

JORDANIEN

DR. MANUEL SCHUBERT
MONA KÖHLER-SCHINDLER
IMKE HAASE

März 2017

www.kas.de/amman

Jordanien (erneute) Kabinetts-umbildung

NEUE CHANCEN FÜR DRIGEND BENÖTIGTE REFORMEN?

Am 15. Januar 2017 ordnete der jordanische Premierminister Hani Al-Mulki eine Kabinettsumbildung an, bereits die zweite in seiner siebenmonatigen Amtszeit. Die neuen Minister sind mehrheitlich alte Bekannte der politischen Arena Jordanien. König Abdullah II hat Al-Mulkis Kabinettsumbildung bereits abgesegnet. Sechs zentrale Ressorts werden jetzt neu besetzt.

Kabinettsumbildungen innerhalb kürzester Zeit sind per se nicht ungewöhnlich für Jordanien. Doch die anhaltende Rezession und zunehmende Radikalisierung marginalisierter Bevölkerungsteile erfordern ein beherztes Eingreifen vom neuen Kabinetts. Ist die jordanische Regierung in der Lage, neue Akzente zu setzen, notwendige Reformen zu implementieren und das Königreich gegen den wirtschaftlichen Abwärtstrend und den anschwellenden Extremismus zu immunisieren?

Das haschemitische Königreich Jordanien ist eine konstitutionelle Monarchie mit einer vom König eingesetzten Regierung. König Abdullah II ist seit dem Tod seines Vaters König Hussein I im Jahr 1999 der amtierende Monarch. Er ist Staatsoberhaupt mit umfangreichen Befugnissen in Legislative und Judikative sowie Oberbefehlshaber der jordanischen Streitkräfte. Die exekutive Macht von König Abdullah II wird durch die jordanische Regierung, Premierminister Al-Mulki und seinem Kabinetts, ausgeübt. Jordanien Legislative basiert auf einem Zweikammerparlament, bestehend aus dem 65-sitzigen Senat, dessen Mitglieder direkt vom König ernannt werden, und dem demokratisch gewählten, 130-sitzige Abgeordnetenhaus. Die

Regierung ist gegenüber dem Abgeordnetenhaus grundsätzlich rechenschaftspflichtig. Allerdings gibt es Einschränkungen: Beschlüsse des Abgeordnetenhauses müssen von der zweiten Kammer, dem Senat, abgesegnet werden. Zudem kann König Abdullah II das Abgeordnetenhaus jederzeit auflösen. Jordanien Rechtssystem orientiert sich an zivilem und religiösem Recht. Informelle Stammesgerichte finden besonders in ländlichen Regionen zusätzlich Anwendung.

Interne Rivalitäten und die Nachwirkungen von Karak

Offiziellen Angaben zufolge zielt die jüngste Kabinettsumbildung darauf ab, Kooperation und Koordination zwischen den einzelnen Ressorts zu erhöhen. Mohammad Hussainy, der Leiter der Zivilorganisation *Identity Centre*, die sich auf die Wahlberatung in Jordanien spezialisiert hat, meint dazu: „Als Konsequenz von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ministerien, die eine ergebnisorientierte Arbeit der gesamten Regierung zunehmend erschweren, war die Kabinettsumbildung unbedingt notwendig.“¹ Unter politischen Beobachtern in Amman kursiert jedoch eine alternative Erklärung: Die Kabinettsumbildung soll Folge persönlicher Konflikte und Befindlichkeiten zwischen Al-Mulki und seinen ehemaligen Ministern gewesen sein. Insofern habe sie in erster Linie dem Machterhalt Al-Mulkis gedient. So argumentiert auch der Generalsekretär der Na-

¹ Hussainy, Mohammad, zitiert aus Maayeh, Suha, „Jordan interior minister moved aside in cabinet reshuffle“ in: *The National*, 15.01.2017, <http://www.thenational.ae/world/middle-east/jordan-interior-minister-moved-aside-in-cabinet-reshuffle> (Zuletzt aufgerufen am 04.02.17).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JORDANIEN

DR. MANUEL SCHUBERT
MONA KÖHLER-SCHINDLER
IMKE HAASE

März 2017

www.kas.de/amman

tionalen Kongresspartei, Rheil Gharaibeh. Premierminister Al-Mulki entließ „diejenigen [Minister], die seinen politischen Führungsstil und seine Regierungsarbeit kritisierten“².

