straße oder in den sozialen Medien seinen Ausdruck finden. Weder in der Innen- noch der Außenpolitik Jordaniens sind als Folge der Wahlen größere Veränderungen zu erwarten.

Jordanien im Krisenmodus

Die Covid19-Pandemie und die damit zusammenhängenden Lockdown-Maßnahmen haben die strukturellen Probleme der jordanischen Wirtschaft noch einmal verstärkt. Diese ist durch

hohe Arbeitslosigkeit (fast 20 Prozent insgesamt, 37 Prozent Jugendarbeitslosigkeit), Staatsverschuldung (94 Prozent des BIP) und niedrige Gehälter bei hohem Preisniveau gekennzeichnet. Marktwirtschaftliche Reformen, die in den letzten Jahren auf Druck des Internationalen Währungsfonds und

internationaler Geldgeber durchgeführt wurden, waren unpopulär und führten bereits 2018 zu größeren Demonstrationen. Durch die finanzielle Abhängigkeit von seinen Verbündeten wie den USA und den Golfstaaten steht Jordanien zudem außenpolitisch oft unter Druck, sich auf deren Seite zu stellen, gerade im israelisch-palästinensischen Konflikt. Gleichzeitig muss das Königshaus jedoch innenpolitisch auf die Stimmung des palästinensisch-stämmigen Teils der Bevölkerung genauso Rücksicht nehmen wie auf die Forderungen der transjordanischen Stämme. Das Königshaus hat es bisher immer geschafft, diese Gratwanderung aufrechtzuerhalten und den Druck von verschiedenen Seiten auszubalancieren, um die Stabilität des Landes zu wahren. Regionale Konflikte und die zunehmenden geopolitischen Spannungen, die Beherbergung von hunderttausenden Flüchtlingen und die angespannte wirtschaftliche Situation machen dies jedoch immer schwieriger.

Offiziell befindet sich das Königreich seit Beginn der 1990er Jahre in einem Prozess der politischen Liberalisierung. In der Praxis sind aber auch heute für viele Jordanier kaum Wege erkennbar, sich tatsächlich an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen. Dies erhöht das Potenzial für Frustration, insbesondere unter der jüngeren Generation. Dennoch halten sich weite Teile der Bevölkerung gerade auch mit Blick auf die gewaltsamen Konflikte und internen Krisen in vielen anderen arabischen Staaten – allen voran den Nachbarländern Syrien und Irak – mit Forderungen nach einem politischen Wandel zurück. Priorität hat die Stabilität des Landes, als deren Garant nicht zuletzt das Königshaus gilt.

Das Parlament als schwacher politischer Akteur

In Jordanien als konstitutionelle Monarchie hat der König weitreichende Machtbefugnisse und ist die letzte Entscheidungsinstanz. Er kann den Premierminister sowie die anderen Minister ernennen und entlassen. Dies geschieht häufig als Reaktion auf Unmutsäußerungen oder Proteste der Bevölkerung. Auch die Mitglieder des Senats werden vom König ernannt. Das Unterhaus ist das einzige Organ, das vom Volk gewählt wird. Es kann Gesetze vorschlagen, modifizieren und annehmen und soll eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung

ausüben. Diese kann es auch per Misstrauensvotum zu Fall bringen, was in den letzten Jahrzehnten aber nicht vorgekommen ist (2018 scheiterte ein Misstrauensantrag einer Gruppe von Parlamentariern). Um die Covid-19-Pandemie effektiv zu bekämpfen, war im März 2020 per königlicher Verordnung ein Notstandsgesetz (*defense law*) in Kraft getreten. Dies erlaubt dem Premierminister, neue Gesetze zu erlassen, die beispielsweise das Versammlungsrecht beschränken, ohne dass das Parlament zustimmen muss.

In der Praxis ist der Einfluss des Parlaments auf politische Weichenstellungen des Landes aber ohnehin begrenzt. Zwar ist es in der Außenpolitik, gerade was den israelisch-palästinensischen Konflikt angeht, durchaus Forum für heftige Debatten. Das Parlament ist jedoch nicht in Regierungs- und Oppositionsfraktionen organisiert, die kohärente ideologische Positionen entwickeln und vertreten könnten. Das liegt auch an der nach wie vor geringen Rolle von politischen Parteien, die von 1957 bis 1992 verboten waren, und auch nach ihrer Legalisierung wenig Bindungskraft innerhalb der jordanischen Bevölkerung entfalten konnten. In einer repräsentativen Umfrage im Vorfeld der Parlamentswahlen von KAS und NAMA erklärten mehr als zwei Drittel der Jordanier, nicht für einen Kandidaten stimmen zu wollen, der einer Partei angehört.¹

Durch die Reform des Wahlsystems 2016 wurde zwar das Ungleichgewicht zu Gunsten der ländlichen, von transjordanischen Stämmen dominierten Regionen etwas vermindert, das sich aus der Zuschneidung der derzeit 23 Wahldistrikte ergibt. Doch nach wie vor besteht ein System offener Listen per Wahldistrikt. Dieses befördert die Kandidatur lokal verwurzelter Einzelpersonlichkeiten anstatt der Herausbildung landesweiter Listen mit einheitlicher Programmatik, die sich dann wohl auch eher auf Parteien stützen würden. Bereits seit 2013 gibt es im jordanischen Parlament ein Quotensystem, wonach 15 Sitze für Frauen und zwölf für religiöse und ethnische Minderheiten (Christen, Tscherkessen, Tschetschenen) reserviert sind.

