

Biehler, Nadine; Meier, Amrei

Research Report

Dauerhaft provisorisch - syrische Flüchtlinge in Jordanien: Zwischen Rückkehrdruck und blockierter Integration

SWP-Aktuell, No. 40/2026

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Biehler, Nadine; Meier, Amrei (2026) : Dauerhaft provisorisch - syrische Flüchtlinge in Jordanien: Zwischen Rückkehrdruck und blockierter Integration, SWP-Aktuell, No. 40/2026, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2026A40>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/343136>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SWP-Aktuell

NR. 40 AUGUST 2026

Dauerhaft provisorisch – Syrische Flüchtlinge in Jordanien

Zwischen Rückkehrdruck und blockierter Integration

Nadine Biehler / Amrei Meier

Jordanien zeigt exemplarisch, dass Aufnahmebereitschaft und internationale Unterstützung nicht ausreichen, um in langanhaltenden Vertreibungssituationen dauerhafte Lösungen zu erreichen: Trotz vergleichsweise günstiger Voraussetzungen ist für viele dort lebende syrische Flüchtlinge keine langfristige Perspektive erkennbar. Stattdessen ist durch das Zusammenspiel jordanischer Regierungsinteressen und internationaler Geberprioritäten ein System begrenzter Teilhabe für die Geflüchteten entstanden. Es ermöglicht vielen Syrer:innen, ihren Alltag unter prekären Bedingungen weitgehend eigenständig zu organisieren, bietet ihnen aber weder substantielle Rechte noch Zukunftsperspektiven. Diese Zwischenarrangements – international finanziert und auf temporären Aufenthalt ausgerichtet – haben lange funktioniert. Weil die Hilfsgelder sinken und die Rückkehrerwartungen steigen, werden diese Arrangements zunehmend brüchig. Für Geber wie Deutschland stellt sich daher die Frage, wie Unterstützung künftig gestaltet werden kann, wenn freiwillige Rückkehr für viele nicht realistisch ist, Resettlement kaum zur Verfügung steht und lokale Integration politisch blockiert bleibt.

Mit dem Sturz des Assad-Regimes am 8. Dezember 2024 und dem anschließenden politischen Machtwechsel in Syrien ist die Zukunft syrischer Flüchtlinge in den Hauptaufnahmelandern der Region erneut auf die politische Agenda gerückt. In Jordanien trifft diese Debatte auf eine Fluchtsituation, die sich längst verstetigt hat: Seit 2011 gewährte das Land über 900.000 vor dem syrischen Bürgerkrieg geflohenen Menschen Schutz; weiterhin sind knapp 400.000 Syrer:innen (Stand Ende Mai 2026) als Flüchtlinge in Jordanien registriert und

leben seit Jahren in prekären sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen.

Gemeinsam mit internationalen Gebern hat die jordanische Regierung die anfängliche humanitäre Notsituation bewältigt. Über den regionalen Refugee and Resilience Plan (3RP) und den Jordan Response Plan (JRP) finanzierten vor allem die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie internationale Finanzinstitutionen über humanitäre Hilfe hinaus auch Programme in den Bereichen Bildung, kommunale Infrastruktur und wirtschaftliche Eigenständigkeit.



Damit steht Jordanien exemplarisch für eine entwicklungs- und lösungsorientiertere Herangehensweise an langanhaltende Vertreibungssituationen, wie sie unter anderem im Globalen Flüchtlingspakt (GCR) angelegt ist. Zugleich zeigt der Fall, dass internationale Unterstützung sogar dort an Grenzen stößt, wo Aufnahmebereitschaft, umfangreiche Gebermittel und institutionalisierte Kooperation zusammenkommen.

Warum die dauerhaften Lösungen in Jordanien nicht tragen

Fünfzehn Jahre nach Beginn der Syrienkrise und knapp zehn Jahre nach dem GCR hat sich erwiesen, dass trotz der ambitionierten Herangehensweise in Jordanien keine der drei klassischen dauerhaften Lösungen, die der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) für Fluchtsituationen vorsieht, tragfähig ist. Resettlement bleibt zahlenmäßig marginal, Rückkehr ist für viele weder sicher noch gewollt, und lokale Integration ist politisch blockiert.

