

Albert Scherr
Freiburg, Deutschland

Jordanien: Aufnahmeland und europäisches Auffangbecken für Geflüchtete unter prekären Bedingungen

Jordanien ist als Aufnahmeland für Geflüchtete politisch, ökonomisch, in der Entwicklungszusammenarbeit und auch in der Sozialen Arbeit eng mit Deutschland verbunden. Ein erklärtes Ziel der deutschen und europäischen Politik war und ist es, die Arbeitsmarktintegration syrischer Flüchtlinge vor Ort zu stärken, um dadurch eine Weiterwanderung nach Europa zu verhindern. Was dies bewirkt und für die Betroffenen bedeutet, wird im Folgenden aufgezeigt. In einem weiteren Artikel (Nashwan und Scherr 2024) wird dann näher auf die Soziale Arbeit mit Flüchtlingen in Jordanien eingegangen.

In seiner Rede vor der 78. Vollversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 2023 formulierte der jordanische König Adullah II in bemerkenswerter Weise das Folgende:

„Flüchtlinge sind unsere Brüder und Schwestern. Sie erwarten von unseren Ländern Hilfe bei der Überwindung der Krisen, die sie aus ihrer Heimat vertrieben haben. Flüchtlinge sind Mütter, Väter und Großeltern, die eine gefährliche Reise unternommen haben, um ihre Familien zu retten. Sie sind junge Menschen mit großen Träumen und kleine Kinder, die die Chance verdienen, groß zu träumen.“ (King Abdullah II 2023, S. 1)

Damit ist zunächst angezeigt: Über Geflüchtete können Regierende – Jordanien ist ein Königreich, keine westliche Demokratie – durchaus anders sprechen, als dies in weiten Teilen der europäischen Politik gegenwärtig der Fall ist; nicht als Bedrohung, sondern als Menschen, die auf Aufnahme und Schutz angewiesen sind. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil in Jordanien nach Schätzungen der Regierung gegenwärtig 1,4 Mio. Geflüchtete bei einer Einwohnerzahl von 11,3 Mio. leben¹, also mehr als zehn Prozent aller Einwohner Geflüchtete sind. Diese stammen überwiegend aus Syrien, ca. 90.000 auch aus anderen Ländern. Damit ist Jordanien global betrachtet das Land mit dem zweithöchsten Flüchtlingsanteil an der Gesamtbevölkerung (Platz 1: Libanon). Hinzu kommen ca. vier Millionen Palästinenser_innen, die überwiegend die jordanische Staats-

bürgerschaft haben, von denen aber zwei Millionen als Flüchtlinge betrachtet werden.²

Ob sich tatsächlich 1,4 Mio. Geflüchtete in Jordanien aufhalten, ist umstritten. Gleichwohl wird die Zahl 1,3 bzw. 1,4 Mio. in zahlreichen Dokumenten verwendet. Beim UNHCR sind aktuell „nur“ ca. 730.000 Geflüchtete registriert.³ Gesicherte Auskünfte dazu, was diese erhebliche Diskrepanz erklärt, sind bislang weder vom UNHCR noch von Expert_innen zu erhalten. Der UNHCR erklärte zunächst auf Anfrage, dass er dazu keine Stellung nehmen kann.⁴ Anfragen an die jordanischen Behörden wurden bislang nicht beantwortet. In der einschlägigen Literatur wird u. a. angemerkt, dass die jordanische Regierung auch Syrer_innen als Flüchtlinge erfasst, die vor 2011 eingereist sind. Dies kann die Diskrepanz jedoch nur zu einem geringen Teil erklären. Zudem wird auf Registrierungshindernisse hingewiesen sowie darauf, dass Geflüchtete, die das Land „illegal“ verlassen, nicht erfasst werden. Seit 2019 dürfen zudem auch keine syrischen Flüchtlinge mehr durch den UNHCR registriert werden. Es finden sich auch ungesicherte Vermutungen dazu, dass die Regierung die tatsächliche Zahl möglicherweise zu hoch angibt, um so besser an die internationale Unterstützungsbereitschaft appellieren zu können.

