

Albert Scherr

Jordanien:

**Einblicke und Analysen zur
Situation von Geflüchteten
in einem Partnerland der
deutschen Flüchtlingspolitik und
Entwicklungszusammenarbeit**

Gesellschaftsforschung und Kritik

Herausgegeben von
Albert Scherr | Stefan Müller

Die Reihe »Gesellschaftsforschung und Kritik« bietet einen Ort für theoretische und empirische Analysen, die auf die Weiterentwicklung kritischer Gesellschaftsforschung zielen. Als grundlegendes Kennzeichen kritischer Gesellschaftsforschung gilt dabei das Interesse an der Frage, wie soziale Problematiken mit der Grundstruktur der Gegenwartsgesellschaft zusammenhängen. Die Reihe ist für Beiträge aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Theorietraditionen offen und steht für eine multiperspektivische Programmatik der Kritik.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Die Verlagsgruppe Beltz behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-8847-2 Print
ISBN 978-3-7799-8848-9 E-Book (PDF)
ISBN 978-3-7799-8849-6 E-Book (ePub)

1. Auflage 2025

© 2025 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Beltz Juventa
Satz: le-tex xerif
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag (ID 15985-2104-100)
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung: Die Bedeutung Jordaniens als Aufnahmeland für Flüchtlinge und als Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit <i>Albert Scherr</i>	9
Anhaltende Vertreibung und doppelte Prekarität. Forschungsbefunde zur Situation von Geflüchteten in Jordanien <i>Albert Scherr</i>	20
Sozialpolitische Schutzmaßnahmen für syrische Flüchtlinge in Jordanien. Gesetzliche Regelungen, Probleme und Empfehlungen für die weitere Entwicklung <i>Jalal Al Hussein</i>	60
Die Arbeitserlaubnis-Falle. Der Jordan Compact und die Grenzen der indikatorenorientierten Formalisierung <i>Katharina Lenner und Lewis Turner</i>	84
Deutsche Außenpolitik und Jordanien – ein „Stabilitätsanker“ zwischen Flüchtlingskrisen und Nahostkonflikt <i>Edmund Ratka</i>	116
Syrische Flüchtlinge und differenzierte Arbeitsmarktstrategien: Migrationsdiplomatie im Kontext der Beziehungen zwischen der EU, Jordanien und dem Libanon <i>Peter Seeberg</i>	132
Wie ‚Demokratieförderprogramme‘ autoritäre Strukturen stärken: US-amerikanische und europäische Politik in Jordanien <i>Benjamin Schütze</i>	152
Jordaniens Wirtschaft und wirtschaftliche Resilienz vor dem Hintergrund der syrischen Flüchtlingskrise <i>Serena Sandri, Nooh Alshyab und Hamad Nabulsi</i>	172
Leben zwischen den Welten <i>Samer Kurdi</i>	195

Von der humanitären Soforthilfe zur Gemeinwesenentwicklung. Wie die Teilung von Macht zu Veränderungen führen kann <i>Osama Alshamleh</i>	203
Soziale Arbeit mit unbegleiteten Flüchtlingskindern in Jordanien <i>Manal Anabtawi, Sara Taha</i>	210
Verzeichnis der Autor*innen	233

Vorwort

Ein zentrales Ziel der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik besteht darin, Flüchtende von den europäischen Außengrenzen abzuhalten. Ein Mittel, das dazu eingesetzt wird, sind politische Einflussnahmen, die darauf zielen, dass außereuropäische Länder die Funktionen eines Auffangbeckens für Geflüchtete aus ihren Nachbarländern übernehmen. Während dies im Fall des EU-Türkei Abkommens von 2016 politische und wissenschaftliche Kritik provoziert hat, die auch in den Medien aufgegriffen wurde, haben die zeitgleichen Entwicklungen im Fall Jordaniens nur wenig Aufmerksamkeit erhalten.

Dies ist der Fall, obwohl Jordanien politisch, wirtschaftlich und nicht zuletzt als Aufnahmeland für Geflüchtete eng mit Deutschland verflochten ist. In Folge der Syrien-Krise seit 2011, die zur Flucht von ca. 5. Millionen Syrer*innen geführt hat, wurde und wird seitens der EU und Deutschlands erheblicher Einfluss geltend gemacht, um Jordanien dabei zu unterstützen, Geflüchtete aufzunehmen, deren Weiterwanderung verhindert werden soll. In Folge des Gaza-Krieges nach dem 7. Oktober 2023 hat die sicherheitspolitische Bedeutung Jordaniens im Nahen Osten zwischenzeitlich zwar etwas Beachtung gefunden. Gleichwohl besteht immer noch eine Diskrepanz zwischen der erheblichen politischen Bedeutung Jordaniens für Deutschland und den nur wenigen deutschsprachigen Publikationen, die sich vertiefend mit der jordanischen Gesellschaft und der Situation von Geflüchteten dort auseinandersetzen. Die vorliegende Veröffentlichung zielt darauf, zur Verringerung dieser Diskrepanz beizutragen.

In den Beiträgen der internationalen Expert*innen, die für die Mitarbeit an diesem Band gewonnen werden konnten, liegen Analysen zur Situation von Geflüchteten sowie zu den politischen und ökonomischen Verhältnissen in Jordanien vor, die diese maßgeblich beeinflussen. Im Zusammenhang damit werden die deutsche und europäische Jordanien-Politik und ihre Auswirkungen in den Blick genommen. Darüber hinaus sind hier Beiträge enthalten, die exemplarische Einblicke in die Praxis der Sozialen Arbeit mit Flüchtlingen ermöglichen.

Allen Autor*innen ist für ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an diesem Band zu danken, insbesondere denjenigen, die in Jordanien unter Bedingungen tätig sind, für die gilt, dass die Wissenschafts- und Meinungsfreiheit nur mit erheblichen Einschränkungen gewährleistet sind.¹

1 Die im Original englischsprachigen Beiträge von Jalal Al Hussein, Osama Alshamleh, Samer Kurdi, Peter Seeberg sowie von Serena Sandri, Nooh Alshyab und Hamad Nabulsi wurden durch den Herausgeber übersetzt. Für den englischen Begriff "Refugees" wurde dabei im Deutschen "Flüchtlinge" verwendet, da auch die Übersetzung "Geflüchtete" problematisch ist. Denn der

Zu danken ist hier auch allen, die mich vor Ort bei meiner Forschung unterstützt haben, die institutionell durch eine Gastprofessur an der German Jordanian University ermöglicht wurde. Dies gilt insbesondere für diejenigen Wissenschaftler*innen und Mitarbeiter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die zu offen geführten Gesprächen und Interviews bereit waren, obwohl sie Gründe hatten darauf hinzuweisen, dass sie bei ihrer Kritik an den jordanischen Verhältnissen darauf vertrauen mussten, dass ich strikte Anonymität garantieren kann. Besonderer Dank gebührt auch den Geflüchteten, die bereit waren, mir Einblicke in ihre desaströse Lage zu ermöglichen.

Albert Scherr, Freiburg i.Br. im September 2024

Begriff "Geflüchtete" suggeriert, dass die Flucht abgeschlossen sei, was angesichts der prekären aufenthaltsrechtlichen Situation in Jordanien fraglich ist. Bei den deutschsprachigen Originalbeiträgen wurde den Autor*innen die Wortwahl überlassen, ebenso die Entscheidung über den geschlechtsbezogenen Sprachgebrauch.

Einleitung: Die Bedeutung Jordaniens als Aufnahmeland für Flüchtlinge und als Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Albert Scherr

Jordanien ist für Deutschland in verschiedener Hinsicht von erheblicher Bedeutung.¹ Es wird seitens der deutschen Politik als ein wichtiger „Partner in einer höchst fragilen Nachbarschaft“ (BMZ 2023) charakterisiert, mit dem eine enge politische, wirtschaftliche und wissenschaftliche Kooperation besteht, die auch eine militärische Zusammenarbeit umfasst (s. dazu die Beiträge von Ratka und Schütze in diesem Band). Dies gilt nicht zuletzt für die Funktion Jordaniens als Aufnahmeland für Flüchtlinge.

