

Katharina Lenner

Die lokale Übersetzung globaler politischer Paradigmen: Armutsbekämpfungspolitik in Jordanien

Noch immer ist Sozialpolitik in Jordanien durch das Paradigma der treffsicheren Armutsbekämpfung geprägt. Diese Ausrichtung hat sich im Lauf der 1990er Jahre zunehmend in die jordanischen Staatsapparate eingeschrieben. Besonders der junge, neoliberal sozialisierte König Abdallah II. verfolgt sie seit seinem Amtsantritt im Jahre 1999 offensiv. Sie wird allerdings immer wieder dadurch gebrochen, dass staatliche wie nichtstaatliche Institutionen an zuvor etablierten sozialpolitischen Arrangements festhalten und sie teils auch erneuern. Demgegenüber verschiebt sich die sozialpolitische Agenda internationaler Entwicklungsorganisationen und einzelner Staaten des Südens gegenwärtig in Richtung der universellen Bereitstellung von Bildung, Gesundheitsdiensten und sozialer Grundsicherung. Auf diese Spannung zwischen globalen Paradigmen und ihrer Um- und Übersetzung in Jordanien fokussiert dieser Beitrag. Er gibt einen Überblick über die Entstehung des Politikfelds Armutsbekämpfung sowie die darin sichtbaren Strategien, AkteurInnen und Institutionen. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Rolle lokale politische Kräfte und Strategien gegenüber der globalen Armutsbekämpfungsagenda spielen und was für politische Dynamiken sich aus dem Zusammenspiel zwischen globalen und lokalen Dimensionen ergeben.¹

Sowohl in kritischen (gouvernementalitätsorientierten) Ansätzen als auch in Mainstream-Konzeptionen von Politiktransfer wird die Wirkungsmächtigkeit globaler (z.B. neoliberaler) Diskurse und Interventionen tendenziell überschätzt bzw. die lokale Ebene ausgeblendet (vgl. Schultz 2003: 456f; Clarke 2004: 88-105). Demgegenüber können m.E. besonders materialistische Staatstheorien sowie postkoloniale Konzeptionen von *Policy*-Prozessen dazu beitragen, machtvolle transnationale Verhältnisse und deren Artikulation mit nationalstaatlichen Verhältnissen besser zu verstehen. Staaten wie Jordanien sind infolge ihrer historisch etablierten passiven Außenorientierung vom Zufluss ausländischen Kapitals abhängig und insofern der politischen und ökonomischen Einflussnahme internationaler Entwicklungsinstitutionen und Geberländer ausgesetzt (vgl. Becker 2008). Diese Abhängigkeit erstreckt

sich nicht nur auf materielle Dimensionen und unmittelbaren Zwang, sondern umfasst auch die Übernahme hegemonialen entwicklungspolitischen Wissens, das über internationale Institutionen, westliche Universitäten etc. vermittelt wird. Die Interventionsformen internationaler Institutionen, seien es Strukturanpassungsprogramme oder *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), sind jedoch keine starren Mechanismen, sondern politisch regulierte und umkämpfte Prozesse. Sie bilden auf dem Terrain peripherer Staaten strategische Selektivitäten aus, d.h. sie privilegieren bestimmte AkteurInnen und politische Strategien, während sie andere tendenziell ausschließen. Allerdings besitzen staatliche AkteurInnen auch die Möglichkeit zu strategischem Handeln ihnen gegenüber, d.h. zu ihrer Re-Interpretation sowie zu ihrer Veränderung (Jessop 2005: 48ff). Politik in Staaten wie Jordanien ist insofern nicht eine schlichte Umsetzung internationaler entwicklungspolitischer Vorgaben, sondern immer eine „Übersetzung“ (vgl. Lendvai & Stubbs 2007). Lokale Institutionen und AkteurInnen eignen sich neue sozialpolitische Konzepte entsprechend vorangehenden Entwicklungspfaden und -strategien, ihrer jeweiligen Position in der Anordnung der Staatsapparate und den von ihnen verfolgten Strategien an, lenken sie um oder ignorieren sie teilweise auch.

Die konkreten Aneignungs- und Übersetzungsprozesse im jordanischen Kontext sind aufgrund der Form, in der Politikformulierung in Jordanien verläuft, nur ausschnittartig erschließbar (vgl. Lendvai & Stubbs 2007: 180-182). In einem Land, in dem politische Entscheidungsprozesse meist in abgeschlossenen, informellen Räumen und in personalisierten Formen stattfinden und in einem Politikfeld, das von ExpertInnen und einem technischen Diskurs dominiert wird, lassen sich nur über anekdotische Berichte Rückschlüsse auf spezifische strategische Gruppen und ihre Interventionen ziehen. Als weiße, westliche junge Frau ohne spezifische Funktion in dem Politikfeld habe ich zudem keinen unmittelbaren Zugang zu solchen Entscheidungs- oder Aushandlungsräumen, sondern nur zu verschiedenen AkteurInnen der Armutsbekämpfungspolitik, die daran mehr oder weniger partizipieren bzw. ihre eigenen Interpretationen dazu haben, wer wie auf die Politikformulierung einwirkt. Im Rahmen meiner Feldforschung im Herbst und Winter 2007/8 führte ich mit MitarbeiterInnen in relevanten Ministerien, NGOs, internationalen Institutionen, BeraterInnen und WissenschaftlerInnen sowie potentiellen RezipientInnen in drei verschiedenen Gemeinden bzw. Stadtteilen Interviews und Gespräche, um Aufschluss über die umkämpfte Politik der Armutsreduktion zu erlangen. Auf der Basis dieser Einblicke sowie einer Analyse zentraler Strategiepapiere und Berichte über Armutsbekämpfungspolitik im Land lassen sich Rückschlüsse auf diese

Übersetzungsprozesse sowie auf entstehende und verhandelte strategische Selektivitäten und privilegierte wie marginalisierte AkteurInnen ziehen.

Im Folgenden werde ich argumentieren, dass die Entwicklung von Armutsbekämpfungspolitik in Jordanien – verglichen mit den zuvor vorherrschenden sozialpolitischen Arrangements – eine Bedeutungszunahme der globalen Dimension und damit der Konzeption von Armutsbekämpfung als gezielte „Hilfe zur Selbsthilfe“ markiert. Dieser Ansatz wird allerdings entlang gewachsener Machtverhältnisse in den lokalen Kontext übersetzt und artikuliert sich mit dem etablierten Modell des paternalistischen Fürsorgestaats. Die entstehenden sozialpolitischen Formen lassen sich als Einschreibungsprozess verschiedener Gruppen und ihrer Strategien sowie als Versuch „von oben“ lesen, politisch relevante Bevölkerungsgruppen symbolisch und teilweise materiell zu integrieren und die Bevölkerungsteile und (sozial-)politischen Gruppen zu kontrollieren, die als potentiell Stabilitätsrisiko betrachtet werden.

Politik, Gesellschaft und Ökonomie in Jordanien

Um zu verstehen, wie sich die neue Armutsbekämpfungsagenda mit lokalen Dynamiken in Jordanien artikuliert, ist ein Blick auf die gewachsenen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Strukturen im Land nötig.

Jordanien ist eine konstitutionelle Monarchie, die 1921 unter britischer Mandatsherrschaft gegründet wurde und seither von der Dynastie der Hachemiten regiert wird. Trotz begrenzter politischer Liberalisierung seit 1989 bilden bis heute der jeweilige König und sein persönlicher BeraterInnenstab die Schaltstelle politischer Macht im Land. Sie binden Führungspersönlichkeiten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Kapitalfraktionen über die Vergabe von Ämtern in Regierung, Parlament und Administration einerseits ein, andererseits versuchen sie durch beständige Ämterrotation zu verhindern, dass sich alternative Machtzentren herausbilden. Entsprechend erlangen RepräsentantInnen verschiedener sozialer Gruppen eher durch persönliche Nähe zum königlichen Hof Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen als durch ihre offizielle Funktion (vgl. Bank & Schlumberger 2004). In einzelnen Politikfeldern spielen internationale wie nationale ExpertInnen ebenfalls eine Rolle bei der Politikformulierung.

Im Zuge der arabisch-israelischen Kriege von 1948 und 1967 gab es mehrere große palästinensische Flüchtlingswellen nach Jordanien, so dass die jordanische Politik und Gesellschaft durch eine enge Verbindung zur palästinensischen Frage geprägt sind. Auch nach der Aufgabe der Westbank, die zwischen 1950 und 1988 administrativ zu Jordanien gehörte, bildet der

Bevölkerungsteil mit palästinensischen Wurzeln die Mehrheit der jordanischen Bevölkerung (von derzeit etwa 5,9 Millionen). Da die große Mehrheit der jordanischen PalästinenserInnen einen jordanischen Pass besitzt genießen sie gegenüber den in den umliegenden arabischen Staaten lebenden PalästinenserInnen einen relativ privilegierten Status. Dennoch werden sie gegenüber dem transjordanischen Bevölkerungsteil, der vor 1948 auf der Ostseite des Jordans lebte, als BürgerInnen zweiter Klasse behandelt. Während dieser vor allem über Beschäftigung im öffentlichen Sektor und im Militär integriert wurde, wurde der palästinensische Bevölkerungsteil davon weitgehend ausgeschlossen und orientierte sich daher eher hin zum Privatsektor. Die symbolische und zeitweise auch gewaltsame Unterdrückung des palästinensischen Nationalismus, der ungleiche Zugang zu staatlichen Ressourcen sowie alltägliche Diskriminierungserfahrungen palästinensischer JordanierInnen bei der Begegnung mit staatlichen Institutionen haben dazu geführt, dass – trotz territorialer Veränderungen, Migrationsbewegungen und der Vermischung beider Bevölkerungsteile – die Unterscheidung zwischen „TransjordanierInnen“ und „PalästinenserInnen“ als Grenzziehung zwischen kollektiven Identitäten und als politische Konfliktlinie wirkmächtig geblieben ist. In Bezug auf die ökonomischen und administrativen Eliten des Landes war und ist diese Unterscheidung allerdings nur begrenzt relevant, da dort Mitglieder beider Bevölkerungsgruppen vertreten sind (vgl. Brand 1999).