Die immer wieder betonte Aufnahmebereitschaft Jordaniens für Geflüchtete aus Syrien ist auch deshalb bemerkenswert, weil die ökonomischen Voraussetzungen dafür ungünstig sind: Jordanien ist relativ arm – das Bruttoinlandsprodukt (nominal) pro Kopf liegt bei 4205 Dollar (Deutschland: 48.845 Dollar)⁵ – die Arbeitslosenrate liegt nach offiziellen Angaben bei 23 %⁶, die Jugendarbeitslosigkeit bei deutlich über 40 % und nach Daten der Weltbank müssen aktuell 35 % der Bevölkerung als arm gelten⁷. Auch eine reguläre Erwerbstätigkeit garantiert kein ausreichendes Einkommen: Der Mindestlohn beträgt 260 Jordanische Dinar (JoD), die zum Überleben unabdingbaren Lebenshaltungskosten („Monthly Minimum Expenditure Bas-

¹ Quelle: https://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population/Population_Estimates/PopulationEstimates.pdf.

Sozial Extra 2023 · 47 (6): 378–383
<https://doi.org/10.1007/s12054-023-00647-8>

Eingegangen: 26. Oktober 2023

Angenommen: 3. November 2023

Online publiziert: 29. November 2023

© The Author(s) 2023

² Siehe dazu <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>; auf die gesellschaftliche Position der Bevölkerung palästinensischer Abstammung in Jordanien und die Frage, warum diese zum Teil als Flüchtlinge gelten, kann hier nicht eingegangen werden.

³ Quelle: https://www.unhcr.org/jo/wp-content/uploads/sites/60/2023/01/2023-2025-SUMMARY-Multi-Year-Strategy-UNHCR-Jordan_final.pdf.

⁴ Inzwischen hat ein Vertreter des UNHCR eine nähere Prüfung der verfügbaren Daten zugesagt. Deren Ergebnisse werden jedoch erst 2024 verfügbar sein.

⁵ Quelle: <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-per-capita/>.

⁶ Quelle: https://dosweb.dos.gov.jo/unemp_q1_2023/.

⁷ Quelle: <https://www.jordannews.jo/Section-109/News/More-than-one-third-of-Jordanians-live-below-poverty-line-report-finds-29697#:~:text=the%20poverty%20line-,According%20to%20the%20report%20titled%20%22Atlas%20of%20the%20Sustainable%20Development,Jordan%20at%20%247.9%20per%20day.????>.

Zusammenfassung · Abstract

A. Scherr

Jordanien: Aufnahmeland und europäisches Auffangbecken für Geflüchtete unter prekären Bedingungen**Zusammenfassung**

Aus deutscher und europäischer Perspektive betrachtet ist Jordanien ein Auffangbecken für Geflüchtete, deren Weiterwanderung nach Europa vermieden werden soll. Im Unterschied zum „Türkei-Deal“ findet die Bedeutung Jordaniens als außereuropäisches Aufnahmeland in der deutschen Öffentlichkeit jedoch kaum Beachtung. Der Beitrag informiert über die soziale, rechtliche und ökonomische Situation

von Flüchtlingen in Jordanien und zielt darauf, eine Debatte über Auswirkungen und künftige Erfordernisse der deutsch-jordanischen Kooperation anzustoßen.

Schlüsselwörter

Jordanien · Flüchtlinge · Syrien · Protracted Displacement · EU-Jordan Compact

Jordan: Host Country and European Reception Center for Refugees in Precarious Conditions**Abstract**

From a German and European perspective, Jordan is a reception basin for refugees whose onward migration to Europe is to be avoided. In contrast to the “Turkey deal”, however, the significance of Jordan as a non-European host country receives little attention from the German public. The article provides information on the social, legal and

economic situation of refugees in Jordan and aims to initiate a debate on the effects and future requirements of German-Jordanian cooperation.

Keywords

Jordan · Refugees · Syria · Protracted Displacement · EU-Jordan Compact

ket“) betragen nach Berechnungen des UNHCR für eine 4-köpfige Familie 672 JoD.⁸

Jordanische Staatsbürger_innen arbeiten nach Auskunft von ortskundigen Expert_innen faktisch kaum zum Mindestlohn. Feststellbar ist aber auch, dass die Löhne, z. B. von Erzieherinnen in Kindergärten oder von Verkäufer_innen in Supermärkten, nur geringfügig höher sind. In der Forschung wurde ich von Betroffenen jedoch auch darüber informiert, dass in einigen Bereichen faktisch auch Löhne deutlich unterhalb des Mindestlohns gezahlt werden, so etwa bei Wanderarbeiter_innen in den ländlichen Regionen, aber in manchen Orten auch bei Erzieher_innen in Kindergärten. Die schwierige ökonomische Lage eines erheblichen Teils auch der einheimischen Erwerbstätigen wird exemplarisch auch darin deutlich, dass man im Rahmen der Feldforschung regelmäßig auf Taxifahrer⁹ trifft, die ein Studium absolviert haben, qualifizierte Berufe ausüben und gleichwohl ihr Einkommen als taxifahrende Kleinunternehmer aufbessern.

