

# Jordanien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,8 / Marktwirtschaft: 2,7)		<b>4,5</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>4,2</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	5,2 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	19 % <sup>b</sup>		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	3.870	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	0 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	13,9 % (1998)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	3,8 %		<b>HDI</b>	0,743	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	k. A.		<b>UN-Education Index</b>	0,86	
			<b>Gini-Index</b>	36,4 (1997)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. b) (f) Die Zahl der 824 734 Wähler repräsentiert 56 % der Inhaber von Wahlkarten, 45 % der registrierten Wähler und nur 19% der wahlberechtigten Bevölkerung; Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.</small>					

## 1. Einleitung

Jordanien hat den Weg der marktwirtschaftlichen Transformation und der politischen Öffnung begonnen, lange bevor die Worte von Demokratisierung und Regimewechsel im Nahen Osten in Umlauf kamen. Trotz des Stagnierens und teilweise eines Rückschritts der Demokratisierung vermag Amman damit auf dem internationalen Parkett auf eine gewisse Tradition in Richtung rationaler Gestaltung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hinzuweisen. Wirtschaftliche Reform und politischer Wandel stehen dabei in dienender Funktion zum strategischen Ziel des Erhaltens der überkommenen Ordnung; weder Regimewandel und schon gar nicht Regimewechsel sind mit der wirtschaftlichen Strukturanpassung und der Weitung des politischen Feldes intendiert.

Die Monarchie war und bleibt in Jordanien ein einigendes Band für Transjordania, Palästinenser, jedoch auch für Tscherkessen und Tschetschenen, die im 19. Jahrhundert aus dem Kaukasus eingewandert waren. Der König symbolisiert die politische Herrschaft; damit diese legitim ist, muss sein Staat in der Lage sein, Leistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Die Wirtschaftskrise der späten 80er Jahre hat die traditionell funktionstüchtige Mischung aus Rentierstaat und Klientelismus stark unterminiert; eine gewisse politische Öffnung war deshalb unumgänglich, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens für eine tief greifende Strukturanpassung herzustellen.

Die Lage Jordaniens zwischen den zwei Krisengebieten Israel/Palästina und Irak ist seitens der Regierung aber regelmäßig dazu benutzt worden, die politische Öffnung immer wieder deutlich zu begrenzen – mit dem Hinweis auf von dort drohende Herausforderungen für die Stabilität des Landes. Mehr noch: Amman hat aus diesen Gefahren – die insofern auch nützlich sind – beständig politisches und wirtschaftliches Kapital gezogen. Die Finanzhilfen, die Jordanien unter Verweis auf den israelisch-palästinensischen Konflikt und jüngst den Irak-Krieg von arabischer wie von westlicher Seite erhalten hat, mindern den Druck, auch die marktwirtschaftliche Transformation rigoros anzugehen.

Das „nation building“ kann Jordanien erst dann vollends gelingen, wenn der Staat sich aus der Logik externer Zuwendungen löst, Anschluss an die eigene Gesellschaft findet und deren Produktivität zu seiner Basis macht. Das Prinzip „no taxation without representation“ vermag dann auch Jordanien in den Sog einer echten Demokratisierung zu bringen, die allein Garant einer dauerhaften Stabilität sein kann.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Die marktwirtschaftliche und politische Öffnung Jordaniens geht auf das Ende der 80er Jahre zurück. Der Verfall der Ölpreise seit 1986 führte binnen kurzem zu einer Abnahme der Überweisungen jordanischer Gastarbeiter aus den Ölländern des Persisch-Arabischen Golfs, zu einem Einbruch der jordanischen Exporte in diese Länder sowie zu einem Abflauen arabischer Wirtschaftshilfe, auf die Jordanien bis dahin als Frontstaat gegenüber Israel hatte zählen können. Als Rentierstaat, in dem Einkünfte von außen dominierten, war der Staat in Jordanien in guten Jahren weitgehend autonom gegenüber der Gesellschaft. Auf diese Weise war die Regierung in der Lage, Patronage- und Klientelverhältnisse zu finanzieren, sich die Loyalität von Stämmen, Großfamilien und der Privatwirtschaft zu sichern und ein begrenztes Welfare Regime aufrechtzuerhalten.

Im April 1989 stieß diese Ordnung augenfällig an ihre Grenzen, als es im transjordanischen Süden zu Unruhen kam, in denen sich die Auswirkungen des von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds gesteuerten Strukturanpassungsprogramms manifestierten. Als Ausweg aus der Krise bot sich eine politische Öffnung an, um auf diese Weise den Druck auf den weitestgehend autokratisch regierenden König zu mindern und die Unzufriedenheit des Volks auf eine parlamentarisch orientierte Regierung hin abzuleiten. Dieser Ausweg aus der

wirtschaftlichen Krise ermöglichte es auch, einen Einschnitt in den jordanisch-palästinensischen Beziehungen vorzunehmen und demokratisch zu sanktionieren.

Seit Beginn der Intifada in den von Israel 1967 besetzten (und zuvor zu Jordanien gehörenden) Gebieten im Jahr 1987 erschien ein Festhalten am Anspruch Jordaniens auf das Westjordanland nicht mehr opportun. Im Juli 1988 wurde dieser von König Hussein zugunsten der Organisation zur Befreiung Palästinas aufgegeben.

Die Parlamentswahlen im November 1989 – die Ersten seit dem Jahr 1957 – versetzten die Regierung in die Lage, sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen Herausforderungen einer breiteren Verantwortung zu unterwerfen. Auf diese Weise sollte die Legitimität des Regimes jeglichem Zweifel entzogen werden. Seither sind im Bereich der makroökonomischen Stabilisierung sowie der Öffnung des Binnenmarktes und der Integration Jordaniens in die Weltwirtschaft erste Erfolge erzielt worden. Auf dem Gebiet der politischen Reform wurde zunächst eine Liberalisierung in einigen Bereichen (Parteienwesen, Medien) erreicht, die bis nach den zweiten Wahlen zur Abgeordnetenversammlung im Jahr 1993 anhielt.

Die durch den Krieg um Kuwait 1990 bis 1991 entstandene neue regionale Situation führte 1991 zur Einberufung einer Nahost-Friedenskonferenz in Madrid, in deren Folge es 1994 zum Friedensschluss zwischen Jordanien und Israel kam, nachdem sich ein Jahr zuvor auch Israelis und Palästinenser in Oslo auf ein prinzipielles Verfahren zur Regelung ihres Konflikts verständigt hatten. Seither ist der Demokratisierungsprozess im Wesentlichen in Funktion der Zustimmung/Ablehnung des Friedensvertrags mit Israel voran- oder zurückgeführt worden. Die prekäre Lage Jordaniens bestimmt sich politisch hauptsächlich aus dem Umstand, dass der Prozess von Oslo für die Palästinenser keine dauerhafte Lösung ergeben hatte und dass der eigene Separatfrieden 1994 trotz breiter unmittelbarer Zustimmung aufgrund des Fortbestehens der israelischen Besatzung im Westjordanland und im Gazastreifen in den Folgejahren zunehmend in Misskredit geriet.

