



So funktioniert Fluchtursachenbekämpfung

Der *EU-Jordan Compact* im Praxistest

Manuel Schubert / Imke Haase

Die *Supporting Syria and the Region*-Konferenz 2016 in London hat inmitten der syrischen Flüchtlingskrise einen entscheidenden Paradigmenwechsel in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eingeläutet. Dabei wurden nicht nur neue Finanzquellen mobilisiert, sondern der entwicklungspolitische Fokus auch auf eine längerfristige Stärkung der Resilienzen der Erstaufnahmeländer gelegt. Dieser Artikel zeigt anhand des *EU-Jordan Compact*, inwieweit sich der vielversprechende Ansatz eines *Compact* in der Praxis bewährt hat.

Jordanien im Zentrum der Flüchtlingsströme

Weltweit befinden sich rund 65 Millionen Menschen auf der Flucht.¹ Syrer stellen dabei die derzeit größte Flüchtlingspopulation dar: Insgesamt sind zwölf Millionen Syrer geflohen, mehr als die Hälfte der gesamten syrischen Bevölkerung. Gut 50 Prozent sind Binnenvertriebene, der Rest befindet sich im Ausland. Der Großteil floh in die angrenzenden Nachbarstaaten. Die Türkei nahm 2,8 Millionen Syrer auf, der Libanon 1,1 Millionen und Jordanien 0,7 Millionen.²

Seine relative Stabilität machte das jordanische Königreich immer wieder zur ersten Anlaufstelle von Flüchtlingen in der konfliktgeladenen Region: Neben gut 630.000 palästinensischen Flüchtlingen nahm Jordanien unter anderem 130.000 Iraker, 30.000 Jemeniten und über 20.000 Libyer im Zuge verschiedener Flüchtlingswellen auf (siehe Abb. 1).³

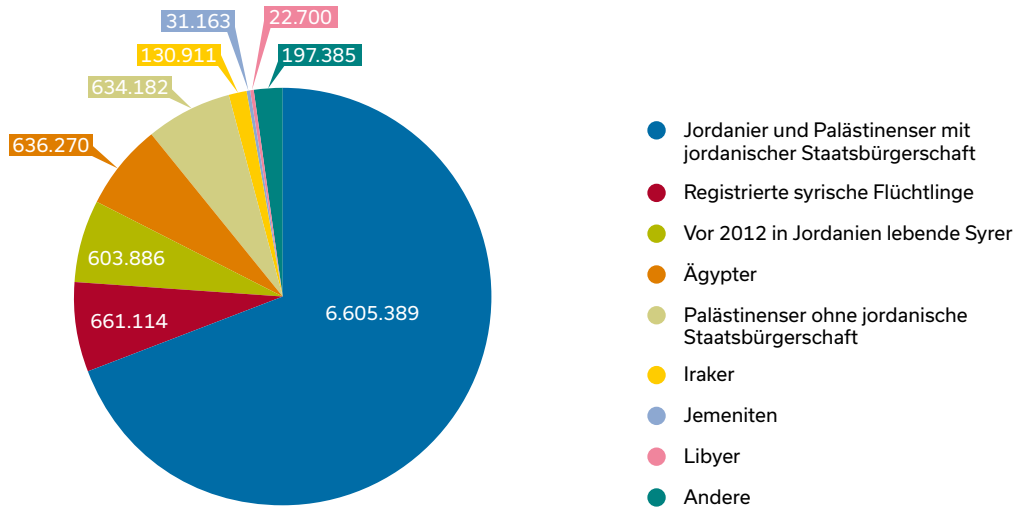
Die mehr als 660.000 syrischen Flüchtlinge, die derzeit beim Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) registriert sind, machen knapp sieben Prozent der jordanischen Gesamtbevölkerung aus.⁴ Offizielle jordanische Stellen sprechen gar von 1,3 bis 1,4 Millionen syrischen Flüchtlingen im Land, beziehen dabei aber vermutlich die ca. 600.000 Syrer mit ein, die bereits vor 2012 in Jordanien lebten.⁵

Rund 90 Prozent der syrischen Flüchtlinge in Jordanien kamen innerhalb der ersten 18

Monate des Syrienkonflikts ins Königreich. Der hohe Zustrom stellte eine immense Herausforderung für die jordanischen Behörden und letztlich auch für die internationalen Organisationen dar. Die Preise für Wohnraum und Lebensmittel explodierten im gesamten Land binnen weniger Monate. In Folge der überlasteten Infrastruktur erließ die jordanische Regierung im Mai 2013 überarbeitete Einreisevorschriften, die den Flüchtlingszuzug strenger reglementierten. In der Praxis sind die Grenzen seitdem geschlossen.

Ca. 20 Prozent der Flüchtlinge leben in einem der beiden offiziellen Flüchtlingscamps Zaatari und Azraq. Dort wird die Grundversorgung kostenfrei bereitgestellt.⁶ Die übrigen 80 Prozent der Flüchtlinge leben außerhalb dieser Camps, zumeist in der Hauptstadt Amman und in Städten im Norden des Landes. Vor allem die Flüchtlinge außerhalb der Camps sind akut von Armut bedroht. Dies wurde insbesondere im Krisenjahr 2015 deutlich, als massive finanzielle Engpässe im VN-Welternährungsprogramm zu einem starken Zuwachs an Haushalten mit unzureichender Nahrungsversorgung führten (von 48 Prozent im Jahr 2014 auf 86 Prozent im Jahr 2015). Zwar existieren keine offiziellen Zahlen, es ist aber davon auszugehen, dass während dieses Zeitraums etwa ein Drittel der ca. 226.000 syrischen Flüchtlingskinder, vornehmlich in urbanen Zentren Jordaniens, illegal gearbeitet und aus diesem Grund keinen Schulunterricht besucht hat. Auch in den Folgejahren hat sich daran anscheinend nicht viel geändert. Schätzungen von *Human Rights Watch* gehen davon aus, dass etwa