Exkurs zum Forschungskontext

Dieser Beitrag ist während eines Forschungsaufenthaltes im Wintersemester 2023/2024 an der German-Jordanian University (GJU) entstanden, die u. a. einen Masterstudiengang „Social Work, Migration, and Refugees“ anbietet.¹⁰ In Vorbereitung der Feldforschung wurde zunächst die einschlägige englischsprachige Forschungsliteratur rezipiert und wurden Gespräche mit internationalen Forscher_innen geführt. Während des Aufenthalts finden Interviews mit Kolleg_innen an jordanischen und anderen arabischen Universitäten, Mitarbeiter_innen von NGOs sowie mit Geflüchteten statt. Eine wichtige Informati-

onsquelle sind auch informelle Gespräche, z. B. mit Taxifahrern oder bei alltäglichen Zufallskontakten. Im Forschungsprozess zeigt sich dabei, dass die Herstellung von vertraulichen Kontakten über Schlüsselpersonen hier von besonderer Bedeutung ist, da es eine Furcht vor Überwachung durch den Gemeindienst und vor Denunziation gibt. Wie begründet dies ist, kann der Verfasser nicht seriös einschätzen. Unabhängig davon stellt dies aber einen forschungsmethodisch zu berücksichtigenden Einflussfaktor dar. Etwas erschwert wurde und wird die weitere Forschung gegenwärtig durch den Krieg zwischen der Hamas und Israel, dessen Ende oder weitere Eskalationsdynamik beim Schreiben dieses Textes noch nicht abzusehen war.

Ökonomische Prekarität

Unter diesen Bedingungen ist die Situation der Flüchtlinge, die überwiegend aus Syrien stammen, in zweierlei Hinsicht prekär:

Erstens gilt dies für die soziale und ökonomische Situation, für die der UNHCR umfangreiche Daten erhebt (UNHCR 2023). Geflüchtete können ihren Lebensunterhalt, selbst dann, wenn sie erwerbstätig sind, überwiegend nicht durch Erwerbsarbeit finanzieren; sie sind ergänzend auf Geldzuteilungen des World Food Programm (durchschnittlich ca. 30 % des Einkommens), des UNHCR (ca. 15 %) sowie Remittances, also Überweisungen von Freunden oder Verwandten, angewiesen (ca. 8 %). 90 % der Haushalte sind überschuldet und vielfach gezwungen, sich für die Deckung von Grundbedürfnissen weiter zu verschulden. 82 % geben an, sich nicht das Essen leisten zu können, das sie möchten und 42 %, sich nur reduzierte Portionen leisten zu können. Der Zugang zu schulischer Bildung ist schwierig und für einen Teil unmöglich, 5 % geben an, ihre Kindern aus der Schule genommen zu haben, um Kosten zu sparen. Im Alter von 14 Jahren besuchen 32 % keine Schulen mehr, im Alter von 15 Jahren bereits 52 % (Tiltne et al. 2019, S. 80). 18 % können es sich nicht leisten, Krankheiten behandeln zu lassen. Außerhalb der großen Flüchtlingslager – Zataari

⁸ Quelle: <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/86576>.

⁹ Taxifahrer sind in Jordanien ausschließlich männlich.

¹⁰ Sie dazu <https://www.gju.edu.jo/content/social-work-migration-and-refugees-7919>.

(ca. 80.000 Geflüchtete) und Azrag (ca. 40.000 Geflüchtete) – lebt die überwiegende Zahl der Geflüchteten in den Armutsbezirken der Städte, vor allem im Großraum Amman, ca. 15 % aber auch in informellen Siedlungen unter Zeltbahnen und in notdürftigen Hütten außerhalb der Städte. Aufgrund fehlender internationaler Mittel musste der UNHCR 2023 seine monatlichen Nahrungsmittelhilfen von 23 JoD auf 15 JoD reduzieren. Zudem wird nach Auskunft von Flüchtlingen, die ich befragt habe, aktuell die Erwerbsarbeit im wichtigen informellen Sektor durch verstärkte Kontrollen, die zu Ausweisungen führen können, riskanter, was den Zugang zu Arbeitseinkommen zusätzlich erschwert.

