

Jordanien als regionaler Vermittler? Pragmatischer Akteur inmitten regionaler Umwälzungen Konferenz in Amman

Jordanien befindet sich als Anker der Stabilität und als bedeutender Partner des Westens inmitten einer von Konflikten gezeichneten Region. Welchen Verlauf nehmen die Konflikte und welche Auswirkungen ergeben sich hieraus für die Zukunft der jordanischen Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten? Welche Rolle kann Jordanien künftig in der Region einnehmen?

Um diese Fragen zu diskutieren lud das KAS Auslandsbüro Jordanien gemeinsam mit dem „Al-Quds Center for Political Studies“ zu einer Regionalkonferenz mit dem Titel „Jordan in a Changing Regional Environment“ ein. Die Konferenz fand unter der Schirmherrschaft des jordanischen Premierministers Hani Al-Mulki vom 4. bis zum 6. November in Amman statt. Hochrangige Vertreter aus Jordanien, Syrien, dem Irak, den palästinensischen Gebieten, Israel, Saudi-Arabien, Kuwait, Iran und der Türkei nahmen an der Veranstaltung teil – darunter gegenwärtige und ehemalige Minister, Parlamentarier sowie Berater hochrangiger Politiker. Geladene Gäste waren ebenso Experten aus Russland, den USA und der EU.

Die Syrien-Krise und die Zukunft der jordanisch-syrischen Beziehungen

Bei den Konferenzteilnehmern herrschte die allgemeine Überzeugung, dass sich die Syrien-Krise ihrer „finalen Phase“ nähert. Die jüngst errichteten Deeskalationszonen wurden von allen Diskussionssteilnehmern klar begrüßt, die Redner stimmten jedoch auch darin überein, dass substantielle Herausforderungen – auch in der post-IS-Phase – weiterhin im Land bestehen bleiben werden.

So sei problematisch, dass das syrische Regime nicht ausreichend auf Forderungen nach politischen Reformen reagiere und gleichzeitig die Opposition unfähig sei, ihre Reihen und Visionen zu eisen.

Darüber hinaus betonten die Teilnehmer, dass der IS zwar militärisch deutlich zurückgedrängt worden sei, er aber dennoch weiterhin als Sicherheitsherausforderung in Syrien bestehen bleiben werde. Auch die Bedrohung durch die Al-Nusra-Front bleibe weiterhin stark, insbesondere in Idlib, Quneitra und Daraa. Der Kampf gegen den Terrorismus habe in Syrien somit noch kein Ende gefunden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

November, 2017

DR. ANNETTE RANKO
HALA ABU GHAZALEH

www.kas.de/amman

Sobald die Herausforderung des IS überwunden sei, würde sich – so lautete der Konsens unter den Rednern – die Kurdenfrage stellen. Sowohl die Opposition, das syrische Regime, die Türkei und Iran setzten sich kurdischen Autonomiebestrebungen entgegen. Das syrische Regime werde eine autonome kurdische Region gemäß des irakischen Modells nicht akzeptieren, daher bestehe die Möglichkeit künftiger Zusammenstöße zwischen den Kurden und dem Regime in Deir ez-Zor, Raqqa und im Nordosten der Region Badia, falls die Interessenskonflikte nicht durch Verhandlungen beigelegt werden würden.

Bezüglich der Erreichung einer Lösung der Syrien-Krise werteten die Diskussionsteilnehmer die Astana-Gespräche positiv und betrachteten sie als Ergänzung zu den Genfer Syrien-Gesprächen. Sie setzten ihre Hoffnungen ebenfalls auf die kommenden Gespräche in Sotschi. Die größten Hoffnungen verbanden sie allerdings mit einem russisch-amerikanischen Übereinkommen, um die Krise zu lösen. Kritisch wurde hingegen insbesondere die Rolle Israels gesehen, von der die Redner befürchteten, dass sie eine Lösung der Syrien-Krise komplizierter gestalten könnte. Israel lehnt eine Präsenz des Iran in Syrien ab und möchte die Gebiete im Süden Syriens sichern. Diesbezüglich unterhalte, Konferenzteilnehmern zufolge, das Land Beziehungen mit der Al-Nusra Front, die in diesem Gebiet zugegen sei. Dies sei demnach Grund zur Besorgnis für vielzählige Akteure, einschließlich Jordanien.

