



INITIATIVE

Kommunales  
Know-how  
für Nahost

# KOMMUNALSTRUKTUREN in Jordanien und Potenziale für kommunale Projektpartnerschaften

ZUSAMMENFASSUNG UND AKTUALISIERUNG DER BEDARFSANALYSE

Stand Mai 2017

HERAUSGEBER:

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen  
Tulpenfeld 7  
53113 Bonn  
Germany

Phone +49 228 20717-0  
Fax +49 228 20717-150

[info@engagement-global.de](mailto:info@engagement-global.de)  
[www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)

VERANTWORTLICH FÜR DEN INHALT:

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)  
im Rahmen der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“

[info@service-eine-welt.de](mailto:info@service-eine-welt.de)  
[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

Inhaltlich verantwortlich: Dr. Stefan Wilhelmy, Fachbereichsleiter SKEW  
Projektleitung: Angela König, Wencke Müller  
Text: Bedarfsanalyse: Martina Sabra, Zusammenfassung der Bedarfsanalyse: Susanne Reiff  
Redaktion: Wencke Müller  
Titelbild: Engagement Global  
Fotos: Engagement Global  
Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert, Visuelle Kommunikation

Bonn, August 2018

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers.

Bei Funktionsbezeichnungen wird der Einfachheit halber die männliche Form verwendet.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

# INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	4
2. HINTERGRUND UND KONTEXT	5
3. KOMMUNEN IN JORDANIEN: STRUKTUR UND AUFGABEN	7
4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN	10
5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN	11
5.1 Nationale Akteure	
5.2 Internationale Zusammenarbeit	
6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT	13
7. QUELLEN UND LITERATUR	16

# 1. EINLEITUNG

Mit der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“ fördert die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global seit 2016 die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen flüchtlingsaufnehmenden Kommunen in Jordanien, im Libanon und in der Türkei und deutschen Projektpartnern. Die Initiative wird gemeinsam mit Connective Cities – Internationale Städte-Plattform für nachhaltige Entwicklung und im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt. Mit ihrem kommunalen Know-how stärken die deutschen Partner die Kommunen in der Region. Die Partnerkommunen tauschen sich fachlich aus, arbeiten konstruktiv zusammen und entwickeln gemeinsam lokale Lösungsansätze.

Anfang 2016 ermittelte die Servicestelle als Grundlage für die weitere Gestaltung der Initiative den Unterstützungsbedarf von Kommunen in den drei Partnerländern vor dem Hintergrund ihrer Aufnahmeleistung. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie die Kommunen aufgebaut sind, in welchen Bereichen sie kommunales Know-how benötigen und wie deutsche Kommunen oder kommunale Akteure die flüchtlingsaufnehmenden Kommunen stärken können.

Mit dieser Zusammenfassung stellen wir Ihnen die wichtigsten Ergebnisse als Hintergrund für die weitere Zusammenarbeit mit kommunalen Partnern in Jordanien zur Verfügung.

Die 2016 durchgeführte Bedarfsanalyse für Jordanien „Potenziale für Know-how – Partnerschaften mit Kommunen in Jordanien“ basiert hauptsächlich auf Internetrecherchen, auf Interviews mit Bürgermeister, Mitarbeitenden von Stadtverwaltungen sowie Vertretern der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), des Norwegian Refugee Council (NRC) und jordanischer Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie der Auswertung von Dokumenten, die die Gesprächspartner zur Verfügung stellten.

Bei der Auswahl der vorgeschlagenen Bereiche für die interkommunale Zusammenarbeit wurden auch Studien der Weltbank und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) sowie die Ergebnisse von Gesprächen mit diversen Mitarbeitenden von Kommunen und Ministerien berücksichtigt.

Weiterführende Informationen rund um das Projekt finden Sie unter [www.initiative-nahost.de](http://www.initiative-nahost.de).

