



Jordanien nach den Wahlen

Des Königs neue Kleider?

ANJA WEHLER-SCHÖCK

Januar 2013

- Die Wahlen hatten sich im Vorfeld zu einer Art Referendum über die Ernsthaftigkeit der politischen Reformbemühungen König Abdullahs entwickelt. Die befürchtete Blamage ist jedoch ausgeblieben.
- Die Muslimbrüder und andere Oppositionsgruppen haben die Wahlen aufgrund der ausgebliebenen politischen Reformen und des diskriminierenden Wahlsystems boykottiert.
- Das neu gewählte Parlament unterscheidet sich strukturell nur minimal von seinen Vorgängern.
- Die Mehrheit der Jordanier/innen sieht kaum Hoffnung, dass es in der kommenden Legislaturperiode zu entscheidenden Reformen kommen wird.
- Ausschlaggebend für die Stabilität des Regimes in Jordanien wird sein, ob sich Parlament und Regierung den erheblichen sozioökonomischen Herausforderungen Jordaniens stellen.

Nur gut zwei Jahre nach den letzten Parlamentswahlen sind die Jordanier/innen am 23. Januar 2013 wieder an die Urnen gegangen, um die Abgeordneten der 17. Legislatur zu wählen. Um dem wachsenden Unmut der Bevölkerung über fehlende politische Reformen etwas entgegenzusetzen, hatte König Abdullah II. im vergangenen Juli vorgezogene Wahlen angekündigt. Nachdem Jordanien im Herbst 2012 die bislang weitreichendsten Proteste und Ausschreitungen seit Beginn des »Arabischen Frühlings« erlebt hatte, hatten sich die Wahlen zu einer Art Referendum über die Ernsthaftigkeit der politischen Reformbemühungen des Königs entwickelt.

Die Wahlen sind für den König glimpflich abgelaufen. Die von der unabhängigen Wahlkommission bekanntgegebene Wahlbeteiligung von 56,5 Prozent aller registrierten Wähler/innen ist sogar leicht höher als die der letzten Wahlen 2010. Doch die Dominanz der »üblichen Verdächtigen« im neuen Parlament und die nicht abreißende Debatte über Wahlbetrugsfälle führen in der Bevölkerung zu großer Frustration. Viele befürchten, dass in Jordanien derzeit lediglich die Ruhe vor dem Sturm herrscht und es nur eine Frage der Zeit ist, bis es wieder zu heftigen Protesten kommt.

Fehler im System

Seit langem ertönt in Jordanien der Ruf nach einer grundlegenden Reform des Wahlsystems. Wiederholt hatte der König zugesagt, sich dieser Herausforderung zu stellen. Im Juni 2012 verabschiedete das Parlament eine Änderung des Wahlgesetzes – allerdings ohne die problematischen Punkte tatsächlich anzugehen.

Ein Stein des Anstoßes ist der Zuschnitt der jordanischen Wahlkreise, der die Bevölkerungsdichte außer Acht lässt. Die spärlich besiedelten Stammesgegenden, in denen die konservativen Königsloyalisten besonders stark vertreten sind, werden gegenüber den einwohnerreichen Städten, wo der Großteil der palästinensischstämmigen Jordanier/innen lebt, bevorzugt. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die königstreuen Stammesvertreter im Parlament stets über eine stabile Mehrheit verfügen. Der Stimmengewinn durch Islamisten, deren Hochburgen in den Städten liegen, wird gleichzeitig stark eingeschränkt.

Weiterhin ist das Wahlsystem geprägt durch den »*single non-transferable vote*«. Bislang besaßen die Wähler/innen nur eine Stimme, mit der sie einen Direktkandidaten/eine Direktkandidatin wählen konnten. Durch dieses Verfahren wurde der Einfluss von Parteien im Parlament, namentlich der *Islamic Action Front*, dem politischen Arm der Muslimbrüder in Jordanien, sehr gering gehalten.

Parteien sind im politischen System Jordaniens bislang weitgehend bedeutungslos. Die *Islamic Action Front* ist die einzige Partei mit einem professionell organisierten Parteiapparat und einer nennenswerten Mitgliederbasis. Im Parlament existieren keine stabilen Fraktionen. Die Abgeordneten schließen sich ad hoc zu themenbezogenen Allianzen zusammen, die selten von Dauer sind.

Das Wahlverhalten der Jordanier/innen orientiert sich hauptsächlich an Stammeszugehörigkeit und persönlichen Kontakten. Programmatische Aspekte spielen eine untergeordnete Rolle. Der/die Abgeordnete wird als »*service provider*« für seinen Wahlkreis empfunden. Bei der Wahlentscheidung schwingt nicht selten die Frage mit »Was bekomme ich für meine Stimme?«. Dass dies oftmals sogar wörtlich zu nehmen ist, zeigt das immer wiederkehrende Phänomen des Stimmenkaufs durch manche Kandidaten.