Eine zusammenfassende Charakterisierung der aktuellen Situation syrischer Flüchtlinge stellt fest: „83 % der syrischen Flüchtlinge außerhalb der Lager in Jordanien leben unterhalb der Armutsgrenze, was sie in hohem Maße von humanitärer Hilfe abhängig macht. Fast ein Drittel der Flüchtlingshaushalte war im Jahr 2022 von Zwangsräumung bedroht. Etwa 90 % der Flüchtlingsfamilien greifen auf schädliche Bewältigungsstrategien zurück, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, wie z. B. die Kürzung von Ausgaben für andere Dinge als Nahrungsmittel, den Verkauf von produktiven Vermögenswerten, die Streichung von Mahlzeiten, Kinderarbeit oder die frühe Verheiratung ihrer Kinder.“¹¹

Die Situation der ca. 90.000 Flüchtlinge aus anderen Ländern – ca. 66.000 nicht-syrische Flüchtlinge aus dem Irak, ca. 13.000 aus dem Jemen, ca. 6000 aus dem Sudan (UNHCR 2022) – ist noch erheblich problematischer, weil diese im Unterschied zu Geflüchteten aus Syrien (s. unten) gänzlich vom legalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

Zwei exemplarische Fälle ökonomischer Prekarität

Was dies konkret bedeutet, wird anhand der Fälle von M. und P. deutlich, die im Forschungsprozess interviewt wurden: M. lebt seit über zehn Jahren als syrischer Flüchtling mit seiner elterlichen Familie in der jordanischen Großstadt Irbid. Während der Flucht hat er eine Schussverletzung durch Soldaten des Assad-Regime erlitten. Mit Hilfe eines Stipendiums hat er in Jordanien ein Studium als Ingenieur abgeschlossen. Er spricht arabisch, englisch und spanisch. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben darf er jedoch nicht als Ingenieur arbeiten. Als Geflüchteter aus Syrien kann er zwar eine Arbeitserlaubnis erhalten, die aber nur einen hoch selektiven Arbeitsmarktzugang und vor allem nur gering qualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten in der Landwirtschaft, als Bauarbeiter, in der Gastronomie oder in der industriellen Produktion zulässt.¹² In den zurückliegenden Jahren war er wiederkehrend mit qualifizierten Teilzeitjobs auf Honorarbasis bei NGOs beschäftigt, die ihm dafür keinen regulären Arbeitsvertrag ausstellen dürfen. Im Interview beklagt er zudem Erfahrungen mit Diskriminierung in der Universität und das für Geflüchtete geltende Verbot, einen Führerschein erwerben zu dürfen. Er sieht für sich keine lebenswerte Zukunftsperspektive in Jordanien und überlegt, auf legalen oder

„illegalen“ Wegen nach Deutschland zu migrieren oder nach Syrien zurückzukehren, obwohl dies für ihn gefährlich ist.

P., ein Flüchtling aus dem Irak, war dort als Automobilmechaniker tätig. Er ist vor dem Terror des IS nach Jordanien geflohen. Gegenwärtig absolviert er ein Training in einem Projekt einer nationalen NGO, die wesentlich durch eine deutsche NGO finanziert wird, an das sich dann ein auf 5 Monate befristeter Cash-for-Work-Job für 10 Jordanische Dinar pro Tag (ca. 13 €) anschließt. Solche Jobs sind nur in begrenztem Umfang verfügbar, abhängig vom Umfang der internationalen Spendengelder und Entwicklungshilfemittel. Zuvor war P. im informellen Sektor tätig, was auch seine Perspektive für die Zukunft ist, da er als Iraker vom legalen Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist. Er verfügt über keinen Aufenthaltstitel, wird aber de facto geduldet und müsste im Fall einer legalen Ausreise erhebliche Strafen zahlen. Seine Hoffnungen setzt er auf die Möglichkeit, im Rahmen von Resettlement-Maßnahmen nach Kanada oder in die USA auswandern zu können, obwohl die diesbezüglichen Chancen gering sind.