Für Resettlement liegt dieser Befund nahe: Wegen der limitierten Zahl von Plätzen kam diese Lösung schon bisher nur für besonders gefährdete Flüchtlinge in Frage. Seit sich wichtige Zielländer wie die USA zurückgezogen haben, sind die Zahlen weltweit eingebrochen und die ohnehin geringen Chancen auf Resettlement stark gesunken.

Aber auch die Rückkehr nach Syrien bleibt für viele syrische Flüchtlinge nicht nur unattraktiv, sondern auch schwierig – trotz des Machtwechsels dort. Zwar stiegen sowohl die tatsächlichen Rückkehrzahlen (knapp 200.000 zwischen Dezember 2024 und Ende 2025) als auch die Rückkehrabsichten zunächst deutlich an: Laut einer UNHCR-Befragung vom Februar 2025 planten 40 Prozent der syrischen Flüchtlinge in Jordanien eine Rückkehr innerhalb der folgenden zwölf Monate. Bereits im Juni 2025 lag dieser Anteil jedoch nur noch bei 22 Prozent. Haupthindernisse sind fortbestehende Sicherheitsbedenken, fehlender Wohnraum und begrenzte Erwerbsmöglichkeiten in Syrien. Hinzu kommen rechtliche

und ökonomische Hürden auf jordanischer Seite: Viele syrische Haushalte in Jordanien berichten von Schulden, die häufig aus hohen Mieten, Gesundheitskosten oder Gebühren im Zusammenhang mit Arbeits-erlaubnissen resultieren und die Ausreise behindern können. Probleme mit Identitätsdokumenten und strittige Eigentumsfragen erschweren diese zusätzlich.

Es ist also nicht zu erwarten, dass sich die Fluchtsituation in Jordanien durch freiwillige Rückkehr erledigt. Die jordanische Regierung setzt dennoch auf diese Lösung und plant nach Einschätzung von Expert:innen auch künftig keine massenhaften Rückführungen unter Zwang.

Die von den Gebern favorisierte lokale Integration der syrischen Flüchtlinge mit umfassenden Rechten und Pflichten war und ist seitens der jordanischen Regierung politisch weder gewollt noch vorgesehen. Jordanien hat die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet. Daher beruht der Aufenthalt der Syrer:innen vor Ort nicht auf einem umfassenden nationalen Asylrecht, sondern vor allem auf administrativen Regelungen und der Zusammenarbeit mit dem UNHCR.

Trotz gegenteiliger Bemühungen ergab sich darum als Ziel der internationalen Unterstützung in Jordanien, syrischen Flüchtlingen während eines vorläufigen, wenn auch langandauernden Aufenthalts ein »annehmbares Leben« statt dauerhafter Integration zu ermöglichen. Obwohl Jordanien grundsätzlich bereit war, Flüchtlinge aufzunehmen, und trotz der langjährigen und recht großzügigen Unterstützung der Geber haben sich auf diese Weise für den Aufenthalt der Syrer:innen in Jordanien prekäre Zwischenarrangements entwickelt, die weder substantielle Rechte noch Perspektiven beinhalten.

Zwischenlösungen als politischer Kompromiss

Der dauerhafte Schwebezustand der Fluchtsituation in Jordanien ist Ergebnis eines politischen Kompromisses. Das Land akzep-

tierte die rechtlich, sozial und ökonomisch begrenzte Teilhabe der Flüchtlinge, solange diese temporär, kontrollierbar und extern mitfinanziert blieb. Die Geber unterstützten pragmatische Zwischenlösungen für den weiteren Aufenthalt der Flüchtlinge in Jordanien, ohne dauerhafte Integration politisch durchsetzen zu können. Und die Flüchtlinge nutzten die entstandenen Spielräume, um ihren Alltag zu organisieren.

Ursächlich für den Schwebezustand sind politische Zielkonflikte zwischen der jordanischen Regierung und den Gebern. Sie bestehen seit Beginn der Fluchtbewegung 2011 und prägen den Umgang mit syrischen Flüchtlingen in Jordanien bis heute.

