

August 2023

# Länderbericht

Länderbüro Jordanien

## Das Jordanische Paradox: Partizipation und Kontrolle

*Edmund Ratka*

Jordanien will mehr politische Beteiligung ermöglichen und den Parlamentarismus stärken. Die gesetzlichen Weichen sind gestellt. Gleichzeitig verengen sich die Spielräume für kritische Meinungsäußerung, zuletzt durch ein neues Gesetz zur Bekämpfung von Internet-Kriminalität. Doch nur mit Vertrauen des Staates in seine Bürgerinnen und Bürger kann die Modernisierung des Landes gelingen.

„Das ist ein Staatsstreich gegen die Verfassung!“, schimpfte der Abgeordnete Saleh Armouti während der Parlamentsdebatte über das neue Gesetz zur Bekämpfung von Internetkriminalität in Jordanien.<sup>1</sup> Der konservative Oppositionspolitiker ist für seine schrillen Töne bekannt. Doch Widerstand gegen den Gesetzentwurf, den die Regierung aus heiterem Himmel inmitten des jordanischen Sommers vorgebracht hatte, regte sich in der gesamten Zivilgesellschaft. In der Hauptstadt Amman demonstrierten liberale Aktivisten Seite an Seite mit Muslimbrüdern gegen das Vorhaben. Sogar das Außenministerium der USA, wichtigster Verbündeter und Finanzier Jordaniens, äußerte öffentlich Kritik. Doch es half alles nichts. Mit großen Mehrheiten stimmten beide Kammern des Parlaments in Sondersitzungen zu, König Abdullah II. unterschrieb das Gesetz Mitte August 2023.

### Ein umstrittenes Gesetz gegen Internet-Kriminalität

Das neue Cyber-Kriminalitätsgesetz enthält viele auch international übliche Bestimmungen zum Schutz vor Hetze, Erpressung und Betrug im Netz. Doch Menschenrechts- und Medienorganisationen beklagen, dass einige der Straftatbestände zu vage formuliert sind und den Behörden einen übermäßigen Interpretationsspielraum lassen.<sup>2</sup> Justizabel sind unter anderem: Persönliche Diffamierung, Gefährdung der nationalen Sicherheit oder des sozialen Friedens sowie die Schmähung von

Religionen.<sup>3</sup> Bei Verstößen drohen Gefängnis oder Geldstrafen von umgerechnet mehreren Zehntausend Euro. Nutzer von Sozialen Medien können außerdem nicht mehr nur für ihre eigenen Postings oder Retweets belangt werden, sondern auch für Kommentare Dritter auf ihren Seiten. Und: Wenn staatliche Stellen oder Staatsbedienstete von inkriminierten Äußerungen in den Sozialen Medien berührt sind, kann die Staatsanwaltschaft aktiv werden, ohne dass Betroffene Anzeige erstatten. Die Regierung begründet das neue Gesetz mit dem Anstieg der Online-Kriminalität und zunehmenden Cyber-Attacken aus dem Ausland. Hingegen warnt etwa das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, das Gesetz habe das Potenzial, „Kritik zum Schweigen zu bringen und öffentliche Rechenschaftspflicht zu untergraben.“<sup>4</sup>

In der Tat haben sich soziale Medien wie Facebook oder Instagram in den letzten Jahren zu den wichtigsten Plattformen entwickelt, auf denen sich die Jordanierinnen und Jordanier zu gesellschaftlichen Fragen äußern, inklusive Kritik an Regierung und staatlichen Stellen. Entsprechend groß ist die Besorgnis nun selbst bei denjenigen, die sich sonst nur wenig für Politik interessieren. Sicher wird es letztlich darauf ankommen, wie das Gesetz in der Praxis angewandt wird. Zudem hat der König dessen baldige Überprüfung bereits in Aussicht gestellt. Dennoch: Das Gesetz, das ohne breite nationale Debatte innerhalb nur weniger Wochen verabschiedet wurde, wirkt wie eine eiskalte Dusche für das politische Klima im Land, das doch gerade einen neuen Aufbruch wagen wollte in eine demokratischere Zukunft.