(Un-)sichtbare Armut

Vor dem Hintergrund der obigen Daten ist die vergleichsweise geringe Sichtbarkeit offenkundiger Armut in den Zentren der Städten bemerkenswert. Ein Grund dafür liegt darin, dass Bettelei gesetzlich verboten ist und deshalb zwar gleichwohl, aber nur im geringen Umfang stattfindet. Zudem besteht eine erhebliche sozioökonomische Segregation der Städte, so nicht zuletzt im Großraum Amman mit ca. vier Millionen Einwohner_innen, der in einen wohlhabenderen westlichen und einen deutlich ärmeren östlichen Teil untergliedert ist. Sichtbare Armut zeigt sich in den gewöhnlich nur von Einheimischen benutzten Kleinbussen, in denen man u. a. auf Personen trifft, denen ein Teil der Schneidezähne fehlt, was ein typisches Zeichen von Armut ist. Als Tourist_in kann man Jordanien folglich bereisen, ohne den erheblichen sozioökonomischen Problemen des Landes zu begegnen, und es fehlt auch nicht an guten Restaurants und touristisch attraktiven historischen Stätten und Zonen.

Aufenthaltsrechtliche Prekarität

Zweitens ist der aufenthaltsrechtliche Status der Geflüchteten prekär. Denn Jordanien hat die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet, es existiert kein nationales Asylrecht und folglich ist auch keine staatliche und rechtliche Anerkennung als Asylberechtigte_r oder Flüchtling erreichbar. Ein dokumentierter Status kann stattdessen nur durch die Registrierung beim UNCHR als „Asylum Seeker“ erreicht werden, die einer befristeten Duldung gleichkommt und zudem die Erteilung einer Identitätskarte des Innenministeriums (Ministry of the Interior Service Card) ermöglicht (Norwegian Refugee Council 2016). Damit wird registrierten Flüchtlingen zwar der Zugang zu Schulen und zum staatlichen Gesundheitssystem – jedenfalls de jure – ermöglicht; der Weg zu einem dauerhaften Aufenthaltsstatus oder zu einer Einbürgerung bleibt jedoch verstellt. Dies gilt auch für in Jordanien geborene Kinder von Geflüchteten.

Obwohl Abschiebungen bislang nur in geringem Umfang stattfinden, betont die jordanische Regierung den temporären Gaststatus der Geflüchteten und inzwischen auch deutlich, dass

¹¹ Quelle: <https://www.acaps.org/en/countries/jordan>; Übersetzung A. S.

¹² Nähere Hinweise zum aufwändigen Verfahren und den Kosten eines work permits sind hier zu finden: <https://help.unhcr.org/jordan/en/frequently-asked-questions-unhcr/work-permit-syrian-faqs/>.

eine Aufnahme weiterer Flüchtlinge nicht leistbar ist. Auch durch den selektiven Arbeitsmarktzugang (s. oben) wird eine – ohnehin nicht angestrebte – dauerhafte soziale und ökonomische Integration erschwert; zudem soll damit Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften sowie zu ägyptischen Arbeitsmigranten verhindert werden, welche die hauptsächlichen Arbeitskräfte im Bausektor sind.

Aktuell gibt es zudem Bemühungen, mit dem Assad-Regime, das zwischenzeitlich wieder in die Arabische Liga aufgenommen wurde, über Möglichkeiten der Rückführung in Verhandlungen einzutreten (Petillo 2023). In Verbindung mit der zunehmend prekären ökonomischen Situation und der geringen Bereitschaft der EU und der USA, Geflüchtete aus Jordanien im Rahmen von Resettlement aufzunehmen, wächst der Druck, entweder nach Syrien zurückzukehren oder „illegal“ den Weg nach Europa zu versuchen.

Die aktuelle Situation der Geflüchteten kommentierte der jordanische König in seiner einleitend bereits zitierten Rede vor der Vollversammlung der UN wie folgt: „Ihr Überleben hängt von der internationalen Gemeinschaft ab, und mehrere UN-Organisationen leisten lebenswichtige Dienste, um den Bedarf zu decken. Aber in den letzten Monaten haben diese Organisationen eine nach der anderen schwierige Nachrichten überbracht – ein schwerwiegender Mangel an internationalen Mitteln hat sie gezwungen, ihre Unterstützung zu kürzen. Ist es das, worauf wir hinauswollen? Wird die internationale Gemeinschaft zusehen, wie Flüchtlingsfamilien gezwungen sind, ihre Kinder zur Arbeit zu schicken, anstatt zur Schule? In Jordanien, wo die Flüchtlinge mehr als ein Drittel der elf Millionen Einwohner ausmachen, haben die Kürzungen bereits das Leben von Hunderttausenden von Flüchtlingen in Unsicherheit gestürzt.“ (King Abdullah II 2023, S. 1).