Zugleich gab es wirtschaftlich für Jordanien keine Alternative zu der mit dem Frieden verbundenen Wirtschaftshilfe westlicher Länder, zumal aufgrund der Position König Husseins im Krieg um Kuwait rund 300.000 Jordanier palästinensischer Abstammung aus den Ölstaaten des Golfs ausgewiesen worden waren und damit wichtige Transferzahlungen unterblieben. Bis zu seinem Tod im Februar 1999 widmete sich Hussein hauptsächlich der regionalen Diplomatie und der Ab-

sicherung des neuen jordanisch-israelischen Verhältnisses. Mit dem Regierungsantritt König Abdullahs II. wurde eine Hinwendung auf die wirtschafts- und innenpolitische Agenda vollzogen.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Während die Jahre von 1989 bis 1993 als Periode erweiterter Freiheiten in Jordanien betrachtet werden können, hat König Hussein nach dem Friedensvertrag mit Israel von 1994 die politische Öffnung nach innen konsequent den auswärtigen Erfordernissen des Ausgleichs mit Tel Aviv untergeordnet. Husseins Entscheidung, kurz vor seinem Tod die Thronfolge von seinem Bruder Hassan auf seinen ältesten Sohn Abdullah zu übertragen, leitete eine Transitionsphase eigener Prägung ein, bei der nicht die demokratische Reform Jordaniens, sondern die Sicherung der Regierungsgewalt durch den neuen König im Vordergrund stand.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol wird prinzipiell landesweit durchgesetzt, wird jedoch mitunter aufgeweicht, indem außerstaatlichen Akteuren wie Stammes- und Clanführern eine gewisse Autorität als „pouvoirs intermédiaires“ zugestanden wird. Beeinträchtigungen staatlicher Gewalt sind wiederholt im südjordanischen Maan zutage getreten, zuletzt im November 2002 im Zusammenhang mit polizeilichen Durchsuchungsmaßnahmen im islamistischen Milieu nach der Ermordung von Lawrence Foley von der US Agency for International Development in Amman.

Das Stammeswesen ist im Wesentlichen ein Charakteristikum des transjordanischen Bevölkerungsteils, dem gegenüber die rund 60 Prozent des Staatsvolkes ausmachenden Jordanier palästinensischer Herkunft (Flüchtlinge und Vertriebene aus den Nahostkriegen 1948 und 1967 sowie deren Nachkommen) eine eigene Gruppe bilden. In der älteren Generation werden zwischen Palästinensern und Transjordaniern nahezu ethnische Unterscheidungen getroffen, während in der jüngeren Generation ein Assimilationsprozess festzustellen ist. Dennoch genießen Transjordaniern – sowie die im 19. Jahrhundert aus dem Kaukasus eingewanderten

Tscherkessen und Tschetschenen – in der staatlichen Verwaltung und im politischen Leben gegenüber den Palästinensern eine privilegierte Stellung.

Jenseits dieser Trennlinien werden Frauen – trotz des Gleichheitsgrundsatzes in Artikel 6 der jordanischen Verfassung – staatsbürgerliche Rechte vorenthalten, so etwa bislang die Möglichkeit der Weitergabe der jordanischen Staatsangehörigkeit an Kinder aus einer Ehe zwischen einer Jordanierin mit einem Nicht-Jordanier. Ethnische Trennlinien aufgrund eines religiösen Markers zwischen Muslimen und Christen liegen nicht vor, obwohl die Monarchie einen Teil ihrer Legitimität aus der Ableitung ihrer Linie auf den Propheten Mohammed bezieht und der Islam Staatsreligion ist. Religiöses Recht gilt insbesondere im Bereich des Personenstandswesens (Heirat, Scheidung, Erbrecht, Fürsorgerecht), woraus sich Ungleichheiten ergeben.

Eine arbeitsfähige Verwaltung existiert auf dem gesamten Staatsgebiet, wobei jedoch insbesondere in der Umsetzung politischer Entscheidungen sowie in der Rechtsprechung streckenweise große Mängel bestehen.

(2) *Politische Partizipation*: Die im November 2001 fälligen Wahlen zur Abgeordnetenversammlung wurden vom König mit Verweis auf Artikel 73 Absatz 4 der Verfassung im Hinblick auf die Spannungen im benachbarten Palästina und deren mögliche Auswirkungen auf die Wahlergebnisse verschoben. Insofern die nunmehr für den 17. Juni 2003 angesetzten Wahlen stattfinden, erfolgen diese zwar auf der Basis des allgemeinen aktiven und passiven Wahlrechts, bestimmen jedoch nicht die Verteilung der Regierungsgewalt, die weitgehend beim König und – diesem untergeordnet – bei der von ihm eingesetzten Regierung verbleibt.

Mehr als 130 vorläufige Gesetze sind gemäß Artikel 94 der Verfassung seit der Auflösung des letzten Parlaments von der Regierung ohne Beteiligung der Legislativen verabschiedet worden. Diese bedürfen zwar der nachträglichen Zustimmung des Parlaments in der nächsten Sitzungsperiode der Abgeordnetenversammlung, gelten zunächst jedoch wie Gesetze, die im normalen Verfahren nach Artikel 93 erlassen werden. Die rund 30 Parteien sind hinsichtlich Programmatik, Kommunikation und innerparteilicher Demokratie unterentwickelt und vermögen nicht, politische Entscheidungsfindungsprozesse von unten zu initiieren oder gar zu steuern.

Echte Regimekritik ist nur in einem sehr engen Rahmen möglich. Ähnlich enge Grenzen sind der Meinungsäußerung in den Print- und elektronischen Medien gesetzt. Das Strafgesetz wurde im Oktober 2001 verschärft und erlaubt das straf-

rechtliche Verfolgen von Äußerungen, die als schädlich für den Ruf und die Würde des Staates betrachtet werden. Dieser Straftatbestand ist regelmäßig durch die Publikation kritischer Berichte oder abweichender Meinungen rasch erfüllt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Kompetenzzuordnung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wird in der Praxis nicht immer eingehalten. Als letzter Bezugspunkt dient die Person des Königs, der gemäß Artikel 30 der Verfassung von niemandem anfechtbar und niemandem verantwortlich ist. Sein Recht, nach Artikel 34 Absatz 3 der Verfassung die Abgeordnetenkammer aufzulösen, verleiht ihm im Zusammenhang mit den Artikeln 73 und 94 die Vollmacht, Gesetze ohne parlamentarische Kontrolle durch den von ihm gemäß Artikel 35 abhängigen Ministerrat zu erlassen.