Nach Angaben der jordanischen Regierung leben gegenwärtig 1,4 Millionen Geflüchtete, vor allem aus Syrien, in Jordanien.² Es ist ein offenkundiges Interesse der deutschen und europäischen Politik, dass diese dort verbleiben, also nicht nach Europa und Deutschland weiterreisen und hier Aufnahme und Schutz suchen. Deutlich wird dies in der Beteiligung Deutschlands am 2016 vereinbarten EU-Jordan Compact (s. Turner 2012; vgl. die Beiträge von Lenner und Turner und von Seeberg in diesem Band) sowie der enormen Steigerung der deutschen und internationalen Finanzhilfen in Reaktion auf die syrische Fluchtmigration nach Jordanien seit 2011 (Ratka 2023, S. 25 f.).³

Sucht man nach deutschsprachigen Veröffentlichungen zu Jordanien, dann zeigt sich jedoch ein gänzlich anderer Fokus der Aufmerksamkeit: Die dominante

-
- 1 Einleitend werden hier einige für die Situation von Geflüchteten in Jordanien und die deutsch-jordanischen Beziehungen zentrale Gesichtspunkte skizziert, auf die in den folgenden Beiträgen dann genauer eingegangen wird.
 - 2 Wiederkehrend genannt wird diese Zahl in den Verlautbarungen des jordanischen Königs; s. u. a. <https://kingabdullah.jo/en/speeches/global-refugee-forum-geneva>. Auf die Frage, wie viele Geflüchtete tatsächlich in Jordanien leben, wird in den folgenden Beiträgen noch näher eingegangen. Nicht berücksichtigt wird hier die Situation der in Jordanien lebenden Einwohner:innen mit palästinensischem Migrationshintergrund, von denen 2 Millionen seitens der United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNWRA) als Flüchtlinge klassifiziert werden, obwohl sie überwiegend die jordanische Staatsangehörigkeit besitzen und seit mehreren Generationen dort leben.
 - 3 Auf die Entwicklung der deutsch-jordanischen Beziehungen wird in diesem Band in den Beiträgen von Ratka und Schütze näher eingegangen.

deutsche Perspektive auf Jordanien ist der Blick auf ein kulturhistorisch interessantes Reiseland. Und zweifellos hat Jordanien viel Positives zu bieten. Eine beeindruckende Kultur der Gastfreundschaft und die geringe Kriminalität ermöglichen ein angenehmes Reisen auf den für Tourist:innen vorgesehenen Routen. Die Strom- und Wasserversorgung ist intakt und alle Güter des täglichen Bedarfs sind problemlos verfügbar. In den wohlhabenden Stadtteilen der 4-Millionen-Metropole Amman ist alles erreichbar, was für den Konsum- und Freizeitbedarf der privilegierten Einheimischen sowie der mehreren zehntausend Expats erforderlich ist, die als ausländische Fachkräfte bei Auslandsvertretungen und Unternehmen, zu einem erheblichen Teil auch bei einer der zahlreichen internationalen Stiftungen und Hilfsorganisationen für Geflüchtete beschäftigt sind.

Für eine erste Annäherung an die Lebenssituation von Geflüchteten in Jordanien ist ein kurzer Vergleich instruktiv: Die Lebenshaltungskosten für Expats werden in den einschlägigen Online-Ratgebern auf ca. 1.400 Dollar monatlich für eine alleinstehende Person, ca. 3.000 Dollar für eine vierköpfige Familie geschätzt.⁴ Dagegen beträgt der gesetzlich fixierte Mindestlohn 260 Jordanische Dinar (JOD), was ungefähr 360 Dollar entspricht. Berechnungen des UNHCR zu den unbedingt erforderlichen Lebenshaltungskosten kommen zu dem Ergebnis, dass diese bei ca. 240 JOD für eine alleinstehende Person, ca. 500 JOD für einen 2-Personen-Haushalt und ca. 670 JOD für eine 4-köpfige Familie liegen.⁵ In Verbindung mit einer hohen Arbeitslosigkeit – nach amtlichen Statistiken von 22,3% Ende des Jahres 2023⁶ – sowie der Tatsache, dass der Mindestlohn nach Auskunft von Expert:innen immer wieder auch unterlaufen wird (ILO 2021, S. 7 f.), bedeutet dies, dass ca. ein Drittel der Bevölkerung in *Armut* lebt.⁷ Dies gilt für Geflüchtete in zugespitzter Weise. Dies wird exemplarisch darin deutlich, dass über 60% der Geflüchteten Ende 2023 darauf angewiesen waren, Nahrungsmittel durch Kredite zu finanzieren⁸. In Abhängigkeit von den jeweiligen Berechnungsmodellen gelten zwischen 57% und 66% der Geflüchteten als arm (Obi 2021, S. 1).

Bereits diese Hinweise und ein Blick in die leicht zugänglichen Daten des UNHCR⁹ zeigen: *Kennzeichnend für die Situation der überwiegenden Mehrheit der Geflüchteten in Jordanien ist ein Überleben am Rand des Existenzminimums. Hinzu kommt eine existenzielle Unsicherheit der Zukunftsaussichten.* Denn ihr Aufenthaltsstatus ist befristet, Möglichkeiten zu einer auf Dauer angelegten gesellschaftlichen

4 <https://www.expatisstan.com/cost-of-living/country/jordan>

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

6 <https://dosweb.dos.gov.jo/category/unemployment-rate/>

7 <https://www.jordannews.jo/Section-109/News/More-than-one-third-of-Jordanians-live-below-poverty-line-report-finds-29697>.

8 <https://data.unhcr.org/en/working-group/54>

9 Grundlegende Daten zur sozioökonomischen Situation von Flüchtlingen in Jordanien werden regelmäßig vom UNHCR veröffentlicht (<https://data.unhcr.org/en/working-group/54>).

Integration sind rechtlich nicht vorgesehen und werden politisch entschieden abgelehnt.¹⁰ Die *doppelte Prekarität* (vgl. Scherr 2023 und 2024; vgl. Grawert 2019) steht in einem deutlichen Kontrast zu einer Charakterisierung Jordaniens als „sicherer Zufluchtsort für Millionen Flüchtlinge aus der Region“, wie sie von der deutschen Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung, Svenja Schulze, im Oktober 2023 geäußert wurde.¹¹ Sicherheit ist für Geflüchtete in Jordanien nur insofern gegeben, als sie dort vor militärischer Gewalt und politischer Verfolgung in ihren Herkunftsländern geschützt sind, was zweifellos bedeutsam ist. Eine ökonomisch gesicherte Existenz, die Möglichkeit, auf der Basis existentieller Grundsicherheit eine zukunftsbezogene Lebensperspektive entwickeln und realisieren zu können sowie eine hinreichende Gewährleistung politischer und sozialer Menschenrechte sind jedoch nicht gegeben.

Dies gilt auch für die *soziale Grundsicherung* (siehe den Beitrag von Jalal Al Hussein in diesem Band). Zwar haben Flüchtlinge in Jordanien prinzipiell Zugang zu schulischer Grundbildung und zum Gesundheitssystem, obwohl auch diesbezüglich relevante Einschränkungen gegeben sind, auf die in folgenden Beiträgen noch eingegangen wird. Die Leistungen der sozialen Grundsicherung des National Aid Fund stehen jedoch exklusiv jordanischen Staatsbürger*innen zur Verfügung. Geflüchtete, die ihren Lebensunterhalt nicht durch Erwerbsarbeit oder private Unterstützung sicherstellen können, sind deshalb auf finanzielle Hilfen durch das World Food Programme (WFP) sowie karitative Leistungen internationaler und nationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angewiesen. D.h.: auf mildtätige Gaben, auf die sie keine rechtlich gewährleisteten Ansprüche haben und die nur in begrenztem Umfang verfügbar sind. Mitte 2024 erhielten 410.000 Geflüchtete in Jordanien Zahlungen des WFP. Diese mussten 2023 erheblich – von 23 JOD auf 15 JOD pro Person und Monat – reduziert werden.¹²

Symptomatisch für die Situation ist die Auskunft, die der UNHCR Jordan abgelehnten Antragsteller*innen für finanzielle Hilfen auf seiner einschlägigen Informationsseite gibt:

10 Dies trifft jedoch auf Palästinenser:innen, die seit 1948 bzw. seit 1967 nach Jordanien eingewandert sind, nicht zu; denn diese verfügen weit überwiegend über einen jordanischen Pass und haben uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. In Dokumenten der jordanischen Regierung ist entsprechend auch von „citizens with refugee origin“ die Rede (https://dpa.gov.jo/En/Pages/Jordan_position_on_Palestinian_Refugee_issue).