In Bezug auf die jordanische Rolle im Syrien-Konflikt gab es unter den Diskussionsteilnehmern eine grundlegende Wertschätzung für die Haltung Jordaniens über die letzten Jahre hinweg. Positiv bewertet wurde, dass das Land im Gegensatz zu den Golfstaaten und der Türkei nicht auf ein militärisch erzieltes Ergebnis und nicht auf ein zwangsläufiges Ende des Assad-Regimes gesetzt habe.

Die jordanischen Teilnehmer betonten, dass Jordanien derzeit vier zentrale Interessen in Syrien habe: (i) zu verhindern, dass Terroristen das jordanische Hoheitsgebiet erreichen; (ii) pro-iranische Milizen von seinen Grenzen fern zu halten; (iii) die Flüchtlinge oder einen Teil von ihnen in die Gebiete im südlichen Syrien, aus denen sie kamen, zurückzuführen; (iv) die syrisch-jordanischen Grenzübergänge wieder zu öffnen, um Personen- und Güterverkehr von und nach Syrien, und durch Syrien in den Libanon, die Türkei und die Europäische Union wiederaufzunehmen. Die Redner betonten, dass dies für Jordanien jedoch nur dann möglich sei, wenn es eine offizielle und militärische Präsenz der syrischen Regierung auf der syrischen Seite der Grenze gebe, da Jordanien es ablehne, mit Milizen und bewaffneten Gruppen zu kooperieren.

Im Publikum wurden Aufrufe laut, dass Jordanien seine diplomatischen Bemühungen verstärken müsse, um die Öffnung von Grenzübergängen und die Wiederaufnahme des Handels zu beschleunigen. Jedoch herrschte die allgemeine Überzeugung, dass Jordanien nur einen sehr begrenz-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

November, 2017

DR. ANNETTE RANKO
HALA ABU GHAZALEH

www.kas.de/amman

ten Einfluss auf die Beilegung der Syrien-Krise habe und die Lösung der Krise in den Händen anderer Akteure liege.

Der Irak nach dem IS und die Zukunft der jordanisch-irakischen Beziehungen

Obwohl der IS jüngst erhebliche Rückschläge auf irakischem Territorium erfahren hat, erwarten die Konferenzteilnehmer, dass er bis auf weiteres eine Sicherheitsbedrohung im Irak bleiben wird, insbesondere, da er immer noch vielzählige Zellen in unterschiedlichen Teilen des Landes vorweist.

Dennoch verwiesen die Redner darauf, dass auch positive Entwicklungen im Kontext des Kriegs gegen den IS im Irak zu beobachten sind: (i) das wachsende Gefühl einer irakischen nationalen Identität, insbesondere innerhalb des arabischen Teils der Bevölkerung, sunnitisch wie schiitisch gleichermaßen; (ii) das Aufkommen einer irakischen bürgerlichen Jugendbewegung, die Korruption und die Schwäche öffentlicher Dienstleistungen kritisiert; (iii) die Bildung von Wahlallianzen, über die unterschiedlichen Denominationen im Irak hinweg; (iv) die zunehmende Offenheit schiitischer Akteure und Gruppierungen gegenüber der arabischen (meist sunnitisch geprägten) Nachbarregion.

Laut den Diskussionsteilnehmern werde der Irak sich jedoch auch nach der Besiegung des IS einer Vielzahl von Herausforderungen gegenüber sehen. Sollte das Land

es nicht schaffen, mit diesen erfolgreich umzugehen, werde es von einer Wiedererstarkung des IS bedroht sein, oder auch von einer „extremere“ und sogar blutigeren Version des IS. Zu diesen Herausforderungen zählten: (i) die Kurdenfrage; (ii) eine Neuüberdenkung des politischen Prozesses und Regimes, denn diese müssen für die verschiedenen sozialen, religiösen und politischen Gruppen im Irak gleichermaßen akzeptabel werden; (iii) die Präsenz bewaffneter Milizen und insbesondere der „Volksmobilisierungskräfte“ (al-Hashd al-Sha’abi); (iv) Korruption und die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen.