Landschaft im Norden von Jordanien um Umm Qais





## 2. HINTERGRUND UND KONTEXT

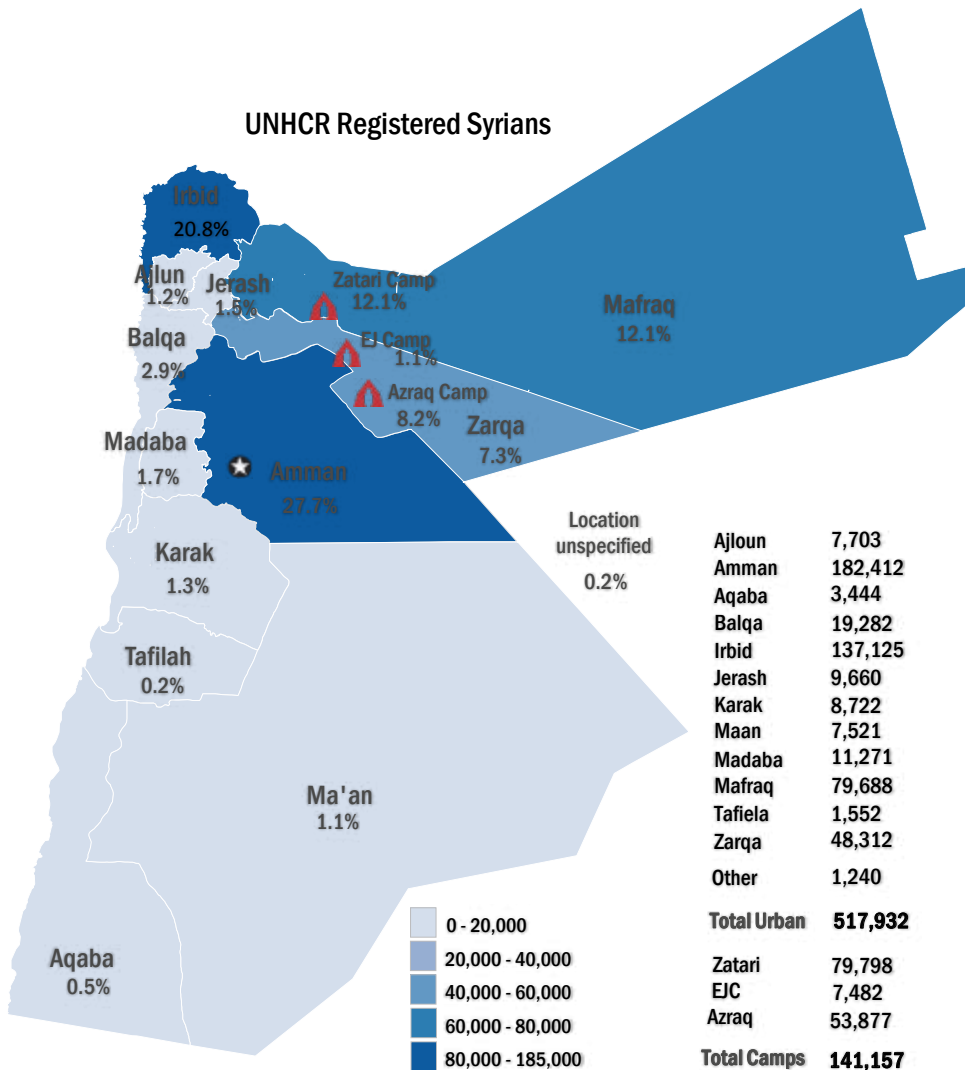
Seit 2011 herrscht in Syrien Krieg und ein Ende der Kämpfe und des Terrors staatlicher und nicht staatlicher Akteure ist nicht in Sicht. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) registrierte im März 2017 erstmals über fünf Millionen syrische Flüchtlinge. Innerhalb des Landes sind 6,3 Millionen Menschen vertrieben. So sind in Syrien und in den Nachbarländern etwa 13,5 Millionen Menschen (Geflüchtete und andere vulnerable Gruppen) auf humanitäre Hilfe angewiesen. Libanon, Türkei und Jordanien als unmittelbare Nachbarländer Syriens haben den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen und tragen damit eine hohe materielle und immaterielle Last des gewaltsamen Konflikts.

### SYRISCHE FLÜCHTLINGE IN JORDANIEN

In Jordanien mit seiner Bevölkerung von knapp zehn Millionen Menschen leben aktuell insgesamt etwa 1,2 Millionen Flüchtlinge aus Syrien. Davon sind etwa 660.000 UNHCR-registrierte Flüchtlinge sowie schätzungsweise 500.000 weitere Geflüchtete oder Zugewanderte aus Syrien. Die Flüchtlinge, von denen die meisten in den Jahren 2012 bis 2014 nach Jordanien eingereist sind, machen somit mehr als zehn Prozent der Bevölkerung aus. Knapp 90 Prozent von ihnen leben außerhalb von Flüchtlingslagern und sind regional extrem ungleich verteilt – fast alle konzentrieren sich im Norden des Landes. Die Bevölkerung der Gouvernements Amman und Zarqa, Irbid und Mafraq ist respektive um 20, 30 bzw. 100 Prozent gewachsen, wobei der größte Teil der Flüchtlinge in den ärmeren Bezirken der Städte lebt.

Die jordanische Gesellschaft und die Regierung haben sich darauf eingestellt, dass die Menschen aus Syrien länger in ihrem Land bleiben werden. Die Flüchtlinge werden hier teilweise als Entwicklungschance betrachtet: als produktive Arbeitskräfte und als zahlende Konsumentinnen und Konsumenten von Waren und Dienstleistungen. Die Regierung erleichterte es syrischen Flüchtlingen in einigen Sektoren zu arbeiten (etwa Textil- oder Landwirtschaft), lockerte dafür bürokratische Vorgaben und stellte erste Weichen für eine geregelte Integration.

Die Herausforderungen sind jedoch immens: Überall fehlt es etwa an bezahlbarem Wohnraum und Infrastruktur wie Abwasser- und Abfallentsorgung. Viele kommunale Akteure sind mit der Situation überfordert. Es mangelt ihnen häufig auch an Eigeninitiative und vorausschauendem Handeln und die Kommunen sind immer mehr von der Unterstützung internationaler Geldgeber abhängig.



Coloured map only reflects refugees living outside camps.