In ökonomischer Hinsicht ist Jordanien durch relative Ressourcenarmut und eine schwache industrielle Basis gekennzeichnet, so dass das Land stark auf externe Kapitalzuflüsse angewiesen ist. Dies führte zu engen Allianzen, zuerst mit der Mandatsmacht Großbritannien und ab den 1970er Jahren mit den USA und den Golfstaaten. Seit 1989 bestimmt die Abhängigkeit von der internationalen Gebergemeinschaft und den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) die jordanische politische Ökonomie. Zugleich hat Jordanien aber seit Mitte der 1990er Jahre eine wichtige strategische Position inne, da es als einer der wenigen Staaten in der Region einen Friedensvertrag mit Israel geschlossen hat. Infolgedessen ist es zu einem der wichtigsten Alliierten der USA geworden. Dadurch haben sich für die jordanische Regierung gegenüber den Konditionalitäten der IFIs bedeutende Spielräume ergeben; sie wurden oft nicht sehr strikt gehandhabt (vgl. Lenner 2008: 69f; Harrigan u.a. 2006).

Mit dem Ableben von König Hussein, der über 46 Jahre das Land beherrscht hatte, übernahm 1999 sein Sohn Abdallah II. die Macht im Land. Zum einen verließ sich der neue König aufgrund seiner relativen politischen und ökonomischen Unerfahrenheit sehr viel stärker auf die Expertise der IFIs, deren Einfluss damit zeitweise deutlich zunahm (vgl. Harrigan u.a.

2006: 271). Zum anderen erlangte in diesem Kontext eine neue Riege von an angloamerikanischen Universitäten sozialisierten unternehmerischen Eliten Entscheidungspositionen, die ein neoliberales, auf Weltmarktintegration ausgerichtetes Entwicklungsverständnis vertreten (vgl. Bank & Schlumberger 2004). Als UnternehmerInnen profitieren diese teilweise auch direkt von Politiken wie Privatisierungen von Staatsbetrieben oder der Schaffung von Freihandelszonen (vgl. Bouillon 2004). Auch wenn Formen der Entscheidungsfindung und der Regierung eine bemerkenswerte Kontinuität aufweisen, hat sich die strategische Ausrichtung staatlicher Intervention im Zuge dieses Generationenwechsels merklich verändert. Dabei hat sich auch das Feld der Armutsbekämpfung immer stärker zu einem zentralen Politikfeld entwickelt.

Jordanische Sozialpolitik vor 1989: Öffentlicher Sektor, Distributionspolitik und *charity*

Armutsbekämpfung in einer globalisierten Form entwickelte sich im Laufe der 1990er Jahre zu einem ausgeprägten politischen Interventionsfeld für den jordanischen Staat. Dieser Prozess steht in engem Zusammenhang mit der sich wandelnden internationalen Entwicklungsagenda.

Über Jahrzehnte bildeten Armut und Armutsbekämpfung in Bezug auf Jordanien keinen Schwerpunkt entwicklungspolitischer Interventionen. Ihr Fokus lag auf der Förderung makroökonomischen Wachstums durch Technologietransfer – wobei man annahm, dass es einen *trickle-down*-Effekt geben würde – sowie auf dem Export von Primärgütern. Nach dem Anstieg des Ölpreises in den 1970er Jahren sank vorübergehend die Bedeutung westlicher Entwicklungshilfe gegenüber Zahlungen durch arabische ölproduzierende Staaten. Jordanien selbst besitzt keine Ölvorkommen, wurde aber in ein regionales System der Zirkulation von Öllrenten eingebunden. Als „Frontstaat“ im israelisch-palästinensischen Konflikt erhielt die Regierung hohe Finanzhilfen v.a. durch die ölreichen Golfstaaten. Im Gegensatz zur projektgebundenen Förderung durch westliche Geber wurden diese Zahlungen meist als globale Budgettransfers geleistet, was den jordanischen Regierungen große Spielräume in Bezug auf ihre Ausgabenpolitik verschaffte (Bint-Talal 2004: 59ff). Zudem migrierten viele hoch qualifizierte Arbeitskräfte – in ihrer großen Mehrheit palästinensischen Ursprungs – in die Golfstaaten. Ihre Rücküberweisungen stärkten die Binnenkaufkraft und den Privatsektor im Land, erhöhten mittelbar auch die Staatseinnahmen und bildeten für die Familien der ArbeitsmigrantInnen eine Form der nichtstaatlichen sozialen Absicherung (vgl. Anderer 1991).

Neben der gezielten Förderung der Arbeitsmigration und weiteren Politiken zur Sicherung der Rentenflüsse konzentrierten sich staatliche wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen ab Mitte der 1970er Jahre auf den Aufbau lokaler Industrien, die Expansion des öffentlichen Sektors, die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, den Ausbau von Dienstleistungen zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse sowie auf die Bereitstellung und Verbesserung der allgemeinen Infrastruktur. Ein besonderer Schwerpunkt dieser verstärkten Distributionspolitik nach innen lag ab Beginn der 1980er Jahre auf dem verbesserten Zugang zu staatlichen Erziehungs- und Gesundheitsdiensten. Daneben kann vor allem der starke Ausbau von Beschäftigung im öffentlichen Sektor, im Militär und in den massiv subventionierten staatlichen Industrien als sozialpolitische Maßnahme betrachtet werden. Zwischen Mitte der 1970er und Ende der 1980er Jahre standen Schätzungen zufolge fast 50% der Erwerbstätigen im staatlichen Sold. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und im Militär, die hauptsächlich den transjordanischen Bevölkerungsteil umfasste, ging einher mit Privilegien wie Rentenansprüchen und Krankenversicherung (vgl. Owen 1983: 90f; Bint-Talal 2004: 41-69; Wils 2003: 96f).

In Bezug auf soziale Dienste und Versorgung spielte auch das Ministerium für soziale Entwicklung eine Rolle. Neben geringen materiellen Hilfeleistungen an Bedürftige konzentrierte sich seine Arbeit auf die Kooperation mit und die Regulation der Arbeit wohltätiger Vereine, die seit den 1950er Jahren vor allem im Erziehungs- und Gesundheitsbereich und in der Nothilfe aktiv waren (MdI 1978). Die größte und wichtigste dieser Vereinigungen bildete die *Islamic Charity Center Society* (*jam 'iyyat al-markas al-islami al-khairi*, ICCS), die eng mit der jordanischen Sektion der *Muslimbruderschaft* verbunden war. Ihre Arbeit wurde – wie die der anderen wohltätigen Assoziationen und der Muslimbruderschaft selbst – durch das Regime toleriert und gefördert, vor allem in der Zeit des offiziellen Verbots parteipolitischer Betätigung zwischen 1957 und 1992. Auch wenn ihre sozialen Aktivitäten sich eher auf die Mittelschichten als auf die wirklich Armen bezogen und beziehen (vgl. Clark 2004), trugen sie auch dazu bei, Notsituationen und soziales Elend insbesondere unter den palästinensischen Flüchtlingen abzufedern.

Insgesamt lässt sich die sozialpolitische Ausrichtung der 1970er und 1980er Jahre als beschäftigungs-, distributions- und wohltätigkeitsorientiert bezeichnen. Staatliche Politiken, die spezifisch auf ärmere Bevölkerungsteile abzielten, existierten kaum. Armut war als Thema fast nicht präsent, zumal armutsbezogene Indikatoren im Verhältnis zu der Phase seit den 1990er Jahren relativ niedrig und Wachstumsraten demgegenüber recht hoch waren.

Eine Ausnahme hierzu bildet die Arbeit der *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA), die seit 1950 mit der Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge in Jordanien (und den Nachbarstaaten, in denen palästinensische Flüchtlinge leben) befasst ist. Neben einem eigenen Schul- und Gesundheitswesen, das allen registrierten Flüchtlingen zugänglich war und ist, wurde auch ein soziales Hilfs- und Unterstützungsprogramm aufgebaut, das v.a. Lebensmittelrationen verteilte. Aus finanziellen Gründen wurde dieses Programm, das zuvor allen registrierten Flüchtlingen zugänglich war, Anfang der 1980er Jahre zu einem Programm der gezielten Armutsbekämpfung umgebaut (vgl. Latte Abdallah 2004). Damit wurde Armut in Jordanien erstmals zu einem expliziten diskursiven Teil sozialpolitischer Intervention. Da dies aber an den Status der palästinensischen Flüchtlinge gebunden war, wurde Armut nicht als gesamtgesellschaftliches Problem, sondern nur als das einer speziellen Bevölkerungsgruppe und ihres „Schicksals“ thematisiert.

Armutsbekämpfung als neues politisches Interventionsfeld

Die graduelle Hinwendung zu Armutsbekämpfung als übergreifendes sozialpolitisches Paradigma ab dem Ende der 1980er Jahre steht in engem Zusammenhang mit der ökonomischen und finanziellen Krise, die mit dem Einbruch des Ölpreises ab 1983 begann. Das Ausmaß der Arbeitsmigration in die Golfstaaten ging infolgedessen empfindlich zurück; damit sanken auch die Rücküberweisungen nach Jordanien sukzessive (vgl. Anderer 1991: 133). Das Regime kompensierte den parallelen Rückgang von Finanzhilfen durch Kreditaufnahmen auf den internationalen Kapitalmärkten, was zu einer zunehmenden Staatsverschuldung führte. Infolge eines rapiden Währungsverfalls und der drohenden Zahlungsunfähigkeit des Staates wandte sich die jordanische Regierung im März 1989 an den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Zwischen 1989 und 2004 führten die jordanischen Regierungen insgesamt vier Strukturanpassungsprogramme durch. Trotz der erwähnten nachsichtigen Haltung der Geber aufgrund von Jordaniens zentraler strategischer Position im arabisch-israelischen Friedensprozess haben die Konditionalitäten des IWF für Kreditvergaben – darunter z.B. die Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe, die Erhöhung indirekter Steuern oder die Streichung von Subventionen für wichtige Alltagskonsumgüter – die soziale Situation großer Teile der jordanischen Bevölkerung verschlechtert und zu einem deutlichen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Armut im Land geführt. Der Anteil der Bevölkerung, dessen Einkommen unterhalb der nationalen Armutsgrenze lag, stieg von offiziell 3 % im Jahr 1987 auf je nach Schätzung zwischen 18 % und 33 % im Jahr 1997 (vgl. ADE 2003).