Die neue Zweitstimme

Die jordanischen Muslimbrüder drängen seit vielen Jahren auf Reform des Wahlsystems, das gegenwärtig ihre politische Einflussnahme erheblich einschränkt. Unter Verweis auf ihre systematische Marginalisierung im politischen System Jordaniens boykottierten die Muslimbrüder bereits 2010 die Parlamentswahlen. Als die im vergangenen Juni verabschiedete Änderung des Wahlgesetzes nicht die erhofften Fortschritte brachte, entschieden die Muslimbrüder auch die diesjährigen Wahlen zu boykottieren.

Nicht nur die Muslimbrüder, auch andere pro-demokratische Reformkräfte empfanden halbherzige Überarbeitung des Wahlgesetzes als herbe Enttäuschung. Zwar wurde eine Zweitstimme zur Wahl nationaler Listen eingeführt – jedoch wurden diesen Listen lediglich 27 der 150 Parlamentssitze zugeteilt. Dies bedeutete, dass die

überwältigende Mehrheit der Sitze – 82 Prozent – weiterhin in der Hand von Direktkandidaten blieb und sich am System im Wesentlichen nichts änderte.

Nach der Ankündigung König Abdullahs im Juli 2012, in einigen Monaten vorgezogene Wahlen abzuhalten, rief die *National Front for Reform* – ein Zusammenschluss reformorientierter Gruppen, darunter die *Islamic Action Front* – zum Boykott auf. Frustration über die halbherzigen Reformversuche zeichnete sich bereits während des Registrierungsprozesses für Wähler/innen im vergangenen Sommer ab. In der Bevölkerung bestand wenig Interesse, sich für die Wahlen registrieren zu lassen. Da eine niedrige Registrierungsquote für König Abdullah jedoch eine Blamage bedeutet hätte, verlängerte die Unabhängige Wahlkommission zweimal den Registrierungszeitraum. Darüber hinaus kam es zu zahlreichen unfreiwilligen Registrierungen: Beispielsweise wurden manchen Personen bei Behördengängen ungefragt die Wahlkarten für sämtliche Familienmitglieder ausgehändigt. Auf diese Weise wurde schließlich eine Registrierungsquote von 70 Prozent aller Wahlberechtigten erreicht.

Dies änderte jedoch nichts daran, dass die meisten Jordanier/innen kaum Chancen für ein neues reformorientiertes Parlament sahen und die Motivation zu wählen entsprechend niedrig war. Daher ist es durchaus erstaunlich, dass die Wahlbeteiligung am 23. Januar doch nicht so niedrig wie ursprünglich erwartet ausgefallen ist. Die von der Unabhängigen Wahlkommission verkündeten 56,5 Prozent beziehen sich zwar nur auf die registrierten Wähler/innen, aber auch die bereinigte Wahlbeteiligung von 40 Prozent liegt noch über dem, was viele zunächst befürchtet hatten. Es ist allerdings davon auszugehen, dass eine nicht unerhebliche Zahl ungültiger Stimmzettel abgegeben wurde, durch die Wähler/innen ihre grundsätzliche Unterstützung für Wahlen, aber auch ihre Ablehnung des gegenwärtigen Wahlsystems zum Ausdruck bringen wollten.

Teilerfolg oder Betrugsskandal?

In allen Bereichen des öffentlichen Lebens ist in Jordanien Korruption zu verzeichnen. Die Maßnahmen, die in den letzten beiden Jahren zur Korruptionsbekämpfung ergriffen wurden, sind als eher symbolisch zu werten. Gleiches gilt für die Verfolgung einzelner Wahlbetrugsfälle durch die jordanischen Behörden im Vorfeld der Wahlen. Zwar wurden wenige Tage vor der Wahl drei

Kandidaten u. a. wegen des Vorwurfs von Stimmenkauf festgenommen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es sich hierbei keineswegs um Einzelfälle gehandelt hat, sondern Stimmenkauf bei vielen Kandidaten gängige Praxis ist. Ebenso verwunderlich wie bedauerlich ist es, dass es zwei der inzwischen auf Kautions wieder freigelassenen Verdächtigen gelungen ist, ins Parlament einzuziehen.