Abb. 1: Jordanische Bevölkerung nach Herkunftsländern



Quelle: Ghazal 2016, N. 4. Zusammenstellung: Manuel Schubert/Imke Haase

60 Prozent der syrischen Familien auf die Einnahmen ihrer Kinder angewiesen sind.⁷

Der gesellschaftliche Umgang mit der syrischen Flüchtlingskrise in Jordanien ist durch die Geschichte des Landes, insbesondere durch die Erfahrungen aus mehreren Flüchtlingswellen, geprägt. Ängste, dass die syrischen Flüchtlinge dauerhaft im Land bleiben könnten, schürten zunächst Ressentiments innerhalb der jordanischen Bevölkerung. Vor allem Narrative über Verdrängungswettbewerb auf den lokalen Arbeitsmärkten waren und sind unter der jordanischen Bevölkerung weit verbreitet. In der Tat ist es für viele, in erster Linie junge Jordanier nicht einfach, Beschäftigung zu finden. Die Jugendarbeitslosigkeit in Jordanien ist laut Weltbankschätzungen mit ca. 34 Prozent eine der höchsten der Region.⁸ Allerdings sind die meisten syrischen Flüchtlinge im informellen Niedriglohnsektor tätig, der wenig attraktiv für viele der formal tendenziell besser ausgebildeten Jordanier ist. Wettbewerb um Arbeitsplätze ist daher eher mit den Gastarbeitern zu erwarten, die mehrheitlich aus Ägypten und Südostasien kommen.⁹

Flüchtlingskrise in Europa ab 2015

Aus europäischer Sicht wurden Flucht und Migration lange als vornehmlich regionale Probleme wahrgenommen, die primär regionale Akteure, sprich die jeweiligen Nachbarländer, in die Pflicht nehmen sollten. Im Zuge der „Flüchtlingskrise“ in Europa fand hier ein Umdenken statt. Bereits im Sommer 2014 hatte es erste Anzeichen dafür gegeben, dass sich immer mehr Flüchtlinge auf den riskanten Weg nach Europa machten. Im Frühjahr 2015 setzte dann die eigentliche Flüchtlingswelle ein; allein im Mai 2015 erreichten fast 40.000 Flüchtlinge Deutschland. Im August hatte die deutsche Regierung ihre Flüchtlingsprognose bereits auf 800.000 Ankommende erhöht, viermal so viele wie im Vorjahr. „Wir schaffen das“, sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel auf der Sommerpressekonferenz am 31. August 2015 in Berlin. Mit der Ankunft von 890.000 Flüchtlingen und Migranten im Jahr 2015 und weiteren 280.000 bis Ende September 2016 hat Deutschland in den folgenden Monaten mehr Schutzsuchende aufgenommen als jeder andere Staat in der EU. Die meisten stammen aus Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea.¹⁰

Befragt man die Flüchtlinge selbst zu den Gründen für ihre Flucht nach Deutschland, gibt eine Mehrheit die Angst vor Krieg und Gewalt (70 Prozent) sowie Verfolgung (44 Prozent) an. Etwa 40 Prozent haben sich, bevor sie nach Deutschland geflüchtet sind, für mindestens drei Monate in einem Transitland bzw. einem Erstaufnahmeland aufgehalten. Rund 40 Prozent der Geflüchteten erklären zudem, das jeweilige Erstaufnahmeland nicht freiwillig verlassen zu haben, sondern die weitere Flucht aufgrund der prekären Lebensverhältnisse vor Ort, wegen Diskriminierung oder anhaltender Verfolgung antreten zu haben.¹¹ Dies deckt sich mit Berichten der VN, wonach sich im Jahr 2015 viele Syrer aus Erstaufnahmeländern nach Europa aufmachten, um Armut, fehlender Beschäftigung oder zum Teil Verschärfungen in den nationalen Aufenthaltsregelungen zu entkommen. Gleichzeitig gab es zu diesem Zeitpunkt kaum noch Hoffnung auf ein baldiges Ende des Kriegs in Syrien und damit auf eine zügige Rückkehr. Insofern scheinen die Bedingungen in den jeweiligen

Erstaufnahmeländern zentrale Push-Faktoren für sekundäre Migrationswellen nach Europa zu sein.

***Supporting Syria and the Region-* Konferenzen in London und Brüssel**

Mit der Konferenz *Supporting Syria and the Region* am 4. Januar 2016 in London, zu der die Regierungschefs von Großbritannien, Deutschland, Kuwait und Norwegen sowie der VN-Generalsekretär eingeladen hatten, vollzog sich ein sichtbarer Paradigmenwechsel auf entwicklungspolitischer Ebene: Ziel der Konferenz war es, langfristige Zusagen sowohl von den Regierungen der Erstaufnahmeländer als auch von den internationalen Gebern für zusätzliche technische und finanzielle Unterstützung zu erhalten. Im Gegenzug sollte der Zugang zu Jobs und Bildung für syrische Flüchtlinge und ärmere Bevölkerungsteile in den Erstaufnahmeländern verbessert werden. Die internationale Gemeinschaft einigte sich auf die Bereitstellung von rund zwölf Milliarden US-Dollar bis 2020 und weiteren 40 Milliarden US-Dollar als Darlehen – Rekordsummen.¹²

Internationale Finanzhilfen

Auf der Londoner Geberkonferenz wurden für 2016 sechs Milliarden US-Dollar für die Unterstützung bedürftiger Syrer in Syrien selbst und den Aufnahmeländern Jordanien, Libanon und Türkei versprochen sowie weitere 6,1 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum von 2017 bis 2020. Tatsächlich wurden im Jahr 2016 fast acht Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Von den versprochenen 6,1 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum 2017 bis 2020 wurden bis Februar 2017 ca. 2,8 Milliarden US-Dollar, d.h. 46 Prozent, zur Verfügung gestellt. Von den zugesagten Darlehen in Höhe von 41 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum 2016 bis 2020 wurden bislang 31 Prozent, d.h. 12,6 Milliarden US-Dollar, bereitgestellt. Jordanien erhielt 2016 insgesamt 2,3 Milliarden US-Dollar Unterstützung, 1,4 Milliarden US-Dollar als Beihilfen und 923 Millionen US-Dollar in Form von Krediten.