Für die Haltung der jordanischen Regierung, die Integration der Flüchtlinge abzulehnen, aber für ihre Aufnahme dennoch offen zu sein, sind mehrere Faktoren verantwortlich. Dazu zählen demographische und identitätspolitische Sensibilitäten, die eng mit der Geschichte und der Einbürgerung großer Teile der palästinensischen Bevölkerung verbunden sind. Diese machen schätzungsweise die Hälfte bis zwei Drittel der Einwohner:innen des Landes aus. Die ambivalente Erfahrung, die unter anderem auf den Bürgerkrieg 1970/71 zwischen jordanischer Armee und palästinensischen Milizen zurückgeht, trägt zur Zurückhaltung der jordanischen Regierung gegenüber jeder Politik bei, die als dauerhafte Eingliederung weiterer großer Flüchtlingsgruppen verstanden werden könnte. Hinzu kommen die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt und der Wunsch der Regierung, Jordanier:innen vor Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze zu bewahren.

Zugleich war die Aufnahme syrischer Flüchtlinge gesellschaftlich weitgehend akzeptiert – etwa wegen kultureller Nähe – und eng mit der Erwartung verknüpft, internationale Unterstützung zu erhalten. Jordanien konnte erhebliche Hilfs- und Investitionsmittel für sich mobilisieren und erreichte, dass auch bedürftige Jordanier:innen sowie belastete Gemeinden von internationalen Programmen profitieren. Diese Vorgehensweise der Hilfsorganisationen entspricht der in weitaus ärmeren Auf-

nahmeländern erprobten guten Praxis entwicklungsorientierter Flüchtlingspolitik. Sie zeigt aber auch, dass es Jordanien als Land mit mittlerem Einkommen gelungen ist, die internationale Unterstützung stark zu seinen Gunsten zu nutzen.

Auf Seiten der westlichen Geber bestanden und bestehen gegenläufige Interessen. Sie wollten nicht nur humanitäre Not lindern, sondern auch die Aufnahme von Flüchtlingen in Jordanien verstetigen. Grund dafür war, die für viele europäische Regierungen politisch heikle Weiterwanderung Richtung Europa einzuschränken und zugleich kostspielige langjährige humanitäre Versorgung in Camps oder über Parallelstrukturen zu vermeiden. Zu diesem Zweck wollten sie Perspektiven für Flüchtlinge vor Ort schaffen und deren ökonomische Eigenständigkeit fördern, naheliegenderweise durch lokale Integration. Doch das europäische Interesse an Stabilität in der Region und an weniger irregulärer Migration hatte eine Kehrseite: Es schwächte die Bereitschaft, zugunsten struktureller oder rechtlicher Verbesserungen für Flüchtlinge, etwa durch freien Arbeitsmarktzugang, einen offenen Konflikt mit der jordanischen Regierung zu riskieren oder gar die Unterstützung stärker zu konditionalisieren.

Status quo: Aufenthalt ohne Integration

Als Zwischenarrangements lassen sich Formen begrenzter Teilhabe verstehen, die den Alltag syrischer Flüchtlinge in Jordanien ermöglichen, ohne ihren Aufenthalt rechtlich, sozial oder ökonomisch dauerhaft abzusichern. Viele dieser Arrangements sind nicht gesetzlich geregelt, sondern bleiben widerrufbar, befristet, sektoral eingegrenzt und von externer Finanzierung abhängig. Sie überbrücken die Notsituation, ohne die grundlegende Unsicherheit und Perspektivlosigkeit des Aufenthalts der Syrer:innen in Jordanien aufzulösen, geschweige denn dauerhafte Lösungen zu bieten.

Erwerbsarbeit: prekär, befristet, oft informell

Im Bereich Erwerbsarbeit sind vor allem prekäre und befristete Arrangements entstanden. Der jordanische Arbeitsmarkt ist weitgehend unzugänglich für ausländische Arbeitnehmer:innen. Auch für syrische Flüchtlinge hat die jordanische Regierung den Zugang zu formeller Beschäftigung im Wesentlichen auf wenige, überwiegend gering qualifizierte und niedrig entlohnte Tätigkeiten in Sektoren wie Landwirtschaft, Bau und einzelnen Dienstleistungsbereichen begrenzt. Administrative Hürden und hohe Kosten beim Erwerb von Arbeitserlaubnissen sowie die große Bedeutung kurzfristiger, flexibler Erwerbsstrategien in vielen Flüchtlingshaushalten begünstigen zudem die informelle Beschäftigung: 2025 hatten 93 Prozent der erwerbstätigen syrischen Flüchtlinge keine Arbeitserlaubnis.