Der politische Kontext

Für die europäische und deutsche Politik ist Jordanien mehr als ein relativ stabiles Partnerland im Nahen Osten, das Flüchtlinge aus Syrien unter schwierigen Bedingungen aufgenommen hat. Jordanien ist zudem die Rolle eines Auffangbeckens zugewiesen, das die Zuwanderung von Geflüchteten nach Europa und Deutschland eindämmen soll. Dies ist zweifelsfrei eine Zielsetzung des EU-Jordan Compact, einer Vereinbarung, die 2016 in London ausgehandelt wurde (Betts 2023, S. 328 ff.; Lenner und Turner 2019; Turner 2021). Ein Bestandteil davon sind erhebliche Geldzuteilungen im Rahmen des Jordan Response Plan und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: Von 2013 bis Mai 2023 hat die EU Jordanien 1,08 Mrd. € an Finanzhilfen¹³ bereitgestellt, Deutschland von 2012 bis 2021 950 Mio. € für die Unterstützung von syrischen Flüchtlingen in Jordanien¹⁴. Noch laufende Maßnahmen des BMZ, die 2015 begonnen wurden, haben ein Finanzvolumen von ca. 550 Mio. €. Hinzu kommen Exporterleichterungen.

In Zusammenhang damit wurde von der jordanischen Regierung recht erfolgreich gefordert, den Zugang zum legalen Arbeitsmarkt für Geflüchtete aus Syrien durch die Erteilung von Arbeitserlaubnissen zu ermöglichen. Das dahinterstehen-

de programmatische Konzept besteht darin, dass es politisch durchsetzbarer und wirtschaftlich effektiver ist, Geflüchtete dauerhaft in Nachbarländern unterzubringen, als ihnen die Einreise nach Europa zu ermöglichen. Dies wurde von zwei international renommierten Migrationsforschern, Alexander Betts und Paul Collier, in einer einflussreichen Veröffentlichung (Betts und Collier 2018) als die bessere Alternative zu einer bislang gescheiterten Flüchtlingspolitik propagiert. Jordanien war und ist so betrachtet ein Modellfall, an dem dieses Konzept erprobt wurde und wird.

Vordergründig hat die Idee eine dreifache Win-Win-Win-Situation – für Flüchtlinge, die dadurch Aufnahme und Schutz finden, für die Aufnahmeländer, die dafür finanzielle Unterstützung und Exporterleichterungen erhalten und für die Länder der EU, die dadurch paradox formuliert, eine ‚humanitäre Politik der Flüchtlingsabwehr‘ betreiben können –, eine hohe Plausibilität. Zumal ohnehin die überwiegende Zahl der Flüchtenden in den Ländern des globalen Südens verbleibt, weil sie die Risiken und Kosten einer Flucht nach Europa nicht bewältigen kann, oder auch den Verbleib in Ländern vorzieht, in denen für sie sprachliche und kulturelle Affinität gegeben ist.

Gleichwohl gibt es substantielle Einwände gegen die Erfolgsaussichten und auch gegen die Rechtfertigbarkeit dieses Konzepts:

Bezogen auf Jordanien wird ersten argumentiert, dass aufgrund der Fixierung auf Arbeitsmarktintegration die Frage nach akzeptablen Arbeitsbedingungen („decent work“) ebenso in den Hintergrund getreten ist, wie die sozialen und arbeitsbezogenen Interessen Geflüchteter selbst (Lenner und Turner 2019). Expert_innen weisen diesbezüglich u. a. darauf hin, dass Tätigkeiten im legalen Niedriglohnsektor in den Sonderwirtschaftszonen bei einer 48-Stunden-Woche und erheblichem Zeitaufwand und Kosten für die Anfahrt zum Arbeitsplatz de facto weniger passend zur Lebenssituation Geflüchteter sind als der Versuch, die eigene Existenz durch Arbeiten im informellen Sektor und Hilfen aus dem Welternährungsprogramm und des UNHCR notdürftig abzusichern. Zweitens kommt selbst Alexander Betts, also einer der wissenschaftlichen Protagonisten des EU-Jordan Compact, in einer neueren Veröffentlichung (Betts 2023, S. 328 ff.) rückblickend zu der Einschätzung, dass der EU-Jordan Compact ökonomisch gescheitert sei, u. a. deshalb, weil er zwar zu einer rechtlichen Regulierung von bislang informellen Arbeitsverhältnissen, kaum aber zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geführt hat. Drittens ist offenkundig, dass menschenrechtliche Mindestbedingungen eines Lebens ins Würde – ausreichendes Einkommen, Schutz vor ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, Zugang zu gesundheitlicher Versorgung und schulischer Bildung –, für einen erheblichen Teil der Geflüchteten auch bei einer legalen Erwerbstätigkeit nicht gewährleistet sind. Viertens werden Geflüchtete aus anderen Herkunftsstaaten (u. a.: Irak, Sudan) in der internationalen Zusammenarbeit weitgehend vernachlässigt, obwohl sie rechtlich und ökonomisch im Vergleich zu denen aus Syrien einer verstärkten Benachteiligung unterliegen (Caritas Jordan 2020). Fünftens unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit faktisch ein autoritäres Regime (s. dazu ausführlich Schütze 2019), in dem demokratische Mitwirkung bislang rudimentär ist sowie Meinungsfreiheit und die Freiheit der Wissenschaft ebenso-

¹³ Quelle: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-pays-eu200-million-financial-support-jordan-2023-05-03_en.

¹⁴ Quelle: <https://amman.diplo.de/jo-de/willkommen/ez-wz/-/1670342>.

wenig zureichend gewährleistet sind, wie kein zureichender Schutz vor geschlechtsbezogener Diskriminierung besteht.

Folgerungen

Was folgt daraus? Die Alternative kann zweifellos nicht darin bestehen, die internationale Unterstützung weiter einzuschränken, wie dies gleichwohl zunehmend der Fall ist: 2016 erhielt Jordanien noch ca. 936 Mio. an internationaler Hilfe, 2020 waren es ca. 791 Mio., 2022 aber nur noch ca. 592 Mio.¹⁵ Denn Kürzungen der internationalen Unterstützung führen zu weiter verschärften Mangeln – nicht nur bei Geflüchteten, sondern auch der Armutsbevölkerung mit jordanischer Staatsbürgerschaft – und damit potenziell auch zu steigender Repression gegen Geflüchtete. Die Möglichkeiten der zahlreichen NGOs, die Defizite des rudimentären staatlichen Sozialsystems etwas auszugleichen, schrumpfen. Und trotz der offiziellen Haltung, dass Geflüchtete aus Syrien „Brüder und Schwestern“ sind, gibt es Hinweise darauf, dass die Unterstützungsbereitschaft in der einheimischen Bevölkerung rückgängig und Hilfen für Geflüchtete deshalb politisch zunehmend legitimationsbedürftig sind.

Deshalb muss die internationale Unterstützung im Interesse der Geflüchteten wie der jordanischen Armutsbevölkerung ebenso weiter ausgebaut werden, wie die Kapazitäten für Resettlement erweitert werden sollten. Dass die Reichweite der Hilfen der NGOs und der Sozialen Arbeit unter den gegebenen Bedingungen begrenzt sind – darauf werden wir in einem weiteren Beitrag noch näher eingehen (Nashwan und Scherr 2024) – stellt keinen substantiellen Einwand gegen diese Forderungen dar. Zudem sollte die Fachkräfteauswanderung von Geflüchteten erleichtert und in einer Weise unterstützt werden, die bestehende administrative Hürden abbaut. Nimmt man den Selbstanspruch der deutschen Außenpolitik ernst, sind zudem offene Debatten unter Einbeziehung kritischer Expert_innen aus Jordanien dazu erforderlich, welche menschenrechtlichen Forderungen in aussichtsreicher Weise mit weiterer Hilfe verknüpft werden können. Es ist darüber hinaus durchaus diskussionsbedürftig, ob und in welcher Weise die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sowie die Tätigkeiten international finanzierter NGOs nicht nur unverzichtbar und hilfreich für Geflüchtete, sondern zugleich auch in die Reproduktion kritikbedürftiger Formen der Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung verstrickt sind. Dass die Situation von Geflüchteten in Jordanien bislang in der deutschen Öffentlichkeit bislang jedoch kaum Beachtung findet, ist auch nicht dadurch rechtfertigbar, dass zutreffend darauf verwiesen wird, dass Vieles in Jordanien zweifellos besser ist als in anderen Staaten des Nahen Ostens.¹⁶

¹⁵ Quelle: <https://fts.unocha.org/countries/114/summary/2022>.