Insbesondere der ehemalige Innenminister, Salameh Hammad, stand jüngst im Zentrum öffentlicher Kritik. Ihm wurden gravierende Fehler bei der Koordinierung der Sicherheitskräfte während des IS-Terroranschlag in Karak im Dezember 2016 vorgeworfen. 48 Mitglieder des Abgeordnetenhauses unterzeichneten in der Folge ein Memorandum, das um die Entlassung des Ministers ersuchte. Die persönliche Beziehung zwischen Premierminister Al-Mulki und Innenminister Hammad stand schon länger unter Spannung. Das Memorandum lieferte Al-Mulki nun die perfekte Vorlage, den unbequemen Minister und seine Vertrauten loszuwerden.³ Entsprechend vehement griff Al-Mulki dann durch als absehbar wurde, dass es keine Mehrheit für ein Misstrauensvotum im Abgeordnetenhaus geben würde. „Der Premierminister wusste, dass der Minister einflussreich ist und mit großer Wahrscheinlichkeit das Misstrauensvotum überstehen wird. Und das hätte es schwierig gemacht, den Minister bei einer Kabinetts-umbildung zu entlassen“⁴.

Neue Gesichter, alte Konzepte

Die allgemeine Reaktion auf die Änderungen im Kabinett, sowohl in politischen Kreisen, als auch in der jordanischen Bevölkerung, fällt nüchtern aus. Der Regierung wird nachgesagt, sie hätte „keine Visionäre und [sei] isoliert von der Bevölkerung“.⁵ Die Ka-

² Gharaibeh, Rheil, zitiert aus Azzeah, Laila, „Gov't has 'golden opportunity' to carry out reforms after reshuffle“ in: *The Jordan Times*, 17.01.17, <http://www.jordantimes.com/news/local/gov%E2%80%99t-has-golden-opportunity%E2%80%99-carry-out-reforms-after-reshuffle-%E2%80%94-analysts> (Zuletzt aufgerufen am 04.02.17).

³ Interview mit Oraib Al-Rantawi, Direktor des Al-Quds Center for Political Studies, geführt am 04.02.17 in Amman, Jordanien.

⁴ Hussainy, Mohammad, zitiert aus Maayeh, Suha, „Jordan interior minister moved aside in cabinet reshuffle“ in: *The National*, 15.01.2017, <http://www.thenational.ae/world/middle-east/jordan-interior-minister-moved-aside-in-cabinet-reshuffle> (Zuletzt aufgerufen am 04.02.17).

⁵ Interview mit Oraib Al-Rantawi, Direktor des Al-Quds Center for Political Studies, geführt am 04.02.17 in Amman, Jordanien.

binettsumbildung selbst wird als „Feigenblatt“ beschrieben. Die Köpfe wurden ausgetauscht, aber es fehle ein echter Kurswechsel. Die wirtschaftlichen Sorgen im Land würden wachsen, hinzu komme die Angst um die sich verschlechternde Sicherheitssituation.