Bereits 2016 gab es in diesem Kontext einen wichtigen Reformversuch, indes mit überschaubarem Erfolg: den sogenannten Jordan Compact. Jordanien sagte damals zu, den Zugang syrischer Flüchtlinge zu Arbeitserlaubnissen in ausgewählten Sektoren und Sonderwirtschaftszonen zu erweitern. Im Gegenzug stellten internationale Geber zusätzliche Finanzmittel – Zuschüsse ebenso wie günstige Kredite, trotz Jordaniens Status als Land mit mittlerem Einkommen – und wirtschaftspolitische Anreize in Aussicht. Zu diesen zählten erleichterte EU-Ursprungsregeln, die Zollvergünstigungen für den EU-Export ermöglichen. Mit hohen Erwartungen verbunden, sollte der Jordan Compact eine Wende zu ökonomischen Win-win-Lösungen für Fluchtsituationen einläuten. In der Praxis wurde durch ihn zwar formell der Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeweitet. Das änderte aber kaum etwas an der Prekarität und Informalität der tatsächlich verfügbaren Arbeit, nicht zuletzt weil der Compact zu wenig an lokale Bedingungen angepasst war.

In den vergangenen Jahren hat die jordanische Regierung außerdem begonnen, informelle Beschäftigung stärker zu regulieren, beispielsweise durch eine

strengere Arbeitsmarktaufsicht. Gleichzeitig lief im Juli 2024 die bisherige Subventionierung von Arbeitserlaubnissen für syrische Flüchtlinge im Rahmen des Jordan Compact aus, die unter anderem von der Weltbank mitgetragen worden war. Damit stiegen die Kosten formeller Beschäftigung deutlich an. Dies erhöht das Risiko, dass Beschäftigte und Arbeitgeber die Praxis informeller Arbeit fortsetzen oder sogar neu in die Informalität ausweichen.

Unterdessen hat der Versuch, Arbeit stärker zu formalisieren, für einen Teil der Flüchtlinge neue finanzielle Risiken geschaffen. So berichten 22 Prozent der befragten syrischen Flüchtlinge von Schulden bei jordanischen Institutionen, darunter auch bei der jordanischen Sozialversicherung (Social Security Corporation). Deren hohe Beitrags- und mehr noch Nachzahlungen können die formelle Einbindung gerade für Personen mit niedrigen und instabilen Einkommen unattraktiv machen.

Ökonomische und soziale Überlebensstrategien

Vor dem Hintergrund prekärer Arbeit bleiben Cash-for-Work-Programme humanitärer und entwicklungsorientierter Träger wichtig. Sie verschaffen Flüchtlingen kurzfristig Einkommen, bieten relativ sichere Arbeitsbedingungen und können besonders Frauen neue soziale und finanzielle Spielräume eröffnen. Zugleich aber bleiben sie befristet und münden nur selten in reguläre, längerfristig abgesicherte Beschäftigung.

Darüber hinaus beruht die Sicherung der ökonomischen Existenz vieler syrischer Flüchtlinge in Jordanien auf einem fragilen Mix aus humanitärer Hilfe, privater Verschuldung und Unterstützung durch soziale Netzwerke, mit hoher Abhängigkeit von externer Hilfe. Zwei Drittel der syrischen Flüchtlinge in Jordanien leben unterhalb der Armutsgrenze. Viele greifen auf negative Bewältigungsstrategien zurück, etwa den Kauf von Lebensmitteln auf Kredit, Kinderarbeit oder die Reduzierung von Ausgaben für Gesundheit und Bildung. Verschuldung ist dabei kein Randphäno-