Korruption gilt als konstitutiver Bestandteil eines mit „checks and balances“ nur unzureichend ausgestatteten Systems. Der Corruption Perception Index 2002 von Transparency International ordnet Jordanien auf Platz 41 von 102 Ländern ein. Um der Korruption zu begegnen wurde im Jahr 2000 ein Anti-Corruption Committee beim Premierministerium eingerichtet, um gemeinsam mit der bereits 1996 eingerichtete Anti-Corruption Unit des General Intelligence Directorate Verstöße aufzudecken.

Da der Geheimdienst jedoch selbst Adressat von Korruptionsvorwürfen ist, wird generell davon ausgegangen, dass im Rahmen dieser Maßnahmen nur den unbedeutenderen Verstößen nachgegangen wird, während die eigentlichen großen Korruptionsfälle ungeahndet bleiben. Beim so genannten Shumayleh-Fall von Anfang 2002 flog ein Betrug in der Größenordnung von über 150 Mio. US-Dollar auf. Mehr als 70 Beamte, Geschäftsleute und Politiker sind in diesen Fall verstrickt; von der Justiz wurde er bislang nicht aufgerollt.

Demgegenüber greift die Justiz gegenüber Jordaniern, die Korruption öffentlich anprangern und mit Namen versehen, sehr viel schneller durch und erwirkt in der Regel umgehend Haftbefehle. Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind nur unzulänglich einklagbar; insbesondere Verstöße der einfachen Gesetzgebung gegen Artikel 6 der Verfassung (Gleichheitsgrundsatz) können nicht eingeklagt werden.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität*: Institutionen demokratischer Repräsentation sind keine politischen Entscheidungskompetenzen zugeordnet. Innerhalb des durch das starke monarchische Prinzip geprägten Systems erscheint ihre Existenz gegenwärtig obsolet; die im Juni 2001 aufgelöste Abgeordnetenkammer spiegelte im Wesentlichen die tribalen Strukturen und Kräfteverhältnisse im Lande wider. Das Parlament wurde als demokratische Institution zwar von den relevanten Akteuren akzeptiert, insgesamt tendieren diese jedoch dazu, sich eher von der Monarchie kooptieren zu lassen, als die offene politische Auseinandersetzung zu suchen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Gesellschaftlich integrierende Prozesse erfolgen weniger über ein System von Parteien, die im öffentlichen Raum politische Interessen artikulieren, als vielmehr über patrimoniale und klientelistische Netzwerke, die im Wesentlichen der Sicherung individueller oder kollektiver Partikularinteressen dienen. Die tribale Struktur des transjordanischen Bevölkerungsteils dient als Vehikel beim Versuch der Einflussnahme nach oben, ist zugleich jedoch Instrument in einem kontrollierenden Zugriff von oben nach unten.

Berufsständische Zusammenschlüsse erhalten den Anspruch aufrecht, Kräfte des politischen Einflusses zu mobilisieren und scheinen darin eine größere Attraktivität zu besitzen als Parteien. Nach einer Erhebung des Center for Strategic Studies im Jahr 2000 gaben 98,6 Prozent der Befragten an, nie Mitglied einer Partei gewesen zu sein; 92,6 Prozent erklärten, dies auch in Zukunft nicht anzustreben. Zivilgesellschaftliche Gruppen sind demgegenüber in Jordanien zwar zahlreich, jedoch entlang sozioökonomischer Linien zersplittert.

## **3.2. Marktwirtschaft**

Bei der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung in Jordanien sind Fortschritte zu verzeichnen, wobei die langfristigen Herausforderungen der Sozialentwicklung in einem geringeren Umfang und mit weniger Geschwindigkeit angegangen werden als die kurz- und mittelfristige Vorbereitung des Landes auf marktwirtschaftliche Verhältnisse nach innen und Konkurrenzfähigkeit nach außen.

### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren lokalisieren Jordanien im unteren mittleren Entwicklungsniveau. In den Bereichen Gesundheit und Erziehung steht Jordanien im Vergleich zu anderen Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas vorteilhaft da. Obwohl stärker als in anderen Ländern des arabischen Ostens in das gesellschaftliche Leben integriert, bleiben Frauen in vielen Bereichen durch soziale Konvention ausgeschlossen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf das Stadt-Land-Gefälle. Armut ist ein weiterer Faktor sozialer Exklusion. Für die Jahre 1992 bis 1997 ergibt sich ein Absinken der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben bei gleichzeitiger Reduzierung der Armut (Armutsgrenze 1997: 313,50 Jordanische Dinar).

Der Gini-Index für diesen Zeitraum bildet dementsprechend eine Verringerung der Ungleichheit in den Pro-Kopf-Ausgaben ab. Gemäß den Income and Expenditure Surveys von 1992 und 1997 des offiziellen jordanischen Amtes für Statistik haben beim Sinken der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf nationaler Ebene in Höhe von 7,2 Prozent die sechs reichsten Zehntel der Bevölkerung Einbußen erlitten, während die vier ärmsten Zehntel Zugewinne verzeichneten.

#### **Durchschnittliche Pro-Kopf Ausgaben 1992 und 1997 (in Jordanischen Dinar)**

Bevölkerungssegment	1992	1997	Veränderung in %
1. Zehntel	210	235	12,0
2. Zehntel	317	339	7,0
3. Zehntel	396	407	2,7
4. Zehntel	473	474	0,2
5. Zehntel	558	546	-2,2
6. Zehntel	655	624	-4,8
7. Zehntel	778	728	-6,4
8. Zehntel	959	874	-8,9
9. Zehntel	1.265	1.133	-10,4
10. Zehntel	2.600	2.262	-13,0
Gesamt	821	762	-7,2

Anmerkung: 1 Jordanischer Dinar entspricht nach der gegenwärtig weitgehend stabilen Koppelung 1,41 US-Dollar.

Während der Anteil der Armen unterhalb der für 1997 mit 313,50 Jordanischen Dinar (durchschnittliche Pro-Kopf Ausgaben) angenommenen Armutsgrenze gesunken ist, ist die Zahl der Armen aufgrund des Bevölkerungswachstums mit 538.000 nahezu unverändert hoch geblieben. Legt man eine höhere Armutsgrenze



von 365 Jordanischen Dinar zugrunde, hat sich die Zahl der Armen sogar von 802.600 im Jahr 1992 auf 839.000 im Jahr 1997 erhöht.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb ist weitgehend gewährleistet, wird jedoch in Segmenten staatlich kontrolliert beziehungsweise manipuliert. Wirtschaftliche Macht verdankt sich insbesondere bei wichtigeren Betriebsgrößen streckenweise der Nähe zu politischen Entscheidungsträgern.