Besonders der ländliche, transjordanische Bevölkerungsteil, der stark an den öffentlichen Sektor gebunden ist und bis in die 1990er Jahre eine zentrale soziale Basis des haschemitischen Regimes bildete, reagierte auf die Verunsicherung seiner sozialen und ökonomischen Lebenssituation wiederholt mit punktuellen „Brotunruhen“ und Aufständen. Erst dadurch, dass auch dieser Bevölkerungsteil und nicht nur die jordanischen PalästinenserInnen von Verarmungsprozessen betroffen waren, verschob sich die Agenda und Armut wurde zu einem expliziten Thema innerhalb der jordanischen Staatsapparate. Die Schaffung neuer Institutionen, die sich der Bekämpfung von Armut im Land annehmen sollten, wurde zugleich stark durch globale Entwicklungsinstitutionen, allen voran die Weltbank und ihre zu dieser Zeit vorherrschende Konzeption von Armutsbekämpfung durch die Schaffung von *Social Safety Nets* (sozialen Sicherungsnetzen) für die Ärmsten der Armen vorangetrieben.

Als erstes wurde 1986 der *National Aid Fund* (NAF) als staatlicher sozialer Sicherungsmechanismus geschaffen, der Individuen oder Familien auf der Basis bestimmter Bedürftigkeitskriterien mit geringen direkten Finanzhilfen unterstützt. 1989 entstand zudem der *Development and Employment Fund* (DEF), der darauf abzielt, Individuen oder Familien mit geringem Einkommen durch Kreditvergabe oder berufliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Produktivität anzuregen und sie dadurch (wieder) dem Arbeitsmarkt zuzuführen. Obwohl der DEF als sehr ineffizient eingeschätzt wird (vgl. ADE 2003: 88f), zeichnete er einen Diskurs vor, der in den Folgejahren zunehmend dominant wurde.

Der erste ernsthafte Versuch, eine nationale Strategie zur Armutsreduzierung auszuarbeiten, stand im Kontext des UN-Gipfels für soziale Entwicklung in Kopenhagen (WSSD) 1995, der einen graduellen Umschwung der globalen Entwicklungsagenda und eine langsame Wiederentdeckung des Sozialen markierte. In den folgenden Jahren wurden Armut und Armutsbekämpfung zu den neuen Leitbildern der Entwicklungspolitik und die Ausarbeitung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien wurde für Staaten wie Jordanien zu einer grundlegenden Bedingung, um Entwicklungshilfegelder zu beziehen (vgl. Burchardt 2003; Rauch 2007: 232-234). Die WSSD-Strategie wurde von der jordanischen Regierung zwar offiziell verabschiedet, aber nicht praktisch umgesetzt. Das erste offizielle Programm, das tatsächlich realisiert wurde, entstand parallel dazu und war nicht mit dem WSSD-Programm, dafür aber eng mit der Weltbank und ihrem „Social Safety Nets“-Konzept abgestimmt. Wie das WSSD-Programm war das *Social Productivity Program/Social Safety Net* eng an die internationale Entwicklungsgemeinschaft gebunden und wurde zu einem signifikanten

Teil von der Weltbank und von USAID finanziert (vgl. Khalidi-Beyhum 1999: 9-11; Saif 2004).

Bis in die die späten 1990er Jahre setzten die wechselnden jordanischen Regierungen allerdings vorrangig darauf, sich als modernisierendes Land zu präsentieren und so ausländische Investitionen anzuziehen. Eine öffentliche Fokussierung auf Armut wurde in diesem Kontext unterdrückt und die Methodologie offizieller Berichte so angelegt, dass die Armutsquote möglichst gering ausfiel:

„1996 [...] war Jordaniens öffentlicher Diskurs ‘dies ist ein Land, das sich in Richtung ökonomischer Fortschritt und Stabilität bewegt; es ist ein Land mittleren Einkommens, wir haben keine Armut’. [...] Vermutlich hatte man das Gefühl, zu diesem Zeitpunkt mehr aus Direktinvestitionen und aus einer anderen Darstellung des Landes gewinnen zu können. Zu dieser Zeit [...] gingen die Hilfszahlungen zurück. Daher zeichnete der ganze Diskurs ein rosarotes Bild [...] All das veränderte sich mit der zweiten Intifada und 9/11. [...] Danach kam die Einsicht, dass [...] in diesem unberechenbaren Umfeld keine ausländischen Investitionen hereinkommen würden, daher brauchen wir einen anderen Diskurs. Und dieser Diskurs war dann ‘*ya haram*, wir sind immer noch arm, ihr müsst das verstehen’, [...] und das wurde dann der Armutsdiskurs“ (Interview Williamson).

Die Entstehung und Entwicklung von Armutsbekämpfungspolitiken und -strategien in Jordanien waren also eng mit internationalen entwicklungspolitischen Institutionen, deren Ausrichtung und deren Problemwahrnehmung verbunden und konnten zugleich nur in Krisensituationen Fuß fassen, in denen bisherige Entwicklungsstrategien an ihre Grenzen stießen.

Globalisierte Strategien und Instrumente der Armutsbekämpfung

BeobachterInnen betonen, dass es spätestens seit der Thronübernahme durch König Abdallah II. „von ganz oben“ eine große Bereitschaft gibt, Armutsbekämpfung im Sinne der globalen Paradigmen zu betreiben. Damit hat sich Armutsbekämpfungspolitik erst als bedeutsames Politikfeld konstituiert. In den letzten zehn Jahren ist daraus eine Vielzahl sich überlappendender Strategiepapiere und Aktionspläne hervorgegangen, die von verschiedenen Staatsapparaten in Kooperation mit unterschiedlichen Gebern entwickelt wurden.

Die inhaltliche Ausrichtung dieser Strategien und Programme spiegelt auf der Oberfläche die derzeit hegemonialen Paradigmen internationaler entwicklungspolitischer Institutionen wie Weltbank, USAID oder UNDP wider. Auch wenn sich deren jeweilige Zugänge zu Armut und Armutsbekämpfung

in Teilen deutlich unterscheiden und kontrovers verhandelt werden (vgl. Deacon 2007), gibt es zentrale verbindende Elemente, die den derzeitigen Kanon von Armutsbekämpfung ausmachen.

Zu diesen Elementen gehört zunächst ein grundlegender Paradigmenwechsel von universalistischen sozialpolitischen Interventionen hin zum Prinzip der gezielten Unterstützung von als arm identifizierten Individuen, Haushalten, Gemeinden oder Regionen (*targeting*). Diese Reorientierung ist eng verbunden mit der neoliberalen Strukturanpassungsagenda, in deren Kontext IWF und Weltbank argumentierten, dass universalistische Interventionen aus fiskalischen Gründen nicht aufrechtzuerhalten sind. Anstatt etablierte organisierte Interessengruppen zu bedienen, sollten soziale Sicherungsnetze für die Ärmsten der Armen entwickelt werden (vgl. Mkandawire 2005; Deacon 2007: 26-32). Unter dem Druck von IWF und Weltbank wurden im Laufe der 1990er Jahre einerseits universale Subventionen gestrichen, andererseits „gezielte“ Subventionen und Programme entwickelt, die sich besonders auf „bedürftige“ Bevölkerungsteile richten sollten, z.B. Nahrungsmittelcoupons oder eine „gezielte“ Subvention für Weizen (Khalidi-Beyhum 1999: 24f). Zu den „gezielten“ Maßnahmen gehören auch Hilfsprogramme, die sich auf bestimmte Kategorien von Bedürftigen beziehen, z.B. das regelmäßige finanzielle Unterstützungsprogramm des NAF, das sich auf Haushalte ohne männlichen Alleinverdiener konzentrierte.

Ein anderes zentrales Element der neuen Armutsbekämpfungsstrategien bildet der Rückgriff auf das „soziale Kapital“ und die informellen Überlebensstrategien von als arm identifizierten Individuen und Gemeinden sowie die Beförderung ihrer Selbstorganisation durch neu geschaffene Strukturen auf lokaler Ebene (vgl. dazu Elyachar 2007). In diese Richtung weisen z.B. die Schaffung dörflicher Kooperativen, Gemeinderäte und -komitees oder Trainingsprogramme, die in nahezu jeder mit Armutsbekämpfung befassten Institution oder Organisation durchgeführt werden. Darüber hinaus zielen die meisten Strategien darauf ab, durch verschiedene Maßnahmen die Arbeitsproduktivität armer Bevölkerungsteile zu steigern und sie so in den Arbeitsmarkt einzugliedern. In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von Ausbildungstrainings und einkommensgenerierenden Projekten ins Leben gerufen. Prominent sind dabei auf Frauen abzielende Trainingskurse und -projekte, die die Produktion und den Verkauf „traditioneller“ Kleidung, Nahrungsmittel oder Handarbeiten befördern. Das derzeit wohl wichtigste Instrument in dieser Hinsicht bilden Mikrokredite und Kleindarlehen (vgl. MoPIC u.a. 2004: 87-92).

In Bezug auf die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen wird derzeit besonders auf die Notwendigkeit abgehoben, dies in dezentralisierter Form

zu tun. In diesem Kontext sind in den letzten Jahren mehrere hoch dotierte Programme und Projekte entwickelt worden, die die zwölf Gouvernorate (Regierungsbezirke) und besonders die Gemeinden administrativ stärken und zu eigenständigen „Entwicklungsmotoren“ transformieren sollen. Entgegen ihrer bisherigen Funktion als rein implementierende lokale Verwaltungsstrukturen wurden sie von Gebern wie der Europäischen Kommission, der Weltbank, USAID und UNDP als zu aktivierende Partner in großen Entwicklungsprojekten identifiziert (z.B. EK 2006).