Abbildung 1: Regionale Verteilung syrischer Flüchtlinge in Jordanien (Stand April 2017, Quelle: UNHCR)

## POLITISCHER, RECHTLICHER UND INSTITUTIONELLER RAHMEN

Die jordanische Verfassung und ein Abkommen mit dem Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) von 1998 untersagen, politische Flüchtlinge abzuschicken. Anerkannte Flüchtlinge haben nicht automatisch ein Recht auf Arbeit, staatliche Bildung oder medizinische Versorgung, werden aber in der Regel minimal versorgt.

Zu Beginn des Krieges in Syrien ließ Jordanien viele Flüchtlinge von dort einreisen. Sie mussten sich beim UNHCR registrieren lassen und in eines der Flüchtlingslager ziehen. Um diese verlassen zu dürfen, mussten sie bis 2015 eine Bürgerschaft eines jordanischen Staatsbürgers vorlegen. Diese Regelung ist seither ausgesetzt. Aktuell ist die jordanisch-syrische Grenze an den meisten Übergängen für Flüchtlinge faktisch geschlossen.

## SOZIOÖKONOMISCHE SITUATION DER FLÜCHTLINGE

- 14 Prozent der UNHCR-registrierten syrischen Flüchtlinge in Jordanien leben in Lagern, wo zumindest eine Grundversorgung mit Lebensmitteln, medizinischen Diensten und Bildung gewährleistet ist.
- 86 Prozent leben in privaten Unterkünften, davon etwa 70 Prozent in eher städtischen und etwa 30 Prozent in ländlichen Gebieten.
- Mehr als 50 Prozent der syrischen Flüchtlinge sind jünger als 18 Jahre. Davon sind bis zu einer halben Million Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter zwischen sechs und 15 Jahren.
- UN-Maßstäben zufolge gelten rund 70 Prozent der UNHCR-registrierten syrischen Flüchtlinge außerhalb der Lager als arm.
- Die Leistungen der Vereinten Nationen reichen bei Weitem nicht aus, um die syrischen Flüchtlinge in Jordanien zu versorgen. Anfang April 2017 waren erst sieben Prozent des Finanzbedarfs für das gesamte Jahr gedeckt.
- Die Wohnsituation der Flüchtlinge ist meist extrem beengt und ihre Wohnungen sind oft in schlechtem Zustand, ohne akzeptable sanitäre Anlagen oder Schutz vor Kälte und Schimmel.
- Viele Familien erhalten keinerlei Unterstützung von den Vereinten Nationen und verschulden sich immer mehr. Auch das Ersparnis oder der Erlös aus dem Verkauf von Besitz in Syrien sind bei vielen inzwischen aufgebraucht. Die meisten Syrerinnen und Syrer sind von illegalen Jobs abhängig.

### 3. KOMMUNEN IN JORDANIEN: STRUKTUR UND AUFGABEN

Unterhalb der zentralstaatlichen Ebene gibt es im politischen System Jordaniens zwei parallele Verwaltungssysteme:

- a) Dezentralisierte bzw. dekonzentrierte Institutionen, die auf drei territorialen Ebenen den Staat repräsentieren oder in dessen Auftrag handeln:
  - Gouvernements (*muhafaza*)
  - Distrikte (*liwa*)
  - Subdistrikte (*qada*)
- b) Kommunen und Verbandsgemeinden, die laut Gesetz autonom, rechtlich eigenständig und mit eigenen Budgets ausgestattet sein sollten.

#### Gouvernements

Jordaniens besteht aus zwölf Gouvernements: Amman, Irbid, Zarqa, Mafraq, Balqa, Jerash, Madaba, Ajloun, Kerak, Tafila, Ma'an und Aqaba. Sie sind wiederum unterteilt in Distrikte und Subdistrikte. Politisch verantwortlich für die Gouvernements ist das Innenministerium (Ministry of Interior, Mol) mit seinen Abteilungen für die lokale Administration (Local Development Directorates, LDD). Das Mol entscheidet über

Stellenbesetzungen und Budgets der Gouvernements mit. Alle Fachministerien bis auf das Verteidigungs- und das Außenministerium und öffentliche Dienstleistungsagenturen haben in den Gouvernements Abteilungen und/oder regionale Verbindungsbüros (*mudiriya*). Sie und die ihnen untergeordneten Agenturen sind unter anderem zuständig für:

- Bildung
- Gesundheit
- Wasserversorgung
- Elektrizität
- öffentlichen Transport
- Straßenbau
- Post
- historische Stätten, Denkmäler und touristische Einrichtungen

Die Gouverneure (*muhafis*) werden vom Innenministerium ausgewählt und formell vom Kabinett ernannt. Sie stehen nach dem neuen Dezentralisierungsgesetz aus dem Jahr 2015 an der Spitze von zwei einander ergänzenden Strukturen mit unterschiedlichen Aufgaben:

Gouverneur ( <i>muhafis</i> )	
<p><u>Gouvernement-Exekutivrat</u> (<i>al madschliss at-tanfidihi</i>)</p>	<p><u>Regionalrat</u> (<i>madschliss al muhafaza</i>)</p>
<p>Zusammensetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• der vom Innenminister ausgewählte/vom Kabinett ernannte Gouverneur</li> <li>• die Leiter der ministeriellen Directorate (<i>mudiriyaat</i>) im Gouvernement</li> <li>• gewählte Bürgermeister der Kommunen im Gouvernement</li> </ul> <p>Der Exekutivrat ist für das vom Finanzministerium für jedes Gouvernement festgelegte Budget verantwortlich. Zudem entscheidet er über lokale Entwicklungsstrategien und Planungen.</p>	<p>Zusammensetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• der vom Premierminister ernannte Gouverneur</li> <li>• 85 Prozent der Mitglieder werden seit 2017 alle vier Jahre direkt vom Volk gewählt.</li> <li>• Die restlichen 15 Prozent werden vom Ministerkabinett oder vom Premierminister ernannt und de facto vom König oder Innenministerium ausgewählt.</li> </ul> <p>Der Regionalrat entscheidet gemeinsam mit dem Exekutivrat über dessen Vorlagen. Wird keine Einigung erzielt, entscheidet der Premierminister.</p>

## Kommunen

Die politische Verantwortung für die Stadtverwaltungen liegt beim Ministerium für kommunale Angelegenheiten (Ministry of Municipal Affairs, MoMA). Es entscheidet zum überwiegenden Teil über die Budgets der Stadtverwaltungen und über die Schaffung und Besetzung von dort angesiedelten Stellen. Die Kommunen (*baladiyaat*) sind laut Gesetz finanziell und administrativ unabhängige bürgerschaftliche Einrichtungen (*mu'assasaat ahliya*).

Seit 2013 werden die Bürgermeister und Stadträte Jordaniens wieder direkt gewählt. Viele unabhängige Wahlbeobachter aus dem In- und Ausland berichteten jedoch von Manipulationen, Stimmenkauf und Fälschungen bei den Wahlen 2013. Die letzten Kommunalwahlen fanden im August 2017 statt.

Die Stadtverwaltung von Amman, wo fast die Hälfte der jordanischen Bevölkerung lebt, hat einen Sonderstatus: Hier werden der Bürgermeister sowie künftig 25 Prozent statt vormals 50 Prozent der Stadträte nicht gewählt, sondern vom König und Innenministerium bestimmt und vom Ministerrat bestätigt. Die Stadträte der Aqaba-Sonderwirtschaftszone und der regionalen Behörde von Petra sind nicht gewählt, sondern formell dem Ministerrat und faktisch dem König und Innenministerium unterstellt.

Die Bürgerinnen und Bürger wählen für ihre jeweiligen Stadtbezirke lokale Vertretungen. Die Wahlsieger der einzelnen Bezirke ziehen in den Kommunalrat ein. Die gewählten Bürgermeister sind automatisch Mitglieder der regionalen Exekutivräte und bestimmen zusammen mit den gewählten Stadträten einen geschäftsführenden Direktor, der gemeinsam mit dem Bürgermeister die Gesamtverantwortung für die Kommune innehat.

## Zuständigkeiten der Kommunen

Die Kommunen haben folgende Zuständigkeiten:

- Abfallentsorgung
- Straßenbau und -reparaturen
- Straßenbeleuchtung und -reinigung
- Baugenehmigungen und Bauaufsicht
- Ausbau und Pflege öffentlicher Parks und Grünanlagen
- Aufsicht über Schlachthöfe und Märkte

Seit 2015 sollen sich die Kommunen explizit für Beschäftigung und Entwicklung engagieren und zu diesem Zweck eigene städtische Betriebe gründen können. Ansonsten können sie wie bisher Partnerschaften mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft eingehen. Allerdings ist hierfür die explizite Zustimmung des MoMA notwendig. Gesetzeskonformität allein reicht nicht aus.

Hinsichtlich anderer Bereiche der Daseinsfürsorge wie Bildung, Gesundheit und Energieversorgung haben die Kommunen bei den relevanten Entscheidungen und Planungen ein Anhörungs- und Mitspracherecht. Wichtige Entscheidungen zur Stadtentwicklung werden jedoch weiterhin in Ministerien in Amman getroffen.

## Kommunale Finanzen

Die Kommunen beziehen theoretisch rund 50 Prozent ihrer Jahresbudgets aus staatlich erhobenen Steuern auf Treibstoffe und auf Autoverkäufe. Ihre restlichen Einkünfte stammen teilweise aus Steuereinnahmen wie Immobilien- und Grundsteuern sowie Gebühren für Baugenehmigungen und Ladengeschäfte. Diese Einnahmen werden zwar in den Kommunen generiert, aber vom Zentralstaat verwaltet. Dabei ist nicht garantiert, dass die einzelnen Kommunen den ihnen zustehenden Anteil erhalten. Insgesamt werden schätzungsweise 15 Prozent des jordanischen Staatshaushaltes auf kommunaler Ebene ausgegeben, was im weltweiten Vergleich sehr wenig ist.

Die Jahreshaushalte der Kommunen stellt größtenteils das Finanzministerium bereit. Die Kommunen müssen ihre Haushalte und Ausgaben jenseits bestimmter Obergrenzen vom MoMA genehmigen lassen. Zwar sind die Städte auf dem Papier autonom und das MoMA soll Haushaltsentscheidungen nicht direkt beeinflussen, doch faktisch müssen fast alle Ausgaben vom MoMA und von den Gouverneuren abgesegnet werden.

Aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung sind viele Kommunen in Jordanien dauerhaft verschuldet. Es fehlt ihnen an Ausrüstung und an Kapazitäten in Logistik und Planung. Das MoMA und das Finanzministerium unterstützen die Kommunen daher regelmäßig mit großen Finanzspritzen. Das verhindert den Bankrott, aber eine sinnvolle Planung ist auf diese Weise kaum möglich.

Korruption und Nepotismus sind große Probleme für die jordanischen Kommunen. Städtische Lastwagen und Benzin werden oft privat genutzt, Gemeindegrundstücke werden günstig an Verwandte verkauft und zu privatem Bauland



umgewandelt. In den Stadtverwaltungen werden Verwandte und Freunde mit bezahlten Jobs versorgt, sodass Kommunen viele unqualifizierte, unproduktive und teure Angestellte beschäftigen. Laut „Municipal Needs Assessment Report“ des UNDP von 2014 werden in einigen Kommunen geschätzt bis zu 65 Prozent der kommunalen Budgets für Gehälter ausgegeben; durchschnittlich liegt dieser Wert bei 40 bis 50 Prozent.

#### Interkommunale Koordination, Networking

Bislang verfügen die jordanischen Kommunen über keine gemeinsame politische Vertretung, die etwa dem Deutschen Städtetag vergleichbar wäre. Das Kommunalgesetz von 2015 ermutigt jordanische Kommunen zwar zur sektoralen Zusammenarbeit, es sieht aber keine entsprechenden Budgets oder Instrumente dafür vor.

Auch sektorale Verbände, in denen sich kommunale Einrichtungen zusammenschließen und zu bestimmten Themen wie etwa zur Abfallwirtschaft zusammenarbeiten, gibt es in Jordanien bislang nicht. Die Swedish Association of Local Authorities and Regions (SKL) arbeitet mit jordanischen Partnern daran, kommunale Akteure für Kooperationen zu motivieren und Rahmenbedingungen für eine sinnvolle Zusammenarbeit zu schaffen, beispielsweise zu erneuerbaren Energien.

#### Internationale Zusammenarbeit

Die meisten Mitarbeitenden jordanischer Kommunalverwaltungen haben sich bislang nicht fachlich mit internationalen kommunalen Partnern ausgetauscht. Es existiert noch keine Städtepartnerschaft zwischen Jordanien und Deutschland. Allerdings gibt es in zahlreichen Kommunen Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, von denen sich viele konkret auf die Aufnahme syrischer Flüchtlinge beziehen.

#### Ausblick

Die Strukturen und Mechanismen kommunaler Entscheidungsfindung sind vielerorts schwach entwickelt und wenig durchschaubar. Daher ist es dringend notwendig, die kommunalen Strukturen und Entscheidungsträger in Jordanien nachhaltig zu stärken.

Auf Partizipation ausgerichtete Kräfte in Jordanien sehen mehr Beteiligung und Mitsprache der Bevölkerung auf lokaler Ebene als unabdingbare Voraussetzung für eine friedliche, sozial gerechte und wirtschaftlich gesunde Zukunft des Landes. Die 2015 verabschiedeten Gesetze zu Wahlen, Parteien, zur Dezentralisierung und zur Kommunalverwaltung geben Anlass zu vorsichtigem Optimismus in Bezug auf die lokalen Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung, auch wenn der Politikwissenschaftlerin Janine A. Clark zufolge die bisherigen Dezentralisierungsprozesse in Jordanien eher zu einer Stärkung der Zentralmacht geführt haben.

## 4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN

Trotz ihrer begrenzten finanziellen und administrativen Kapazitäten tragen die jordanischen Kommunen die Hauptlast der syrischen Flüchtlingskrise. Die Aufnahme der Flüchtlinge stellt für sie eine besondere Herausforderung dar. Das betrifft besonders folgende Bereiche:

### Infrastruktur

Die Infrastruktur vieler Städte und Gemeinden war bereits vor dem Beginn der Flüchtlingskrise in einem desolaten Zustand. Die Müllabfuhr funktionierte vielerorts nicht, Recyclinganlagen und Rohrsysteme fehlten. Im Gouvernement Mafraq zum Beispiel gibt es kaum öffentliche Abwasserentsorgung.

Durch die Zuwanderung der Flüchtlinge stieg auch der Bedarf an Straßen, Straßenbeleuchtung und Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Müllabfuhr, Gesundheit und Bildung stark an. Die Abfallmengen haben sich vielerorts verdoppelt und die Abfallbetriebe kommen nicht mehr nach.

### Arbeitsmarkt

Viele Flüchtlinge aus Syrien arbeiten unter sehr schlechten Bedingungen und ihre Jobs sind meist illegal. Das führt am Arbeitsmarkt zu Verdrängungsmechanismen und zu einer Abwärtsspirale bei den Löhnen. Gleichzeitig nutzen einflussreiche Akteure ihre Macht, um sich an den Flüchtlingen zu bereichern.