¹ KAS Jordanien und NAMA: Pre-Election Survey, September 2020, Amman, siehe auch: <https://tinyurl.com/yxjnn7b5>

Die Parlamentswahlen 2020 - Kontinuität der politischen Kultur

Die reguläre Durchführung der Wahlen inmitten der Corona-Krise, die auch in Jordanien ansonsten mit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit einhergeht, macht die Bedeutung deutlich, die das Königshaus dem formalen demokratischen und verfassungsmäßigen Prozedere zumisst. Gleichzeitig zeigt der Wahlausgang, dass sich die politische Kultur in den letzten Jahren kaum weiterentwickelt hat. Zwar wird die Herausbildung einer pluralistischen Parteienlandschaft seitens der Regierung offiziell befürwortet und Parteien, die sich an den Wahlen beteiligten, erhalten eine staatliche finanzielle Unterstützung. 2020 traten mit fast 500 (von insgesamt ca. 1700) so viele parteigebundene Kandidaten an wie nie zuvor. Doch die Parteien schnitten schlechter ab als noch vor vier Jahren. Parteivertreter konnten nur 18 der 130 Sitze gewinnen. Davon gingen zehn an die der Muslimbruderschaft nahestehende *Islamic Action Front*. Die restlichen Parlamentarier mit Parteibuch gehören verschiedenen überwiegend zentristischen Parteien an, verfügen aber nicht über eine ausgeprägte Parteiidentität und wurden vermutlich eher aufgrund ihres tribalen und familiären Hintergrundes gewählt. Bemerkenswert ist, dass eine Partei wie die Civil Alliance Party, welche die gebildete urbane Mittelschicht adressiert und sich für einen möglichst säkularen Staat und gesellschaftlichen Fortschritt ausspricht, ihre beiden Sitze verlor. Auch der Frauenanteil sank von 20 Parlamentarierinnen Mindestanzahl von 15, obwohl sich die Anzahl der weiblichen Kandidatinnen seit 2016 um 44% auf 364 erhöht hatte.

Dominiert wird das neue Unterhaus – genauso wie das vorherige – von Parlamentariern, die sich in erster Linie als Vertreter ihrer Stämme und Familienverbände sehen. Dem Banni Hassan-Stamm beispielsweise, einem der prominentesten in Jordanien, werden zehn Abgeordnete zugeordnet. Dem entspricht, dass in einer Vorwahlumfrage des Hayat Center 49 Prozent der Befragten erklärten, dass familiäre oder tribale Erwägungen Grundlage ihre Wahlentscheidung seien.² In der Vorwahl-

umfrage von KAS und NAMA gab ebenfalls knapp die Hälfte der Befragten an, dass die Bereitstellung von Dienstleistungen durch den Kandidaten ihr Wahlverhalten bestimme, während nur fünf Prozent auf die politische Programmatik verwiesen. Auffällig ist auch, dass rund 20 ehemalige Offiziere in das Parlament einzogen. Darunter sind aber keine prominenten Vertreter der Gruppe ehemaliger Offiziere, die vor einigen Jahren mit regierungskritischen Positionen für Aufsehen sorgte.

Dass die Wahlbeteiligung mit 29 Prozent ein historisches Tief erreichte (2016: 36 Prozent), lag einerseits an der Corona-Pandemie. In Jordanien kann die Stimme nur persönlich im Wahllokal abgegeben werden und angesichts eines angekündigten Vier-Tages-Lockdowns im Anschluss an die Wahl waren viele Familien zu allererst damit beschäftigt, ihren Alltag zu organisieren. Andererseits ist die gesunkene Wahlbeteiligung sicher auch Ausdruck der Apathie, die viele Jordanier gegenüber dem politischen System empfinden. Insbesondere Teile der urbanen gebildeten Mittelschicht sehen das Parlament und die Wahlen als politisch wirkungslos an. Der 3. Wahlbezirk Ammans, der traditionell von dieser Bevölkerungsgruppe geprägt ist, verzeichnete eine Wahlbeteiligung von knapp zwölf Prozent und damit die landesweit niedrigste. Auch die KAS-NAMA-Umfrage zeigte: je höher der Bildungsgrad, desto geringer der Wille, zur Wahl zu gehen. In eher tribal und transjordanisch geprägten Regionen, wie Al-Karak, war die Wahlbeteiligung hingegen überdurchschnittlich hoch. Die landesweit höchste Wahlbeteiligung erreichte der von Beduinen geprägte Distrikt Südliches Badia in der südöstlichen Wüstenregion des Landes mit 67 Prozent.