Die neu in die Regierung berufenen Minister sind in politischen Kreisen altbekannt. Teilweise waren sie bereits Minister, Ratgeber des Königs oder hochrangige Diplomaten. Der neue Innenminister Ghaleb Zu'bi blickt auf die längste politische Karriere zurück. Er war zuvor schon Innenminister, Minister für Parlamentarische Angelegenheiten und Justizminister. Ayman Safadi, der neue Außenminister, war Stellvertretender Premierminister. Er unterhält gute Beziehungen zu den Golfstaaten und gilt als Kritiker Baschar Assads. Der neue Minister für die Angelegenheiten des Premierministers, Mamdouh Abbadi, war Parlamentarier im 14., 15. und 16. Abgeordnetenhaus. Hadithah Kreisha, ehemaliges Mitglied im 17. Abgeordnetenhaus, ist der neue Jugendminister und bisher Khasawneh, der ehemalige Außenminister im Kabinett Al-Mulkis und langjähriger Diplomat, wurde zum neuen Justizminister berufen. Die neuen Minister werden allesamt als konservativ eingestuft. Nach Einschätzungen politischer Analysten werden sie sich Al-Mulki gegenüber loyal verhalten. Aus dem Raster fällt lediglich der neue Bildungsminister, Omar Razzaz. Er war Manager des World Bank Lebanon Country Office und gilt als „Mann mit Vision, ein kritischer Geist mit der Fähigkeit unkonventionell zu denken“⁶. Omar Kollab, politischer Analyst der jordanischen Zeitung *Ad-Dustour* hofft, dass Razzaz „Jordaniens Bildungsstrategie ändern kann, um ein wirtschaftsbasiertes System besser zu unterstützen“⁷. Der jordanische Bildungssektor stand zuletzt im Zentrum einer aufgeheizten innenpolitischen Debatte. Die 2016 erlassenen Reformen zur Förderung säkularer Bildungsinhalte haben zu massiven Protesten und Unstimmigkeiten

⁶ Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.

⁷ Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JORDANIEN

DR. MANUEL SCHUBERT
MONA KÖHLER-SCHINDLER
IMKE HAASE

März 2017

www.kas.de/amman

zwischen moderaten und konservativen Strömungen innerhalb der Bevölkerung geführt, die bis heute andauern. Razzaz Berufung zum Bildungsminister könnte einen Politikwechsel markieren und die Neuaufnahme der Verhandlungen ermöglichen.

Ein taktischer Schachzug?

Konkrete Maßnahmen zur Wiederbelebung und Stabilisierung der jordanischen Wirtschaft wurden von der jordanischen Regierung für mehrere Jahre auf die lange Bank geschoben. Dabei hat sich die Situation mit dem Konflikt in Syrien, der wachsenden Zahl an Flüchtlingen und den massiven Öl-Preisschwankungen zusehendes verschärft. Die Umsätze im Handel und Tourismus sind eingebrochen, während der Verteidigungsetat und staatliche Subventionen beträchtlich angeschwollen sind. Dies hat die Widerstandsfähigkeit des Landes erheblich geschwächt. Die letzten Budgetveröffentlichungen zeigen, dass Jordanien immer stärker in die Abhängigkeit internationaler Hilfen gerät und weniger Spielraum für eigenständiges Handeln hat als noch vor ein paar Jahren. Als Teil eines dreijährigen Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds hat sich nun die Regierung verpflichtet, ein umfangreiches Sparpaket aufzulegen, um die Staatsschulden bis 2021 um 18 Prozentpunkte des BIP zu senken. Zahlreiche Beobachter prognostizieren Proteste der Bevölkerung gegen die daraus folgenden Sparmaßnahmen. In diesem Zusammenhang wird die Kabinettsumbildung auch als kosmetische Maßnahme bewertet. Sie sei ein taktischer Schachzug, um Aktionismus zu signalisieren, der die Bevölkerung auf die sukzessive Einführung von Steuererhöhungen und Subventionskürzungen vorzubereiten. Tatsächlich wurden am 1. Februar die Preise von Benzin, Kerosin, und Diesel zwischen drei und acht Prozent erhöht. Weitere Preis- und Steuererhöhungen werden in den nächsten Monaten erwartet.

Mit der Kabinettsumbildung verliert die Regierung zudem wichtige wirtschaftspolitische Expertise: Yusuf Mansur, ehemaliger Wirtschaftsminister, und Jawad Anani, ehemaliger Stellvertretende Premierminister für Wirtschaftsfragen und Investitionsminister,