11 <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-jordanien-zusammenarbeit-fuer-fachkraeftgewinnung-182808>

12 <https://reliefweb.int/report/jordan/wfp-jordan-country-brief-june-2024>. 2023 erfolgte ein drastischer Rückgang der internationalen Zuwendungen an des WFP; während 2022 noch ca. 14,2 Mrd. USD knapp 14,2 Milliarden Dollar zur Verfügung standen, waren es 2023 nur noch ca. 8,2 Milliarden.

„Aufgrund der begrenzten Finanzierung muss sich das UNHCR auf die Ärmsten der Armen konzentrieren. Obwohl wir wissen, dass Sie bedürftig sind, wurden andere, die noch bedürftiger sind als Sie, für die Bargeldhilfe (...) ausgewählt. Möglicherweise haben Sie jedoch Anspruch auf andere Arten von Hilfe, wie z. B. Gesundheitsdienste von Caritas.“¹³

Aber auch Beratung und Unterstützung durch NGOs und *Soziale Arbeit* ist überwiegend nur in dem Rahmen erreichbar, der durch Spenden und private Hilfsorganisationen bereitgestellt wird und wird dem vorhandenen Bedarf in keiner Weise gerecht (siehe dazu Nashwan/Scherr 2024 sowie die Beiträge von Kurdi, Alshamleh sowie Anabtawi und Taha in diesem Band).

Für die prekäre Existenzsicherung der Geflüchteten in Jordanien sind *Mittel aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit* Jordaniens politisch und ökonomisch von zentraler Bedeutung. Ihr Umfang betrug z. B. im Jahr 2022 4,4 Milliarden Dollar, davon 760 Millionen im Rahmen des Syrian Response Plans, also der internationalen Unterstützung für syrische Flüchtlinge. Dies bei staatlichen Ausgaben von insgesamt 10,6 Milliarden Dollar in 2022.¹⁴ Von den Geldern der Entwicklungszusammenarbeit wurden ca. 700 Millionen durch die EU und ca. 250 Millionen zusätzlich durch Deutschland bereitgestellt (Ministry of Planning and International Cooperation 2023); Deutschland gilt nach den USA als der zweitgrößte nationale Geldgeber Jordaniens.¹⁵ In einer polemisch zugespitzten, aber gleich instruktiven Perspektive der kritischen Migrationsforschung wird Jordanien vor diesem Hintergrund als ein „refugee rentier state“ bezeichnet (Tsourapas 2022, S. 2). Damit wird akzentuiert, dass die Aufnahme von Geflüchteten einerseits zu erheblichen Einnahmen für das Aufnahmeland führt, und andererseits zugleich funktional ist für eine Politik der Flüchtlingsabwehr seitens der Geberländer.

Im Unterschied dazu wurde in einer politisch einflussreichen Perspektive der Migrationsforschung, die eine programmatische *Neuorientierung der Flüchtlingspolitik* vorschlägt, die Möglichkeit einer dreifachen *Win-Win-Win-Situation* in Aussicht gestellt (Betts/Collier 2017; Betts 2021). Die Aufnahme von Armuts- und Zwangsmigrant:innen in den Nachbarländern der Herkunftsstaaten, in Verbindung mit deren Unterstützung durch die wohlhabenden Nationen des globalen Nordens, ist demnach für alle Beteiligten die bessere Alternative zu einer Migration nach Europa oder Nordamerika. Dies erstens für die Aufnahmeländer durch verstärkte Entwicklungszusammenarbeit, finanzielle Unterstützung und Exporterleichterungen; zweitens für Europa durch die Verhinderung weiterer

13 <https://help.unhcr.org/jordan/en/frequently-asked-questions-unhcr/cash-assistance-iris-faqs/>

14 <https://www.jordannews.jo/Section-29/Analysis/2022-general-budget-not-expected-to-revive-economy-experts-14189>

15 https://mop.gov.jo/En/NewsDetails/Ger-many-pledges_3943_million_euros_in_development_assistance_to_Jo

unregulierter Zuwanderung; drittens für Flüchtlinge, indem riskante Fluchtwege vermieden und tragfähige Lebensperspektiven in regionaler Nähe zu den Herkunftsländern eröffnet werden können. Diese Programmatik ist auch für den sog. EU-Jordan Compact, eine 2016 abgeschlossene Vereinbarung zwischen Jordanien und führenden europäischen Ländern, und die anschließenden Vereinbarungen (Grawert 2019b; Turner 2021) zentral und ist explizit auch eine Leitlinie der gegenwärtigen deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik:

„Das Bundesentwicklungsministerium versucht nicht nur, die Gefahren der irregulären Migration zu verringern, sondern setzt sich auch dafür ein, das Potenzial der regulären Migration für die Entwicklung zu nutzen. (...) Aus entwicklungspolitischer Sicht ist es wichtig, die Migration so zu steuern, dass für alle Beteiligten – Aufnahmeländer, Herkunftsländer und die Migranten selbst – positive Effekte (eine Triple-Win-Situation) erzielt werden.“ (BMZ 2023, S. 8)

In Zusammenhang damit betont die zuständige Ministerin Svenja Schulze, dass es bei der Steuerung von Migration keineswegs um die Übernahme einer xenophoben Haltung gehe:

„Es besteht ein Unterschied zwischen dem Wunsch, Menschen fernzuhalten, und dem Wunsch, sie in ihren Heimatländern und Gemeinschaften zu unterstützen, damit sie dort ein gutes Leben führen können.“ (Schulze, zitiert nach BMZ 2023, S. 2)

Nimmt man die Zielsetzung ernst, eigene politische Interessen an Migrationssteuerung mit der Verminderung von Risiken für Flüchtende und der Ermöglichung eines guten, oder jedenfalls eines zumutbaren und erträglichen Lebens für Geflüchtete zu verbinden, dann kann *Jordanien als Testfall* für die Erfolge und Misserfolge einer darauf ausgerichteten Politik betrachtet werden. Wie hier bereits angedeutet wurde, begründen die verfügbaren Daten und Studien sowie auch die Gespräche mit Flüchtlingen, die Beobachtungen im Rahmen der Feldforschung, die Interviews mit Wissenschaftler*innen und mit Vertreter*innen von NGOs in Jordanien im Rahmen meiner eigenen Forschung substanzielle Zweifel daran, dass Jordanien diesbezüglich als ein Erfolgsfall gelten kann. Denn für die überwiegende Zahl der Geflüchteten stellt sich ihre Lebenssituation als ein Überleben im Wartezustand und unter extrem prekären Bedingungen dar. Diesbezüglich von einem auch nur annähernd guten Leben zu sprechen, wäre eine haltlose und zynische Verkennung der Realität.