Ein Wettbewerbsgesetz trat zum 15. August 2002 als vorläufiges Gesetz in Kraft. Es sieht die Schaffung einer Wettbewerbsbehörde beim Ministerium für Industrie und Handel vor, die nach Aufgabenstellung und Verwaltungsaufbau im Wesentlichen internationalen Anforderungen entspricht. Im Bereich des Außenhandels ist eine Liberalisierung in Hinsicht auf den Weltmarkt festzustellen, bei der Jordanien einen graduellen Abbau von Zollbarrieren vornimmt (1997 ein Assoziationsabkommen mit der Europäischen Union, das seit Mai 2002 in Kraft ist, sowie im Jahr 2000 ein Freihandelsabkommen mit den USA).

Zugleich kamen im Hinblick auf Exporte in den Irak bis zum Beginn des jüngsten Krieges Elemente des Staatshandelsprinzips zum Tragen. Das Ministerium für Industrie und Handel verwaltete den Tausch zwischen irakischen Öllieferungen an die jordanische Regierung und dem Export von Waren der jordanischen Privatindustrie in den Irak. Bankensystem und Finanzmärkte sind weitestgehend liberalisiert und Behinderungen des Kapitaltransfers gibt es kaum. Die Bankenaufsicht wird seit dem Shumayleh-Skandal im Jahr 2002 ausgebaut, obgleich Jordanien im Wesentlichen den Baseler Standards folgt.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Im Berichtszeitraum wurde die Währungs- und Preisstabilität aufgrund langfristiger strategischer Entscheidungen gewährleistet. Die Inflationsrate ist niedrig, jedoch ergeben sich Stabilitätsrisiken durch relativ hohe Haushaltsdefizite, die allein durch massive auswärtige Finanzhilfen auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden. Die Schuldentilgung bindet nach wie vor einen hohen Anteil der Regierungsausgaben und steht damit nicht für investive Zwecke zur Verfügung.

### **3.2.4. Privateigentum**

Das Privateigentum ist in Jordanien gewährleistet. Die Gleichstellung von Jordanern und Ausländern in den Bereichen des Landerwerbs wird gegenwärtig durch das vorläufige Gesetz Nr. 24 von 2002 vorgenommen und basiert auf dem Prinzip der Reziprozität. Nur Nicht-Jordanier, deren Länder den Erwerb von Land durch Jordanier gestatten, können in Jordanien Eigentum erwerben. Zur Stärkung des Privatsektors sowie zur Verbesserung des Klimas im Hinblick auf nationale und internationale Investitionen verfolgt Jordanien ein Privatisierungsprogramm, das seit 1996 von der Executive Privatization Commission geleitet wird und bis jetzt rund eine Milliarde US-Dollar eingebracht hat.

Im Bereich des Schutzes intellektuellen Eigentums wurde 1999 das Copyright Protection Law aus dem Jahr 1992 weiterentwickelt, um so die Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation zu erfüllen.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Das soziale Netz Jordaniens basiert nach wie vor weitgehend auf der Solidarität von Familien- und Clanstrukturen. Ärmere Bevölkerungsteile genießen darüber hinaus eine gewisse Absicherung durch den National Aid Fund. Erwerbstätige haben Zugang zur Sozialversicherung, sofern sie in Firmen mit mehr als fünf Angestellten arbeiten. Der Arbeitgeber muss seine Angestellten bei der Social Security Corporation anmelden. 5,5 Prozent des Lohns werden direkt an die Sozialversicherung abgeführt, während der Arbeitgeber eine zusätzliche Prämie von elf Prozent des Lohns beisteuert.

Beamte sind im Bereich der Krankenversicherung dem Civil Health Insurance Program sowie auf dem Gebiet der Altersvorsorge dem Civil Pension Program zugeordnet. Angehörige des jordanischen Militärs sind im Rahmen der Royal Medical Services und des Military Pension Program abgesichert. Eine Arbeitslosenversicherung existiert – außerhalb des National Aid Fund für soziale Härtefälle – nicht.

Maßnahmen der Sozialentwicklung zielen auf die Herstellung von Chancengleichheit ab. Der ländliche Bereich fällt hier hinter den städtischen Bereichen zurück. Frauen haben insbesondere in den Bereichen Erziehung und Gesundheit

Einzug gehalten, wobei der Bildungsstand der berufstätigen Frauen denjenigen der Männer übersteigt.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die makroökonomischen Daten sind disparat und weisen über die Jahre streckenweise Unregelmäßigkeiten auf. Positive Inflationsdaten und – unter Einrechnung auswärtiger Finanzhilfen – akzeptable Haushaltsdefizite stehen einem nur geringen Beschäftigungsniveau gegenüber. Das Anwachsen der Exporte seit 2001 ist zum einen Ausdruck gestiegener wirtschaftlicher Kooperation mit dem Irak bis zum Kriegsbeginn im März 2003 sowie zum anderen das Ergebnis des Freihandelsabkommens mit den USA.

Die 1999 eingerichteten Qualifying Industrial Zones sowie die 2001 eingerichtete Special Economic Zone in der südjordanischen Hafenstadt Aqaba ziehen Investoren an, die von dort aus zoll- und quotenfrei in die USA exportieren können. Die Dynamik wird hier jedoch von außen eingeführt und greift nur partiell auf die einheimische jordanische Wirtschaft über, sodass der Entwicklungseffekt bislang sehr begrenzt geblieben ist.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Jordanien bemüht sich um eine Harmonisierung zwischen den Erfordernissen der sozialen und ökonomischen Entwicklung einerseits und denjenigen des Umweltschutzes andererseits. Auf der Grundlage des Umweltschutzgesetzes von 1995 wurde die General Corporation for Environmental Protection eingerichtet, aus der im Dezember 2002 das Umweltministerium hervorgegangen ist. Seither wurden eine Nationale Umweltstrategie und ein dazugehöriger Aktionsplan entwickelt, wobei deren Umsetzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer einschätzbar sind.