## Ein vorsichtiger demokratischer Aufbruch

Dieser Aufbruch hat vor zwei Jahren mit einem Schreiben des Königs begonnen. Damit berief er „Königliches Komitee für Politische Modernisierung“ mit 92 Mitgliedern ein, die weite Teile des politischen und intellektuellen Spektrums des Königreichs repräsentierten. Diese sollten mit Vorschlägen vor allem zur Reform des Wahl- und Parteiengesetzes einen „qualitativen Sprung im politischen und parlamentarischen Leben“ des Königreiches ermöglichen. Abdullah II. gab als Ziel die Entstehung von Programm-basierten Parteien und Parlamentsfraktionen aus und wünschte sich mehr politische Beteiligung aus der Bevölkerung, vor allem von jungen Menschen und Frauen.<sup>5</sup>

Den Empfehlungen des Komitees folgend trat im Mai 2022 ein neuer Rechtsrahmen in Kraft. Bei den nächsten Parlamentswahlen wird es neben den in Jordanien bislang üblichen Direktwahlkreisen auch nationale Listen geben, die für Parteien reserviert sind. Das neue Parteiengesetz soll unter anderem durch Quotenregelungen zu repräsentativeren und letztlich stärkeren Parteien führen. So müssen jetzt 20 Prozent der Mitglieder Frauen und 20 Prozent unter 35 Jahre alt sein. Außerdem wird Parteien erstmals ermöglicht, an Universitäten aktiv zu werden. Die Benachteiligung von Parteimitgliedern aufgrund ihres Parteiengagements (wie in der Vergangenheit mitunter von den Behörden selbst betrieben) ist nun explizit verboten. So soll sukzessive der Weg zu einem „politischeren“ Parlament und letztlich zu einer stärker parlamentarisch getragenen Regierung beschritten werden. Diese ernannte der König bisher unabhängig vom Wahlausgang und die Abgeordneten fungieren vor allem als Ombudsmänner für ihre Wahlkreise und weniger als eine programmatisch organisierte, legislative Kammer.

Immer wieder betont seither der König, dass es ihm ernst sei mit diesem demokratischen Schritt nach vorn. Regierungstellen lancierten, oft zusammen mit internationalen Organisationen, aufwändige Kampagnen und Workshop-Reihen im ganzen Land, die vor allem jungen Menschen

die neuen Möglichkeiten politischer Beteiligung nahebringen und für entsprechendes Engagement werben sollten. Und tatsächlich traf man sich nun in Cafés und den Salons großer Familien, um über künftige politische Formationen zu sprechen, Parteien fusionierten oder wurden neu gegründet, an den Universitäten debattierten Studenten über Optionen politischen Engagements. Zwar nahm Umfragen zufolge eine Mehrheit der Bevölkerung von den Reformbemühungen kaum Notiz oder verharrte skeptisch bis abwartend. Doch gerade in der Generation der Anfang 20-Jährigen, zu jung für die enttäuschten Hoffnungen aus der Zeit des „Arabischen Frühlings“, fand sich zumindest bei einigen der Zauber eines neuen Anfangs. Und: Da nun auch Vertreter des Establishments – dem neuen Zeitgeist (und dem Drängen aus dem Königspalast) folgend – Parteien beitraten, rückten diese aus der Schmutzdecke, in die sie in Jordanien lange Zeit gedrängt worden waren.

## Reform von oben anstatt Revolution

Die von der Staatsspitze angestoßene Initiative zur „Politischen Modernisierung“ geht einher mit Reformvorhaben im Bereich der Verwaltung und der Wirtschaft. Am Königshof scheint man überzeugt zu sein, dass Jordanien eine Generalüberholung braucht. Denn jenseits der spürbaren ökonomischen Krise schwelt auch eine politische: Seit Jahren fallen die Zustimmung- und Vertrauenswerte für die staatlichen Institutionen, die Wahlbeteiligung stagniert bei 30 Prozent. Proteste und Streiks häufen sich. Und der Schock vom April 2021 sitzt tief, als ein Halbbruder des Königs von einem Staatsstreich träumte (und seither unter Hausarrest steht). Man müsse, so offenbar die Schlussfolgerung der herrschenden Elite, für die jungen Menschen institutionelle Möglichkeiten der politischen Beteiligung schaffen, sie also in das System bringen. Andernfalls würde sich der angestaute Ärger gerade mit Blick auf die düstere wirtschaftliche Situation irgendwann auf der Straße entladen und an der Stabilität des Landes rütteln.