Die Rolle des Zentralstaates beschränkt sich dagegen weitgehend darauf, die grundlegende Infrastruktur (Straßen, Unterkünfte etc.) zu verbessern und die Versorgung derer zu gewährleisten, die nicht in der Lage sind, sich zu selbstorganisierten, produktiven MarktteilnehmerInnen zu transformieren. Aus meinen Interviews zur Umsetzung der einzelnen Strategien und Programme geht allerdings hervor, dass genau diese Aspekte den Löwenanteil der tatsächlich realisierten Komponenten aller Programme der letzten zehn Jahre bilden (vgl. Interview Al-Rafie, Interview Al-Husseini).

Dies verweist darauf, dass sich infolge der zentralen finanziellen und ideellen Rolle der Geber einerseits neue strategische Selektivitäten herausgebildet haben, die primär die Formen von Armutsbekämpfung befördern, die dem globalen Armutsbekämpfungsdiskurs entsprechen. Andererseits zeigt sich aber auch, dass es eine Diskrepanz zwischen dem umfassend übernommenen globalen Diskurs der Armutsbekämpfung und den faktisch durchgeführten Maßnahmen gibt. Hier kommt das Gewicht der etablierten strategischen Ausrichtung staatlicher Intervention zum Tragen, die weiterhin von Zentralisierung, *top-down*-Ansätzen und Klientelisierung geprägt ist. Diese Strategien, die sich über Jahrzehnte in die Staatsapparate eingeschrieben haben, erweisen sich als relativ beständig, obwohl seit der Thronübernahme von König Abdallah II. eine neue Generation technokratisch und neoliberal orientierter „ReformerInnen“ versucht, einen strategischen Wandel herbeizuführen, der dem Diskurs der Armutsbekämpfung als Hilfe zur Selbsthilfe entspricht.

Konkurrierende AkteurInnen und Institutionen der Armutsbekämpfung

Wie bereits herausgestellt, haben internationale Entwicklungsinstitutionen und BeraterInnen eine herausgehobene Bedeutung bei der Formulierung und Umsetzung von Armutsbekämpfungspolitik. Im jordanischen Kontext besonders relevant sind die Europäische Kommission, die Weltbank, USAID, die GTZ und die Französische Entwicklungsbank. Ihre Agenden strukturieren die

strategischen Leitlinien jordanischer Armutsbekämpfungspolitik; sie haben entscheidenden Anteil an der Erhebung armutsrelevanter Daten, wirken auf die Entwicklung von Strategien ein, finanzieren Programme und Projekte und implementieren diese teilweise selbst (vgl. IFPO 2005: 13).

Solange dominante lokale Kräfte bei der Entwicklung und Implementierung von Armutsbekämpfungsstrategien eingebunden werden, wird die Geberpolitik von wichtigen AkteurInnen innerhalb der jordanischen Staatsapparate getragen und gefördert. In meinen Interviews wurde wiederholt auf Bassem Awadallah verwiesen, den wohl prominentesten Kopf der „Generation Abdallah“ (Bank & Schlumberger 2004), der seit dem Amtsantritt des neuen Königs in wechselnden zentralen Funktionen ein Weltbild formuliert, in dem sich alle JordanierInnen zu ökonomisch produktiven, auf globale Märkte orientierten Mitgliedern der Gesellschaft entwickeln sollen (vgl. Interview al-Husseini). Im Rahmen von Awadallahs Zeit als Planungsminister (2001-2005) stieg das Ministerium für Planung und internationale Kooperation zum wichtigsten staatlich-institutionellen Akteur im Feld der Armutsbekämpfungspolitik auf. Bei der Durchführung eigener Programme kooperiert es eng mit einer kleinen Anzahl an jordanischen NGOs – vor allem den so genannten *Royal NGOs*, die formell nichtstaatlich sind, aber unter der Patronage von jordanischen Prinzessinnen oder der Königin stehen. Sie sind vor allem auf ländliche Entwicklung spezialisiert und erhalten einen Großteil der internationalen Gelder für Entwicklungsprojekte, die in Kooperation mit lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden sollen. Vor allem im professionellen technischen Bereich sind auffallend viele ihrer MitarbeiterInnen relativ junge, international ausgebildete Frauen, deren Konzeption von Armutsbekämpfung auf die lokale Zusammenarbeit mit armen Bevölkerungsgruppen fokussiert. Sie versuchen, in diesem Sinne auf die Formulierung von Armutsbekämpfungsstrategien und -programmen Einfluss zu nehmen, nehmen ihre Möglichkeiten dabei aber als sehr begrenzt wahr.

Schließlich spielen auch Privatunternehmen eine begrenzte, aber steigende Rolle im Rahmen von „Corporate Social Responsibility“-Schemata. In dem Amman Stadtteil Jabal al-Natheef gibt es seit einigen Jahren beispielsweise ein Gemeindezentrum, das als erste Institution komplett durch Privatpersonen und -unternehmen finanziert wird und in den jordanischen Medien als Paradebeispiel für Gemeindeentwicklung durch Privatinitiative präsentiert wird (vgl. Ruwwad 2006-2008; Parker 2009). RepräsentantInnen der *Royal NGOs* wie auch PrivatunternehmerInnen werden in den letzten Jahren stärker als zuvor symbolisch in Politikformulierungsprozesse eingebunden. Die beiden großen Reforminitiativen der letzten Jahre – die „National Agenda“ und die Folgeinitiative „Wir sind alle Jordanien“ – begannen jeweils mit

öffentlichkeitswirksamen Foren, zu denen sie als ExpertInnen für Politikbereiche wie „Armut und soziale Entwicklung“ eingeladen wurden. Wie aus Interviews mit daran Beteiligten hervorging, wurden die Vorschläge der ExpertInnenkomitees bei der tatsächlichen Erstellung der offiziellen Strategiedokumente aber kaum mit einbezogen, so dass es sich eher um symbolische Integrationsversuche handelte als um bedeutsame Konsultationsprozesse.

Gegenüber diesen verhältnismäßig privilegierten AkteurInnen und Institutionen sind andere weit weniger sichtbar oder einflussreich. Das Ministerium für soziale Entwicklung, das eher mit Armutsbekämpfungspolitik durch wohltätige, klientelistische Verteilungspraktiken assoziiert wird, ist beispielsweise dem Planungsministerium deutlich untergeordnet. So wurde ein Armutsbekämpfungsprogramm, das 2006 von ihm veröffentlicht wurde und in dem eine verhältnismäßig estatistische *top-down*-Perspektive artikuliert wurde (vgl. AP 2006), in den von mir befragten Organisationen, Ministerien und Geberinstitutionen kaum rezipiert. Das Ministerium wurde in meinen Interviews wiederholt als „schwach“ und „ineffizient“ bezeichnet. Ebenso ist das Ministerium für Gemeindeangelegenheiten, dessen Personal habituell sehr viel weniger global ausgerichtet ist und sich primär mit der Administration der oft kleinen ländlichen Gemeinden befasst, zwar Objekt wichtiger armutsbezogener Reformstrategien, wird aber kaum in Politikformulierungs- oder -koordinationsprozesse einbezogen.

Auch die (halb-)staatlichen Institutionen der sozialen Sicherung und Unterstützung haben kaum Einfluss auf Politikformulierungsprozesse, stellen aber für die als arm klassifizierten JordanierInnen zentrale Institutionen der Armutsbekämpfung dar. Der an das Ministerium für soziale Entwicklung angegliederte NAF, dessen Kernprogramm durch die jordanische Regierung finanziert wird, bildet durch seine monatlichen Zahlungen an Bedürftige weiterhin die relevanteste Institution im Bereich der sozialen Sicherung. Im Jahr 2008 erhielten ca. 80.000 Haushalte wiederkehrende finanzielle Unterstützungen in Höhe von 64.000.000 JOD (ca. € 70.000.000) (vgl. Interview al-Kfaween). Aufgrund seiner herausgehobenen Bedeutung ist der NAF in den letzten 15 Jahren ein zentraler Fokus aller Strategiepapiere und Reformansätze gewesen. Neben dem Mangel an Kapazitäten zur treffsicheren Unterstützung der „wirklich Bedürftigen“ – eine Studie stellte 2004 fest, dass ca. zwei Drittel der monatlichen Finanzhilfen an Familien oberhalb der nationalen Armutsgrenze gehen (HKJ & WB 2004: 193-198) – wurden vor allem die Kriterien der Anspruchsberechtigung in Frage gestellt und dahingehend modifiziert, dass nicht nur Haushalte ohne abhängig Beschäftigte einbezogen werden, sondern auch solche, in denen Familienmitglieder abhängig beschäftigt sind, ihr Einkommen aber unterhalb der Armutsgrenze

verbleibt. Diese Transformation vollzieht sich jedoch nur sehr langsam. In der Praxis zeigt sich, dass die Antragstellung weiterhin extrem kompliziert und demütigend ist, die Wartelisten lang sind und die Bewilligung oft der Willkür der MitarbeiterInnen vor Ort überlassen ist (Khalidi-Beyhum 1999: 21-24; Loewe 2001: 30f; ADE 2003: 98-90).

Das „Special Hardship Cases“-Programm von UNRWA ist ein vergleichbares soziales Unterstützungsprogramm, das den als registrierten palästinensischen Flüchtlingen (2008: 50.728) bei vergleichbaren Bedürftigkeitskriterien monatliche Lebensmittelrationen sowie geringe finanzielle Hilfen zur Verfügung stellt. Auch dieses Programm befindet sich in einem langsamen Umstrukturierungsprozess, nach dem die Auswahl von EmpfängerInnen nicht mehr von ihrem Status (z.B. als Witwen, Waisen, geschiedene Frauen etc.), sondern ihren materiellen Bedürfnissen abhängen soll. Daneben werden auch Mikrokredite zur Verfügung gestellt, Ausbildungstrainings angeboten und Instandsetzungsmaßnahmen für Unterkünfte durchgeführt. Diese „treffsicheren“ Programme machen allerdings nur ca. 10 % des UNRWA-Budgets aus; der größte Teil des Budgets wird für die Gesundheitszentren und Schulen verwendet, die weiterhin allen registrierten Flüchtlingen zugänglich sind (UNRWA 2008; Hejoj & Badran 2006: 10). Der staatlich koordinierte, aber durch private Spenden finanzierte *zakat*-Fonds stellt die dritte Institution dar, die regelmäßige und einmalige Zahlungen an bedürftige Haushalte leistet (2007: an 12.759 Haushalte), wobei auch hier die Bedürftigkeitskriterien status- und nicht einkommensorientiert sind (Zakat Fonds 2007).