Im Bereich der Bildung lagen die Investitionen in den Jahren 1995 bis 1997 bei 7,9 Prozent des BIP und damit unter dem Anteil der Militärausgaben in Höhe von 9,5 Prozent (für das Jahr 2000). Die Qualität von Einrichtungen der Bildung, Ausbildung und Forschung variiert stark und liegt in den ländlichen Regionen des Südens und des Nordens unter jener des Ballungsraums von Amman und Zarqa. Private Organisationsformen weisen im Schulbereich eine höhere Qualität auf, während im Hochschulbereich eine private Trägerschaft nicht unbedingt bessere

Bildungsangebote besitzt. Die Kommerzialisierung des Erziehungswesens hat hier teilweise zu Schieflagen geführt.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die Parlamentswahlen von 1989 markierten einen demokratischen Aufbruch Jordaniens. Das „block vote system“ verlieh jedem Wähler so viele Stimmen, wie der Wahlkreis an Abgeordneten ins Parlament zu entsenden hatte. Obwohl Parteien formal verboten waren, konnten die Wähler neben ihrer Stimme für familiär oder tribal nahe stehende Kandidaten weitere Stimmen für Politiker abgeben, die eine bestimmte parteipolitische Programmatik vertraten.

Hiervon profitierten in erster Linie die Islamisten, die vor allem aufgrund des Wahlverhaltens der palästinensischen Jordanier nach Schätzungen mit rund 20 Prozent der Stimmen 30 Prozent der Parlamentssitze einnahmen. Hingegen entfielen auf die monarchischen Kandidaten 60 Prozent der Stimmen, sie erhielten jedoch nur 40 Prozent der Mandate.

Die folgenden Wahlen im Jahr 1993 fanden nach Wiedezulassung der politischen Parteien statt, wurden jedoch nach einem kurz zuvor neu gestalteten Wahlrecht abgehalten, das jedem Wähler nur noch eine Stimme in seinem Wahlkreis verlieh. Da die familiäre und tribale Orientierung der Wähler stärker war als der Wille, mit dem einen Votum ein politisch-ideologisches Programm zu unterstützen, gewann die Abgeordnetenkammer eine Struktur, in der die politischen Parteien nur eine marginale Existenz gegenüber den zahlenmäßig dominierenden Notabeln führten.

Die von allen Gruppierungen am beste organisierte Islamic Action Front – der politische Arm der Muslimbruderschaft – gewann mit 17 Prozent der Stimmen 20 Prozent der Sitze, während königstreue Kandidaten mit 58 Prozent rund 60 Prozent der Abgeordneten stellten. Die ungleichmäßige Einteilung der Wahlkreise sorgte dabei für eine überproportionale Vertretung der ländlichen, von Transjordanern bevölkerten Gebiete gegenüber den städtischen, von palästinensischen Jordanern bewohnten Zentren.

Die Wahlen von 1997 wurden nach dem gleichen Wahlrecht durchgeführt und bestätigten das Verhalten der Wähler, weniger auf der Basis eines politischen Programms abzustimmen als unter den Gesichtspunkten der Stammeszugehörig-

keit und der erwarteten Fähigkeit der Kandidaten, ihren Wählern Dienstleistungen zu erbringen. Die für November 2001 angesetzten Wahlen liefen aus Sicht der Regierung Gefahr, angesichts der seit September 2000 schwelenden palästinensischen Intifada einen Solidarisierungsakt zu bewirken. Aus diesem Grund wurden sie aufgeschoben.

Während im Berichtszeitraum die 1989 ins Leben gerufenen politischen Institutionen erhalten blieben, hat sich insbesondere die Abgeordnetenversammlung nicht als Instrument der politischen Partizipation bewährt. Das Verhalten der Wähler selbst liegt dem ebenso zugrunde wie die Strategie der Regierung, durch gezieltes „gerrymandering“ das monarchische Prinzip in Jordanien zu stärken.

Mit der Änderung der Thronfolge von König Husseins Bruder Hassan auf seinen ältesten Sohn Abdullah wurde darüber hinaus die Notwendigkeit prioritär, die Person des neuen Monarchen in seiner Übernahme des Herrschaftsapparats zu konsolidieren. Inwieweit die nunmehr für den 17. Juni 2003 terminierten Wahlen zur Abgeordnetenversammlung einen Neustart des demokratischen Prozesses ermöglichen können, ist derzeit nicht abzusehen.

(2) *Marktwirtschaft*: Die in den Human Development Index einfließenden Faktoren zeigen über einen Zeitraum von fünf Jahren eine minimale Verbesserung an, die nur knapp über der Marke der Stagnation liegt. Die wirtschaftspolitische Prioritätensetzung Abdullahs II. seit 1999 unterscheidet sich von der diplomatieorientierten Agenda seines Vaters erheblich und lässt erkennen, dass Herausforderungen der allgemeinen sozialen Entwicklung in Zukunft zumindest eine stärkere Aufmerksamkeit erfahren werden.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

Jahr	HDI	GDI	GDP Index	Gini Index	UN E-education Index	Politische Repräsentation von Frauen (a)	BIP p.c. (\$, PPP)
1995	0,703			40 (b)		1,25	
2000	0,717	0,701	0,61	36 (c)	0,78	0	3.966

(a) Abgeordnetenversammlung; (b) 1992; (c) 1997. Alle Daten nach dem UNDP HDR 2002. Der Gini Index basiert auf Weltbank-Bericht 22560, Juni 2001, Poverty Alleviation in Jordan.

Die bisherigen Ergebnisse mögen deshalb marginal sein, doch sollte zugestanden werden, dass im ordnungspolitischen Bereich eine Reihe mittel- und langfristig

wirkender Entscheidungen getroffen worden sind. Das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union, das Freihandelsabkommen mit den USA, der Beitritt zur Welthandelsorganisation sowie die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen haben Signale zur Öffnung des Landes in Richtung Weltwirtschaft gesetzt.

Das wirtschaftliche Potenzial gewinnt dadurch; entfalten kann es sich jedoch nur, wenn nicht nur neue Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden, sondern auch das allgemeine Investitionsklima verbessert wird. Die bislang zu verzeichnende Dynamik ist Ausdruck einer Nischenfindung; dies gilt für den Teil der nicht auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen jordanischen Exportwirtschaft in Richtung Irak (bis März 2003) sowie insbesondere für Firmen aus Asien, die das Freihandelsabkommen Jordaniens mit den USA nutzen und sich in den Sonderwirtschaftszonen (Qualifying Industrial Zones und Aqaba Special Economic Zone) ansiedeln.

Die erheblichen Zuwächse jordanischer Exporte in die USA resultieren daraus unmittelbar. Sie gelten zwar als jordanische Ausfuhren, doch sie spiegeln nicht eine eigentliche Verbesserung der lokalen jordanischen Wirtschaft wider. Die meisten Offshore-Unternehmungen importieren neben Material und Technologie auch Arbeitskräfte insbesondere aus Asien, sodass diese positiven Entwicklungen bislang nur geringe entwicklungspolitische Auswirkungen auf die jordanische Gesellschaft und Wirtschaft hatten.