## Politische Partizipation, aber mit Sicherheitsnetz

Doch von Anfang an hing ein Schatten über den Reformanstrengungen: das Misstrauen des Staates gegenüber seinen eigenen Bürgern. Es begann mit einer konstitutionellen Überrumpelung zum Jahresende 2021. Der König hatte versprochen, die Empfehlungen des Reform-Komitees würden unverändert an das Parlament weitergegeben. Und so geschah es auch. Doch die Regierung mischte in den Stapel an Gesetz- und Verfassungsänderungen zusätzlich eigene hinein, die mit keinem Wort im Komitee oder in anderen öffentlichen Dialogforen vorab diskutiert worden waren. Damit wurden Kompetenzen von der Regierung nun auch formal an den König übertragen, wie etwa die Ernennung von Spitzenposten im Sicherheits- oder Religionsbereich. Auch in der Außenpolitik wurde die Rolle des Königs über die Einführung eines Nationalen Sicherheitsrates weiter gestärkt.

Die unausgesprochene Idee dahinter: Sollte es jemals eine parlamentarisch getragene Regierung geben, die gegen die nationalen Interessen agiert (so wie sie vom Monarchen und den bisherigen Entscheidungsträgern definiert werden), würde diese entsprechend eingehegt werden können. Also: Ja, bitte mehr Demokratie, aber eben nur in einem abgesteckten Feld. Auch so mancher liberale Reformler in Amman begrüßte dieses konstitutionell-monarchische Sicherheitsnetz gegen eine mögliche künftige parlamentarische Mehrheit der Muslimbrüder oder anderer radikaler Kräfte.

Doch damit nicht genug: Anstatt die Neuformation der Parteienlandschaft dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen und einem „bottom-up“-Prozess zu vertrauen, mischen staatliche Stellen im Hintergrund mit. Ausgewählte Gruppierungen werden gefördert und gesellschaftliche Meinungsführer ermutigt, bestimmten Parteien beizutreten. Damit soll sichergestellt werden, dass sich ein ausgewogenes Parteienspektrum herausbildet, eben auch mit starken Regime-treuen Parteien. Profilierten Oppositionsparteien hingegen, wie der „Partei für Partnerschaft und Errettung“,

wurde die nötige Neuregistrierung über bürokratisch-juristische Methoden erschwert.<sup>6</sup>

## Verengung der Räume für kritische Meinungsäußerung

Noch problematischer und für den gesamten politischen Reformprozess wohl am gefährlichsten ist die Verengung der Räume für kritische Meinungsäußerung – eine Tendenz, die aller Reformrhetorik zum Trotz in den letzten Jahren zugenommen hat. So wurden beispielsweise im November 2021 – die Tinte der Demokratie-Empfehlungen des Reform-Komitees war da kaum trocken – Dutzende Studenten festgenommen, die gegen eine jordanisch-israelische Übereinkunft im Energiebereich demonstriert hatten. Als zum Jahresende 2022 Spediteure und Lastwagenfahrer aus Protest gegen hohe Kraftstoffpreise weite Teile des Hinterlandes lahmlegten, gingen die Behörden nicht nur gegen Randalierer, sondern auch gegen so manchen friedlichen Protest entschieden vor. Ein früherer Bürgermeister der südjordanischen Stadt Ma’an wurde verhaftet, die Online-Plattform Tik-Tok dauerhaft gesperrt.