men, sondern ein zentrales Strukturmerkmal des Alltags: Nach Angaben des UNHCR nahmen 2024 neun von zehn Flüchtlingshaushalten Schulden auf, um ihre Grundbedürfnisse zu decken. Sinkende Hilfen, steigende Lebenshaltungskosten und regionale Instabilität erhöhen diesen Druck weiter. Auch der Verbleib in Camps oder die Rückkehr dorthin kann unter diesen Bedingungen Teil einer Überlebensstrategie sein, weil dort durch die internationale Finanzierung wenigstens bisher ein Mindestmaß an Leistungen und Infrastruktur verfügbar blieb. Rund 81 Prozent der registrierten Flüchtlinge leben allerdings in jordanischen Gemeinden, da sie eine eigenständigere Lebensgestaltung der umfassenderen Versorgung in Camps vorziehen, die kaum Gelegenheit zur sozialen oder ökonomischen Teilhabe in Jordanien bieten. All diese Strategien sichern den Alltag vielfach jedoch nur kurzfristig ab. Dies gilt umso mehr angesichts der unsicheren künftigen Finanzierung der Camps und der bereits reduzierten Versorgung dort, bis hin zur Aussicht auf eine vollständige Schließung.

Dokumente: Voraussetzung für Aufenthalt, aber ohne dauerhafte Absicherung

Die Erlangung der jordanischen Staatsbürgerschaft und damit eine vollständige Integration ist für syrische Flüchtlinge keine realistische Option: Das Nationalitätsrecht ist restriktiv, Einbürgerungen sind politisch sensibel und in der Praxis für die große Mehrheit unerreichbar.

Die syrischen Flüchtlinge benötigen dennoch Dokumente wie das UNHCR Asylum Seeker/Refugee Certificate und die vom Innenministerium ausgestellte Service Card, um ihren legalen Aufenthalt und (Schutz-)Status in Jordanien zu belegen und Zugang zu Dienstleistungen im Alltag zu erhalten. Die Dokumente werden unter anderem für den Antrag auf eine Arbeitserlaubnis und für den Zugang zu subventionierter Gesundheitsversorgung benötigt. Doch sie heben den temporären Charakter des Aufenthalts nicht auf. Zudem bestehen

Dokumentationslücken fort, vor allem bei Papieren wie Geburts-, Heirats- oder Sterbeurkunden, und können weitere Hemmnisse für Identitätsnachweis, Erwerbsarbeit, Gesundheitsversorgung oder Mobilität bilden.

Bildung: Teilintegration ohne Anschluss

Auch im Bildungsbereich wird die jordanische Politik der begrenzten Teilhabe sichtbar. Zwar hat Jordanien syrischen Kindern mit erheblicher Unterstützung internationaler Geber über Jahre kostenlosen Zugang zu Grund- und Sekundarbildung eröffnet, vielfach über Doppelschichtsysteme in regulären Schulen, in denen syrische Schüler:innen nachmittags in einer zweiten Schicht unterrichtet wurden. Insgesamt besuchten über 80 Prozent der syrischen Kinder im Schuljahr 2024/25 eine Schule. So wurde soziale Teilinklusion ermöglicht, und es wurde weitgehend verhindert, dass eine »verlorene Generation« entsteht. Oft aber bietet diese Teilintegration keine tragfähige Anschluss- und Aufstiegsperspektive. Der Übergang in höhere Klassenstufen, Ausbildung und tertiäre Bildung ist unter anderem aufgrund der damit verbundenen Kosten erschwert und gelingt syrischen Schüler:innen selten. Hinzu kommen häufig überfüllte Klassen, verkürzte Unterrichtszeiten, ein Mangel an Förderangeboten sowie fehlender Zugang zu Stipendien, Ausbildung und regulärer Beschäftigung im Anschluss.

Kompromisslösung unter Druck

Der politische Umbruch in Syrien und besonders der starke Rückgang internationaler Finanzierung entziehen den als Kompromiss entstandenen Zwischenlösungen Stück für Stück die Grundlage. Nicht nur die USA haben ihre Mittel für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit drastisch gekürzt, auch Geber wie Deutschland fahren ihre Unterstützung (wenn auch in geringerem Umfang) zurück. 2025 wies

der 3RP für Jordanien eine Finanzierungslücke von 65 Prozent auf.

Geschwächt werden damit gerade jene Instrumente, die den temporären Verbleib syrischer Flüchtlinge in Jordanien bislang stabilisiert haben – humanitäre Unterstützung, Bildungsangebote, Cash-for-Work-Programme und die Versorgung in Camps. Durch die Kürzungen reduziert sich nicht nur die Absicherung der Flüchtlinge, sondern auch der politische Spielraum der Geber, von Jordanien substantiellere Rechte, verlässlichere Arbeitsmöglichkeiten oder Mobilitätsregelungen einzufordern.