### Bildung

In Jordanien besteht eine gesetzliche Schulpflicht für Kinder und Jugendliche von sechs bis 15 Jahren. Jordanische sowie rund 160.000 syrische Kinder und Jugendliche besuchen jordanische Schulen, während registrierte Palästina-Flüchtlinge (auch die aus Syrien) teilweise zu Schulen des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) gehen. Knapp 190.000 Kinder und Jugendliche nahmen an alternativen informellen oder non-formalen Bildungsgängen teil.

Internationale und nationale Akteure bemühen sich mehr syrischen Flüchtlingskindern einen Schulbesuch zu ermöglichen. So half der Norwegian Refugee Council etwa, existierende Schulgebäude zu erweitern, um Platz für syrische Kinder zu schaffen.

Vierorts stößt das jordanische Schulsystem an seine Grenzen: Kinder werden in mehreren Schichten unterrichtet (morgens, mittags, nachmittags), Lehrkräfte machen Überstunden. Die Qualität des Unterrichts ist ein großes Problem.

Mülldeponie in Deir Alla



## 5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN

Die jordanischen Kommunen erhalten von vielen Seiten Unterstützung bei ihrer Aufgabe, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, zu versorgen und sie in den Entwicklungsperspektiven des Landes zu berücksichtigen.

### 5.1 NATIONALE AKTEURE

#### Jordanische Zentralregierung

Jordanien setzt seit geraumer Zeit primär auf mittel- und langfristig angelegte Entwicklungspläne statt auf Nothilfe und humanitäre Unterstützung. Das Ministry of Planning and International Cooperation (MoPIC) hat mithilfe von Weltbank und UNDP Instrumente geschaffen, um die ins Land kommende internationale Hilfe für syrische Flüchtlinge und den internationalen Mittelfluss im Sinne der nationalen jordanischen Entwicklungsziele zu steuern.

#### Ministerium für kommunale Angelegenheiten (MoMA)

Die politische Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit Kommunen liegt beim MoMA. Es ist jedoch schwach ausgestattet, seine Gestaltungsspielräume sind relativ gering. Das MoMA hatte für den Zeitraum 2014 bis 2016 einen Nothilfeplan zur Stärkung der Resilienz flüchtlingsaufnehmender Kommunen in Jordanien aufgelegt. Der Plan sah vor, neun aufnehmende Kommunen mit rund 50 Millionen Euro zu unterstützen. Hauptfinanzierungsquellen waren die Weltbank, Kanada, Großbritannien und die Schweiz. Die Umsetzung des Plans wurde vielfach kritisiert, weil er vor allem darauf setzte, Ausrüstung und Infrastruktur zu finanzieren, während sich am eklatanten Mangel an personellen Ressourcen in den Kommunen nichts änderte.

#### Ministerium für Planung und internationale Kooperation (MoPIC)

Das MoPIC hat die Aufsicht über sämtliche Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit zugunsten syrischer Flüchtlinge in Jordanien inne und ist politisch verantwortlich für die Jordan Response Platform for the Syria Crisis (JRPSC), ein UN-finanzierter Koordinationsmechanismus zur Abstimmung von Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise.

Die JRPSC legte 2015 einen ersten umfassenden nationalen „Jordan Response Plan“ (JRP) zur Bewältigung der Syrienkrise vor, der elf Sektorstrategien zur Linderung der negativen Auswirkungen des Syrienkonfliktes auf Jordanien enthält. Er wurde mittlerweile durch einen Dreijahresplan für 2016 bis 2018 ersetzt, in dem die Unterstützung von Aufnahmekommunen eine zentrale Rolle spielt. Die JRPSC veröffentlicht Statistiken zu den Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf die Infrastruktur in Jordanien – von den zusätzlich benötigten Krankenhausbetten über das Mehr an Abfall bis hin zur Verschuldung der jordanischen Kommunen.

### 5.2 INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Jordanien erhält für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge viel Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft. Zu den internationalen Partnern gehören internationale Organisationen, multilaterale Institutionen sowie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit diverser Länder, aber auch Verbände und zivilgesellschaftliche Organisationen.

#### Weltbank

Die Weltbank ist einer der wichtigsten Akteure bei der Unterstützung flüchtlingsaufnehmender Kommunen in den Nachbarländern Syriens. Der Fokus liegt dabei auf langfristiger Entwicklung. Zum einen hat die Weltbank seit 2011 mehrere umfassende Studien zur Situation der Stadtverwaltungen vorgelegt. Zum anderen stärkt sie federführend in verschiedenen Initiativen die Infrastruktur der Stadtverwaltungen und die Beschäftigung syrischer Flüchtlinge.

#### Vereinte Nationen

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) stärkt seit 2011 die organisatorischen Kapazitäten der jordanischen Ministerien MoPIC und MoMA für die Koordination der internationalen Hilfe und für die Aufsicht über die Kommunen.

Zudem analysierte das UNDP die *governance*-Kapazitäten der jordanischen Aufnahmegemeinden, zum Beispiel mit dem „Municipal Needs Assessment Report“ im Jahr 2013/2014, und stärkte deren *governance*-Kapazitäten. Des

Weiteren fördert auch das UNDP die Beschäftigung syrischer Flüchtlinge.