Jordanien hat zwar Beziehungen zu den verschiedenen irakischen politischen und sozialen Segmenten und Gruppierungen aufgebaut, aber der Verbesserung der Beziehungen zwischen Bagdad und Amman stünden – gemäß den Konferenzteilnehmern – dennoch folgende zentrale Hindernisse entgegen: Erstens nannten die Teilnehmer die Präsenz einer „anti-jordanischen Lobby“, die innerhalb der irakischen Regierung und dem Parlament einflussreich sei und die dem Iran nahe stehe. Zweitens wurde die schwach ausgeprägte Fähigkeit der irakischen Regierung genannt, Sicherheit in den westlichen Governoraten und auf der internationalen Fernstraße zwischen Amman und Bagdad zu gewährleisten. Drittens nannten die Redner die exzellenten Verbindungen Bagdads zum Iran als besonderes Hindernis. Denn solange diese bestehen blieben, könne Jordanien seine Beziehungen zu Bagdad nicht erheblich verbessern, da dies Jordaniens Bezie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

November, 2017

DR. ANNETTE RANKO
HALA ABU GHAZALEH

www.kas.de/amman

hungen zu mindestens zwei seiner Hauptverbündeten gefährde: zu Saudi-Arabien und den USA. Dennoch, so betonten die Redner, habe Jordanien prinzipiell ein Interesse an der Verbesserung seiner Beziehungen zum Irak, da Jordanien bedeutende strategische und ökonomische Interessen im Irak habe – bspw. die Errichtung einer Öl-Pipeline von Basra nach Aqaba, den Wiedereintritt in den für Jordanien traditionell essentiellen irakischen Markt oder eine (wirtschaftliche) Beteiligung am Wiederaufbau des Landes.

Der israelisch-palästinensische Konflikt und Jordanien

Unter den arabischen Konferenzteilnehmern herrschte ein tiefer Pessimismus was die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung angeht. Als Grund führten die Redner einen wachsenden Einfluss ultrareligiöser und -nationalistischer Kräfte in Israel und deren wachsende Nähe zu den USA unter Trump an. Die Teilnehmer äußerten insbesondere starke Bedenken in Bezug auf Donald Trumps angekündigten „Deal des Jahrhunderts“, von dem sie befürchten, dass er eine Normalisierung der arabisch-israelischen Beziehungen umfassen könnte, die – entgegengesetzt zu dem, was in der arabischen Friedensinitiative vorgesehen ist – mit einer Marginalisierung der „palästinensischen Frage“ einhergehen könnte.

Die palästinensischen Redner kritisierten Jordanien dafür, dass es sich nicht als Vermittler im Kontext der Verhandlungen zum Versöhnungsabkommen zwischen

Hamas und Fatah etabliert habe und dadurch anderen arabischen Akteuren (bspw. Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten) die Möglichkeit gegeben habe, diesen Platz einzunehmen und auf innerpalästinensische Angelegenheiten Einfluss zu nehmen. Jordanien wurde dazu aufgerufen, einen „Plan B“ für den israelisch-palästinensischen Konflikt zu entwickeln, da die Chancen für eine Zwei-Staaten-Lösung am Schwinden seien. In dem Kontext wiesen jordanische Konferenzteilnehmer darauf hin, dass sich die jordanisch-israelischen Beziehungen derzeit auf ihrem Tiefpunkt seit dem Abschluss des gemeinsamen Friedensvertrags im Jahr 1994 befänden und sich Jordanien daher auf politische Konfrontationen mit Israel einzustellen habe.¹

Jordaniens Beziehungen mit den Staaten des Golfkooperationsrats

Die Redner aus Saudi-Arabien und Kuwait betonten, dass die Golfstaaten durch die sinkenden Öleinnahmen erheblichen Heraus-

¹ Im Juli 2017 kamen zwei Jordanier auf israelischem Botschaftsgelände in Amman durch einen israelischen Wachmann zu Tode. Zuvor hatte einer der beiden Jordanier den Wachmann mit einem Schraubenzieher angegriffen. Das Botschaftspersonal ist seither aus Jordanien abgezogen. Dem Vorfall war der Streit um Zugang zum Tempelberg vorausgegangen. Siehe dazu auch den Länderbericht „Die Tempelbergkrise im Rückblick“ von Michael Borchard und Joachim Rother, August 2017. Online abrufbar unter: <http://www.kas.de/israel/de/publications/49913/>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

November, 2017

DR. ANNETTE RANKO
HALA ABU GHAZALEH

www.kas.de/amman

forderungen gegenüber stünden. Damit einhergehend wandle sich die Unterstützung der Golfstaaten für ressourcenarme arabische Länder wie Jordanien von Hilfszahlungen und Krediten hin zu mehr Direktinvestitionen. Dies verursache jedoch ein Gefühl der Frustration in den ressourcenarmen Ländern.