Oppositionelle Kräfte wie auch die als arm klassifizierten JordanierInnen selbst haben so gut wie keinen Zugang zur Formulierung oder Implementierung von Armutsbekämpfungspolitik. Zwar gab es seit 1989 wiederholt Aufstände, wenn Subventionen gestrichen wurden; allerdings haben sie sich nicht zu einer sozialen Bewegung verdichtet, die dem Diskurs der treffsicheren Armutsbekämpfung einen alternativen Entwurf, z.B. von sozialen Rechten, entgegenstellen würde. Parteien sind relativ schwach, Gewerkschaften sind in hohem Maß kooptiert und die Berufsverbände sowie die IAF (der parteipolitische Arm der jordanischen Muslimbrüder), die noch am ehesten die Rolle einer Opposition einnehmen, beschränken ihre politischen Interventionen im Wesentlichen auf den arabisch-israelischen Konflikt und befassen sich nur wenig mit sozioökonomischen Themen (vgl. Abu Rumman 2007: 50-52). Daher gibt es keine politische Repräsentanz armer JordanierInnen, die auf ihrem sozialen Status beruht. Ein Ausnahmefall bleibt die Befragung armer Gruppen in verschiedenen Lokalitäten nach ihren Problemen, ihrer Selbstwahrnehmung und ihren Bedürfnissen im Rahmen der Erstellung des nationalen Human Development Report, an

dem eine wichtige *Royal NGO* federführend beteiligt war (vgl. MoPIC u.a. 2004). Auch hier handelt es sich allerdings nicht um ein „authentisches Sprechen“ der armen JordanierInnen, sondern um eine Repräsentation im Rahmen des *Sustainable-Livelihoods*-Ansatzes, den v.a. MitarbeiterInnen der *Royal NGOs* gegenüber anderen Konzeptionen von Armutsbekämpfung in Jordanien stärken wollen.

Obwohl immer wieder von Seiten der Geber als auch von verschiedenen jordanischen „ExpertInnen“ angemahnt, findet bislang kaum eine Koordination zwischen unterschiedlichen Institutionen, Projekten und Programmen der Armutsbekämpfung statt (vgl. Interview Shteivi, Khalidi-Beyhum 1999: 30). Dies verweist auf den bleibenden finanziellen und ideellen Einfluss der Entwicklungsinstitutionen, der Anreize für eine disparate Form der Strategie- und Programmformulierung bildet. Zugleich zeigt es den strategischen Umgang jordanischer Institutionen mit dieser Form von „Kooperation“. Er ist m.E. jedoch nicht als einheitliche Positionierung *der* jordanischen AkteurInnen gegenüber *den* Gebern zu lesen – wie der Überblick zeigt, wird die institutionelle Zerklüftung des Feldes ebenso durch Verteilungs-, Macht- und Interpretationskämpfe zwischen verschiedenen Staatsapparaten, Organisationen und AkteurInnen bestimmt, die um machtvoll(e) Positionen gegenüber Regierung, Palastelite und Gebern ringen und dabei je eigene Armutsbekämpfungskonzepte vorlegen.

Dient Armutsbekämpfungspolitik der Bekämpfung von Armut?

Es ist schwer zu beurteilen, wie stark die einzelnen Instrumente und Institutionen der neuen jordanischen Armutsbekämpfungspolitik zu einer tatsächlichen Reduktion von Armut beigetragen haben. Dies liegt zum einen daran, dass oft keine oder nur begrenzt aussagekräftige Projekt- oder Programmevaluationen vorliegen (vgl. IFPO 2005: 12f). Darüber hinaus hat der zunehmende Fokus auf Armutsbekämpfung mit sich gebracht, dass Sozialpolitik sich seit den 1990er Jahren weitgehend auf die „treffsichere Unterstützung“ der Ärmsten der Armen beschränkt. Diese Politik steht relativ unverbunden neben den makroökonomischen Politiken der letzten 20 Jahre, z.B. der kontinuierlichen Anhebung indirekter Steuern und Zölle, der Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen oder der Reduktion öffentlicher Sozial- und Personalausgaben und Subventionen. Daran wird sichtbar, dass es kaum eine Integration von Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt, sondern dass Armutsbekämpfungspolitik als Korrektiv zu einer auch nach dem Ende der Strukturanpassungsprogramme fortgeführten Politik der

Deregulierung dient. Vorstöße von Gebern oder Gewerkschaften, die z.B. in Richtung einer Anhebung von Mindestlöhnen oder einer Verbreiterung der Sozialversicherung gehen, werden immer wieder fallen gelassen oder nur halbherzig durchgeführt². Wie einer meiner Gesprächspartner betonte, bildet die Verquickung politischer und ökonomischer Interessen der politischen Elite einen wichtigen Grund hierfür:

„[D]ie wollen keine Verpflichtung eingehen, keine Verantwortung übernehmen, wo sie irgendwie festgenagelt werden können. Oder da kommt einer und sagt: was habt ihr denn da unterschrieben mit den Europäern – ihr wollt jetzt hier soziale Sicherungssysteme einführen und so – weil natürlich die oberen 10.000 alle ihre Geschäftsinteressen [...] haben; da ist jeder irgendwo in einer QIZ [Qualified Industrial Zone, spezielle Freihandelszone; *K.L.*] oder mit einem *real estate* und Sklavenhändler für *housemaids* oder sonst was verbunden“ (Interview Meiering)

Die Frage nach GewinnerInnen und VerliererInnen der Strukturanpassungspolitik wird in diesem Kontext nicht gestellt; im Gegensatz zu Armut ist das Ziel der Beseitigung sozialer Ungleichheit, die sich seit den 1980er Jahren deutlich verstärkt hat, stark in den Hintergrund getreten und ist nicht Gegenstand politischer Intervention (vgl. Saif & Tabbaa 2008: 11).

Übersetzungsprozesse bei der Bemessung und Darstellung von Armut

Die jordanische Armutsbekämpfungsagenda steht weitgehend in Einklang mit der nach wie vor vorherrschenden Ausrichtung zentraler globaler Institutionen, allen voran der Weltbank. Aber auch innerhalb des Paradigmas der treffsicheren Armutsbekämpfung gibt es Übersetzungs- und Umlenkungsprozesse, die auf lokaler Ebene spezifische Ein- und Ausschlüsse reproduzieren. Diese beginnen bei der Berechnung und Darstellung von Armut. Als Grundlage und Legitimation für die Wahl spezifischer sozialpolitischer Maßnahmen stellt dies grundsätzlich eine zentrale und politisch umkämpfte Interventionsform dar (vgl. z.B. Reddy 2007). Wann immer in den letzten Jahren in Jordanien ein neuer Armutsbericht erschien, gab es hinter den Kulissen Auseinandersetzungen über die Berechnung der nationalen Armutsquote und die entsprechenden Angaben zur nationalen Armutsquote (vgl. El-Rayyes 2007). Die offiziellen Armutsstatistiken zeichnen sich durch eine deutliche Tendenz zur rein quantitativen monetären Armutsbemessung und zur Festsetzung einer möglichst niedrigen nationalen Armutsquote aus, was von verschiedenen im Feld aktiven Organisationen, BeraterInnen und WissenschaftlerInnen immer wieder moniert wird (vgl. z.B. IFPO 2005).

Besonders stark debattiert wurde z.B. die Auswertung der *Household Expenditure and Income Surveys* (HEIS), die das jordanische *Department of Statistics* 1992 und 1997 durchführte. Zwei Studien werteten die erhobenen Daten aus und berechneten auf ihrer Grundlage die absolute Armutsgrenze, die wiederum die nationale Armutsquote bestimmt. Die erste Studie, die vom jordanischen Ministerium für soziale Entwicklung in Kooperation mit DFID, UNDP und einer *Royal NGO* erstellt wurde, setzte für 1992 eine Armutsgrenze von 338 JOD/Monat (1997: 468 JOD/Monat) an und kam damit zu der Einschätzung, dass sich die absolute Armutsquote zwischen 1992 und 1997 von 27 % auf 33 % erhöht habe. Die zweite Studie, die durch ein von der Weltbank beauftragtes ExpertInnenteam erstellt wurde, setzte auf der Basis anderer Berechnungsgrundlagen die absolute Armutsgrenze für 1992 bei 261 JOD/Monat (1997: 313,5 JOD/Monat) fest und kam damit zu dem Schluss, dass die absolute Armutsquote zwischen 1992 und 1997 von 20,9 % auf 18,2 % gesunken sei. Sie kritisierte die erste Studie u.a. für ihre Vermischung der Konzepte relativer und absoluter Armut und insistierte demgegenüber auf einer absoluten Bestimmung (Shaban u.a. 2001: 35f). Zur politischen Relevanz dieser unterschiedlichen Berechnungsarten stellt eine Evaluation fest:

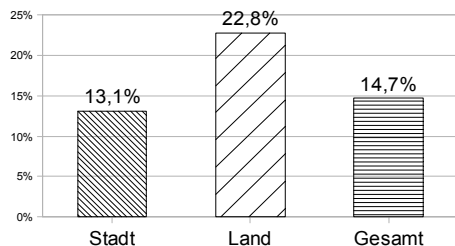
„Beide Studien spiegeln in Bezug auf Armutsanalysen den *state of the art*. Es ergibt sich allerdings, dass auf der Basis der methodologischen Entscheidungen der Weltbankmission in den entscheidenden Jahren 1992-7, als Strukturanpassungsprogramme in Jordanien begannen, die Armut sank“ (ADE 2003: 48).