Auf der Nachfolgekonzferenz in Brüssel wurden zusätzliche sechs Milliarden US-Dollar für 2017 und 3,7 Milliarden US-Dollar für die drei nachfolgenden Jahre zugesagt. Bis Mitte 2017 wurden hiervon 4,4 Milliarden US-Dollar bereitgestellt, 74 Prozent der versprochenen Summe für 2017, und 1,4 Milliarden US-Dollar für die nächsten drei Jahre. Zudem wurden auf der Konferenz in Brüssel weitere Darlehen in Höhe von 30 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum 2017 bis 2020 versprochen, von denen bislang 2,5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt wurden. Von den Beihilfen hat Jordanien bislang 626 Millionen US-Dollar (Stand Juli 2017) und 374 Millionen US-Dollar in Form von Krediten erhalten.

Die zentralen Beschlüsse der London-Konferenz mündeten schließlich in zwei Abkommen, eins zwischen der EU und Jordanien und eins zwischen der EU und dem Libanon, die als *Compacts* bekannt wurden. Mit der Türkei wurde eine separate Vereinbarung im März 2016 getroffen. Mit den *Compacts* vollzog sich entwicklungspolitisch ein wichtiger Schritt in der Region: Weg von einer kurzfristigen und chronisch unterfinanzierten Politik der Not- und Ersthilfe für Flüchtlinge, hin zu einer engeren wirtschafts- und entwicklungspolitischen Instrumentenverzahnung mit dem Ziel, wirtschaftliche Resilienz und Absorptionskapazitäten in den jeweiligen Aufnahmeländern zu stärken. Damit sollte der Übergang von humanitärer Hilfe zu nachhaltiger Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Spezifische Zusagen zum Schutz der Flüchtlinge, einschließlich eines legalen Bleiberechts, wurden allerdings nicht gemacht.¹³

In den Folgemonaten schloss die EU im Rahmen eines neuen Migrationspartnerschaftsrahmens (*Migration Partnership Framework*, MPF) weitere solcher länderspezifischen *Compacts* mit anderen Schlüsselländern ab, darunter Niger, Nigeria, Mali, Senegal und Äthiopien. Neben Anreizen zur freiwilligen Rückkehr sehen diese auch neue, legale Wege der Migration sowie langfristige Investitionen in den jeweiligen Aufnahmeländern zur Fluchtursachenbekämpfung vor. Insgesamt wurden für den MPF Mittel in Höhe von knapp acht Milliarden Euro für die nächsten fünf Jahre vorgesehen.¹⁴

Auch auf internationaler Ebene hat das Prinzip der *Compacts* Konjunktur. So fand am 19. September 2016 der erste VN-Gipfel zu Wanderungsbewegungen statt. Resultat war die Verabschiedung der „New Yorker Erklärung“, die die Erarbeitung von zwei neuen, globalen Übereinkünften vorsieht. Ein *Compact* widmet sich Flüchtlingen, ein zweiter *Compact* Migranten. Ziel ist es, unter dem *Refugee Compact* Mechanismen festzulegen, die im Falle akuter Flüchtlingskrisen greifen. Beim *Migration Compact* geht es im Gegensatz hierzu nicht um praktische Fragen, sondern um Grundlagenarbeit, denn eine verbindliche Definition von Migranten gibt es

nicht, das internationale Recht ist zudem vage und kaum entwickelt. Ergebnisse der Beratungen und zwischenstaatlichen Verhandlungen sind im September 2018 zu erwarten. Ein Blick auf die 2016 im Nachgang der London-Konferenz entstandenen europäischen *Compacts* lohnt sich daher auch vor dem Hintergrund der aktuell diskutierten globalen *Compacts*.

Zentrale Komponenten des Jordan Compact

Der *Jordan Compact* zielt speziell darauf ab, mittelfristige Bleibeperspektiven für Flüchtlinge in Jordanien zu schaffen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Syrer und Jordanier gleichermaßen zu erhöhen. Im Mittelpunkt steht dabei ein zusätzliches Handelsabkommen mit der EU, welches das bestehende Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Jordanien ergänzt.

Im Prinzip handelt es sich dabei um eine klassische wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Maßnahme: Der Export jordanischer Produkte in die EU wird erleichtert, dadurch sollen Umsätze jordanischer Unternehmen gesteigert und in der Folge mehr lokale Beschäftigung generiert werden – so die ökonomische Logik. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei der Teil des Assoziierungsabkommens ein, der die Ursprungsregeln definiert, also anhand der Wertschöpfungskette festlegt, welche Produkte als *Made in Jordan* klassifiziert werden. Gemäß Assoziierungsabkommen durften bisher höchstens 30 bis 50 Prozent des jeweiligen Endprodukts, abhängig von der jeweiligen Warenkategorie, außerhalb Jordaniens hergestellt werden, um noch als *Made in Jordan* zu gelten.¹⁵ Mit dem *Jordan Compact* wurde diese Hürde zugunsten jordanischer Produzenten angepasst: Exportwaren können fortan bis zu 70 Prozent aus nicht jordanischen Materialien und Vorprodukten bestehen – ein entscheidender Wettbewerbsvorteil für jordanische Unternehmen, die an den europäischen Absatzmärkten interessiert sind.¹⁶

Die Vereinfachung der Ursprungsregelungen gilt allerdings nicht vollumfänglich. Erstens werden lediglich 52 Produktgruppen vom Abkommen erfasst. Zu diesen gehören unter anderem Mineralien wie Salze, Säuren und Öle, Kunststoffe, Häute,

Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Jordanien

Die Beziehungen der EU zu Jordanien basieren auf dem Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation, das seit 1. Mai 2002 in Kraft ist. Bei Assoziierungsabkommen handelt es sich um enge wirtschaftliche Kooperationsverträge zwischen Drittstaaten und der EU. Ziel ist ein möglichst ungehinderter Handel durch die Abschaffung der Beschränkungen im Warenverkehr. Neuere Assoziierungsabkommen beinhalten oft auch Regelungen zum politischen Dialog und zur engen Zusammenarbeit in Kultur, Wissenschaft und Bildung.