Zur Verdeutlichung ein kurzer Exkurs: Im November 2023 habe ich mit Hilfe einer Geflüchteten, die vom Arabischen ins Englische übersetzen konnte, in einem Gemeinwesenzentrum für Flüchtlinge in East Amman ein ca. 1-stündiges Gespräch mit vier Flüchtlingen geführt, drei Männern aus Syrien, Irak und dem Sudan und einer Frau aus Somalia. Alle berichteten über ihre gravierenden alltäglichen Existenznöte, die Schwierigkeit, durch gelegentliche Jobs und gelegentliche Hilfen durch Bekannte oder Hilfsorganisationen genug Geld für die Ernährung zu beschaffen, zwei über die akute Angst, ihre Wohnung verlassen zu müssen, da sie ei-

nige Monate keine Miete bezahlen konnten. Deutlich wurde die Frustration, trotz finanzieller Notlagen keine Unterstützung durch den UNHCR zu erhalten und die fehlende Möglichkeiten Krankheiten behandeln zu lassen. Die vom jordanischen Vater ihres Kindes getrenntlebende Somali wies darauf hin, dass sie zwar Chancen auf eine Umsiedlung durch den UNHCR habe, das Land aber nicht verlassen kann, da das Sorgerecht in Jordanien allein beim Vater liegt, sie ihr Kind aber nicht zurücklassen will. Nachdrücklich wies der Geflüchtete aus dem Irak auf die Nachwirkungen seiner Folter hin, die seine Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen und ebenso wie der Geflüchtete aus dem Sudan darauf, dass legale Arbeit, wenn überhaupt, dann nur für Geflüchtete aus Syrien möglich ist. Mehr als das pure physische Überleben unter Bedingungen von materiellen Notlagen und ohne erkennbare Zukunftsaussichten ist hier nicht möglich, so lässt sich dieses Gespräch zusammenfassen. Mit dem Mitarbeiter der NGO, der dieses Gespräch ermöglicht hat, war vereinbart, dass jede/r der Geflüchteten 5 JOD als Gegenleistung für seine Bereitschaft zum Gespräch erhält. Dafür war ich am Ende dankbar, denn damit konnte ich das Gefühl etwas ausgleichen, ein Interview geführt zu haben, das mir bzw. der wissenschaftlichen Forschung nutzt, die Geflüchteten aber in ihrer Not zurücklässt, was gleichwohl der Fall war.

Zwischen solchen Eindrücken und den verfügbaren statistischen Daten besteht keine Diskrepanz. Es ist insofern nicht wirklich schwierig, ein realistisches Bild von der Lebenssituation zu gewinnen – wenn man Geflüchtete aufsucht, sich nicht auf den Besuch vorzeigbarer Modellprojekte mit internationaler Finanzierung oder die Auskünfte solcher Expert*innen verlässt, die regierungsnahen Positionen einnehmen und/oder die sozialen Kontexte der einheimischen und internationalen Privilegierten nicht verlassen.

Auch Alexander Betts, als einflussreicher wissenschaftlicher Protagonist des Triple-Win-Konzepts, kommt inzwischen (Betts 2023, S. 328 ff.) zu der Einschätzung, dass die Zielsetzung einer wirtschaftlichen Integration syrischer Geflüchteter in Jordanien gescheitert sei: Zwar konnte eine teilweise *Legalisierung bislang informeller Arbeitsverhältnisse* erreicht werden, es sei jedoch nicht gelungen, eine wirtschaftliche Entwicklung anzustoßen, die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und damit zur Verringerung von Armut und Arbeitslosigkeit geführt hat. Im Rahmen meiner Forschung wurde ich von Expert*innen und Betroffenen zudem darauf hingewiesen, dass durch die Legalisierung zusätzliche Kosten durch Sozialabgaben entstehen, weshalb dies unter finanziellen Gesichtspunkten eine wenig attraktive Option sei. Eine von der ILO (2021, S. 7) publizierte instruktive Analyse akzentuiert demgegenüber jedoch, dass die Legalisierung von Arbeitsverhältnissen zu geringen Lohnsteigerungen sowie zu einer Verringerung der Furcht vor Abschiebungen und Geldstrafen führe. Nach wie vor aber ist davon auszugehen, dass ca. 50% aller Beschäftigten in Jordanien im informellen Sektor tätig sind (Jordan Strategy Forum 2023, S. 4).

Betts (2021, S. 333 f.) folgert daraus, dass eine Strategie, die darauf zielt, Geflüchtete produktiv in die Ökonomie zu integrieren, auf ein tieferes Verständnis der nationalen und regionalen Bedingungen angewiesen ist, um Hindernisse und Möglichkeiten berücksichtigen zu können. Das ist zweifellos zutreffend. Und im

Fall von Jordanien ist dies schon deshalb offenkundig, weil eine auf Dauer angelegte gesellschaftliche Integration der Geflüchteten nicht angestrebt wird und es insofern konsequent ist, dass ihnen Arbeitserlaubnisse nur für bestimmte Sektoren außerhalb des staatlichen Sektors erteilt werden (insbesondere für gering qualifizierte Tätigkeiten in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, der industriellen Produktion und bestimmten Dienstleistungsbereichen). D.h. für Bereiche, bei denen davon ausgegangen wird, dass dort keine Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften besteht.¹⁶ Die Bedingungen, die an die Erteilung von Arbeitserlaubnissen geknüpft werden, sind dabei ein flexibel einsetzbares und folgenreiches Instrument der politischen Steuerung. Dass z. B. die Gebühren, die dafür erhoben werden, Mitte 2024 drastisch erhöht wurden (s. dazu den Beitrag von Lenner und Turner in diesem Band), hat zur Konsequenz, dass ein erheblicher Teil der Geflüchteten faktisch aus dem formellen Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird (Fawaz et al. 2024).

Ohnehin gilt ganz generell: Eine nicht ökonomisch verkürzte Perspektive, die darauf zielt, Möglichkeiten und Erfordernisse zur Verbesserung der Situation Geflüchteter in den jeweiligen Aufnahmeländern aufzuzeigen, ist auf eine umfassend angelegte Betrachtung des gesellschaftlichen Kontextes angewiesen.

Die vorliegende Publikation beabsichtigt, dazu einen Beitrag zu leisten. Deshalb wurden während des Aufenthaltes internationale und jordanische Expert*innen um Beiträge gebeten, die zwar überwiegend auf die Situation von Flüchtlingen, die Möglichkeiten und Grenzen sozialer Hilfsprojekte ausgerichtet sind, zum Teil aber stärker auch auf den weiteren gesellschaftlichen Kontext eingehen.

Für die Lebensbedingungen von Geflüchteten in Jordanien sind diesbezüglich unter anderem die strukturellen Schwächen der jordanischen Ökonomie in Verbindung mit einem gering entwickelten Sozialstaat, der Geflüchtete zudem von zentralen Leistungen ausschließt sowie das schlechte Niveau der staatlichen Schulen¹⁷, nicht zuletzt aber auch *Defizite bei der Gewährleistung demokratischer Rechte* folgenreich. Denn dass keine wirksame gewerkschaftliche Interessenvertretung für Arbeitnehmer*innen existiert, hat zur Folge, dass arbeits- und sozialrechtliche Regelungen vielfach unterlaufen werden. Das 2020 erfolgte Verbot der Lehrer*innengewerkschaft¹⁸ ist in dieser Hinsicht auch ein Signal dafür, womit diesbezügliche Bemühungen in anderen Bereichen rechnen müssten.

Auch die Pressefreiheit, das Recht auf Meinungsfreiheit sowie die Möglichkeiten politischer Betätigung unterliegen erheblichen rechtlichen Einschränkungen

16 Genauere Information zur Erteilung von Arbeitserlaubnissen sind hier zu finden: <https://help.unhcr.org/jordan/en/frequently-asked-questions-unhcr/work-permit-syrian-faqs/>

17 <https://www.unicef.org/jordan/education>

18 <https://dawnmena.org/jordan-government-should-comply-with-court-decision-to-reopen-teachers-syndicate/>

gen¹⁹, hinzu kommt ein ausgebauter geheimdienstlicher Überwachungsapparat. Ebenso ist die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre in Jordanien beeinträchtigt (s. dazu Bundesregierung 2021).²⁰

Dieser Kontext ist auch recht unmittelbar für diese Publikation selbst folgenreich. Denn Wissenschaftler*innen an Hochschulen unterliegen einer Überwachung durch den jordanischen Geheimdienst – das General Intelligence Department GID – und befürchten Sanktionen, z. B. im Fall von Stellenbesetzungen und anstehenden Beförderungen. Dies führt zu einer Selbstzensur von Kolleg*innen, die deshalb potenziell sanktionsbedrohte Äußerungen vermeiden. Zur Verdeutlichung: Mir ist während meines Forschungsaufenthaltes auch die Präsenz eines Mitarbeiters der GID an der deutsch-jordanischen Universität mitgeteilt sowie der Fall eines Kollegen an einer anderen jordanischen Universität bekannt geworden, der beim GID denunziert wurde und dem wegen einer kritischen Veröffentlichung eine Gefängnisstrafe droht. Auch NGOs, die mit Geflüchteten arbeiten, gehen begründet von einer Überwachung durch den Geheimdienst aus und weisen u. a. darauf hin, dass jedes Engagement für LGBTQI-Geflüchtete zur umgehenden Aberkennung ihrer Zulassung führen würde.²¹