Die Konferenzteilnehmer wiesen darauf hin, dass die Golfstaaten und Jordanien durch etwa eine Million gut ausgebildeter jordanischer Gastarbeiter im Golf verbunden seien und dass daher jegliche politischen und ökonomischen Veränderungen in den Golfstaaten direkten Einfluss auf Jordanien hätten. Jordanische Redner äußerten die Sorge, dass die Rücküberweisungen der Gastarbeiter in der Zukunft abnehmen werden und riefen zu einer Diversifizierung der Einnahmequellen der Golfstaaten auf. In diesem Sinne hießen sie beispielsweise die in der saudischen „Vision 2030“ vorgestellten ökonomischen Reformideen gut.

Darüber hinaus wurden mögliche Auswirkungen der Katarkrise diskutiert. Jordanische Vertreter erklärten, dass Jordanien stets versuche, als rationaler und neutraler Akteur in der Region zu agieren. Aus diesem Grunde wolle sich Jordanien auch keiner der gegenwärtigen regionalen Achsen und Lager zuordnen lassen: weder der Achse, die sich von Ägypten über Saudi-Arabien in die Vereinigten Arabischen Emirate erstreckt, noch der Achse, die sich von Iran über Irak und Syrien in den Südbanon erstreckt, noch dem Lager von einigen Muslimbrüder-

Gruppierungen und deren Unterstützern Katar und Türkei.

Die Zukunft von Jordaniens Beziehungen mit dem Iran und der Türkei

Die arabischen Konferenzteilnehmer kritisierten ausnahmslos Irans Außenpolitik in der arabischen Welt und bezeichneten diese als expansionistisch. Dennoch rief der jordanische Redner zu einer begrenzten Normalisierung der jordanischen-iranischen Beziehungen aus pragmatischen Erwägungen auf: (i) aus ökonomischen Gründen, um Handel mit dem Iran zu fördern und (ii) da eine minimale Form der Normalisierung der Beziehungen mit dem Iran eine notwendige Voraussetzung für Jordanien sei, wenn es seine Beziehungen mit Damaskus und Bagdad entwickeln und sich dort letztendlich auch Marktzugänge sichern wolle.

Die jordanischen Konferenzteilnehmer riefen ebenfalls zu einer Verbesserung der jordanisch-türkischen Beziehungen auf, appellierten jedoch gleichzeitig an die Türkei, ihre Unterstützung für islamistische Gruppen in der Region zu beenden und ihre konfrontative Haltung gegenüber Ländern wie Ägypten aufzugeben. Der türkische Sprecher, ein ehemaliger stellvertretender Premierminister unter Erdogan, legte seinerseits dar, dass die Türkei ein Vorbild für Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung für die Region biete. Die Staaten der MENA-Region könnten eine ähnliche Gemeinschaft wie die der Europäischen Union etablieren, die sich auf Frie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

November, 2017

DR. ANNETTE RANKO
HALA ABU GHAZALEH

www.kas.de/amman

den, Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung gründet. Die Türkei könnte hierbei führender Akteur sein.

Fazit und Ausblick: Jordaniens außenpolitische Rolle in der Region

Erklärtes Ziel jordanischer Staatsvertreter ist es, Jordanien als den rationalsten außenpolitischen Akteur in der Region und als neutrale Kraft zu gerieren, die selbst nicht der regionalen Lagerbildung zuzuordnen ist. So betont Jordanien, keinem der drei gegenwärtigen Lager im Nahen und Mittleren Osten zugehörig zu sein: nicht dem ägyptisch-saudisch-emiratischen Lager, nicht dem iranisch-syrisch-südlibanesischen Lager und nicht dem von der Türkei und Katar getragenen pro-Muslimbrüder-Lager. Jordanien möchte ausgewogene Beziehungen zu allen Staaten der Region unterhalten. Pragmatische Erwägungen und das Bewusstsein darüber, wie eng Jordaniens wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen mit denen seiner Nachbarländer verbunden sind, sind dabei tragende Elemente. Aus derselben Logik heraus bleibt Jordanien aber auch in seiner Außenpolitik gewissen Grundparametern verhaftet: Als ressourcenarmes Land ist Jordanien auf externe Unterstützung angewiesen. Größte Geber sind die USA und Saudi-Arabien. Über deren außenpolitische Interessen wird sich Jordanien zumindest nicht radikal hinweg setzen können.

Dennoch schafft der gemäßigte und stets auf Ausgewogenheit bedachte Ansatz jordanischer Außenpolitik die Grundvoraussetzungen dafür, dass das Land als glaubwürdiger Mediator in regionalen Konflikten auftreten kann. Dies macht Jordanien insbesondere im Kontext der sich zuspitzenden saudisch-iranischen Konkurrenz auch weiterhin zu einem bedeutenden Partner Deutschlands und der EU im Nahen und Mittleren Osten.