Durch das Assoziierungsabkommen mit Jordanien wurde schrittweise eine Freihandelszone zwischen der EU und Jordanien in Übereinstimmung mit den WTO-Regeln eingerichtet, die 2007 durch ein Abkommen zur weiteren Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten ergänzt wurde. Seit Mai 2012 führt die EU mit Jordanien zudem einen „Sondierungsdialog“ über ein vertieftes und umfassenderes Freihandelsabkommen (DCFTA).

Felle und Holz, Steine, Schiefer, Keramik, Glas und Flaschen, Metalle, Werkzeuge, elektronische Maschinen, Videogeräte, Motoren sowie Möbel und Spielzeug. Nicht erfasst werden hingegen Baumwolle, Garne, Teppiche, Gewebe, Kleidung oder Schuhe.¹⁷ Zweitens müssen die absatzfähigen Produkte in einer von 18 ausgewählten Industrie- und Entwicklungszonen hergestellt werden. Drittens – und hier findet die wirtschafts- und entwicklungspolitische Verzahnung statt – müssen die in den Zonen ansässigen Unternehmen syrische Flüchtlinge beschäftigen. Die Mindestquote syrischer Arbeitnehmer liegt derzeit bei 15 Prozent, ab 2019 bei 25 Prozent.¹⁸ Geplant ist, über diesen Mechanismus zunächst 200.000 syrische Flüchtlinge in ausgewählten, produktionsnahen Berufen in legale Beschäftigung zu bringen. Sobald diese Schwelle erreicht ist, so der Plan, sollen die vereinfachten Ursprungsregeln dann auch für Unternehmen außerhalb der Industriezonen gelten.

Die jordanische Regierung flankiert den *Jordan Compact* mit weitreichenden Steuervergünstigungen bzw. -befreiungen für Unternehmen, die sich in einer der Industriezonen ansiedeln. Mehr als 100 Millionen US-Dollar wurden zudem in die Infrastruktur der Industriezonen investiert. Einige dieser Zonen befinden sich in direkter Nachbarschaft zum größten jordanischen Flüchtlingscamp Zaatari – ein potenzieller Standortvorteil.

Bestandsaufnahme: Was wurde durch den *EU-Jordan Compact* erreicht?

Fast zwei Jahre nach der Geberkonferenz in London fällt die Bilanz des *Jordan Compact* ernüchternd aus. Bislang haben es nur zwei jordanische Betriebe geschafft, im Rahmen des *Jordan Compact* in die EU zu exportieren. Sie lieferten Waren im Wert von ca. 500.000 Euro nach Spanien und Zypern. Sechs weitere Unternehmen erfüllen derzeit die formalen Exportkriterien, konnten allerdings noch keinen Absatz generieren.¹⁹ Woran liegt es, dass der *Jordan Compact* bislang keine export- und beschäftigungsfördernde Wirkung entfalten konnte?

1. Wettbewerbsfähigkeit jordanischer Produkte

Ein zentraler Grund für die mäßige Bilanz des *Jordan Compact* ist die insgesamt wenig auf internationalen Absatz ausgerichtete jordanische Wirtschaft. Aus Sicht von Youssef Shamali, Generalsekretär beim jordanischen Ministerium für Industrie und Handel, sei es wichtig, jordanisch-europäische Unternehmensnetzwerke zu fördern sowie stärker für jordanische Produkte in Europa zu werben.²⁰

Salah Isayyied, Gründer einer Beratungsfirma für jordanische Unternehmen in Deutschland, glaubt, dass die Erwartungen der jordanischen

Außenhandel zwischen Jordanien und der EU

- Die EU ist Jordaniens größter Handelspartner, der zu 16,9 Prozent des gesamten jordanischen Handels im Jahr 2015 beitrug. Jordanien ist der 58. Handelspartner der EU und repräsentiert 0,1 Prozent des Gesamthandels der EU mit der Welt.
- Die EU importiert derzeit Waren im Wert von 0,4 Milliarden Euro aus Jordanien. Die wichtigsten Importgüter sind Chemikalien (47 Prozent aller Importe), gefolgt von Maschinen- und Transportausrüstungen (14 Prozent aller Importe).
- Die EU exportiert aktuell Waren im Wert von 4,1 Milliarden Euro nach Jordanien (Stand 2016), insbesondere Maschinen- und Transportausrüstungen (35 Prozent), gefolgt von landwirtschaftlichen Produkten (19 Prozent) und Chemikalien (16 Prozent).
- Der beidseitige Handel von Dienstleistungen betrug 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2014, davon EU-Importe im Umfang von 0,6 Milliarden Euro und EU-Exporte in Höhe von 0,9 Milliarden Euro.

Wirtschaft derzeit nicht realistisch seien. Auf jordanischer Seite würden Kenntnisse fehlen, wie die eigenen Produkte auf dem EU-Markt vermarktet werden können – auch da es bislang keine prägenden Erfolgsbeispiele hierfür gebe. Die Marktvoraussetzungen und -lücken in Europa müssten intensiver geprüft werden.²¹

Isayyied spricht mit der Identifikation von Marktlücken einen wichtigen Punkt an. Die zentrale Frage beim *Jordan Compact* ist, welche jordanischen Produkte sich in den geöffneten Produktkategorien auf dem EU-Markt überhaupt durchsetzen können. Die Wirtschaft im ressourcenarmen Land sieht sich im regionalen Vergleich hohen Logistikkosten ausgesetzt, die die Wettbewerbsfähigkeit jordanischer Produkte systematisch untergraben. Gerade auf den kompetitiven und teilweise stark subventionierten EU-Märkten haben jordanische Produkte auch unter vereinfachten Ursprungsregeln schlechte Aussichten auf Absatz.