Für die vorliegende Publikation hat dies erstens zur Konsequenz, dass – und dies auf ausdrückliche Bitte von befragten Expert*innen – alle Hinweise, auch die Nennung von Organisationen, vermieden werden muss, die einen Rückschluss auf die Quelle zulassen. Zweitens führt dies dazu, dass es in Jordanien keineswegs einfach ist, Wissenschaftler*innen und andere Expert*innen zu finden, die zur Veröffentlichung kritischer Stellungnahmen bereit sind.²² Umso mehr ist das Kolleg*innen aus Jordanien für ihre Mitwirkung an dieser Publikation zu danken. Drittens führt dies dazu, dass Interviews mit Geflüchteten immer auch von der Befürchtung überlagert sind, dass Informationen, z. B. zu nicht legalen Formen der Existenzsicherung, faktisch nicht vertraulich bleiben und zu Sanktionen führen könnten.

Forschung über Geflüchtete ist kein Selbstzweck, sondern eine politiknahe Forschung, die darauf ausgerichtet ist, durch wissenschaftliche Daten und Analysen in einer Weise zu öffentlicher Meinungsbildung und zu politischer

19 <https://freedomhouse.org/country/jordan/freedom-world/2023>

20 Zur Wissenschaftsfreiheit stellt die damalige deutsche Bundesregierung in ihrer Reaktion auf diese kleine Anfrage recht lapidar fest: „Im Vergleich zu anderen Ländern in der Region ist die Wissenschaft relativ frei. Von einer regelmäßigen Kontrolle der Universitäten durch die Sicherheitsbehörden ist auszugehen. Einzelfälle hierzu sind nicht bekannt.“ (Bundesregierung 2021, S. 6)

21 Siehe dazu etwa <https://www.theguardian.com/global-development/2023/aug/18/jordans-secret-police-accused-of-targeting-lgbtq-community>

22 Im Zusammenhang damit ist es bemerkenswert, dass bislang akzeptiert wird, dass Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit auch an der mit erheblichen deutschen Mitteln kofinanzierten German-Jordanien University gegeben sind.

Willensbildung beizutragen, die zu Verbesserung führt – oder zumindest dazu, dass weitere Verschlechterungen verhindert werden (Scherr 2021). Dies ist hier deshalb zu betonen, weil ein *Rückgang der internationalen Unterstützung*, wie es sich gegenwärtig abzeichnet, unmittelbare negative Auswirkungen auf die Lebensbedingungen Geflüchteter in Jordanien hat. In seiner Rede beim globalen Flüchtlingsforum in Genf im Dezember 2023 hat der jordanische König Abdullah II entsprechend auf die gravierenden Auswirkungen der Kürzungen der internationalen Hilfen hingewiesen:

„Internationale Partner sind unverzichtbar, und unser Plan zur Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise hat weltweite Anerkennung gefunden, wurde aber nie vollständig finanziert. Tatsächlich ist die internationale Finanzierung zur Erfüllung der Zusagen stetig zurückgegangen. In diesem Jahr haben wir bisher nur etwa 22 Prozent des Bedarfs für den Reaktionsplan²³ erhalten – das ist der niedrigste Stand aller Zeiten.

(...)

Ohne klare langfristige Zusagen für eine flexible internationale Finanzierung wird die Lage der Flüchtlinge und der jordanischen Aufnahmegemeinschaften noch prekärer werden.

Und der gravierende Mangel an Mitteln für wichtige Organisationen wie das Welternährungsprogramm und das UNHCR wirkt sich negativ auf das Niveau der Dienstleistungen aus, einschließlich Bargeldhilfe, Bildung und Gesundheitsversorgung.

Nachdem die Hilfe des Welternährungsprogramms für bedürftige Flüchtlinge in diesem Jahr gekürzt wurde, ist die Verschlechterung der Ernährungssicherheit und der Selbstversorgung für die überwiegende Mehrheit der Menschen zur schmerzhaften Realität geworden. 91 Prozent der Menschen sind jetzt von Ernährungsunsicherheit betroffen (...).²⁴

Angezeigt ist damit, dass Jordanien ohne einen Ausbau der internationalen Unterstützung nicht in der Lage ist, akzeptable Lebensbedingungen für die überwiegende Mehrheit der Geflüchteten im Land zur Verfügung zu stellen. Denn mit einer Verbesserung der ökonomischen Lage im Land ist auf absehbare Zeit ebenso wenig zu rechnen, wie mit der Möglichkeit, dass ein größerer Teil der Geflüchteten in ihre Herkunftsländer zurückkehren kann. Mit der vorliegenden Veröffentlichung soll deshalb einerseits ein informierter Einblick zur Situation der Geflüchteten in Jordanien und in die dafür relevanten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geboten werden. Andererseits sollen Erfordernisse und Möglichkeiten

23 Angesprochen ist damit der Jordan Response Plan for the Syrian Crisis, der u. a. von Deutschland und den USA finanziell unterstützt wird; 2022 war Deutschland mit 251 Millionen der bedeutendste internationale Mittelgeber (s. <https://jordantimes.com/news/local/planning-ministry-extend-jrp-2023>)

24 <https://kingabdullah.jo/en/speeches/global-refugee-forum-geneva>

von Maßnahmen aufgezeigt werden, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Geflüchteten in Jordanien beitragen können.

Literatur²⁵

- Betts, A. (2020): Sustainable Refugee Protection in Neighbouring Countries: What Works? https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-01/speakers_pa-pers_com-bined.pdf
- Betts, A. (2021): *The Wealth of Refugees*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A./ Collier, P. (2017): *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. London: Allen Lane.
- BMZ (2023): Jordanien. Wichtiger Partner in höchst fragiler Nachbarschaft. <https://www.bmz.de/de/laender/jordanien>
- Bundesregierung (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Omid Nouripour, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 19/30247. Menschenrechtliche Lage in Jordanien. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/313/1931387.pdf>.
- Fawaz, A./ Lenner, K./ Sadder, I./ Shehada, R./ Turner, L. (2024): Social protection at a crossroads: Syrian refugees in Jordan. In: *The New Humanitarian*. (im Druck)
- ILO (2021): Impact of work permits on decent work for Syrians in Jordan. https://www.ilo.org/sites/default/files/wc-msp5/groups/public/@arabstates/@ro-beirut/documents/publication/wcms_820822.pdf
- Grawert, E. (2019a): Between aid dependence, neighbourhood solidarity and the EU-Jordan Compact: livelihood analysis of Syrian refugees in Greater Amman. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62818-8>
- Grawert, E. (2019b): The EU-Jordan Compact: a model for burden-sharing in refugee crises? (3/2019) (BICC Policy Brief, 3/2019). Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63607-3>
- Jordan Strategy Forum (2023): Jordan's Informal Economy: A Potential Opportunity for Higher Productivity and Economic Growth. https://jsf.org/uploads/2023/05/03/Jordan_s%20In-formal%20Economy-1683108306.pdf
- Ministry of Planning and International Cooperation (2023): Foreign Assistance Report 2022. https://www.mop.gov.jo/EN/Pages/Foreign_Assistance
- Obi, C. T. (2021): Poverty Measurement for Refugees in Jordan. VAF Welfare Study – A Technical Note. World Bank. <https://data.unhcr.org/fr/documents/download/99518>
- Ratka, E. (2023): Trapped in the Crisis Mode of the Status Quo. Amman: Konrad-Adenauer-Stiftung. https://www.kas.de/documents/259121/26264975/EN_kas_ai_03-2023_ratka_web.pdf/13e4e664-1ac6-b2c5-bdb0-b7235530454b?version=1.1&t=169-81293-02328
- Scherr, A. (2021): Probleme und Perspektiven der Flucht- und Flüchtlingsforschung. In: *Zeitschrift für Migrationsforschung*, H. 1(2), S. 97–121. <https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.111>
- 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*, Florence: European University Institute. S. 81–90.
- UNHCR (2023): Socio-economic situation of refugees in Jordan Q2 2023. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/101717>
- Tsourapas, G. (2022): *The Jordan Compact*. https://www.magyc.uliege.be/cms/c_7815735/en/magyc-wp2-migration-and-asylum-governance-through-times-of-crises