Internationale Wahlbeobachtungsmissionen wie beispielsweise die der EU verwiesen auf einige Unregelmäßigkeiten, gaben insgesamt jedoch weitgehend positive Einschätzungen zum Ablauf der Wahlen ab. Insbesondere im Vergleich zu den Wahlen von 2007 und 2010 seien diese Wahlen als Fortschritt zu werten. Als bedeutsame Entwicklung wurde vor allem auch die Arbeit der neu eingerichteten Unabhängigen Wahlkommission genannt, die 2013 erstmalig für die Durchführung der Wahlen verantwortlich war.

Jordanische Beobachtergruppen äußerten dagegen erhebliche Kritik am Verlauf der Wahlen. RASED und die *Integrity Coalition*, zwei Wahlbeobachtungsinitiativen jordanischer NGOs, berichteten von gravierenden Verstößen, u. a. gegen Wahlgeheimnis und -freiheit, sowie von Fehlern bzw. Manipulation beim Auszählen. Insbesondere am frühen Abend des Wahltags hätten sich die Unregelmäßigkeiten gehäuft als versucht worden sei, noch möglichst viele Wähler/innen zur Abstimmung zu bringen, und die Unabhängige Wahlkommission die Öffnungszeiten der Wahllokale verlängert hatte. Zu beobachten war auch, dass vor und teilweise sogar in den Wahllokalen noch massiv Werbung für Kandidaten gemacht wurde.

Das exakte Ausmaß von Betrug und Manipulation bei den Wahlen kann jedoch – ohne diese Verstöße banalisieren zu wollen – als zweitrangig erachtet werden. Auch wenn vereinzelt Fortschritte zu verzeichnen waren, haben die Wahlen erneut die systemimmanenten Schwächen zu Tage gebracht, die der Demokratisierung in Jordanien im Wege stehen: Zum einen besteht das Wahlsystem in seinen diskriminierenden Grundzügen fort. Zum anderen gelingt es »Insidern« – darunter hohe Beamte und Geheimdienstangehörige – nach wie vor auf Prozesse wie die Wahlen Einfluss zu nehmen. Solange an diesen beiden Stellen keine entscheidenden Veränderungen erfolgen, werden faire und freie Wahlen in Jordanien nicht möglich sein.

Same old, same old

Der Ausgang der Wahlen war somit weitestgehend vorhersehbar. Obwohl etliche neue Abgeordnete ins Parlament einziehen konnten, unterscheidet sich das neue Parlament strukturell nur geringfügig von der Vorgängerlegislatur. Einflussreiche Einzelpersonen, insbesondere Angehörige bekannter Politikerdynastien wie z. B. Majali und Tarawneh, konservative Stammesvertreter und reiche Geschäftsleute, geben nach wie vor den Ton an.

Die 27 für nationale Listen bestimmten Sitze verteilen sich auf insgesamt 22 verschiedene Listen. Keine der Listen konnte mehr als drei Sitze gewinnen, die meisten erhielten nur einen einzigen. Die Mehrheit der 61 angetretenen Listen wird über den Wahltag hinaus keinen Fortbestand haben. Dies zeigt, wie weit Jordanien derzeit noch von der Entwicklung stabiler politischer Parteien entfernt ist.

Für Überraschung sorgte die Islamistische Zentrums-partei *al-Wasat al-Islami*, die sich als einzige drei Listenplätze sichern konnte und der darüber hinaus 14 gewählte Direktkandidaten angehören. In einem Parlament, das überwiegend aus Einzelkandidat/innen besteht, ist sie somit zunächst die stärkste Fraktion. Hierin ist eine strategische Chance zu sehen, innerhalb des Parlaments ein islamistisches Gegengewicht zu den Muslimbrüdern zu schaffen. Die Partei hat bereits Anspruch auf den Parlamentssprecherposten sowie Regierungsposten erhoben.

Eine kleine Sensation gelang auch Rula Hroub, einer liberalen Fernsehmoderatorin, deren neu gegründete Liste *Stronger Jordan* auf Anhieb zwei Sitze gewann und damit sogar etablierte Gruppen wie die *Jordanian National Front* abhängte. In bescheidenem Umfang sind die Wahlen als Fortschritt für Frauen zu werten. Neben Rula Hroub gelang es noch zwei weiteren Kandidatinnen außerhalb der Quote ins Parlament einzuziehen. Im kommenden Parlament sind mit den 15 Quotensitzen daher insgesamt 18 Frauen vertreten (12 Prozent).

Aktivisten der Protestbewegung Herak sind nicht im Parlament vertreten. Viele derjenigen, die im vergangenen Jahr im Rahmen des Herak auf die Straße gegangen waren, hatten für sich eine aktive Beteiligung an den Wahlen ausgeschlossen. Lediglich die von Alaa al-Fazah angeführte »Söhne der Bauern«-Liste versammelte einige Kandidaten aus den Reihen der Aktivisten. Die Liste konnte jedoch keinen Sitz gewinnen.