Zudem könnte die Beschränkung auf die 52 Produktgruppen eine gravierende Markteintrittshürde darstellen. Viele der bereits erfolgreich in die EU exportierenden Unternehmen sind in der Chemiebranche, im Maschinenbau oder

im Kleidungs- und Textilbereich tätig. Gerade diese Sektoren werden bislang nur teilweise vom *Jordan Compact* erfasst.

2. Standortbindung

Ein weiterer konzeptioneller Schwachpunkt des *Jordan Compact* ist die Einschränkung der vereinfachten Ursprungsregeln auf Waren, die in einer der 18 ausgewählten Industriezonen produziert werden. Damit werden in erster Linie Anreize für Neugründungen gesetzt, sich an den entsprechend geförderten Standorten niederzulassen. Für bestehende Betriebe, insbesondere für solche, die bereits erfolgreich in die EU exportieren, ist der *Jordan Compact* damit weitaus weniger attraktiv. Für diese müssten die erzielten Einsparungen aus der Standortverlagerung die Kosten einer vollständigen Betriebsumsiedlung überkompensieren. Die Industriezonen dürften somit vornehmlich für betriebliche Erweiterungen interessant sein. Dabei ist allerdings fraglich, ob solche „Mischbetriebe“ dann noch in den Genuss aller Vorzüge des *Jordan Compact* kommen können.

3. Inländerfavorisierung

Das jordanische Wirtschaftsrecht sieht generell eine 50-prozentige Inländerquote für alle Betriebe mit Sitz im Königreich vor. Dies erhöht zwar die Chancen für Jordanier, Anstellung zu finden, begründet aber auch ein systemimmanentes Lohngefälle zwischen jordanischen und nicht jordanischen Arbeitnehmern. Bei ansonsten gleicher Arbeitnehmerqualität werden Jordanier stets höhere Gehälter durchsetzen können als ihre ausländischen Mitbewerber aus Syrien, Ägypten oder Asien. Aus betrieblicher Sicht wirkt sich diese Regelung gewinnschmälernd aus, auf Branchenebene erwächst daraus ein entscheidender Wettbewerbsnachteil für arbeitsintensive Produktion in Jordanien, d.h. für solche Betriebe, die im Mittelpunkt des *Jordan Compact* stehen.

4. Kosten der Legalisierung

Ziel des *Jordan Compact* ist auch die Legalisierung bereits bestehender Beschäftigung.²² Ein Problem dabei ist jedoch der langwierige und komplizierte Beantragungsprozess. Dutzende Schritte müssen sowohl vom künftigen Arbeitgeber als auch vom Flüchtling eingeleitet werden, um eine einjährige Arbeitsgenehmigung zu erhalten. Maha Kattaa, Koordinatorin für die syrische Flüchtlingskrise bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), ergänzt: „Die Schwierigkeit [...] ist nicht nur der Prozess an sich, sondern auch, dass es nicht der Flüchtling ist, der die Arbeitsgenehmigung beantragt, sondern der Arbeitgeber für den Flüchtling. Im Kontext der Flüchtlinge handelt es sich [allerdings] um saisonale Arbeit, sie beziehen Tageslöhne und ziehen von einem Arbeitgeber zum nächsten. In diesen Branchen findet man keinen Arbeitgeber, der interessiert daran ist, eine einjährige Arbeitsgenehmigung für jemanden zu beantragen, der nur drei Monate für [einen Arbeitgeber] arbeitet.“²³

Ein wichtiger Einflussfaktor sind auch die Kosten, die bei der Legalisierung einer bestehenden Beschäftigung anfallen. Betrachtet man die Entwicklungen im Zeitablauf, so stieg die Anzahl der beantragten bzw. ausgestellten Arbeitsgenehmigungen sprunghaft an, als die Antragsgebühren

erlassen wurden. Ein signifikanter Anstieg bei der Beantragung von Arbeitsgenehmigungen wurde ebenfalls beobachtet, als die Nachweispflicht des Arbeitgebers, dass ein neuer Arbeitnehmer bei der Sozialversicherung angemeldet ist, zeitweise ausgesetzt wurde.²⁴

Zwar ist es grundsätzlich rechtswidrig, syrische Flüchtlinge ohne Arbeitsgenehmigung bzw. ohne Anmeldung zur Sozialversicherung anzustellen. In der Praxis spielen solche „Formalia“, ebenso wie für die tausenden ägyptischen und asiatischen Gastarbeiter, jedoch eine untergeordnete Rolle. Die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung ist gering und etwaige Strafen für Verstöße fallen vergleichsweise moderat aus.²⁵ Im Erwartungswert bestehen insofern kaum Anreize, syrische Flüchtlinge in Jordanien legal zu beschäftigen, sofern dadurch zusätzliche Lohnnebenkosten entstehen.

5. Anreize für Flüchtlinge

Charles Simpson, Wissenschaftler beim *Boston Consortium for Arab Region Studies*, beschreibt, dass die Regelungen des *Jordan Compact* nur unzureichende Anreize für syrische Arbeitnehmer setzen: „Ein Hindernis stellt [...] der Fakt dar, dass so viele syrische Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Arbeitsgenehmigungsinitiative bereits in der informellen Wirtschaft tätig waren.“²⁷ Die Nettolöhne in der informellen Wirtschaft fallen vergleichsweise hoch aus, sodass sich eine alternative legale Beschäftigung aus individuellem Kalkül heraus häufig nicht lohne. Zudem arbeiten viele Syrer in der nicht verarbeitenden Industrie mit flexibleren Arbeitszeiten und unter körperlich weniger schweren Arbeitsbedingungen.

Auch die Beschränkung auf 18 Industriezonen lässt legale Arbeit im Rahmen des *Jordan Compact* für viele Flüchtlinge unattraktiv werden. Die große Mehrheit der syrischen Flüchtlinge lebt außerhalb der beiden offiziellen Flüchtlingscamps. Die 18 Industriezonen liegen hingegen meist fernab von den großen Ballungszentren. Transportkosten und -zeiten müssten folglich von den Flüchtlingen selbst getragen werden.