gelten als Schlüsselfiguren für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Die neuen Minister verfügen über weitaus weniger Erfahrung in diesem Bereich. Omar Kollab ist überzeugt: „Es wäre besser für ihn [Mulki] gewesen, Minister mit verschiedenen Wirtschaftsvisionen einzustellen, denn Die Krise in Jordanien ist eine Wirtschaftskrise und er [Al-Mulki] hätte davon profitiert Minister mit wirtschaftlicher Expertise und Visionen einzustellen. Auch Jordaniens politische Herausforderungen sind das Resultat von ineffektiven, ökonomischen Strategien. Das Land braucht dringend Auslandsinvestitionen und die Regierung muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen“⁸. Oraib Al-Rantawi, Direktor des *Al Quds Center for Political Studies*, ergänzt, dass die aktuelle jordanische Wirtschaftspolitik lediglich zwei Ziele verfolge: Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen anzuziehen und den Staatshaushalt über Steuererhöhungen zu konsolidieren.⁹ Von einer auf inländisches Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Wirtschafts-, Fiskal- und Bildungspolitik könne laut Aussagen politischer Beobachter keine Rede sein.

Bedrohung durch Extremismus

Neben der angespannten wirtschaftlichen Situation zeichnet sich eine wachsende Bedrohung für die innere Sicherheit Jordaniens ab. Besorgniserregende Vorfälle im letzten Jahr, unter anderem in und um Flüchtlingslager, der Angriff auf drei Angehörige der US Special Forces und die bereits erwähnten Angriffe in Karak, haben die Zuversicht internationaler Partner in Jordaniens Sicherheitsapparat sinken lassen. Zudem gibt es Gerüchte, dass ranghohe Mitglieder des jordanischen Militärs mit Extremisten sympathisieren. Für Jordanien und seine westlichen Verbündete steht dabei einiges auf dem Spiel. Jordanien ist auf die finanzielle Hilfe der westlichen Staaten dringend angewiesen. Darüber hinaus ist Jordanien

⁸ Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.

⁹ Interview mit Oraib Al-Rantawi, Direktor des Al-Quds Center for Political Studies, geführt am 04.02.17 in Amman, Jordanien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JORDANIEN

DR. MANUEL SCHUBERT
MONA KÖHLER-SCHINDLER
IMKE HAASE

März 2017

www.kas.de/amman

Ausgangspunkt zahlreicher Militäroperationen der US-geführten Anti-IS-Koalition. Auch angesichts der sich zuspitzenden Situation in der Türkei wird Jordaniens geostrategische Bedeutung in den nächsten Jahren höchstwahrscheinlich noch weiter wachsen – unter anderem bei der Stationierung weiterer westlicher Truppen. Die Ernennung Ayman Safadis als neuer Außenminister könnte diesem Umstand Rechnung tragen. Beobachter erwarten, dass sich Safadis Ministerium enger mit dem königlichen Hof abstimmen wird und dadurch König Abdallah II stärkeren Einfluss auf das außenpolitische Tagesgeschäft Jordaniens nehmen wird¹⁰. Der Terroranschlag in Karak hatte nicht nur die Neubesetzung des Innenministeriums zur Folge. Nach dem Anschlag wurde General Atef Al-Saudi, der Chef für Öffentliche Sicherheit, entlassen, genauso wie Prediger in Moscheen landesweit, wenn sie sich weigerten, am Andachtsgebet für die Anschlagopfer teilzunehmen. Der neue Innenminister Ghaleb Zu'bi war in der Vergangenheit auch als Polizeichef tätig und bringt insofern neben politischer Erfahrung aus seiner Zeit als Innenminister auch praktische Expertise aus dem Sicherheitsapparat mit. Seine Ernennung könnte als Reaktion auf die wachsende Bedrohung durch den Terrorismus verstanden werden. Bereits in den letzten Monaten wurde eine härtere Gangart gegenüber Extremisten beobachtet. Internationale Menschenrechtsorganisationen haben in der Folge mehrfach auf Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit politischer Aktivisten aufmerksam gemacht¹¹. Andererseits steht noch immer die Umsetzung einiger, bereits 2014 angekündigter Anti-Terror-Maßnahmen aus. Der Grund dafür könnte neben fehlenden internen Ressourcen und mangelnder Kooperation zwischen den einzelnen Ressorts vor al-

lem die grundsätzliche Sorge um das öffentliche Bild Jordaniens im Westen sein.