### Europäische Union (EU)

Die EU unterstützt Aufnahmekommunen vor allem in Nordjordanien primär in den Bereichen Bildung, Infrastruktur und psychosoziale Betreuung von Geflüchteten. Sie finanzierte 2011 eine Studie zu den Kapazitäten und Fortbildungsbedarfen jordanischer Kommunen, die sehr offen und kritisch die Defizite und Missstände in jordanischen Stadtverwaltungen benannte. Auch war sie 2016 maßgeblich an einer aktuelleren Studie zu den Trainings- und Fortbildungsbedarfen jordanischer Stadtverwaltungen beteiligt.

### Bilaterale Zusammenarbeit

Die größten bilateralen Geber in der Syrienkrise sind die USA, Großbritannien und Deutschland. Die United States Agency for International Development (USAID) investierte in den letzten Jahren viel in die Stärkung lokaler Regierungsführung und hier insbesondere in Planungskapazitäten und -infrastruktur. Dazu zählt unter anderem die Organisations- und Personalentwicklung von Stadtverwaltungen, mit einem besonderen Schwerpunkt auf flüchtlingsaufnehmenden Kommunen.

Auch Großbritannien unterstützt Basisdienstleistungen in Stadtverwaltungen mit besonders hohem Flüchtlingsaufkommen. Ein Kernziel ist qualitativ hochwertige Bildung in den jordanischen Grundschulen und die Integration der Flüchtlinge in das Bildungssystem.

Der Norwegian Refugee Council (NRC) zählt zu den wichtigsten Akteuren in der Hilfe für syrische Flüchtlinge in Jordanien. Er arbeitet nicht direkt mit jordanischen Kommunen zusammen, führt aber viele Aktivitäten auf kommunaler Ebene durch. Er erweitert beispielsweise Schulen und schafft Wohnraum. Teilweise geht der NRC dabei sehr kreative Wege. So hat er unter anderem lokale Wohnungsbesitzer in Jordanien motiviert an Syrer zu vermieten, indem er Hilfen bei der Renovierung von Häusern und Wohnungen anbot.

### Deutschland

Deutschland gehört zu den wichtigsten entwicklungspolitischen Partnern Jordaniens und hat seit 2012 knapp 150 Millionen Euro für Sondermaßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise zur Verfügung gestellt. Hinzu kamen 89 Millionen Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen vom Auswärtigen Amt. Die deutsche Bundesregierung fördert die

bessere Integration syrischer Flüchtlinge zudem beispielsweise im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen“.

Die GIZ unterstützt aufnehmende jordanische Kommunen und die Integration syrischer Flüchtlinge, indem sie etwa syrische und jordanische Frauen zu Klempnerinnen ausbildet („Water Wise Plumbers“) und so Beschäftigungsmöglichkeiten schafft und gleichzeitig die Wasserversorgungsinfrastruktur verbessert. Das ADHOC-Projekt der GIZ im Auftrag des BMZ unterstützt flüchtlingsaufnehmende Gemeinden im Abfallmanagement.

Das GIZ-Projekt „Waste to positive Energy“ stärkt die kommunalen Kompetenzen im Abfallsektor und soll mehrere Tausend zeitlich befristete Arbeitsplätze für syrische Flüchtlinge und sozial benachteiligte Jordanierinnen und Jordanier schaffen.

Alle sechs deutschen politischen Stiftungen sind in Jordanien aktiv. Von besonderem Interesse sind die Aktivitäten im kommunalen Bereich der Rosa-Luxemburg-Stiftung, die Kooperation der Konrad-Adenauer-Stiftung mit der NRO Mossawah in Mafraq und der Hanns-Seidel-Stiftung mit der NRO Pioneers of the Future. Beide arbeiten im Bereich der Mobilisierung und Partizipation kommunaler Akteure.

### Kanada: Das „Jordan Municipal Support Program“ (2016–2021)

Der Verband kanadischer Kommunen (FCM) startete 2016 ein großes Projekt, das jordanische Kommunen stärken soll, die syrische Flüchtlinge aufnehmen. Bis 2021 sollen schwerpunktmäßig Kommunen in Zentral- und SüdJordanien unterstützt werden in den Bereichen:

- Führungs- und Verwaltungskapazitäten
- Abfallentsorgung
- kommunale Lernpartnerschaften

## 6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Folgende Bereiche eignen sich besonders für die Zusammenarbeit zwischen jordanischen und deutschen Kommunen, da hier der Bedarf der jordanischen Partner am höchsten ist und viele deutsche Kommunen über Wissen und Erfahrungen in diesen Themenfeldern verfügen:

- Planungs- und Handlungskompetenzen (Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, Informationssysteme, Datenmanagement)
- Abfallwirtschaft (Abfallsammlung, Fuhrpark- und Deponienmanagement, Mülltrennung, Müllvermeidung, Recyclinganlagen, Bewusstseinsbildung bei der Bevölkerung)
- erneuerbare Energien zur kostengünstigen Versorgung städtischer Einrichtungen und als Einnahmequelle für die Kommunen
- Bürgerbeteiligung (bessere Einbeziehung marginalisierter oder unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen wie Jugendliche, Frauen, Flüchtlinge; Reduzierung von Konfliktpotenzial zwischen syrischen Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung)

Weitere Prioritäten sind Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, die in Jordanien bisher aber keine genuin kommunalen Themen sind.