Erschwerend hinzu kommen die Regelungen des jordanischen Arbeitsrechts, die syrischen Flüchtlingen nur erlauben, in bestimmten Berufen beschäftigt zu sein. Für geschlossene Berufsgruppen, wie etwa medizinische Berufe, Lehrer, oder Ingenieure, erhalten Flüchtlinge weiterhin keine Arbeitsgenehmigung. In anderen Sektoren, wie etwa im Baugewerbe oder im Servicebereich, gibt es die bereits erwähnten Inländerquoten.

6. Formalisierung von illegalen Betrieben und Neugründungen

80 Prozent aller neuen Jobs in Jordanien werden durch Kleingewerbe geschaffen. Für einen Großteil der syrischen Flüchtlinge, insbesondere für Frauen, die häufig von zu Hause aus arbeiten, ist diese (teil-)selbständige Erwerbstätigkeit die Haupteinkommensquelle. Ab Sommer 2016 sollten syrische Flüchtlinge im Rahmen des *Jordan Compact* die Möglichkeit erhalten, diese Kleinstbetriebe zu formalisieren sowie neue Betriebe zu gründen. Die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen für klein(st)- und mittelständische Betriebe stammten ursprünglich aus den 1950er Jahren und wurden, ungeachtet der Herkunft eines Gewerbetreibenden, in der Vergangenheit nur lückenhaft umgesetzt. Wenngleich im Zuge des *Jordan Compact* wichtige Normen und Vorschriften überarbeitet wurden, scheint es gravierende Probleme bei der einheitlichen Anwendung der neuen Regeln zu geben.²⁷ Darüber hinaus waren nicht alle wichtigen Gesetze Gegenstand der Überarbeitung. So müssen sich beispielweise Ausländer, einschließlich der syrischen Flüchtlinge, als Investoren registrieren, wenn sie ein Unternehmen gründen wollen. Dazu muss ein syrischer Gründer nicht nur einen jordanischen Unternehmenspartner finden, sondern auch ein Minimumguthaben von 50.000 Jordanischen Dinar (ca. 59.500 Euro) auf einer nationalen Bank nachweisen – eine exorbitant hohe Markteintrittshürde für die meisten syrischen Flüchtlinge.²⁸

7. Fehlende Arbeitsmarktstrukturen

Ein weiteres Problem bei der Einstellung syrischer Flüchtlinge – und dies wird nicht im *Jordan Compact* adressiert – ist das generelle Fehlen klassischer Arbeitsmarktbörsen. So gibt es weder staatliche noch private Einrichtungen zur Arbeitsvermittlung bzw. zum Austausch von Arbeitsangebot und -nachfrage. In einer Studie der IAO zeigte sich ein Großteil der jordanischen Unternehmen bereit, Flüchtlinge einzustellen, doch fehle eine zentrale Vermittlungsstelle. Auch Syrer erklärten sich bereit, in den Industriebetrieben zu arbeiten, doch auch hier unterstrichen viele das Problem der fehlenden Arbeitsvermittlung. So bleiben sowohl Flüchtlinge als auch Jordanier gleichermaßen abhängig von intransparenten und ineffizienten Methoden zur Identifizierung von Arbeitsmöglichkeiten, etwa durch persönliche bzw. familiäre Kontakte.²⁹

8. Europäische Investitionen

Von offizieller Seite wurde mehrfach argumentiert, dass der *Jordan Compact* ausländische Investitionen anziehen würde. Bislang scheint jedoch kein europäisches Unternehmen Interesse bekundet zu haben, sich in den Industriezonen anzusiedeln bzw. dort zu investieren.³⁰ Salah Isayyied erklärt dies mit der nach wie vor geringen Attraktivität des jordanischen Absatzmarkts und der fraglichen Lage als Produktionsstandort: „Das Abkommen alleine ist nicht attraktiv für ein Unternehmen. [...] Steuernachlässe, die Investitionsgesetze, [usw.] das sind alleine keine Beweggründe für ein Unternehmen, in Jordanien zu investieren. [...] Solche Angebote bekommt Deutschland aus allen Ländern der Welt.“ Er ergänzt: „Man fragt sich: Wie stark ist die jordanische Industrie entwickelt, welche Voraussetzungen gibt es? Welche Infrastruktur ist vorhanden? Die Transportwege in die EU, die Sicherheit im Land usw. – da sind viele offene Fragen. Und ein Unternehmen braucht konkrete Antworten, um eine Entscheidung zu treffen, in einem fremden Land zu investieren.“³¹ Insofern sei es nicht überraschend, dass die meisten ausländischen

Investitionen in Jordanien aus den Golf-Staaten stammten und damit nicht auf die europäischen Absatzmärkte abzielten.

9. Fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitische Effekte

Generell gibt es unterschiedliche Aussagen darüber, inwieweit sich Freihandelsabkommen überhaupt als entwicklungspolitisches Instrument zur Stabilisierung der Absorptionsfähigkeiten eignen. Zwar wuchs beispielsweise die jordanische Textilindustrie in Folge der ähnlich strukturierten Abkommen zwischen Jordanien und den USA zu einem bedeutenden Teil des jordanischen

Produktionssektors heran. Doch genau diese Abkommen stehen auch in der Kritik, keinen Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen Jordaniens zu leisten, da Unternehmen unter dem Dach der Abkommen größtenteils von Steuern und Abgaben befreit sind. Zudem seien kaum Jordanier in Beschäftigung gekommen, da aufgrund von Ausnahmeregelungen ca. 70 bis 80 Prozent aller Beschäftigten Gastarbeiter aus Südostasien seien. Der Großteil der Gewinne und Gehälter würde daher ins Ausland überwiesen und keine weiteren Nachfrageeffekte auf dem heimischen Markt generieren.