Eine kritische Zukunftsaussicht

In den nächsten Jahren steht Jordaniens sozialer Frieden auf dem Spiel. Die Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung wächst, Teile der Bevölkerung fühlen sich systematisch benachteiligt und nicht abgeholt. Insbesondere in den armen Provinzen sehen viele Jordanier die Schuld direkt bei der Regierung. Die gute Nachricht ist: Die kritische Masse scheint noch nicht erreicht zu sein. Ein Großteil der Bevölkerung schätzt weiterhin die aktuelle Stabilität und bleibt der Regierung gegenüber loyal. „Ob die Konflikte in Syrien und im Irak, der andauernde Konflikt zwischen Israel und Palästina, oder der Krieg im Jemen – die Jordanier kennen die Instabilität der Region und wissen, dass sie in einer Oase des relativen Friedens leben“¹². Diese Einstellung liefert der jordanischen Regierung jedoch keinen Blankoscheck. „Wenn die wirtschaftliche Lage sich weiterhin verschlechtert, Preise steigen und Subventionen gestrichen werden, wird es schwieriger und schwieriger für den durchschnittlichen Jordanier, ein normales Leben zu führen – sie werden sich gegen ihre Regierung wenden“¹³.

Eines der größten Probleme Al-Mulkis ist, dass die Bevölkerung der Regierung nicht vertraut. Al-Mulki selbst war auch schon vor der Kabinettsumbildung nicht sonderlich beliebt. Ihm gelang es seit seinem Amtsbeginn nicht, eine Brücke zwischen der Regierung und der Bevölkerung zu bauen. Er hat bis dato keine ernsthaften Versuche unternommen, einen Dialog mit der Zivilgesellschaft zu initiieren. Kollab beschreibt ihn als einen „konservativen“ Führer, der das Establishment repräsentiert“ und befürchtet, dass es ihm „nicht gelingen wird, das Land in ei-

¹⁰ Alabbasi, Mamoon, „Jordan cabinet reshuffle strengthens king's control“ in: *The Arab Weekly*, 22.01.17, <http://www.thearabweekly.com/News-&-Analysis/7616/Jordan-cabinet-reshuffle-strengthens-king%E2%80%99s-control> (Zuletzt aufgerufen am 04.02.17).

¹¹ Al-Khalidi, Suleiman, „Jordan's king reshuffles cabinet amid growing security, economic challenges“, in: *Reuters*, 15.01.17, <http://www.reuters.com/article/us-jordan-government-reshuffle-idUSKBN14ZOCB> (Zuletzt aufgerufen am 04.02.17).

¹² Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.

¹³ Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JORDANIEN

DR. MANUEL SCHUBERT
MONA KÖHLER-SCHINDLER
IMKE HAASE

März 2017

www.kas.de/amman

ne bessere wirtschaftliche Lage zu führen.¹⁴“

Al-Mulki wurde vom König ernannt, um Jordanien aus der Krise zu führen. Bislang kann er jedoch weder im wirtschafts- noch im sicherheitspolitischen Bereich nennenswerte Erfolge vorweisen. Bei aller berechtigten Kritik an seinen politischen Entscheidungen ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass sein Handlungsspielraum bei außen-, verteidigungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen stark beschränkt ist. Letztlich werden die zentralen Entscheidungen des Landes vom Königlichen Hof getroffen.

Es ist an der Zeit, dass Jordanien echte Reformen für Wachstum, Beschäftigung und politische Partizipation einleitet. Die neue alte Regierung muss jetzt beweisen, dass sie den Herausforderungen Jordaniens entschlossen entgegentritt, Vertrauen schafft und den verlorenen Teilen der Bevölkerung wieder Perspektiven aufzeigt. Nur so wird sich Jordanien in den nächsten Jahren gegen wachsende Armut und Terrorismus behaupten können. Die internationale Gemeinschaft wird Jordanien dabei als verlässlicher Partner zur Seite stehen. Doch die Zeit läuft.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung
Internationale Zusammenarbeit

¹⁴ Interview mit Omar Kollab, politischer Analyst bei Ad-Dustour, geführt am 31.01.17 in Amman, Jordanien.