Die Erwartung in Jordanien, dass Rückkehr die Fluchtsituation mittel- bis langfristig deutlich entlastet, dürfte sich nur teilweise erfüllen. Wenn Unterstützung im Lande sinkt, Erwerbsmöglichkeiten prekär bleiben und Aufenthaltsbedingungen restriktiver werden, steigt das Risiko, dass Rückkehrentscheidungen unter Druck getroffen werden. Dies untergräbt nicht nur den Grundsatz der Freiwilligkeit, sondern kann auch neue Schutzrisiken, abermalige Vertreibung oder soziale Destabilisierung in Syrien nach sich ziehen. Auch stellt es eine Hürde für die Pläne der neuen syrischen Regierung dar, Binnenvertriebenenlager bis 2027 zu schließen.

Der seit 2011 durch zahlreiche Zwischenarrangements organisierte Kompromiss zwischen Jordanien und den internationalen Gebern hat lange funktioniert, war aber nicht lösungsorientiert genug. Unter dem Druck schrumpfender Finanzierung und steigender Rückkehrerwartungen wächst nun das Risiko, dass syrische Flüchtlinge weiter in Armut, Verschuldung und Perspektivlosigkeit gedrängt werden.

Wie weiter?

Damit führt das Beispiel Jordanien klar vor Augen, wie eingeschränkt der Spielraum für dauerhafte Lösungen in langanhaltenden Fluchtsituationen sein kann, selbst in einem eher großzügigen und aufnahmebereiten Land, das nicht nur eng mit internationalen Gebern kooperiert,

sondern auch von diesen abhängig ist.

Für diese stellt sich daher die Frage, was sich aus der Erfahrung der Fluchtsituation in Jordanien lernen lässt und welche Handlungsoptionen künftig noch bestehen.

Aus Erfahrungen lernen

Bei einigen konkreten konzeptionellen, politischen oder technischen Herausforderungen war nur geringer Fortschritt zu verzeichnen. Hier liegen rückblickend Verbesserungsvorschläge nahe.

Dies betrifft *erstens* Sprache und Zielsetzung der Flüchtlingspolitik der Geber. Der Verweis auf dauerhafte Lösungen blieb normativ wichtig, konnte die politische Realität in Jordanien aber nur in Maßen prägen. Vor allem lokale Integration – als Begriff und Konzept – stieß auf entschiedene Ablehnung der jordanischen Regierung. So entstanden nicht nur Ad-hoc-Zwischenlösungen, sondern auch Kompromissbegriffe, welche die Zielkonflikte verschleierten und zur vorschnellen Deutung der Zwischenlösungen als Fortschritt einluden. Hier wäre ein transparenterer und ehrlicherer Umgang der Geber mit Zielen und Interessen wünschenswert gewesen, um sich der Probleme bewusst zu werden und das Vorgehen überdenken und ändern zu können.

Der Jordan Compact offenbarte *zweitens* die Grenzen interessenbasierter Win-win-Ansätze. Er war politisch innovativ und vielversprechend, weil er Ausdruck des Bemühens war, Interessen Jordaniens und der (europäischen) Geber miteinander zu verbinden. Doch die Erwartung, durch erleichterte Arbeitserlaubnisse, wirtschaftspolitische Anreize und handelspolitische Zugeständnisse zugleich Beschäftigung, Entwicklung und Flüchtlingsschutz zu fördern, erwies sich als zu ambitioniert. Zwar konnte mit Hilfe des Compact der formelle Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeweitet werden. Einige zentrale Probleme ließen sich allerdings nicht lösen. Die Nachfrage syrischer Arbeitnehmer:innen nach den für sie wenig lukrativen Fabrikarbeitsplätzen blieb gering, auch weil die Betriebsstätten

häufig weit entfernt waren und viele der Betroffenen lediglich Erfahrungen in der Landwirtschaft oder im Dienstleistungssektor aufwiesen, aber nicht in der industriellen Fertigung. Aus Sicht vieler Syrer:innen waren die Arbeitserlaubnisse nach wie vor teuer und nur schwierig zu erlangen. Die Rechnung, syrische Flüchtlinge wie andere Arbeitsmigrant:innen wirtschaftlich nutzbar zu machen, ging also nicht auf. Gleichwohl bleibt der Compact lehrreich, weil er zeigt, dass interessenbasierte Kompromisse möglich sind. Um die beabsichtigten beschäftigungs- und schutzpolitischen Wirkungen zu erzielen, hätten strukturelle und kulturelle Hemmnisse etwa im jordanischen Textilsektor und bei der Beteiligung syrischer Frauen am Arbeitsmarkt vorab besser berücksichtigt werden müssen. Eine umfassendere Einbindung verschiedener Stakeholder und ihrer Expertise hätte dies sicherstellen können.