Handlungsempfehlungen

1. Jeder syrische Flüchtling sollte **uneingeschränkten Zugang** zum jordanischen Arbeitsmarkt haben, d.h.
 - a. Arbeitsgenehmigungen sollten arbeitgeberunabhängig gelten und vom Flüchtling beantragt werden können oder, idealerweise, gänzlich abgeschafft werden,
 - b. Arbeitsgenehmigungen sollten nicht nur für bestimmte Berufe ausgestellt werden, sondern sämtliche Tätigkeiten umfassen,
 - c. Flüchtlinge sollten ohne nationalen Partner und ohne Bürgschaften bzw. das Hinterlegen von Sicherheiten Unternehmen gründen können.
2. Die **Restriktion auf 18 Industriezonen** sollte aufgehoben werden.
3. Die **Restriktion auf 52 Produktgruppen** sollte aufgehoben werden.
4. Die **Inländerfavorisierung**, d.h. die Mindestquote für jordanische Arbeitnehmer, sollte aufgehoben werden.
5. Die **Strafen für illegale Beschäftigung** / Schwarzarbeit sollten erhöht werden.
6. Die **Kontrollen für illegale Beschäftigung** / Schwarzarbeit sollten verstärkt werden.
7. Öffentliche und/oder private **Arbeitsmarktagenturen** sollten gegründet werden, um Nachfrage und Angebot eine Marktplattform zu geben.
8. Ein öffentliches **(Nah-)Verkehrssystem** sollte etabliert werden, um die individuellen Transportkosten zu den Industriezonen in Jordanien zu minimieren.
9. Staatliche Investitionen in Infrastruktur, insbesondere hinsichtlich **günstigerer Transportwege** in die EU (und die Region), sollten getätigt werden.
10. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten langfristig in die **Steuer- und Sicherungssysteme** einzahlen.

Fazit

Mit den Abkommen der EU mit wichtigen Erstaufnahmeländern von syrischen Flüchtlingen vollzog sich auf entwicklungspolitischer Ebene eine bemerkenswerte Kehrtwende. Dabei ging es nicht nur um die Bereitstellung finanzieller Hilfen, sondern vor allem auch um die langfristige Stärkung der Resilienzen und Absorptionskapazitäten der Erstaufnahmeländer.

Dieser Paradigmenwechsel ist prinzipiell positiv zu bewerten. Doch am Fallbeispiel des *Jordan Compact* offenbaren sich gut zwei Jahre nach der ersten Geberkonferenz konzeptionelle Schwächen. Eine tatsächliche Verbesserung der Lebensumstände von Flüchtlingen und Jordanien gleichermaßen erfordert vor allem ein beherzteres Öffnen der Märkte und die Schaffung einer beschäftigungsfördernden Infrastruktur (siehe Handlungsempfehlungen).

Während die EU ihre zögerliche Haltung gegenüber der Öffnung ihrer Absatzmärkte aufgeben müsste, sollte sich Jordanien mit innenpolitisch heißen Eisen wie der Inländerfavorisierung kritisch auseinandersetzen und Arbeitsvermittlungsagenturen gründen.

Die Integration syrischer Flüchtlinge birgt schließlich trotz aller bestehenden Schwierigkeiten auch nicht zu vernachlässigende Chancen für die jordanische Wirtschaft. Es bestehen keine Sprachbarrieren und syrische Flüchtlinge bringen tendenziell Fähigkeiten mit, die in Jordanien höhere Beschäftigungsrelevanz haben. Schließlich dürften auch die Gehälter und Löhne, die an Syrer gezahlt werden, eher die Binnennachfrage ankurbeln und damit eine höhere Multiplikatorwirkung entfalten.

Das Fallbeispiel des *EU-Jordan Compact* zeigt schließlich, dass Passgenauigkeit und Wirkung der Abkommen in der Realität kontinuierlich überprüft und gegebenenfalls um konkrete wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergänzt werden müssen. Andernfalls laufen die ambitionierten *Compacts* Gefahr, ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht zu werden.

Dr. Manuel Schubert ist Leiter des Regionalprogramms Golf-Staaten der Konrad-Adenauer-Stiftung. Bis Juli 2017 leitete er das Auslandsbüro Jordanien.

Imke Haase ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien.