Die Qual der Wahl

Gegenwärtig bemühen sich die Abgeordneten strategische Blöcke zu bilden, mit dem Ziel ihre Kandidaten bei der Besetzung wichtiger Posten wie dem des Premierministers und des vom Parlament gewählten Parlamentssprechers durchzusetzen. Im Zuge seines Reformdiskurses hatte König Abdullah angekündigt, den Premierminister erst nach Konsultation mit der stärksten Gruppe im Parlament zu ernennen.

Beispielsweise versuchen die ehemaligen Parlaments-sprecher und konservativen Stammesvertreter Abdul Hadi Majali und Abdul Karim Dughmi jeweils Unterstützer hinter sich zu vereinen. Ihre Wahl würde jedoch nur dazu beitragen, die bisherigen Strukturen zu zementieren. Die islamistische *wasat*-Partei will ihren Generalsekretär Mohammed Haj ins Rennen um den Sprecherposten schicken und ihren Parteivorsitzenden Marwan Faouri als Premier vorschlagen. Unter dem Namen Demokratische Versammlung hat sich auch ein Block neuer linksliberaler, reformorientierter Parlamentarier/innen gebildet, dessen Einfluss derzeit jedoch noch nicht abzuschätzen ist.

König Abdullah bietet sich derzeit die Chance, durch geschickte Ernennungen für Kabinettposten sowohl liberale Oppositionelle als auch moderate Islamisten einzubinden. Erstere könnten wichtige Impulse bei der Umsetzung der Reformbestrebungen des Königs liefern. Die Stärkung von Vertreter/innen der islamistischen *wasat*-Partei könnte dazu beitragen, den Einfluss der im Parlament nicht vertretenen Muslimbrüder zu schwächen. Die Spaltungsprozesse, die sich innerhalb der jordanischen Muslimbruderschaft bereits andeuten, könnten hierdurch an Momentum gewinnen.

Die Ruhe vor dem Sturm?

Die Mehrheit der Jordanier/innen sieht jedoch kaum Hoffnung, dass es in der kommenden Legislaturperiode zu entscheidenden Reformen kommen wird. Die Ernennung von Fayez Tarawneh zum Leiter des Königlichen Hofes hat vielen Jordanier/innen einen zusätzlichen Dämpfer versetzt. Die Auswahl des konservativen »Reformbremsers« für diese einflussreiche Position ist für die meisten ein weiteres Indiz, dass es in der kommenden Legislatur nicht zu nennenswerten Veränderungen kommen wird.



Die Meinungen darüber, wie sich die Lage nach den Wahlen in Jordanien entwickeln wird, gehen stark auseinander. Während manche überzeugt sind, dass das Regime kurz vor dem Kollaps steht, sind sich andere sicher, dass alles beim alten bleibt. Entscheidend wird sein, ob sich Parlament und Regierung den sozioökonomischen Herausforderungen Jordaniens – den steigende Lebenshaltungskosten, der zunehmenden Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen durch Armut und Arbeitslosigkeit, der Korruption und der Verteilungsungerechtigkeit – stellen.

Auch wenn die Protestbewegung Herak derzeit ihr Momentum verloren hat, ist davon auszugehen, dass die Proteste wieder aufflammen werden, sobald es einen konkreten Anlass gibt. Dieser könnte bereits in einer

unpopulären Entscheidung bei der Besetzung der Parlamentssprecher- und Premierministerposten bestehen. Mit Sicherheit wird es jedoch der Fall sein, wenn es zu den nächsten Preiserhöhungen kommt, die in den Bereichen Strom, Wasser und Treibstoff bereits in wenigen Wochen zu erwarten sind.

Ahmed Obeidat, der ehemalige Premierminister und Geheimdienstchef, und die von ihm geführte Oppositionsbewegung *National Front for Reform* werden dann ebenfalls wieder aus der Versenkung auftauchen. Die Muslimbrüder, die bereits unmittelbar nach den Wahlen zu Demonstrationen gegen das neue Parlament aufgerufen hatten, werden aus der Sorge der Menschen angesichts der sich verschlechternden Lebensbedingungen ebenfalls Profit zu schlagen wissen.



Über die Autorin

Anja Wehler-Schöck ist die Leiterin des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Amman mit Zuständigkeit für Jordanien und den Irak.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Friedrich-Ebert-Stiftung Jordanien & Irak
P.O. Box 941876 | Amman 11194 | Jordanien

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: +962-6-568-0801 | Fax: +962-6-569-6478
<http://www.fes-jordan.org>

Bestellungen/Kontakt:
Simone.Doebbelin@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-466-2