Einreisebeschränkungen aus China aufgrund der SARS-Problematik hatten deshalb hier kurzfristig überproportionale negative Auswirkungen.

#### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1997 bis 2001)

	1997	1998	1999	2000	2001
Wachstum des BIP in %	1,3	2,2	1,3	2,0	1,3
Außenhandel					
Exportwachstum in % (a)		-2	1,5	3,7	21
Importwachstum in % (a)		-7	-3	24	5
Inflation in %	3	3,1	0,6	2	
Arbeitslosigkeit in %		13,9			
Haushaltsdefizit in % des BIP					
- ausschließlich auswärtiger Finanzhilfe	-7,7	-10,7	-7,6	-7,1	
- einschließlich auswärtiger Finanzhilfe	-3,1	-6,8	-4,0	-2,4	

(a) Daten nach Jordan Export Development and Commercial Centers Corporation (JEDCO, [www.jedco.gov.jo](http://www.jedco.gov.jo)).

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Jordanien ist als Land der unteren mittleren Einkommensstufe auf einem Entwicklungsniveau, das wirtschaftliche und politische Reformprozesse sowohl begrenzen als auch beflügeln kann. Die Nähe zu den äußeren Konfliktherden Israel/Palästina und Irak sowie das im Hinblick auf die beiden Nachbarn latente Fortbestehen divergierender Interessen zwischen Transjordaniern und palästinensischen Jordanern haben die wirtschaftliche und politische Transformation ins Stocken gebracht.

Eine qualitativ gegenwärtig schwache zivilgesellschaftliche Praxis kann demgegenüber allerdings auf stärkere Traditionen früherer Jahre zurückgreifen und birgt damit ein Entwicklungspotenzial, das den Schwierigkeitsgrad der Transformation nur als mittelgroß einzuschätzen erlaubt. Ein mittlerer gesellschaftlicher Bildungsstand bietet dafür eine gute Ausgangsbasis. Die bislang unzureichende Festigung rechtsstaatlicher Strukturen sowie von Institutionen demokratischer Repräsentation bildet dabei kein unüberwindbares Hindernis, da Konsens darüber besteht, dass die Förderung dieser Elemente wünschenswert ist.

### **5.2. Zielsicherheit**

Während Jordaniens Prioritäten unter der Herrschaft König Husseins mit der Sicherung der Staatlichkeit nach außen sowie mit der Stützung der Monarchie nach innen umschrieben werden können, ist mit dem Antritt Abdullahs II. zumindest im politischen Diskurs eine strategische Ausrichtung auf wirtschaftliche und politische Reformen im Innern erfolgt. Diese Umgestaltung diente in einer ersten Phase nach der Thronübernahme vor allem der Sicherung der Kompetenzen des Königs sowie der graduellen Unterstellung der staatlichen Hierarchien unter dessen Person, insbesondere der für die innere Sicherheit zuständigen Dienste des Public Security Directorate (PSD) und des General Intelligence Directorate (GID).

Als Chef des GID übernahm Abdullah II. von seinem Vater zunächst Samih Battikhi, dessen Einfluss auch bei der Nominierung von Abdul Rauf Al-Rawabdeh als erstem Premierminister des neuen Königs eine Rolle spielte. Zugleich wurde mit Abdul Karim Al-Kabariti ein Reformler als Chef des Königlichen Hofes bestellt, der jedoch wegen tief greifender Differenzen mit Al-Rawabdeh schon im Januar 2000 durch den traditionelleren Fayeze Tarawneh ersetzt wurde.

Das Zusammenspiel von Battikhi und Al-Rawabdeh wirkte sich ungünstig auf die politischen Handlungsmöglichkeiten des Königs aus. Im Juni 2000 wurde zunächst der Premierminister durch den liberaleren Ali Abul Ragheb ersetzt, im November des gleichen Jahres entledigte sich der König des Geheimdienstchefs und ersetzte diesen durch den politisch weniger ambitionierten Saad Kheir. Zusammen mit der Ernennung von Tahsin Shurdum als Chef des PSD sowie einer Reform des Königlichen Hofes im März 2003 verfügt Abdullah II. seither über eine gestärkte Machtbasis.

Aufgrund der 1999 ebenso kurzfristig wie überraschend veränderten Thronfolge stellen diese Personalentscheidungen eine wichtige politische Stabilisierung dar, auf deren Grundlage überhaupt erst strategische Prioritäten entwickelt und umgesetzt werden können. Wirtschaftlich bestehen diese in der Überwindung der Abhängigkeit von äußeren Zuwendungen durch eine Weckung der produktiven Kräfte im Land und eine dieser Entwicklung förderlichen Ordnungspolitik. Politisch zielen sie auf eine Entspannung zwischen den transjordanischen und palästinensischen Bevölkerungsteilen im Innern sowie auf eine verbesserte regionale Zusammenarbeit nach außen ab.

Von den inneren Reformen wird insbesondere die wirtschaftliche konsequent im politischen Diskurs vertreten und in Schlüsselbereichen umgesetzt. Im wirtschaftlichen Bereich hat das Überführen der Verwaltung der General Sales Tax in die Verantwortung des Finanzministeriums im Jahr 2000 und die Ausweitung auf sämtliche geschäftlichen Transaktionen in Jordanien zu Beginn des Jahres 2001 aus dem Stand heraus die Abhängigkeit Jordaniens von externen Zuweisungen gemildert.

Die bereits geschilderten Maßnahmen zur Integration Jordaniens in die Weltwirtschaft mögen sich derzeit noch nicht voll entfalten, doch kann langfristig von der Präsenz der Offshore-Unternehmungen ein Wissenstransfer an die jordanische Wirtschaft erwartet werden. Im politischen Bereich zeichnet sich nach einigem Zögern mit der Anberaumung der Wahlen zur Abgeordnetenversammlung im Juni 2003



die Chance eines Neuanfangs ab. Sowohl auf dem Feld der Wirtschaft als auch auf dem Gebiet der Politik besteht hinsichtlich der Erwartungssicherheit von politischen Akteuren und Bürgern jedoch ein erheblicher Bedarf an Kommunikation.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Ressourcennutzung im Transformationsprozess erfolgt im Wesentlichen effektiv, auch wenn der historisch überkommene öffentliche Sektor noch über zu viel Personal verfügt, das der intendierten Dynamisierung nicht zuarbeitet. Rekrutierungen aus politischen Gründen – insbesondere Arbeitsplatzgarantien im Rahmen von Klientelbeziehungen – finden im größeren Maß nicht mehr statt, obwohl ein gewisser „favoritism“ fortbesteht. Die finanzielle Ausstattung kann nur punktuell gezielt eingesetzt werden, weil – wenn auch mäßige – Haushaltsdefizite sowie eine immer noch wichtige Verschuldung nicht genügend Mittel für investive Zwecke frei werden lassen.