Eine *dritte* Lehre betrifft Cash for Work, ein humanitäres Instrument mit langer Tradition, das seit dem Humanitären Weltgipfel 2016 einen Höhenflug erlebt. Es kam in Jordanien breit zum Einsatz, anders als zuvor auch zu entwicklungsorientierten Zwecken. Seine kurzfristigen Stärken sind unbestritten: Cash for Work sorgt dafür, dass Bedürftige schnell Geld erhalten, und leistet nebenbei einen Beitrag zu sozialer Kohäsion und Infrastruktur. Doch die beiden letztgenannten Wirkungen sollten, wie beschäftigungsfördernde Effekte generell, nicht überschätzt werden. Soll Cash for Work über kurzfristige Stabilisierung hinausgehen, muss es enger mit Qualifizierung, Zertifizierung, Anschlussmöglichkeiten und regulären Beschäftigungspfaden verbunden werden – und sich schließlich selbst überflüssig machen. Wie erfolgreich das Instrument gegen Armut eingesetzt werden kann, hängt zudem wesentlich von der Höhe der Auszahlungen ab. Andernfalls bleibt es ein sinnvolles Werkzeug, um humanitäre Notlagen zu überbrücken, mit begrenzter Wirkung darüber hinaus.

Viertens schließlich stellt sich die Frage nach dem Umgang mit Konditionalität. Europäische und andere Geber besaßen

zwar finanzielle Hebel gegenüber dem stark auf externe Finanzhilfe angewiesenen Jordanien. Sie nutzten diese aber nur eingeschränkt, um substantiellere Rechte, Möglichkeiten transnationaler Mobilität zwischen Jordanien, Syrien und Drittstaaten oder längerfristige Perspektiven für syrische Flüchtlinge zu erreichen. Auch wenn offen bleibt, inwieweit die jordanische Regierung zu Zugeständnissen bereit gewesen wäre, war europäischen Gebern augenscheinlich das Risiko einer Weiterwanderung zu hoch, um ernsthaft zu versuchen, bessere Perspektiven für die syrischen Flüchtlinge als Gegenleistung für ihre Unterstützung für Jordanien auszuhandeln. Ob mehr Mut in dieser Sache einen entscheidenden Unterschied gemacht hätte, lässt sich im Rückblick nicht eindeutig beurteilen. Klar ist aber, dass die erzielten Zwischenarrangements erhebliche finanzielle Mittel banden, ohne die grundlegende Unsicherheit des Aufenthalts zu beseitigen.

Handlungsempfehlungen

Was folgt aus diesen Erfahrungen für das künftige Vorgehen von Gebern wie Deutschland und der EU? Für die nachhaltige Bewältigung der Vertreibungssituation bleiben die dauerhaften Lösungen relevant, obwohl sich die politischen und finanziellen Spielräume dafür weiter verkleinert haben. Umso bewusster sollten die Schwerpunkte der internationalen Unterstützung in Jordanien gesetzt werden.

Grundversorgung und Schutz: Die Bundesregierung sollte dazu beitragen, die Grundversorgung und den Schutz der Flüchtlinge für ein würdevolles Leben in Jordanien aufrechtzuerhalten, auch wenn lokale Integration weiterhin versperrt bleibt. Dies gilt umso mehr, als es häufig besonders vulnerable Haushalte sind, deren fehlende Ressourcen, Kontakte und Besitz in Syrien die Rückkehr dorthin erschweren. Weitere Kürzungen der Unterstützung würden Verarmung, Verschuldung und negative Bewältigungsstrategien verschärfen. Zudem verstärken sie das Risiko für Rückkehrentscheidungen unter Druck:



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2026A40

Wenn Flüchtlinge Jordanien nicht wegen tragfähiger Perspektiven in Syrien verlassen, sondern weil der Verbleib in Jordanien aus ökonomischen Gründen unmöglich wird, drohen sie die Stabilisierung Syriens zu gefährden.