Für einen damaligen Twitter-Post im Zusammenhang mit den Protesten wurde der bekannte jordanische Journalist und Satiriker Ahmed Al Zoubi kürzlich zu einer einjährigen Gefängnisstrafe verurteilt. Die Anfang August dieses Jahres vorübergehend festgenommene Journalistin Heba Abu Ahed soll für „Verleumdung des Königs“, den sie in den Sozialen Medien der „Normalisierung mit Israel“ bezichtigte, drei Monate hinter Gittern. Grundlage der Verurteilung von Al Zoubi und Abu Taha war das derzeit noch gültige Gesetz zur Bekämpfung von Online-Kriminalität aus dem Jahre 2015. Die neue Version gibt dem Staat nun noch mehr Möglichkeiten an die Hand, gegen kritische Stimmen vorzugehen.<sup>7</sup>

## Der jordanische Weg: Sackgasse oder Modell?

„Kein Land ist wie ein anderes auf seinem historischen Weg in Richtung Demokratie“, heißt es in den Grundsatzüberlegungen, die das Komitee zur Politischen Modernisierung im Herbst 2021 seinen legislativen Empfehlungen vorangestellt hat. Entsprechend baue man an einem demokratischen System, das die jordanischen Traditionen und Eigenheiten berücksichtige: „Demokratie, der jordanischen Vision zufolge, muss die Macht des Staates gemeinsam mit der Prosperität der Gesellschaft entwickeln.“<sup>8</sup> Gleichwohl war die Zielperspektive klar: eine stärkere Rückkopplung politischer Entscheidungen an die Bevölkerung und eine Ausweitung politischer Beteiligungsprozesse durch eine Stärkung von Parlament und Parteien.

Dass reaktionäre Kräfte am Status quo festhalten wollen, ist das eine – sei es wegen Zugang zu Macht und Ressourcen oder aus der patriotischen Überzeugung heraus, jedes Rütteln daran biete ein bedrohliches Einfallstor für Instabilität. Aber auch diejenigen in Jordanien, die tatsächlich mehr Demokratie wagen wollen, bevorzugen eine Politik der kleinen Schritte und mit Rückfall-Versicherung. Das ist angesichts des Scheiterns von Transformationsprozessen in anderen arabischen Ländern und mit Blick auf die Heterogenität der jordanischen Gesellschaft und die heikle Machtbalance im Land mehr als nachvollziehbar. Doch schlussendlich entwickelte sich vor diesem Hintergrund neben dem Reformstrang „Mehr Partizipation“ alsbald eine weitere Dynamik: „Mehr Kontrolle“.

Dass der Staat nicht nur Schiedsrichter, sondern eben auch ein Stück weit als Modellierer der neuen Parteienlandschaft auftritt, ist aus demokratietheoretischer Perspektive natürlich problematisch. Ein solcher „top-down“-Ansatz birgt die Gefahr, dass Parteien am Ende leere Hüllen bleiben. Und er kratzt an der Glaubwürdigkeit des gesamten Reformansatzes. Doch nimmt man die autoritären Tendenzen in der Gesamtregion und die stete Sorge der Jordanier vor Destabilisierung in den Blick, mag es verständlich erscheinen, dass sich das neue Parteienexperiment zumindest in seinen

Anfängen in enger staatlicher Führung entfalten soll. Im Verbund mit den repressiven Maßnahmen der Sicherheitsbehörden gegen Regime-Kritiker droht sich jedoch das Bild eines politischen Systems zu verfestigen, das sich zwar einen neuen demokratischeren Anstrich gibt, aber letztlich seine Bürgerinnen und Bürger nicht ernsthaft beteiligen will.

Es wäre eine verpasste Chance. Jordanien verfügt über einen etablierten staatlichen Rahmen, die Bevölkerung schätzt die Stabilität und Sicherheit ihres Landes inmitten der unruhigen Nahost-Region. Niemand stellt die Monarchie in Frage. Es geht um das Aufbrechen einer verkrusteten Machtelite, um bessere Regierungsführung, um das Mitentscheiden der Bürgerinnen und Bürger in öffentlichen Angelegenheiten, sei es auf lokaler oder nationaler Ebene, von denen sie direkt betroffen sind. Im Gegensatz zu manch anderen arabischen Monarchien gibt es in Jordanien eine lange politische und auch parteipolitische Tradition, an die sich anknüpfen lässt. Und das Land ist zu arm, um sich den Verzicht auf politische Beteiligung seiner Bürger auf Dauer durch staatliche Wohltaten erkaufen zu können.