In der Verwaltungsorganisation ist hinsichtlich der Effizienz zwischen seit alters her bestehenden Einrichtungen und solchen jüngeren Datums zu unterscheiden. Erstere wandeln sich nur langsam von Beschäftigungsagenturen hin zu modernen Dienstleistern, während bei Letzteren ein höheres Maß an dynamischem Management festzustellen ist. Die Umsetzung wirtschaftlicher Reformen erfolgt dabei in der Regel wirksamer als die der politischen.

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung hat sich ungeachtet personeller und finanzieller Mittel bislang keine effiziente Struktur etablieren lassen. Desgleichen ist staatlicherseits die Mobilisierung kultureller und religiöser Ressourcen für einen Reformkurs nicht gelungen; dies gilt allerdings auch für die Herausforderung durch das islamistische Milieu, die den kulturellen Faktor nicht in ein Zukunftsprojekt einzubringen in der Lage ist.

### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Im Bereich der wirtschaftlichen Umgestaltung verliefen die Reformen bislang in geordneten und aufeinander bezogenen Schritten. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die weltwirtschaftliche Öffnung Jordaniens und der Neuansiedlung innovativer Wirtschaftszweige. Auf dem Gebiet der bestehenden traditionellen Industrien wird die Notwendigkeit ihrer Modernisierung hingegen nicht hinreichend heraus-

gestellt. Hier erweist sich die Zusammenarbeit im Rahmen des Assoziationsabkommens mit der Europäischen Union als wichtiges Bindeglied. Politische Akteure sind in der Regel in der Lage, vernachlässigte Herausforderungen zu erkennen.

Im Bereich der politischen Reform hat in den letzten Jahren hingegen die Arroganz der Macht verhindert, Chancen zu nutzen. Statt auf die Klugheit der Bevölkerung zu setzen und diese am politischen Prozess zu beteiligen, wurde eine Gefährdung antizipiert, der polizeilich und repressiv begegnet wurde. Insbesondere im Bereich des Medienwesens und der Meinungsfreiheit wurden Strategien und Instrumente der Bevormundung eingesetzt, die aufgrund des transnationalen Charakters der neuen Medien ohnehin nur begrenzt wirksam sind.

In Wirtschaft und Politik trat allerdings erschwerend hinzu, dass Abdullah II. als neuer König zunächst seine politische Autorität innerhalb der politischen Klasse absichern musste, bevor er diese zur Umsetzung von Reformen einsetzen konnte.

### **5.5. Konsensbildung**

Den Übergang von der Rentenökonomie in eine produktive Wirtschaftsordnung vorzunehmen bedeutet, Widerstände zu überwinden. Gleiches gilt für die politische Öffnung hin auf einen jordanisch-palästinensischen Ausgleich. Der Versuch palästinensischer Milizen, im Zuge der Auseinandersetzung mit Israel Jordanien als Frontstaat zu übernehmen, hat nach der Krise des „Schwarzen Septembers“ 1970/71 zu einer gezielten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austeriarung unter dem Primat der Monarchie geführt. Einen Konsens über notwendige Reformen herzustellen, bedeutet gegenwärtig jedoch nicht nur, den transjordanisch-palästinensischen Antagonismus zu überwinden, sondern auch, gewachsene Strukturen von Privilegien aufzubrechen oder irrelevant zu machen.

Kreise, die eine Änderung des Status quo von vornherein als nur verlustträchtig und nicht als chancenreich begreifen, wurden in den vergangenen zwei Jahren teilweise marginalisiert. Eine seit 2002 von der Regierung initiierte öffentlichkeitswirksame Kampagne unter dem Motto „Jordan First“ hat zum Ziel, die Kohäsion der jordanischen Bevölkerung nach außen wie nach innen zu stärken. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den psychologisch aufladenden Effekt der Krisenregionen Israel/Palästina und Irak auf die jordanische Bevölkerung, als auch hinsichtlich der Stärkung der gesellschaftlichen Solidarität im inneren Reformprozess.

Das monarchische Prinzip bleibt hierbei ein Referenzpunkt, der bestehende Spannungen überbrücken beziehungsweise ausgleichen kann.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Im wirtschaftlichen Bereich besteht zwischen Jordanien und externen Akteuren – Weltbank, Internationaler Währungsfonds, USA, Europäische Union – eine enge Abstimmung. Gleiches gilt trotz der schwierigen regionalen Umstände und der ablehnenden Haltung Tel Avivs gegenüber einer aktiveren Rolle Jordaniens auf dem Gebiet der Palästinensischen Nationalbehörde auch in Bezug auf Israel. Internationale Abmachungen – vor allem die Beteiligung von israelischem Kapital in den Sonderwirtschaftszonen zur Qualifizierung für den Freihandel mit den USA – werden eingehalten.

Neben der Pflege der Wirtschaftsbeziehungen nach Westen nahmen die Beziehungen zum Irak eine Sonderrolle ein. Hier ging es Amman aus pragmatischen Gründen um die Sicherung der Ölimporte sowie des irakischen Marktes für die jordanische Exportwirtschaft. Jordanien erhielt bis März 2003 die Hälfte der irakischen Öllieferungen umsonst und zahlte für den Rest in Warenlieferungen unterhalb des Weltmarktpreises.

Dieses Abkommen, das seitens des Iraks vor allem zur Überwindung der politischen Isolierung gehalten wurde, hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die USA mit der Errichtung einer Freihandelszone Jordanien einen alternativen Exportmarkt eröffnen wollten, um ein Abdriften des Landes in den wirtschaftlichen Orbit Saddam Husseins zu verhindern.

Im Bereich der politischen Transformation blieben die Krisenherde Israel/Palästina und Irak von Bedeutung für eine Stagnation, ohne dass die politischen Akteure dieser Länder selbst in die Verhältnisse Jordaniens eingegriffen hätten. Die übrigen Beziehungen Jordaniens zu seinen Nachbarn in der Region standen auch nicht im Dienste der inneren Reformen des Landes, dienten jedoch der Entspannung und der Reintegration Jordaniens in sein Umfeld.

Syriens Präsident Hafez Al-Assad nahm 1999 an den Totenfeierlichkeiten für König Hussein in Amman teil, nachdem er sich aufgrund des jordanischen Separatfriedens mit Israel 1994 mit diesem überworfen hatte. Die Zusammenarbeit mit

Syrien verbesserte sich zudem, als nach dem Tod Hafez Al-Assads im Juni 2000 in Syrien selbst die Nachfolgefrage zugunsten Al-Assads Sohn Bashar Al-Assad entschieden wurde.