¹⁶ Für vielfältige hilfreiche Informationen, die in diesen Text eingeflossen sind, danke ich insbesondere Abdel Hakim Al-Husban (Yarmouk University), Ashraf Albkour (Jordan Association of Social Work), Ayat Nashan (University of Sharjah), Gaby Daw (Caritas Jordan Amman) Katharina Lenner (University of Bath), Osama Alshamleh (Danish Refugee Council Madaba), Peter Seeberg (University of Southern Denmark) und Benjamin Schütze (Arnold-Bergsträsser-Institut Freiburg) sowie den interviewten Geflüchteten, deren Namen hier nicht genannt werden können.

Literatur

- Betts, A. (2023). *The wealth of refugees*. Oxford University Press.
- Betts, A., & Collier, P. (2018). *Refuge: transforming a broken refugee system* (2. Aufl.). Penguin.
- Caritas Jordan (2020). *Iraqi refugees in Jordan*. Amman. https://www.caritasjordan.org.jo/Resources/site_62/Rep003%20Iraqis%20Refugees%20Situation%20Report%20-%202026112020%20copy.pdf. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- King Abdullah II (2023). *Remarks by His Majesty King Abdullah II at the Plenary Session of the 78th General Assembly of the United Nations*. <https://kingabdullah.jo/en/speeches/plenary-session-the78th-general-assembly-united-nations>. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- Lenner, K., & Turner, L. (2019). *Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labor market in Jordan*. *Middle East Critique*, 28(1), 65–95. <https://doi.org/10.1080/19436149.2018.1462601>.
- Nashwan Ayat, & Scherr, A. (2024). *Soziale Arbeit mit Flüchtlingen in Jordanien*. Sozial Extra. in Vorbereitung.
- Norwegian Refugee Council (2016). *Securing status. Syrian refugees and the documentation of legal status, identity, and family relationships in Jordan*. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/securing-status.pdf>. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- Petillo, K. (2023). *Syrian refugees in Jordan are facing increasing uncertainty*. <https://www.worldpoliticsreview.com/syria-refugees-assad-jordan>. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- Schütze, B. (2019). *Promoting democracy, reinforcing authoritarianism*. Cambridge University Press.
- Tiltnes Å. A., Zang, H. & Pedersen, J. (2019). *The living conditions of Syrian refugees in Jordan. Results from the 2017–2018 survey of Syrian refugees inside and outside camps*. [http://www.jrp.gov.jo/Files/TheLivingConditionsofSyrianRefugeesinJordan\(FAFO%20Study\).pdf](http://www.jrp.gov.jo/Files/TheLivingConditionsofSyrianRefugeesinJordan(FAFO%20Study).pdf). Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- Turner, L. (2021). *The EU pact on migration and asylum in light of the united nations global compact on refugees*. In S. Carrera & A. Geddes (Hrsg.), *The EU pact on migration and asylum in light of the united nations global compact on refugees* (S. 81–90). Florence: European University Institute.
- UNHCR (2022). *Community consultations with non-Syrian refugees in Jordan*. <https://wfp-unhcr-hub.org/wp-content/uploads/2022/10/UNHCR-WFP-Joint-Community-Consultations-with-non-Syrian-Refugees-in-Jordan-.pdf>. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.
- UNHCR (2023). *Socio-economic situation of refugees in Jordan Q2 2023*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/101717>. Zugegriffen: 30. Okt. 2023.

Albert Scherr, *1958, Seniorprofessor am Institut für Soziologie der Pädagogischen Hochschule Freiburg und Reserach Fellow an der University of the Free State, QuaQua Campus, South Africa. Aktuell Forschungsaufenthalt an der German-Jordanien University (GJU).

Korrespondenzadresse

Albert Scherr
Freiburg, Deutschland
scherr@ph-freiburg.de

Funding. Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Hinweis des Verlags. Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Verbreitung, auch auszugsweise, ist zulässig, vorausgesetzt, Sie nennen den Originalautor, den Originaltitel und die Originalpublikation an.

fältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.