Zu zeigen, dass es im Rahmen der Strukturanpassungspolitik gelingt Armut zu reduzieren, dient nicht nur der Legitimationssteigerung der internationalen Finanzinstitutionen, die damit sichtbar machen können, dass ihre Politiken und Gelder positive Effekte haben (IFPO 2005: 13). Genauso wichtig ist es für die jordanische Regierung, eine mäßig erfolgreiche Armutsbekämpfungspolitik vorzuweisen, um sich weitere Unterstützung der Geber zu sichern und zugleich der Bevölkerung gegenüber zu vermitteln, dass die polit-ökonomischen Restrukturierungen auch in sozialer Hinsicht von Erfolg gekrönt sind. Im Ringen um Einfluss und strategische Ausrichtungen zwischen verschiedenen jordanischen Gruppen und Institutionen bedeutet es zudem eine Bestätigung für die ProtagonistInnen des Konzepts „Neoliberalismus plus gezielte Armutsbekämpfung“, die damit hoffen können, ihren persönlichen und politischen Einfluss auf den königlichen Hof gegenüber anderen zu sichern oder noch zu steigern. Wie in meinen Interviews deutlich wurde, hat die Glaubwürdigkeit offizieller Armutsberichte gerade bei den

AkteurInnen, die eine integrierte Form von Armutsbekämpfung favorisieren, als Konsequenz deutlich gelitten.

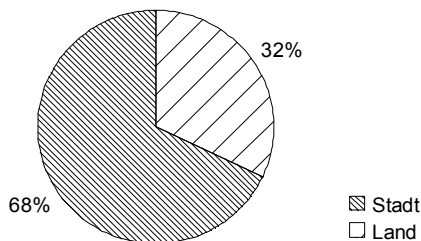
Eine weitere Form der Übersetzung bildet der selektive Rückgriff auf vorhandene Daten und die Formulierung spezifischer Politiken oder Programme auf ihrer Basis. Ein aufschlussreiches Beispiel hierfür ist die unterschiedliche Darstellung von Armut aufgeschlüsselt nach Stadt und Land:

Abb. 1: Armuthäufigkeit nach Gebiet



Quelle: DOS 2006: 2

Abb. 2: Armutsverteilung nach Gebiet



Quelle: JPAP u.a. 2002: 14

Die erste Möglichkeit ist, sich auf die Armuthäufigkeit zu beziehen (Abb. 1). Aus aktuellen Angaben dazu wird ersichtlich, dass der Prozentsatz derjenigen, die unter der nationalen Armutsgrenze leben, in ländlichen Gebieten um einiges höher liegt als in den Städten. Betrachtet man hingegen die tatsächliche Zahl der als arm Definierten, die in den jeweiligen Gebieten leben (Abb. 2), dann wird deutlich, dass ca. zwei Drittel von ihnen in den Städten leben. Die erste Darstellungsweise hat in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit erhalten. 2004 veröffentlichte die jordanische Regierung in enger Kooperation mit ExpertInnen der Weltbank einen Armutsbericht, in dem 13 (von 73) Unterbezirken als

„pockets of poverty“ (Armutsnischen) identifiziert wurden. Der Report stellte fest, dass „diese Armutsnischen vor allem in dünn besiedelten Wüsten-gegenden liegen“ (HKJ & WB 2004: 34). Auf der Basis dieses Befundes wurden in den letzten Jahren unter Federführung des Planungsministeriums mehrere hoch dotierte Programme und Projekte initiiert, die sich auf die so identifizierten Gebiete beziehen (vgl. MoPIC 2008: 101; MoPIC o.D.: 10). Im Vergleich dazu wurde der zweiten Darstellung der Armutsverteilung zwischen Stadt und Land nur sehr wenig Aufmerksamkeit zuteil. Die oben erwähnte Studie von DFID, UNDP und ZENID, die auf der Basis der Daten von 1997 herausarbeitete, dass Armut in Jordanien primär ein städtisches Phänomen ist, wurde nicht zur Veröffentlichung zugelassen, und in den

zahlreichen folgenden Berichten zum jordanischen Armutsprofil findet sie sich auch nur selten (weshalb die hier verwendete Angabe von 2002 ist).

Die politische Relevanz dieses selektiven Zugriffs wird ersichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die ländliche Bevölkerung fast ausschließlich aus TransjordanierInnen besteht und diese Gruppe seit der Staatsgründung eine zentrale soziale Basis der Monarchie darstellt. Sie sind am meisten von den Strukturanpassungsprogrammen betroffen und haben seit 1989 wiederholt rebelliert, wenn Subventionen gestrichen wurden. Die städtischen Armen auf der anderen Seite haben zumeist palästinensische Wurzeln.³ In diesem Kontext lässt sich die Betonung der Armutshäufigkeit als Basis der Entwicklung von Armutsbekämpfungsprogrammen als Versuch interpretieren, sich stärker mit den Bedürfnissen der TransjordanierInnen zu befassen. Würden die absoluten Armutszahlen als Basis für die Programmkonzeption genommen, müssten sich die Anstrengungen viel stärker auf palästinensisch bewohnte Gebiete konzentrieren, was latente politische Konflikte verstärken könnte. Die jahrzehntelange Privilegierung von TransjordanierInnen in Bezug auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor hat dazu geführt, dass sich in Zeiten der Privatisierungspolitik und der dort sinkenden Reallöhne ihr sozialer Status verschlechtert hat und sich die Gewichte hin zum – palästinensisch dominierten – Privatsektor verschoben haben (vgl. Choucair 2006: 15f). Dass viele palästinensische JordanierInnen aber mitnichten von dieser Verschiebung profitieren, sondern in prekären informellen Beschäftigungsverhältnissen überleben müssen, ist in der transjordanischen Wahrnehmung eines Verlusts an Status und Privilegien kaum präsent. Arme JordanierInnen palästinensischer Herkunft sind allerdings nicht von jeglicher Versorgung ausgeschlossen: Gerade im Umfeld der (ehemaligen) Flüchtlingslager haben sie Zugang zu den sozialen Diensten und Hilfsprogrammen von UNRWA; außerdem sind sie ebenso wie TransjordanierInnen berechtigt, Hilfszahlungen durch den NAF zu beziehen und können auf Angebote muslimischer Wohltätigkeitsorganisationen zurückgreifen. Dennoch wird diese Seite der Armutsbekämpfungspolitik sehr viel weniger öffentlich verhandelt, und die Institutionen, die sich verarmter palästinensischer JordanierInnen annehmen, werden kaum in die derzeit wichtigsten Armutsbekämpfungsstrategien und -programme einbezogen. So gibt es eine administrative Trennung nach Bevölkerungsgruppen, in deren Rahmen arme TransjordanierInnen vor allem durch gut sichtbare Prestigeprojekte staatlicher Behörden in Kooperation mit wichtigen Gebern adressiert werden und die Sorge um arme JordanierInnen palästinensischen Ursprungs weitgehend UNRWA, dem NAF und muslimischen Wohltätigkeitsverbänden überlassen wird.

Die Artikulation sozialpolitischer Strategien: Armutsbekämpfung als wohltätige Praxis

Neben mehr oder weniger subtilen Adaptionen der globalen Armutsbekämpfungsagenda gibt es allerdings auch deutliche Abweichungen von diesem dominanten Pfad. Dies zeigt sich vor allem in der gleich bleibenden bzw. steigenden Bedeutung der etablierten Konzeption von Armutsbekämpfung als wohltätige Praxis.

Wie bereits erwähnt kooperierte das Regime über Jahrzehnte eng mit der jordanischen Muslimbruderschaft und ihren sozialen Vereinigungen. Seit den 1960er Jahren wurden Muslimbrüder im sozialen Bereich sehr aktiv, vor allem in den Zentren, Moscheen, Krankenhäusern und Schulen der ICCS, aber auch in den Komitees des *zakat*-Fonds, im *Roten Halbmond* und anderen Organisationen, die ihre Arbeit vor allem auf die städtischen, von palästinensischen JordanierInnen bewohnten Gebiete konzentrierten. Ihre Form der Armutsbekämpfung unterscheidet sich insofern von der globalen Entwicklungsagenda, als dass sie im Wesentlichen auf „Wohl- oder Mildtätigkeit“ (*charity*) und nicht auf „soziale Entwicklung“ ausgerichtet ist. Allerdings ist die Grenze zwischen „Wohltätigkeit“ und „Entwicklung“ fließend und einige muslimische Wohltätigkeitsorganisationen haben begonnen, Aspekte aus der globalen Entwicklungsagenda in ihre Aktivitäten zu integrieren, indem sie z.B. Mikrokredite, einkommensgenerierende Projekte oder Ausbildungstrainings anbieten (vgl. Sparre & Petersen 2007).

Nach Jahrzehnten der relativ konfliktfreien Zusammenarbeit zwischen Regime und Muslimbrüdern wuchs in den 1990er Jahren eine Bedrohungswahrnehmung unter den jordanischen politischen Eliten, die befürchteten, dass die Muslimbruderschaft nach und nach die sozialen Leerstellen füllen würde, die sich infolge des Rückbaus des öffentlichen Sektors auftaten. In diesem Kontext versuchte das Regime die parteipolitische Repräsentation der Muslimbrüder und ihre soziale Rolle zurückzudrängen. In den letzten Jahren wurden die meisten Mitglieder der Muslimbruderschaft aus dem Roten Halbmond und den *zakat*-Komitees ausgeschlossen, im Juli 2006 wurde der Vorstand des ICCS unter Korruptionsvorwürfen entlassen und die Organisation formell unter Regierungskontrolle gestellt. Ein eng mit der Muslimbruderschaft verbundener Gesprächspartner verwies darauf, dass diese Organisationen mittlerweile stärker als Regierungsorgane denn als Organisationen der Muslimbrüder wahrgenommen werden (vgl. Interview Abu Rumman). Diese Verdrängung und Wiederaneignung durch das Regime bringt einerseits mit sich, dass sich Wohltätigkeitsstrategien wieder stärker in die jordanischen Staatsapparate einschreiben. Sie bedeutet auch,

dass die tendenzielle Konzentration staatlicher Armutsbekämpfung auf ländliche Gebiete und die transjordanischen Bevölkerungsteile bis zu einem gewissen Punkt revidiert wird. Offensichtlich hat sich am königlichen Hof mittlerweile die Absicht verfestigt, die institutionelle Sorge um Armut unter den städtischen, palästinensischstämmigen Bevölkerungsteilen nicht mehr (nur) der Muslimbruderschaft und UNRWA zu überlassen.