Die königliche Vision einer schrittweisen politischen Reform, die sich auf Partizipation und Rechtsstaatlichkeit stützt, ist ein vielversprechender Weg. Diesen gilt indes auf allen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen engagiert und verantwortungsvoll zu beschreiten. Gelingt es Jordanien, das Bemühen um Stabilität mit demokratischen Elementen zu vereinen, kann das Land nicht nur seine eigene Zukunft sichern. Es kann zeigen, dass in der arabischen Welt ein dritter Weg eben doch machbar ist: ein Weg jenseits der Dichotomie von Diktatur oder Chaos; dass sich ein politisches System entwickeln kann, das den Hoffnungen und Ambitionen der jungen Menschen angemessen Raum gibt, ihr Potenzial zu entfalten. Dafür braucht es Mut zur Veränderung und Vertrauen in die jordanische Gesellschaft – seitens der jordanischen Machtelite, aber auch seitens Jordaniens westlicher Partner. Ein bloßes Festhalten am Status quo – und dessen Dauer-Alimentierung durch Länder wie die USA und Deutschland – wird jedenfalls nicht reichen, um Jordanien langfristig krisenfest zu machen.

- 1 Für einen Videomitschnitt der Debatte siehe Al Mamlaka TV 2023: Parliamentary Debate on the 2023 Cybercrime Law, 16.07.2023, in:  
<https://www.youtube.com/watch?v=EaPU7IhvZoc&t=289s>  
  
Der Autor dankt Hutuf Mansour und Layan Ounis, Projektmanagerinnen der KAS Jordanien, für Forschungsassistenz bezüglich des Gesetzesvorhabens. Alle Online-Referenzen zuletzt aufgerufen am 27.08.2023.
- 2 Human Rights Watch 2023: Jordan: Scrap Draconian Cyber Crime Law. Proposed Law Threatens Rights to Expression, Anonymity, Access to Information, 24.06.2023, in:  
<https://www.hrw.org/news/2023/07/24/jordan-scrap-draconian-cybercrimes-bill>
- 3 Für den Gesetzestext im Original siehe <https://jo24.net/article/480436>. Für eine (nicht-offizielle) englischsprachige Übersetzung siehe <https://josa.ngo/publications/33/full-text-in-english-of-the-cybercrime-draft-law-of-2023-as-approved-by-the-jordanian-parliament>
- 4 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2023: Jordan: Concerns over cybercrime legislation and shrinking of civic space, 15.08.2023, in:  
<https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2023/08/jordan-concerns-over-cybercrime-legislation-and-shrinking-civic-space>
- 5 Abdullah II. 2021: Letter to Samir Rifai entrusting him with chairing the Royal Committee to Modernise the Political System, 10.06.2021, in:  
<https://kingabdullah.jo/en/letters/letter-samir-rifai-entrusting-him-chairing-royal-committee-modernise-political-system>
- 6 Außerdem wurde von der Einschüchterung von Parteimitgliedern durch Sicherheitsbehörden berichtet. Siehe dazu: Euro-Med Human Rights Monitor 2023: Jordan: Partnership and Salvation Party members threatened, targeted by intimidation campaign, 10.05.2023, in: <https://euromedmonitor.org/en/article/5632/Jordan:-Partnership-and-Salvation-Party-members-threatened,-targeted-by-intimidation-campaign>
- 7 International Federation of Journalists 2023: Jordan: Journalists prosecuted over social media posts, 12.08.2023, in: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/jordan-journalists-prosecuted-over-social-media-posts-1>
- 8 Government of Jordan: Jordan's Political Modernisation Process, Amman, September 2021, S. 17-19.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Edmund Ratka  
Leiter des Auslandsbüros Jordanien  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[edmund.ratka@kas.de](mailto: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>)