25 Alle Internetquellen wurden zuletzt am 22.7.24 überprüft.

WFP Jordan (2023): Country Brief. October 2023. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000154755/download/?_ga=2.208110482.1224327059.1704182091-436169923.1699678617&_gac=1.212075936.1702368539.EAIAIQobChMIjtXC-7iJgwMVqIxoCR3xcgz2EAYASAAEgJ4L_D_BwE

Anhaltende Vertreibung und doppelte Prekarität. Forschungsbefunde zur Situation von Geflüchteten in Jordanien

Albert Scherr

Im Folgenden werden Forschungsergebnisse dargestellt, die einen empirisch fundierten Einblick in die Situation von Geflüchteten in Jordanien ermöglichen. In den Blick gerückt werden erstens zentrale Aspekte der ihnen gesellschaftlich zugemuteten Lebensbedingungen, die zentral durch eine doppelte, aufenthaltsrechtliche und sozio-ökonomische Prekarität gekennzeichnet sind. Zweitens wird auf die darauf bezogenen Deutungen, Bewertungen und Praktiken von Geflüchteten eingegangen. Ergänzend werden drittens Befunde zu den Ausgangsbedingungen, den Möglichkeiten und den Grenzen der Sozialen Arbeit mit Geflüchteten in Jordanien dargestellt, wie sie im Kontext internationaler, nationaler und lokaler NGOs realisiert wird.

Dabei beschränke ich mich hier weitgehend auf Ergebnisse der eigenen Forschung in Jordanien, die dazu geeignet sind, Befunde der zahlreichen einschlägigen qualitativen Studien (s. etwa DTUDA 2023; ILO 2021a und b; Tiltnes et al. 2019; Tobin et al. 2021; UNHCR 2023; WFP 2023a) zu verdeutlichen und zu vertiefen.¹ Leitend ist dabei die Orientierung an dem von C. W. Mills (1959) entwickelten Konzept der soziologischen Vorstellungskraft, seiner grundlegenden Einsicht, dass gesellschaftliche Probleme nur dann zureichend begriffen werden können, wenn berücksichtigt wird, wie sie sich auf individuelles Leben und Erleiden auswirken, und dieses umgekehrt zugleich nur mit dem Blick auf seine gesellschaftlichen Ursachen und Bedingungen angemessen verstanden werden kann.

1 Bei der Planung meiner Forschung habe ich mich für eine zweiseitige Ausrichtung entschieden: Zum einen für ein Verständnis meiner Arbeit als „public sociology“ (Burawoy 2005; Vincent 2009), die darauf zielt, verfügbares wissenschaftliches Wissen für eine breitere Öffentlichkeit im deutschsprachigen Kontext zugänglich zu machen. Dieser Zielsetzung entsprechend wurden erste Einblicke aus meiner Forschung zunächst in einem Interview in einer Medienplattform für Journalist:innen (<https://mediendienst-integration.de/artikel/jede-zehnte-person-ist-ein-fluechtling.html>), weitere Ergebnisse dann in der Form von zwei ohne Bezahlschranke zugänglichen Zeitschriftenartikeln (Scherr 2023; Ashwan / Scherr 2024) sowie in einem Beitrag zum Online-Blöq des Netzwerk Fluchtforschung (Scherr 2024) publiziert; zum anderen dafür, im Rahmen der eigenen Forschung vor Ort, das dafür erforderliche Expertenwissen zu erarbeiten sowie darüber hinaus durch Feldforschung, Interviews mit Geflüchteten, mit wissenschaftlichen Expert:innen und mit Expert:innen aus der praktischen Unterstützungsarbeit für Geflüchtete eine vertiefende Forschung zu ausgewählten Aspekten zu realisieren.

Die weiteren Ausführungen sind wie folgt aufgebaut: Zunächst wird das forschungsmethodische Vorgehen knapp erläutert. Daran anschließend wird eine dreiseitige Kontextualisierung vorgenommen: Zuerst wird knapp erläutert, warum die Situation der Geflüchteten in Jordanien als Protracted Displacement, als auf Dauer gestellte Fluchtsituation, charakterisiert werden kann. Daran anschließend wird Jordanien als eine Migrationsgesellschaft charakterisiert und dann auf die Fragen eingegangen, wer in Jordanien als Flüchtling gilt und was die Folgen unterschiedlicher Festlegungen davon sind, nicht zuletzt für Annahmen über die Anzahl der Geflüchteten und ihres Unterstützungsbedarfs. Vor diesem Hintergrund wird auf die soziale Position Geflüchteter in den jordanischen Ungleichheitsverhältnissen, d. h. in einer nach Aufenthaltsstatus und Ethnizität segregierten Klassengesellschaft, eingegangen. In einem nächsten Schritt wird verdeutlicht, warum es keine rhetorische Übertreibung ist, bei dem überwiegenden Teil der registrierten Geflüchteten von einem Überleben am Rand des Existenzminimums zu sprechen. Abschließend werden Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen Implikationen der Forschungsergebnisse skizziert.

Aufgrund der für meine Forschung bedeutsamen Limitationen (s. u.) verwende ich im Folgenden nur solche Informationen, die von mehreren Quellen bestätigt wurden und die auch aufgrund der aus der einschlägigen Literatur erschließbaren Kenntnisse über die rechtlichen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten plausibel sind. Auf Sachverhalte, die nicht zureichend geklärt werden konnten oder zu denen widersprüchliche Einschätzungen und Daten vorliegen, wird explizit hingewiesen.²

1. Anmerkungen zur Forschungsmethode und zur Forschungspraxis³

Die vorliegenden Forschungsergebnisse sind Resultat eines Forschungsprojekts, dessen zentraler Bestandteil ein viermonatiger Forschungsaufenthalt in Jordanien war. In Anlehnung an den iterativ-zyklischen Forschungsstil der Grounded Theory war die empirische Forschung im vorliegenden Fall als ein ergebnisoffener explorativer Prozess angelegt und orientierte sich an dem Prinzip, dass unterschiedliche qualitative und quantitative Daten für die Arbeit an einer Fragestellung verwendet werden können (Strübing 2014). Als theoretischer Hintergrund dafür war eine Perspektive der soziologischen Fluchtforschung

2 Instruktive Analysen dazu, deren Lektüre für die Vorbereitung meiner Forschung sehr hilfreich waren, liegen u. a. bei Elke Grawert (2019) sowie Katharina Lenner und Lewis Turner (2019) sowie Turner (2023a) und (2023b) vor.