Wichtige Overtüren unternahm Jordanien auch in Richtung der ölreichen Golfstaaten, in denen diplomatisch-offiziell noch Irritationen über die Haltung König Husseins im Krieg um Kuwait vorherrschten. Diese konnten mit dem Wechsel an der Staatsspitze Jordaniens zerstreut werden.

## 6. Gesamtbewertung

Hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem gegenwärtigen Stand der in den letzten fünf Jahren zurückgelegten Wegstrecke sowie des Transformationsmanagements lässt sich folgende Bilanz ziehen:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für die Initiierung der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformationsprozesse lagen in historisch lang wirkenden Problemen begründet, die kompliziert, jedoch nicht unbekannt waren. Sowohl marktwirtschaftliche Strukturen als auch ein funktionierender Staatsapparat existierten, als die Reformprozesse Ende der 80er Jahre begonnen wurden. Weder Marktwirtschaft noch Staatlichkeit mussten in diesem Zusammenhang deswegen erfunden werden. Allerdings mussten sie im politischen Diskurs zur Geltung und im Rahmen eines strategischen Ansatzes in verschiedenen operativen Schritten zur Anwendung gebracht werden.

Das Erbe der wirtschaftlichen Renten und des politischen Patrimonialismus/Klientelismus erwies sich dabei als Hemmschuh. Die Thronfolge von König Hussein auf Abdullah II. bedeutete eine weitere Zäsur, bei der die Herrschaftskonsolidierung des Monarchen Priorität gegenüber Projekten der wirtschaftlichen und politischen Öffnung genoss und wahrscheinlich auch genießen musste.

*(2) Stand und Wegstrecke:* Hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Transformation konnte der Reformprozess schon bald nach Übernahme der Regierung durch Abdullah II. fortgesetzt werden. Während die bereits zuvor begonnene makroökonomische Stabilisierung weitgehend erfolgreich fortgesetzt wurde, konnten ord-

nungspolitische Ansätze in den Bereichen Bildung, Informationstechnologie, Schutz geistigen Eigentums, Privatisierung, Öffnung auf die Weltwirtschaft, neu eingeführt beziehungsweise weiterentwickelt werden. Grundentscheidungen, die eine Dynamisierung der Wirtschaft ermöglichen, sind in einem relativ kurzen Zeitrahmen getroffen worden.

Im Bereich der demokratischen Transformation scheint der Weg Jordaniens ungleich länger zu sein. Gegenüber dem Anfang der 90er Jahre war zum Ende des Jahrzehnts ein Rückschritt in der politischen Öffnung festzustellen. Mechanismen der politischen Konsultation und der gesellschaftlichen Partizipation wurden nicht weiterentwickelt, sondern stagnierten bestenfalls. Bei aller notwendigen Einschränkung der Rolle der Abgeordnetenversammlung ist es dennoch kein Ruhmesblatt, dass Jordanien die vergangenen zwei Jahre parlamentsfrei regiert wurde.

Ähnlich wie die wirtschaftlichen verlangen auch die politischen Herausforderungen nach einer an Grundsätzen aufgebauten Orientierung. Dass diese nicht erarbeitet wurde, muss als schweres Versäumnis gelten. Über die Frage, ob die im Juni 2003 anstehenden Parlamentswahlen hier eine qualitative Veränderung bringen werden, lässt sich nur spekulieren.

*(3) Transformationsmanagement:* Jordanien hat im Berichtszeitraum einen großen Teil seiner politischen Akteure ausgetauscht. Die damit zunächst verbundene Unsicherheit über den zukünftigen Kurs wurde jedoch relativ rasch überwunden. Die wirtschaftliche Umgestaltung hat an Zielsicherheit gewonnen, wobei in der Herstellung gesellschaftlichen Konsenses noch kommunikative Hürden genommen werden müssen. Die Gestaltungsfähigkeit der Verantwortlichen hat sich positiv entwickelt.

Der Prozess der politischen Öffnung ist demgegenüber zu zaghaft behandelt worden. Es ist nicht klar, ob der ökonomischen eine politische Strukturanpassung von gleicher Dynamik an die Seite gestellt wird. Es kann sicherlich festgestellt werden, dass hier sowohl im Bereich der Kommunikation als vermutlich auch auf dem Gebiet der Formulierung von Strategien noch erhebliche Defizite vorliegen.

## **7. Ausblick**

Im wirtschaftlichen Bereich werden die nächsten Jahre entscheidend von den Fragen geprägt werden, ob die erfolgten ordnungspolitischen Vorgaben restlos umgesetzt und ob die nur langfristig lösbaren Probleme der Armutsbekämpfung, der

Bildungsherausforderung, der industriellen Modernisierung und der Korruptionsbekämpfung – um nur die wichtigsten zu nennen – erfolgreich angegangen werden.

Jordanien verfügt auf vielen Gebieten nunmehr über ein Gerüst an Regeln, die jedenfalls in anderen Ländern einer Dynamisierung des Wirtschaftslebens zuträglich sind. Der Erfolg dieses an globalen Kriterien orientierten Konzepts wird davon abhängen, ob sich die bestehenden lokalen Strukturen darin werden einfügen lassen. In gewisser Weise bedeutet dies, nach der makroökonomischen Anpassung und der Reform des öffentlichen Sektors nun diejenige des privaten Sektors anzugehen.

Große Herausforderungen liegen hier nicht nur beim Staat, sondern vor allem bei den wirtschaftlichen Akteuren selbst, von denen viele die neuen Zeichensetzungen noch nicht hinreichend erkannt haben.

Die Wirtschaft wird sich vermutlich dennoch nur in dem Maße wandeln können, wie dieser Prozess auch Staat und Gesellschaft umfasst. Dynamik erfordert Kreativität, und Kreativität verlangt nach Freiheit. Im politischen Bereich müssen deshalb mit Priorität Freiheitsrechte umgesetzt werden und das bislang geübte Prinzip der Gewährung von Toleranz ersetzen. Dazu bedarf es einer verfassungsmäßigen Ordnung, in der die Gewaltenteilung gesichert ist.

Gesellschaftliche Zustimmung ist die Grundprämisse eines jeden tief greifenden Wandlungsprozesses, und Zustimmung kann langfristig und tragend nur durch allgemein anerkannte und der Manipulation enthobene Verfahren gesichert werden. Wahlen zu einem Parlament, dem gegenüber die Regierung verantwortlich ist, gehören dazu ebenso wie die Unabhängigkeit der Justiz. Die Herausforderung an die Staatsführung Jordaniens liegt darin zu erkennen, dass die Wirtschaft nicht nach Adam Smith funktionieren kann, wenn der Staat nach Thomas Hobbes geführt wird.