Zwar gab es wie auch in den Wahlen zuvor Berichte über Stimmenkauf und Einschüchterung von Kandidaten im Vorfeld. Grundsätzlich bescheinigten Beobachter aber einen in weiten Teilen korrekten Wahlverlauf und würdigten die verbesserte Unabhängigkeit der Wahlbehörde bei dem diesjährigen Urnengang.³

² Al-Hayat Center: The Trends of Jordanian Voters for the Upcoming Parliamentary Elections, November 2020, Amman. Online unter:

<http://www.hayatcenter.org/uploads/2020/11/20201103201933en.pdf>

³ Hayat-RASED: Jordan keeps the way of democracy despite challenges, Pressemitteilung, Amman, 11.11.2020.

Im Ergebnis wird das Parlament, wie bisher, wohl ein Parlament von Einzelpersonlichkeiten sein, die sich in erster Linie um lokale Belange kümmern. Die Parlamentarier können zwar durchaus als wichtiger und system-stabilisierender Transmissionsriemen zwischen der Bevölkerung in ihren Wahlkreisen und der Regierung fungieren. Dass es dem neuen Parlament aber gelingt, programmatische Positionen zu erarbeiten und damit seine Rolle im politischen System des Landes zu stärken, ist fraglich. Eine weitgehende Unterstützung der Regierungspolitik ist zu erwarten.

Reaktionen und Ausblick

Trotz einer viertätigen kompletten Ausgangssperre, die direkt nach der Wahl in Kraft getreten war, kam es zu Siegesfeiern in Gouvernoraten wie Maan oder Irbid, teilweise mit Freudenschüssen. König Abdullah selbst drückte auf Twitter seine Enttäuschung ob der „traurigen Szenen nach der Wahl“ aus und betonte, dass niemand in Jordanien über dem Gesetz stehe. Mehrere Kandidaten sowie hunderte andere Beteiligte wurden verhaftet und einige Schusswaffen konfisziert. Infolge der Vorfälle trat der Innenminister zurück.

Die Wahlergebnisse selbst lösten vor allem bei den politischen Parteien (41 der 48 in Jordanien registrierten Parteien hatten an der Wahl teilgenommen) große Enttäuschung aus. Dem Analysten Oraib Al-Rantawi zufolge würden sich nun Parteien und Regierung dafür gegenseitig die Verantwortung zuweisen. Während Parteivertreter der Regierung vorwerfen, der gesetzliche Rahmen für die Parteiarbeit und das Wahlrecht würden ihrem schlechten Abschneiden zu Grunde liegen, sieht die Regierung Parteien in ihrem jetzigen Zustand als ineffektiv an.⁴ Auch dass sich keine weibliche Kandidatin jenseits der Quoten-Regelung durchsetzen konnte, besorgt Vertreter der Zivilgesellschaft: „Der Verlust der Sitze der Frauen und Parteien zeigt den kontinuierlichen Mangel an politischen Reformen in Jordanien“, beklagt die Journalistin Rania Sweis.⁵

Gleichwohl ist *business as usual*, wie es in den jordanischen Parlamentswahlen zum Ausdruck kommt, nicht unbedingt eine schlechte Nachricht. In einem von Instabilität und demokratischen Rückschlägen gekennzeichneten regionalen Umfeld ist auch für viele Jordanier der politische Status quo akzeptabel. Der König muss zahlreiche inner-jordanische Partikularinteressen ausbalancieren und dafür kann auch das Parlament in seiner neuen Zusammensetzung dienlich sein. Dennoch bleibt es eine Herausforderung für Jordanien, sein politisches System so weiterzuentwickeln, dass es Repräsentation und Partizipation sicherstellt und dabei gerade auch Reformakteure sowie Jugend und Frauen besser integriert. Die heftigen Proteste 2018 aus Anlass eines neuen Steuergesetzes, die schließlich sogar die Regierung zum Rücktritt zwangen, veranschaulichen, dass sich politische Opposition ansonsten auf der Straße niederschlägt. Bei allem Verständnis für die schwierige Lage Jordaniens sollten auch dessen internationalen Partner die Entscheidungsträger des Landes zu weiteren Reformschritten und der Stärkung demokratischer Institutionen ermutigen.

⁴ Interview der KAS mit Oraib Al-Rantawi, Leiter des Al-Quds Center for Political Studies, am 16.11.2020 in Amman.

⁵ Interview der KAS mit Rana Sweis am 17.11.2020 in Amman.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Edmund Ratka
Leiter des Auslandsbüros Jordanien
www.kas.de/jordanien

edmund.ratka@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Fotonachweis:
<https://www.needpix.com/photo/1899539/ammann-jordan-city-travel-architecture-building-urban-cityscape-flag>