3 Dieses Kapitel kann von Leser:innen, die sich nicht für das methodische Verfahren interessieren, übersprungen werden.

relevant, welche die Flüchtlingskategorie als eine Artikulation umstrittener und veränderlicher politischer und rechtlicher Festlegungen in den Blick nimmt, mit denen die Regulierungen von gesellschaftlicher Zugehörigkeit – von Inklusions- und Exklusionsverhältnissen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen sowie Positionierungen in gesellschaftlichen Hierarchien – vorgenommen werden (s. dazu Bommes 1999; Scherr 2019 und 2021; Scherr / Scherschel 2019).⁴

Zur Datenerhebung: Ausgangspunkt der Forschung war zunächst eine vorbereitende Phase, in der vorliegende Studien sowie amtliche Statistiken recherchiert und ausgewertet wurden. Zudem wurden Kontakte zu einigen internationalen Expert:innen hergestellt und mit diesen Gespräche zu ihrer Einschätzung der Situation in Jordanien geführt. Auf dieser Grundlage wurde dann entschieden, zu versuchen, während des Aufenthalts in Jordanien Interviews mit Geflüchteten, mit wissenschaftlichen Expert:innen sowie mit Mitarbeiterinnen von NGOs zu führen, um unterschiedliche Perspektiven berücksichtigen zu können. Erste Kontakte zu Expert:innen an jordanischen Universitäten konnten dann auf der Grundlage von Empfehlungen der befragten internationalen Expert:innen hergestellt werden, wodurch sich aufgrund von deren Vernetzung innerhalb Jordaniens auch Hinweise auf weitere relevante Expert:innen ergaben. Kontakte zu NGOs wurden durch Recherchen vor Ort, Anfragen per E-Mail und direkte Besuche hergestellt. Die spontanen oder verabredeten Besuche von NGOs, die in Amman, Irbid, Madaba und ländlichen Regionen Jordaniens stattfanden, ermöglichten sowohl die Durchführung von Interviews mit dort tätigen Mitarbeitenden, als auch die Vermittlung von Kontakten zu Geflüchteten, die bereit waren, sich interviewen zu lassen. Insgesamt wurden während des Aufenthalts 6 Interviews mit wissenschaftlichen Expert:innen, Einzel- und Kleingruppeninterviews mit 12 Geflüchteten und 7 Interviews mit Mitarbeitenden von NGOs geführt, aufgezeichnet und transkribiert⁵. Ergänzend wurden Gespräche mit Vertreter:innen des UNHCR, der Deutschen Botschaft, der Konrad-Adenauer-

4 Da Lebensführung in modernen Gesellschaften wesentlich von der Teilhabe an den Leistungen gesellschaftlicher Teilsysteme (schulische Bildung, Erwerbsarbeit, professionelle Gesundheitsbehandlung usw.) abhängig ist, tritt Soziale Arbeit in dieser Perspektive als eine Praxis des Helfens in den Blick, die auf die Inklusionsermöglichung, Exklusionsvermeidung und Exklusionsverwaltung ausgerichtet ist (Bommes/Scherr 2012). Damit stellte sich im Kontext der Forschung die Frage, ob und wie Soziale Arbeit im Fall von Geflüchteten und unter den Bedingungen der jordanischen Gesellschaft in der Lage ist, Inklusionen zu ermöglichen sowie auf die Auswirkungen und Exklusionen zu reagieren.

5 Die Interviews konnten überwiegend in englischer Sprache realisiert werden; 4 der Interviews mit Geflüchteten wurden mit Hilfe einer Übersetzerin in arabisch geführt, die selbst als Geflüchtete in Jordanien lebt, und vom Arabischen ins Englische übersetzte. Die Interviews mit den Geflüchteten und den Mitarbeiter:innen von NGOs wurden als problemzentrierte Interviews geführt (vgl. Witzel 2000), die Interviews mit wissenschaftlichen Expert:innen als thematisch offene Gespräche.

Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und des DAAD geführt.

Die Bereitschaft zur Durchführung von Interviews war in nahezu allen Fällen problemlos gegeben. Lediglich ein geplantes Interview mit Sozialarbeiter:innen, die bei der UNWRA tätig sind, also bei der für palästinensische Geflüchtete zuständigen Organisation der Vereinten Nationen, konnte nicht realisiert werden, da die dafür erforderliche Genehmigung während meines Aufenthalts durch die UNWRA nicht erteilt wurde.

Ein weiteres Element meiner Forschung waren Beobachtungen in verschiedenen Alltagssituationen (so u. a. bei Busfahrten, auf dem Campus von Universitäten, beim Einkaufen, bei Spaziergängen) sowie bei gezielten Rundgängen in Stadtteilen, in denen Geflüchtete und einkommensarme Jordanier:innen leben. Zudem konnte ein Besuch mit einer Gruppe Studierender in Zaatari, dem größten jordanischen Flüchtlingslager mit circa 80.000 Einwohner:innen, realisiert werden. Ein Bestandteil meiner Forschung war weiter die regelmäßige Lektüre englischsprachiger jordanischer Online-Medien.

Die Qualität der erhobenen Daten unterliegt relevant *Limitationen*: Dies gilt erstens für den aus forschungspragmatischen Gründen begrenzten Umfang der erhobenen Daten und deren Selektivität: Zugänge zu Geflüchteten waren überwiegend über NGOs möglich, d. h. zu solchen Geflüchteten, die deren Hilfen in Anspruch nehmen. Zudem war es nicht möglich, Interviews mit Geflüchteten in Zataari, dem größten Flüchtlingslager in Jordanien mit über 80.000 Bewohner:innen, zu führen, da dies von der Lagerleitung nicht erlaubt wurde. Zweitens sind die sprachlichen Einschränkungen zu nennen: Ich habe keine arabischen Sprachkenntnisse; Englisch ist als Lingua Franca in Jordanien zwar gängig, in Abhängigkeit vom Bildungsniveau sind die Verständigungsmöglichkeiten aber begrenzt, und mit den gegebenen Mitteln konnten die Einflüsse von Übersetzung vom Arabischen ins Englische, die bei fünf der geführten Interviews erforderlich waren, nicht kontrolliert werden.

Darüber hinaus sind zwei *Probleme bei den Interviews mit Geflüchteten* zu beachten: Erstens sind diese aus nachvollziehbaren Gründen innerhalb eines autoritären Regimes mit ausgebauter Geheimdienstüberwachung skeptisch gegenüber der Weitergabe von Informationen, die strafrechtlich relevante Praktiken, insbesondere im Bereich des Aufenthaltsrechts und der informellen Arbeit, betreffen. Die Zusicherung von Anonymität sowie die Herstellung von Kontakten mit Sozialarbeiter:innen, zu denen vertrauensgestützte Beziehungen bestehen, lösen diese Problematik meinen Erfahrungen nach nur begrenzt auf. Zweitens ist bei möglichen Nachfragen zu den Lebensbedingungen und Praktiken zu beachten, dass situative Beschämung oder gar Re-Traumatisierung zu vermeiden sind. Aus diesem Grund wurde bei den Geflüchteten nicht versucht, die Grenzen der erkennbaren Aussagebereitschaft durch entsprechende Erzählimpulse oder gezielte Nachfragen auszuweiten. Ohnehin kann es nicht Aufgabe soziologischer Forschung

sein, eine voyeuristische Neugier an den konkreten Erscheinungsformen der Not und ihrer Bewältigung zu bedienen.

Institutionell ermöglicht wurde die Forschung durch eine Gastprofessur an der School of Applied Humanities and Languages der German-Jordanian University (GJU), einem Projekt der deutsch-jordanischen Entwicklungszusammenarbeit, das zentral auf die Qualifizierung von Fachkräften in ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlichen Berufen ausgerichtet ist.⁶ Wie alle Hochschulen in Jordanien unterliegt die GJU einer Überwachung durch den Geheimdienst, durch das General Intelligence Directorate (GID), dessen Präsenz auch an der GJU offenkundig und unbestritten ist.⁷ Die Wirkungsmächtigkeit der in Jordanien geltenden *Einschränkungen der Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit*, auf die bereits in der Einleitung zu diesem Band hingewiesen wurde, wurden im Rahmen meiner Forschung darin deutlich, dass von Gesprächspartner:innen wiederkehrend von einer möglichen Überwachung der Kommunikation durch den Geheimdienst – sowohl der direkten Face-to-Face-Kommunikation durch vermutete Abhörgeräte, als auch der digitalen Kommunikation auf Grundlage des 2023 in Kraft getretenen Cybercrime Law⁸ – ausgegangen wurde. Dies zeigte sich etwa darin, dass in Interviews mit Kolleg:innen an Universitäten und Mitarbeiter:innen von NGOs auf heikle Fragen nicht oder nur ausweichend und in Verbindung mit einem viel-sagenden Blick an die Decke geantwortet sowie explizit dazu aufgefordert wurde, das Aufnahmegerät auszuschalten, bevor das Gespräch fortgesetzt werden konnte. Dass es sich dabei nicht um eine überzogene und weitgehend unbegründete Furcht handelt, wurde in einem Gespräch mit einem Kollegen an einer jordanischen Universität deutlich, in dem dieser davon berichtete, dass er aufgrund einer kritischen Publikation, über die das GID informiert wurde, angeklagt wurde und im Fall einer Verurteilung mit einer Gefängnisstrafe rechnen muss. In weiteren