Eine weitere diese Tendenz verstärkende Entwicklung ist die Schaffung neuer Organisationen mit einer expliziten Wohltätigkeitsagenda. So wurde 2003 unter Leitung der jordanischen Prinzessin Haya eine neue *Royal NGO* namens *Tkiyet Um Ali* gegründet, die seither stark expandiert und durch Kampagnen öffentlich sehr präsent ist. Ihre Mission, den Hunger in Jordanien zu bekämpfen, verfolgt die Organisation vor allem durch die Verteilung von Essensrationen an bedürftige Familien über Schulen, durch individuelle Zuweisungen oder durch direkte Armenspeisungen in ihrem Hauptquartier in Ost-Amman. Bei der Begründung ihrer Agenda greift *Tkiyet Um Ali* sowohl auf islamische Konzepte als auch auf internationale Entwicklungsdiskurse zurück, letzteres z.B. durch ihre Integration in die *International Alliance Against Hunger* (*Tkiyet Um Ali* 2008). Die strategische Ausrichtung der Organisation schafft Spannungen zu den anderen *Royal NGOs*, die eine Entwicklungsorientierung vertreten und sie dafür kritisieren, dass sie nicht auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ abzielt. *Tkiyet Um Ali* unterscheidet sich von anderen Wohlfahrtsorganisationen auch in Bezug auf die Finanzierung. Während die übrigen *Royal NGOs* vor allem von der Finanzierung durch westliche Geber abhängig sind und andere muslimische Wohltätigkeitsorganisationen sich vorrangig durch *zakat* (religiös begründete Spenden) finanzieren, liegt ihr Schwerpunkt auf der Einwerbung von Spenden durch Banken oder Privatunternehmen aus Jordanien und der arabischen Welt (vgl. Interview al-Salem). *Tkiyet Um Ali* steht insofern für einen neuen Typ von Wohltätigkeitsorganisationen, der direkt mit der Monarchie verbunden und gleichzeitig relativ unabhängig von den globalen Entwicklungsinstitutionen ist.

Schließlich zeigt sich die *charity*-Orientierung auch in stark publizierten wohltätigen Gesten von Mitgliedern der Königsfamilie, z.B. persönlichen Spenden des Königs zum Bau von Häusern in armen Gemeinden, dem Aufbau von Zelten zur Armenspeisung und -unterhaltung während des heiligen Monats Ramadan oder Privatspenden für PalästinenserInnen in den besetzten Gebieten in Krisenphasen. Immer wieder interveniert der König auch höchstpersönlich in Reformprozesse, die eigentlich die Entwicklungsorientierung und Effizienzsteigerung des existierenden sozialen Sicherungsnetzes befördern sollen. 1999 wurde z.B. eine Evaluation veröffentlicht, die

feststellte, dass zahlreiche bisherige EmpfängerInnen von NAF-Finanzhilfen nach den Bedürftigkeitskriterien nicht (mehr) bezugsberechtigt waren und empfahl, sie aus dem NAF-Register zu streichen. Als der König kurz nach seiner Thronbesteigung eine Kleinstadt im Süden des Landes besuchte und sich eine ehemalige Empfängerin bei ihm persönlich über die Streichung ihrer Zahlungen beklagte, wies er den NAF an, „die Zahlungen an die BewohnerInnen dieser Kleinstadt wieder aufzunehmen und die Ergebnisse der Studie zu vergessen“ (Saif 2004: 44). Solche Interventionen brechen den Diskurs der effizienten, treffsicheren Armutsbekämpfung zugunsten einer demonstrativen Zurschaustellung der Wohltätigkeit des Königs.

Die Erneuerung und Rekonfiguration von Armutsbekämpfung als Wohltätigkeit zeigt zum einen die relative Beständigkeit älterer sozialpolitischer Formen, die vom Paradigma der treffsicheren Armutsbekämpfung abweichen und etablierte royalistisch-klientelistische Regierungsweisen spiegeln. Diese sind offenbar gerade in Krisen- und Übergangszeiten nur schwer verzichtbar und werden vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit der (sozial-)politischen Rolle der Muslimbrüder als (potentielle) Opposition derzeit erneuert. Auf der anderen Seite artikuliert sich die Wohltätigkeitspraxis in verschiedenen Institutionen oder gar Personen mit dem dominanten Diskurs der Hilfe zur Selbsthilfe.

Schlussfolgerungen

Wie ich gezeigt habe, hat sich Armutsbekämpfung in Jordanien seit den 1990er Jahren als ein globalisiertes politisches Feld etabliert, dessen Strukturen und Formen durch die Agenda, Expertise und Finanzierung globaler Entwicklungsinstitutionen geprägt sind. Im Zuge der Durchsetzung dieses Politikfelds sind neue Selektivitäten entstanden, die diejenigen lokalen AkteurInnen und Institutionen privilegieren, die die Kombination aus deregulierter Wirtschaftspolitik und gezielter Armutsbekämpfung aus ökonomischen Interessen, machtpolitischen Erwägungen und/oder sozialpolitischer Überzeugung heraus tragen – z.B. wichtige Köpfe der „Generation Abdallah“ oder MitarbeiterInnen der *Royal NGOs*. Andere sozialpolitische Strategien sowie die AkteurInnen, die sie in verschiedenen Institutionen repräsentieren, werden demgegenüber marginalisiert. Dennoch handelt es sich nicht um neutrale Prozesse des Politiktransfers oder um eine nahtlose Durchsetzung des Post-Washington-Konsenses auf der lokalen Ebene. Über vielfältige Übersetzungsprozesse artikuliert sich dieses Paradigma mit den zuvor etablierten Strategien des paternalistischen Fürsorgestaats. Durch spezifische Messungen von Armut, einen selektiven Zugriff auf Daten

und eine Wiederaneignung und Aufwertung der Wohltätigkeitsagenda werden die globalen Vorgaben in einer Art und Weise übersetzt, dass sie den herrschaftspolitischen Strategien und Interessen zentraler Institutionen und Akteure auf dem Terrain des jordanischen Staates entgegenkommen. Dabei werden wichtige Gruppen, die eine soziale Basis der Monarchie darstellen – v.a. der transjordanische Bevölkerungsteil – zumindest symbolisch eingebunden. Zugleich wird versucht, den Einfluss der Muslimbrüder durch ihren Ausschluss aus wohltätigen Institutionen zurückzudrängen und durch die staatliche Übernahme oder Neuschaffung ähnlicher Institutionen einen verstärkten Zugriff auf arme PalästinenserInnen zu erlangen. Das Spannungsfeld zwischen selbsthilfeorientierten und wohltätigen Strategien durchzieht sowohl das staatliche Terrain als auch zentrale Institutionen und Organisationen selbst und wird durch die ambivalente Positionierung der Königsfamilie verstärkt. Einen tatsächlichen Effekt im Hinblick auf die Reduktion von Armut oder sozialer Ungleichheit haben diese artikulierten politischen Formen allerdings bislang nur sehr begrenzt. Es wird interessant sein zu beobachten, ob und in welcher Form sich die neue globale Tendenz in Richtung universalistischer Formen von Sozialpolitik in jordanische Politiken übersetzt. Dies ist jedoch abhängig von der Kräftekonstellation innerhalb des Landes, z.B. der Herausbildung bedeutender oppositioneller Gruppen, die eine progressive sozialpolitische Agenda formulieren und damit politischen Druck ausüben.

Anmerkungen

- 1 Dabei beschränkt sich der Artikel auf die Untersuchung des (erweiterten) Staates und der dort verfolgten Strategien und Staatsprojekte. Die Frage, ob und wie die sozialpolitischen Transformationen die Subjektivitäten der als arm definierten JordanierInnen verändern, würde einen eigenen Beitrag erfordern. Eine exzellente Studie zu diesem Thema am Fallbeispiel Kairo ist Elyachar 2007.
- 2 Vgl. „Unionists declare QIZ Workers’ Exclusion from Minimum wage Hike ‘Discriminatory’“. In: *Jordan Times*, 10. 3. 2009.
- 3 Dazu gekommen sind in den letzten Jahren hunderttausende irakischer Flüchtlinge, die sich in verschiedenen Gegenden Ost-Ammans niedergelassen haben und oft in großer sozialer Not leben. Sie tauchen allerdings nicht in den jordanischen Armutsstatistiken auf und werden – bis auf die Gesundheitszentren und Schulen – nicht von denselben Institutionen versorgt wie die Bevölkerungsteile mit jordanischem Pass.

Literatur

Abu Rumman, Mohammad (2007): *The Muslim Brotherhood in the 2007 Jordanian Parliamentary Elections. A Passing ‘Political Setback’ or Diminished Popularity?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Amman.