- 1 Vgl. UNHCR 2017: Global Trends. Forced Displacement in 2016, 19.06.2017, in: <http://unhcr.org/5943e8a34> [13.12.2017].
- 2 Vgl. UNHCR 2017: Syria Regional Refugee Response, Stand 03.07.2017, in: <http://bit.ly/Wh105k> [05.08.2017].
- 3 Zur genauen Anzahl palästinensischer Flüchtlinge in Jordanien liegen keine offiziellen Statistiken vor. Palästinensische Flüchtlinge haben in der Mehrheit die jordanische Staatsbürgerschaft. Schätzungen gehen von mindestens 50 Prozent der Bevölkerung aus.
- 4 In Jordanien leben, einschließlich der syrischen Flüchtlinge, 9,5 Millionen Menschen (Stand: 01/2016). Vgl. Ghazal, Mohammad 2016: Population stands around 9.5 million, including 2.9 million guests, The Jordan Times, 30.01.2016, in: <https://shar.es/1MyHYU> [13.12.2017].
- 5 The Jordan Times: Jordan receives 55 million euro grant from EU, 26.01.2017, in: <https://shar.es/1MyoLG> [27.02.2017].
- 6 Vgl. Razzaz, Susan 2017: A Challenging Market Becomes More Challenging: Jordanian Workers, Migrant Workers and Refugees in the Jordanian Labour Market, Internationale Arbeitsorganisation (IAO), S. 13, in: <http://bit.ly/2jOHEif> [13.12.2017].
- 7 Vgl. Human Rights Watch 2016: Preventing a Lost Generation: Jordan. "We're Afraid for Their Future". Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Jordan, S. 4, in: <http://bit.ly/2zbDQ6Z> [13.12.2017].
- 8 Vgl. Weltbank 2017, Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled IAO estimate), in: <http://bit.ly/2xsNLFO> [13.12.2017].
- 9 Vgl. Abaza, Jihad 2016: Egyptian workers face clampdown in Jordan as Syrians join labour market, Middle East Eye, 29.08.2016, in: <https://shar.es/1MyfsT> [13.12.2017].
- 10 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (IAB) 2016: IAB Kurzbericht 24/2016. IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, 15.11.2016, in: <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb2416.pdf> [13.12.2017]; Bundesministerium des Innern 2017: 280.000 Asylsuchende im Jahr 2016, Pressemitteilung, 11.01.2017, in: <http://bit.ly/2AY6lnW> [13.12.2017].
- 11 Vgl. UNO-Flüchtlingshilfe 2015: Syrien: 7 Gründe für die Flucht nach Europa, 28.09.2015, in: <http://bit.ly/20qwG3Q> [13.12.2017].
- 12 Am 05.04.2017 fand in Brüssel die Folgeveranstaltung zur Konferenz in London statt: Auf diesem Treffen einigten sich Vertreter von 70 Ländern auf die Bereitstellung von weiteren Zuschüssen im Wert von zehn Milliarden US-Dollar für 2017 bis 2020 sowie 30 Milliarden US-Dollar für Finanzkredite. Vgl. Supporting Syria and the region: Post-Brussels conference financial tracking, Report Three, 07/2017, S. 3, in: <http://bit.ly/2xEsbhf> [13.12.2017].
- 13 Jordanien hat die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht unterzeichnet, sodass die in Jordanien aufgenommenen Syrer keinen formellen Flüchtlingsstatus haben. Eine Absichtserklärung von 1998 zwischen der jordanischen Regierung und dem UNHCR, die 2014 novelliert wurde, legt fest, dass syrische Asylsuchende solange im Land bleiben dürfen, bis ihr Status geklärt ist. Vgl. u. a. Carrion, Doris 2016: Düstere Aussichten: Syrische Flüchtlinge in Jordanien, Bundeszentrale für politische Bildung, 11.07.2016, in: <http://bpb.de/230886> [13.12.2017].
- 14 Vgl. Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM) 2017: Sharing responsibility for refugees and expanding legal immigration, 2017 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, in: <http://bit.ly/2AGFP5x> [13.12.2017].
- 15 Der Wert von 30 Prozent galt bspw. für Lebensmittelinhalte wie Zuckerwaren, Kakao oder Getreide. Der Maximalwert von 50 Prozent galt beispielsweise für Waffen, Öle, Kupfer oder Metalle. Vgl. Amtsblatt der EU 2013: Regionales Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln, 26.02.2013, in: <http://bit.ly/2AGAhYu> [13.12.2017].
- 16 Vgl. Malkawi, Khatem 2016: Jordan-EU „relaxed“ rules of origin deal goes into effect for 10 years, The Jordan Times, 21.07.2016, in: <https://shar.es/1MyqGZ> [13.12.2017].
- 17 Vgl. Amtsblatt der EU 2016: Beschlüsse. Beschluss Nr. 1/2016 des Assoziationsausschusses EU-Jordanien vom 19. Juli 2016, 30.08.2016, in: <http://bit.ly/2BnOyZN> [14.12.2017].
- 18 Vgl. Europäische Kommission 2016: EU-Jordanien: Auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft, Pressemitteilung, 20.07.2016, in: <http://bit.ly/2ksrjTK> [13.12.2017].
- 19 Vgl. Ghazal, Mohammad 2017: Only two Jordanian companies benefiting from EU relaxed rules of origin, The Jordan Times, 24.07.2017, in: <http://bit.ly/2uX-DK1E> [13.12.2017].
- 20 Vgl. ebd.
- 21 Skype-Interview mit Salah Isayyied, Gründer von „International HuMan Power“ am 26.01.2017.
- 22 Im Zeitraum Januar 2016 bis Januar 2017 wurden vom jordanischen Arbeitsministerium 45.000 Arbeitsgenehmigungen ausgestellt (Stand 08/2017: 57.106) und damit knapp die selbstgesetzte Zielmarke von 50.000 Arbeitsgenehmigungen für diesen Zeitraum erreicht. Bei ca. 330.000 Syrern im erwerbstätigem Alter bedeutet dies aber auch, dass lediglich 18 Prozent in formale Beschäftigung gebracht worden bzw. 87 Prozent der Erwerbsfähigen weiterhin ohne Beschäftigung sind oder illegal arbeiten. Vgl. IAO 2017, Work permits and employment of Syrian refugees in Jordan: Towards formalizing the work of Syrian refugees, 06/2017, in: <http://bit.ly/2ys8DZh> [05.08.2017].
- 23 Interview mit Dr. Maha Kattaa, Koordinatorin für die syrische Flüchtlingskrise bei der IAO am 06.02.2017 in Amman.

- 24 Vgl. Razzaz, N. 6 und IAO 2017, Work permits and employment of Syrian refugees in Jordan: Towards formalizing the work of Syrian refugees, 06/2017.
- 25 Skype-Interview mit Charles Simpson, Wissenschaftler beim „Boston Consortium for Arab Region Studies“ (BCARS), am 25.01.2017. BCARS hat gemeinsam mit dem UNHCR eine Studie in Jordanien durchgeführt zum Prozess der Arbeitsgenehmigungen. Vgl. Kelberer, Victoria 2017: The Work Permit Initiative for Syrian Refugees in Jordan: Implications for Policy and Practice, BCARS, in: <http://bit.ly/2lDs0fH> [13.12.2017].
- 26 Vgl. ebd.
- 27 Hintergrundgespräch mit Bryn Boyce, Stellvertreter Programmdirektor des International Rescue Committee (IRC), am 22.03.2017 in Amman.
- 28 Vgl. IRC 2017: In Search of Work. Creating Jobs for Syrian Refugees: A Case Study of the Jordan Compact, 02/2017, S.15, in: <http://bit.ly/2yrPAi2> [13.12.2017].
- 29 Vgl. ebd, S.13.
- 30 Vgl. Staton, Bethan 2016: Jordan Experiment Spurs Jobs for Refugees, Refugees Deeply, 25.07.2016, in: <http://bit.ly/2adDfVH> [13.12.2017].
- 31 Vgl. Isayyied 2017, N. 21.