Rückkehr als Prozess: Die internationalen Geber und Hilfsorganisationen sollten Rückkehr als Prozess begleiten. Um sichere und würdevolle Rückkehr zu gewährleisten, bedarf es zuvor verlässlicher Informationen, der Beratung zu rechtlichen Folgen sowie der Möglichkeiten für formalisierte Go-and-See-Visits und Dokumente zur erneuten Einreise, besonders für gestaffelt zurückkehrende Haushalte. Während der Rückkehr sind Schutzmonitoring und administrative Unterstützung wichtig. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf dem Schutz von Rückkehrerinnen und von Frauen geführten Haushalten liegen. Nach Ankunft in Syrien ist Hilfe bei Rechts- und Eigentumsfragen ebenso notwendig wie Unterstützung bei der Suche nach Wohnraum und Arbeit sowie beim Zugang zu Basisdienstleistungen. Rückkehrförderung sollte nicht auf Logistik und Starthilfe verengt werden, sondern dazu dienen, erneute Schutzrisiken und weitere Vertreibung zu vermeiden. Angesichts der weiterhin fragilen Situation in Syrien sollte die Bundesregierung zudem Unterstützung für Rückkehr aus der Region vor Rückkehr aus Deutschland priorisieren.

Komplementäre Mobilitätsoptionen: Neben ihren eigenen Resettlementprogrammen (vor allem für vulnerable Flüchtlinge) sollten internationale Geber komplementäre Mobilitätsoptionen wie transnationale und regionale Mobilität sowie Bildungs- und Ausbildungswege für die Flüchtlinge ausbauen.

Gefördert werden sollten Möglichkeiten transnationaler (Arbeits-)Mobilität zwischen Jordanien und Syrien, unter anderem durch den Abbau administrativer und finanzieller Hürden bei Arbeitserlaubnissen und Sozial-

versicherungsschulden oder praktikable Verfahren zur Ausstellung von Identitätsdokumenten.

Bereits bestehende Bildungsprogramme für syrische Geflüchtete sollten stärker auf Anschlüsse und reguläre Mobilitätswege ausgerichtet werden, um zu transnationaler Mobilität, auch über die Region hinaus, beitragen zu können. Geber sollten daher die erfolgreichen Bemühungen in der Grundbildung auf weiterführende, berufliche und tertiäre Bildung ausdehnen. Dabei sollten sie Kostenbarrieren beseitigen, Qualifizierung und Zertifizierung fördern und die Anerkennung von Abschlüssen erleichtern. Mit Hilfe von Stipendien, Ausbildungs- und Studienprogrammen oder arbeitsbezogenen Mobilitätsprogrammen in Deutschland und der EU kann die Bundesregierung daran mitwirken, Bildungsabschlüsse mit realistischen Anschlussmöglichkeiten zu verbinden – in Jordanien, Syrien oder über reguläre Arbeitsmobilitätswege in Drittstaaten.

Ihre finanzielle Unterstützung für den Verbleib der Flüchtlinge in Jordanien, für deren Rückkehr nach Syrien und für komplementäre Mobilität sollten die Geber stärker mit konkreten administrativen Erleichterungen verknüpfen, etwa bei Arbeitserlaubnissen, Sozialversicherungsschulden sowie Wiedereinreise- und Identitätsdokumenten. Solche Erleichterungen sollten die Geber nachdrücklich von der jordanischen Regierung einfordern.

Für Deutschland und die EU sollte an erster Stelle stehen, die begrenzte Teilhabe syrischer Flüchtlinge nicht nur weiter zu verwalten, sondern durch Schutz, verlässliche Rechte und Optionen regulärer Mobilität dafür zu sorgen, dass den Flüchtlingen zukunftsweisende Perspektiven und gangbare Wege eröffnet werden.

Nadine Biehler und Dr. Amrei Meier sind Wissenschaftlerinnen in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Das Aktuell wurde verfasst im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht und Migration im Kontext globaler Umbrüche«.