- Aide à la décision économique – ADE (2003): *Jordan: Study on Poverty Reduction including the Identification of Strategies for Support to the Design and Implementation of a Poverty Reduction and Social Development Strategy*. Final Identification Report, 19. 8. 2003. Louvain-la-Neuve.
- Anderer, Gilbert (1991): *Die politische Ökonomie eines Allokationssystems: Jordanien und die internationale Arbeitsmigration seit 1973*. Frankfurt a.M.
- Arbeitsprogramm der Regierung für Beschäftigung und Armutsbekämpfung 2006/7 – AP (2006). Amman (arabisch), http://www.pm.gov.jo/images/governemnt_paper.doc (sic). Letzter Aufruf: 29. 11. 2006.
- Bank, André, & Oliver Schlumberger (2004): „Jordan: Between Regime Survival and Economic Reform“. In: Perthes, Volker (Hg.): *Arab Elites. Negotiating the Politics of Change*. Boulder, CO, S. 35-60.
- Becker, Joachim (2008): „Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven“. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 24, Nr. 2, S.10-32.
- Bint-Talal, Basma (2004): *Rethinking an NGO. Development, Donors and Civil Society in Jordan*. London.
- Bouillon, Markus E. (2004): „Gramsci, Political Economy, and the Decline of the Peace Process“. In: *Critique: Critical Middle Eastern Studies*, Bd. 13, Nr. 3, S. 239-264.
- Brand, Laurie A. (1999): „Al-Muhajirin w-al-Ansar: Hashemite Strategies for Managing Communal Identities in Jordan“. In: Binder, Leonhard (Hg.): *Ethnic Conflict and International Politics in the Middle East*. Gainesville, FL, S.279-306.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2003): „Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? Die neue Armutsbekämpfungspolitik auf dem Prüfstand“. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 19, Nr. 2, S. 56-76.
- Clarke, John (2004): *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*. London.
- Choucair, Julia (2006): *Illusive Reform. Jordan's Stubborn Stability*. Carnegie Papers, Nr. 76, Carnegie Endowment for International Peace, http://carnegieendowment.org/files/cp76_choucair_final.pdf. Letzter Aufruf: 13. 9. 2008.
- Clark, Janine A. (2004): *Islam, Charity, and Activism. Middle-Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*. Bloomington, Ind.
- Deacon, Bob (2007): *Global Social Policy & Governance*. Los Angeles, CA.
- Directorate of Economic Statistics, Department of Statistics – DOS (2006): „Appraisal of Poverty Indicators. Based on the Household Expenditure Survey 2005“. Amman.
- El-Rayyes, Thoraya (2007): *Poorly defined: The Misconceptualization of Poverty in Jordan*. CSS Papers. Center for Strategic Studies, University of Jordan. Amman.
- Elyachar, Julia (2007): *Markets of Dispossession. NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*. Durham, NC.
- Europäische Kommission – EK (2006): *Poverty Reduction through Local Development in Jordan. EU support programme for fighting poverty, enhancing decentralisation and partnership in development*. Amman.
- Harrigan, Jane; Hamed El-Said & Chengang Wang (2006): „The IMF and the World Bank in Jordan. A case of over optimism and elusive growth“. In: *Review of International Organizations*, Bd. 1, Nr. 3, S. 263-292.
- Hejoj, Ibrahim, & Adnan Badran (2006): *A Socio-Economic Analysis of Special Hardship Case Families in the Five Fields of UNRWA Operations*. United Nations, http://www.un.org/unrwa/publications/pubs07/SHC_Analysis.pdf. Letzter Aufruf: 15. 1. 2009.
- Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation – MoPIC (2008): *The Executive Programme 2007-2009 for the Kuluna al Urdun/National Agenda*. Amman.

- Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation – MoPIC (o.D.): *Economic and Social Productivity Programs. 2006 Annual Report: Executive Summary*. Amman. <http://www.espp.gov.jo/English%20Executive%20Summary.pdf>. Letzter Aufruf: 22. 3. 2009.
- Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation – MoPIC; United Nations Development Programme, Jordan – UNDP & Jordanian Hashemite Fund for Human Development/Queen Zein al Sharaf Institute for Development, Jordan (2004): *Jordan Human Development Report. Building Sustainable Livelihoods*. Amman.
- Hashemite Kingdom of Jordan – HKJ & World Bank – WB (2004): *Jordan Poverty Assessment. Main Report*, Bd. 2. Amman.
- Institut français du Proche-Orient – IFPO (2005): *Report on: „The Management of Poverty in Jordan“*. Amman, http://www.ifporient.org/IMG/doc/poverty_report-2.doc. Letzter Aufruf: 23. 2. 2009.
- Jessop, Bob (2005): „Critical Realism and the Strategic-Relational Approach“. In: *New Formations*, Nr. 56, S. 40-53.
- Jordan Poverty Alleviation Program – JPAP; Ministry of Social Development – MoSD & United States Agency for International Development – USAID (2002): *Poverty Measurements in Jordan*. Amman.
- Khalidi-Beyhum, Ramla (1999): *Poverty Reduction Policies in Jordan and Lebanon. An Overview. E/ESCWA/SD/1999/6*. United Nations Economic and Social Commission for Western Asia – ESCWA, Eradicating Poverty Studies Series, Nr. 10, New York.
- Knowles, Warwick (2005): *Jordan since 1989. A Study in Political Economy*. London.
- Latte Abdallah, Stéphanie (2004): „Un exemple de catégorisation de la pauvreté par une organisation internationale. Les Special Hardship Cases de l'UNRWA“. In: Destremau, Blandine (Hg.): *Dynamiques de la pauvreté en Afrique du nord et au Moyen-Orient*. Paris & Tours, S. 423-435.
- Lendvai, Noémi, & Paul Stubbs (2007): „Policies as Translation: situating trans-national social policies“. In: Hodgson, Susan M., & Zoë Irving (Hg.): *Policy reconsidered. Meanings, Politics and Practices*. Bristol, S. 173-189.
- Lenner, Katharina (2008): „Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain. Politische Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989“. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 24, Nr.2, S. 63-91.
- Loewe, Markus (2001): *Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-poor in Jordan. The Potential of Micro-insurance*. Bonn.
- Mkandawire, Thandika (2005): *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Social Policy and Development Programme, Nr. 23. United Nations Research Institute for Social Development. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/\\$file/mkandatarget.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/$file/mkandatarget.pdf). Letzter Aufruf: 14. 7. 2008.
- Owen, Roger (1983): „Government and Economy in Jordan. Progress, Problems and Prospects“. In: Seale, Patrick (Hg.): *The Shaping of an Arab Statesman. Sharif Abd al-Hamid Sharaf and the Modern Arab World*. London, S. 85-109.
- Parker, Christopher (2009): „Tunnel Bypasses and Minarets of Capitalism. Amman as Neoliberal Assemblage“. In: *Political Geography*, doi:10.1016/j.polgeo.2008.12.004.
- Rauch, Theo (2007): „Von Basic Needs zu MDGs. Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 107, S. 216-245.
- Reddy, Sanjay G. (2007): „Zählung der Armen: Die Wahrheit über die Welt-Armuts-Statistiken“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 107, S. 269-279.
- Royaume Hashemite de Jordanie, Ministère de l'Information – Mdl (1978): *L'assistance sociale en Jordanie*. Amman.

- Ruwwad (2006-2008): *About Us*. http://www.ruwwad.net/index.php?option=com_content&ask=view&id=12&Itemid=27. Letzter Aufruf: 29. 6. 2008.
- Schultz, Susanne (2003): „Neoliberale Transformationen internationaler Bevölkerungspolitik: Die Politik Post-Kairo aus der Perspektive der Gouvernamentalität“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 92, S. 452-480.
- Saif, Ibrahim (2004): *Understanding the Reform Process. The Case of Jordan. Second Draft*. Global Development Network. o.O.
- Saif, Ibrahim, & Yasmeen Tabbaa (2008): *Economic Growth, Income Distribution and the Middle Class in Jordan (2002-2006)*. CSS Papers. Center for Strategic Studies, University of Jordan, Amman. <http://www.jcss.org/UploadEvents/166.pdf>. Letzter Aufruf: 6. 9. 2008.
- Shaban, Radwan A.; Dina Abu-Ghaida & Abdel-Salam Al-Naimat (2001): *Poverty Alleviation in Jordan. Lessons for the Future*. The World Bank, Middle East and North Africa Region, Orientations in Development Series, Washington, D.C.
- Sparre, Sara Lei, & Marie Juul Petersen (2007): *Islam and Civil Society. Case Studies from Jordan and Egypt*. DIIS Working Paper, Nr. 13, Kopenhagen.
- Tkiyet Um Ali (2008): *TUA Story*. http://www.tkiyetumali.org/English/how_tkiyet.shtm. Letzter Aufruf: 12. 3. 2009.
- United Nations Relief and Works Agency – UNRWA (2008): *UNRWA in Figures*. Public Information Office, Gaza.
- Wils, Oliver (2003): *Wirtschaftseliten und Reform in Jordanien: Zur Relevanz von Unternehmer-Bürokraten-Netzwerken in Entwicklungsprozessen*. Hamburg.
- Zakat Fonds (2007): *Aktivitäten und Programme des Zakat-Fonds* (arabisch). http://www.zakatfund.org/program_zakat.html. Letzter Aufruf: 22. 3. 2009.

Zitierte Interviews der Autorin

- Abu Rumman, Muhammad. Journalist bei der Tageszeitung Al-Ghad. Amman, 6. 1. 2008 (Tonträger Privatbesitz).
- Al-Husseini, Jalal – Forscher am Institut Francais du Proche-Orient (IFPO). Amman, 6. 1. 2008 (Tonträger Privatbesitz).
- Al-Kafaween, Mahmoud – Direktor des National Aid Fund (NAF). Amman, 14. 1. 2008 (Tonträger Privatbesitz).
- Al-Rafie, Omar – Direktor der Social Productivity Program Unit, Ministerium für Planung und internationale Kooperation. Amman, 17. 11. 2006 (Tonträger Privatbesitz).
- Al-Salem, Rana – Manager für Ressourcenentwicklung und Marketing, Tkiyet Um Ali. Amman, 14. 11. 2007 (Interviewmitschrift).
- Meiering, Gregor – Thalassa Consulting. Amman, 6. 12. 2007 (Tonträger Privatbesitz).
- Shteiwi, Musa – Direktor des Jordan Center for Social Research (JCSR). Amman, 5. 1. 2008 (Tonträger Privatbesitz).
- Williamson, Winkie – Strategische Beraterin, Jordan Hashemite Fund for Human Development (JOHUD). Amman, 10. 1. 2008 (Tonträger Privatbesitz).

Anschrift der Autorin

Katharina Lenner

lenner@reflect-online.org