6 Siehe dazu die Informationen unter www.gju.edu.jo. Innerhalb Jordanien gilt die GJU als eine Hochschule mit hohem Prestige, die trotz der hohen Arbeitslosigkeit auch unter Akademiker:innen gute berufliche Aussichten eröffnet. Aufgrund der im Vergleich zu anderen jordanischen Hochschulen sehr hohen Studiengebühren, die auch die Kosten für einen verpflichtenden einjährigen Studienaufenthalt in Deutschland in fast allen Studienrichtungen umfassen – einzige Ausnahme ist das Masterprogramm Social Work, Migration, and Refugees – stammen die Studierenden überwiegend aus privilegierten Familien. Das Selbstverständnis der Hochschule impliziert eine Fokussierung auf die berufliche Qualifizierung sowie einen expliziten Verzicht auf die Auseinandersetzung mit darüber hinausgehenden gesellschaftspolitischen Themen im Studium. Dies und auch der Appell, in Jordanien tabuisierte und ggf. auch strafrechtlich sanktionierbare Themen (insbesondere: Kritik des Königs, Homosexualität, Israel-Palästina-Konflikt) zu vermeiden, wird Gastprofessor:innen seitens der Hochschulleitung zu Beginn mitgeteilt und in Zusammenhang damit darauf hingewiesen, dass Tabubrüche ggf. zu einer vorzeitigen Beendigung der Aufenthaltsberechtigung durch die zuständigen Behörden führen können.

7 Den zuständigen Mitarbeiter habe ich persönlich kennengelernt, wobei er im Gespräch ausdrücklich auf seine vielfältigen Einflussmöglichkeiten hinwies.

8 Siehe dazu u. a. <https://freedomhouse.org/country/jordan/freedom-net/2023> und <https://carngieendowment.org/sada/90374>.

Gesprächen wurde deutlich, dass Wissenschaftler:innen an Universitäten davon ausgehen, dass zumindest die Besetzung höherer Positionen in Abstimmung mit dem GID erfolgt. NGOs befürchten Sanktionen wie den Entzug ihrer Zulassung oder eine ausbleibende Projektförderung, wenn sie kritische Positionen beziehen, und sie können auch Beispiele dafür benennen, dass dies in der Vergangenheit geschehen ist.

Gleichwohl konnten auch Interviews geführt werden, in denen auch offene Kritik an der Regierung formuliert und auch Themen wie Korruption, aufenthaltsrechtliche Illegalität, die Zunahme sozialer Ungleichheit, Einschränkungen demokratischer Rechte, die faktische Duldung irregulärer Arbeit und das Unterlaufen des Mindestlohnstandards angesprochen wurden. Möglich war dies meiner Einschätzung nach dadurch, dass ich als ausländischer Gastwissenschaftler nicht verdächtig war, über Beziehungen zu den staatlichen Behörden zu verfügen und an diese Informationen weiterzugeben sowie auch dadurch, dass ich in Gesprächen deutlich meine kritische Einschätzung zur Situation der Geflüchteten in Jordanien offengelegt habe. Zudem waren im Vorfeld hergestellte Kontakte zu internationalen Kolleg:innen hilfreich, die mir vertrauensgestützte Kontakte zu jordanischen Expert:innen und Mitarbeiter:innen von NGOs ermöglichten.

Eine Konsequenz dieser Rahmenbedingungen besteht darin, dass im Folgenden – und dies auf ausdrückliche Bitte einiger der Befragten – nicht nur Namen anonymisiert werden, sondern auch keine Hinweise auf Organisationszugehörigkeiten und lokale Kontexte erfolgen.

2. Protracted Displacement – andauernde Flucht unter Bedingungen verweigerter Integration

Die Situation der Geflüchteten in Jordanien, die überwiegend aus Syrien, zu einem deutlich geringeren Teil aber aus dem Irak, Jemen, Somalia und dem Sudan eingewandert sind,⁹ kann mit einem dafür gängigen Terminus treffend als „protracted displacement“ (UNHCR 2020) charakterisiert werden. D.h.: Als eine Situation des erzwungenen Lebens außerhalb des Herkunftslandes ohne erkennbare Rückkehrmöglichkeit und ohne erkennbare Aussicht auf einen rechtlich abgesicherten dauerhaften Aufenthalt in der Aufnahmegesellschaft. Der UNHCR kennzeichnet diese Situation als einen „state of limbo“ (ebd.), als einen auf Dauer gestellten Schweb- oder Übergangszustand, für den kein Ende absehbar ist.

9 Daten zur Anzahl und den Herkunftsländern der registrierten Flüchtlinge sind in den Online-Publikationen des UNHCR zugänglich (<https://data.unhcr.org/en/country/jor>).

Benjamin Etzold (2019) fasst einschlägige Forschungsbefunde dazu wie folgt zusammen:

„Zu den Merkmalen langanhaltender Fluchtsituationen gehören rechtliche Unsicherheit, prekäre Lebensumstände, unzureichender Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeit, Perspektivlosigkeit und dauerhafte Abhängigkeit von externer Unterstützung und eben die eingeschränkte Mobilität der Geflüchteten.“ (Etzold 2019, S. 46)

Damit sind einige Merkmale genannt, die auch auf die Situation des größten Teils der Geflüchteten in Jordanien zutreffen (s. u.).

Richard Black und Michael Collyer (2014, S. 55) weisen darauf hin, dass für „trapped populations“ – in einer solchen Falle sitzende Bevölkerungsgruppen –, vielfach ein Mangel an eigenen Ressourcen, an ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital, kennzeichnend ist. Denn für die am stärksten benachteiligten unter den Geflüchteten sind Möglichkeiten der Weiterwanderung nicht erreichbar und realisierbar. Dies gilt, wie im Weiteren noch deutlich werden wird, in Jordanien sowohl für die Möglichkeit, innerhalb des Landes die Flüchtlingslager zu verlassen, als auch für die Option einer illegalen Migration nach Europa.

Obwohl verlässliche Daten dazu nicht verfügbar sind, kann mit einiger Plausibilität dementsprechend angenommen werden, dass es sich bei den Geflüchteten aus Syrien in Jordanien überwiegend um eine Teilgruppe handelt, die aus angrenzenden ländlichen Regionen stammt und für die gilt, dass sich ihr Bildungsniveau und ihre finanziellen Ressourcen in negativer Weise von denen der in Deutschland angekommenen Geflüchteten aus Syrien unterscheidet, deren Bildungsniveau relativ hoch ist (IAB 2018, S. 31 ff.).¹⁰

Folglich kann von einem *Immobilitätsparadox* gesprochen werden: Diejenigen, die aufgrund fehlender eigener Ressourcen und unzureichender Versorgung am stärksten darauf verwiesen sind, ihre Lebensbedingungen durch Weiterwanderung zu verbessern, sind gerade deshalb am wenigsten dazu in der Lage. Ihre Weiterwanderung ist auf legalem Weg nicht möglich, die Chancen auf Resettlement durch den UNHCR sind gering, eine illegale Weiterwanderung erforderte aber finanzielle Ressourcen, nicht zuletzt für erforderliche Unterstützungen durch die Schleuser und andere Dienstleistungen der sog. Migrationsindustrie (Etzold 2019, S. 35 ff.), die vielfach nicht vorhanden sind, und/oder eine hohe Risikobereitschaft. In einer Befragung von nach Deutschland eingereisten Flüchtlingen werden die durchschnittlichen Kosten für eine Flucht aus Syrien mit ca. 5.500 Euro angegeben (BAMF 2016, S. 26).

In einem instruktiven Länderreport der Konrad-Adenauer-Stiftung (Koehler-Schindler/Oehring 2015, S. 1) wurde – in Zusammenhang mit einer Kritik der damaligen Kürzungen der Mittel des World Food Programme – eine zugespitzte,

10 Siehe dazu als knappen Überblick die Hinweise unter <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/syrische-fluechtlinge.html>.