Nach Durchführung einer strukturierten Bedarfserhebung sowie in Absprache mit dem Ministerium für kommunale Angelegenheiten (MoMA) und mit lokalen Interessenvertretern wurden folgende Gouvernements und Stadtverwaltungen für kommunale Projektpartnerschaften mit deutschen Projektpartnern identifiziert. Sie alle haben konkreten Unterstützungsbedarf in den oben genannten Bereichen. Der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt liegen „Steckbriefe“ und weitere Hintergrundinformationen für alle Kommunen vor.

Auch folgende Kommunen könnten für eine Kooperation infrage kommen, wurden aber im Rahmen der Bedarfsanalyse nicht detailliert befragt: Ramtha, Ajloun, Salt, Russaifa, Ain Al Basha und Al Fuheis.

Kommune/Bezirk	Einwohnerzahl (Geflüchtete)	Themenfelder/Bedarfe
Irbid	865.546 Einwohner (276.974 Geflüchtete)	Erneuerbare Energien Stadtplanung Abfallwirtschaft Wasser- und Energieeffizienz
Gharb Irbid*	79.439 Einwohner (12.770 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft, Abwassersysteme und erneuerbare Energien Duale Ausbildung und Beschäftigung
Moath Bin Jabal	60.000 Einwohner (2.000 Geflüchtete)	Erneuerbare Energien, Energieeffizienz Stadtplanung Abfallwirtschaft, Wasser
Ramtha	166.508 Einwohner (50.875 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft, Abwassermanagement und Abwassersysteme Erneuerbare Energien und Energieprojekte
Wassatiyyah*	42.571 Einwohner (7.182 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Erneuerbare Energien
Al Mazar Al Jadeeda Municipality	86.000 Einwohner (7.500 Geflüchtete)	Stadtentwicklung Landwirtschaft
Al Jounead	34.863 Einwohner (12.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Ökotourismus



Kommune/Bezirk	Einwohnerzahl (Geflüchtete)	Themenfelder/Bedarfe
Al Mo'rad	62.000 Einwohner (2.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Abwassermanagement und Abwassersysteme Erneuerbare Energien und Energieprojekte
Jerash*	120.000 Einwohner (35.000 Geflüchtete)	Stadtentwicklung Öffentliche Grünflächen Energie- und Wassereffizienz/Wassermanagement
Madaba	152.770 Einwohner (15.000 Geflüchtete)	Erneuerbare Energien und Energieeffizienz Stadtentwicklung Abfallwirtschaft, Wasser Arbeitsplatzbeschaffung
Zarqa	648.882 Einwohner (72.121 Geflüchtete)	Stärkung von Frauen und Jugend Abfallwirtschaft Erneuerbare Energien Stadtentwicklung und öffentliche Räume
Umm el-Jimal	29.630 Einwohner (6.814 Geflüchtete)	Tourismus Erneuerbare Energien in Verbindung mit Beschäftigung Abfallwirtschaft
Manshyet Bani Hassan	13.910 Einwohner (4.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Abwassermanagement und -systeme Erneuerbare Energien und Energieprojekte
Mutah Wa Al Mazar	79.043 Einwohner (5.484 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Öffentliche Grünflächen und Stadtentwicklung Tourismus Energieversorgung/erneuerbare Energien und Wassereffizienz
Karak*	160.000 Einwohner (35.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Öffentliche Grünflächen und Stadtentwicklung Tourismus Energieversorgung/ Erneuerbare Energien Wassereffizienz
Deir Alla*	83.000 Einwohner (6.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Abwassermanagement und- systeme Erneuerbare Energien und Energieprojekte
Sarhan	27.740 Einwohner (15.000 Geflüchtete)	Abfallwirtschaft Abwassersysteme Erneuerbare Energien Arbeitsplatzbeschaffung
Sweimeh	8.000 Einwohner (10 Geflüchtete)	Kanalisationssysteme Öffentliche Grünflächen Tourismus Erneuerbare Energien
Sahab	169.434 Einwohner (40.000 Geflüchtete)	Wirtschaftsförderung Abfallwirtschaft, Energie, Reduktion von CO <sub>2</sub> Emissionen und Umweltschutz
Bani Kinana (Gouvernement)*	126.220 Einwohner (14.221 Geflüchtete)	Lokale Wirtschaftsförderung

### Beteiligung der direkten Partner an Konzept und Planung

Sehr wichtig wird bei der Umsetzung von Projektpartnerschaften sein, ein möglichst breites Spektrum lokaler Akteure einzubeziehen – auch solche, die nicht direkt den kommunalen Verwaltungen angehören, die aber über gute Verbindungen sowohl auf Ebene der Gouvernements wie auch der Kommunen verfügen und die als Türöffner oder Brückenbauer fungieren können. Dazu zählen lokale Unternehmensnetzwerke (Industrie- und Handelskammern), NROs, Vereine und proaktive Einzelpersonen. Wichtig ist auch, gezielt junge Leute und Frauen einzubeziehen.

Die jordanischen Akteure sollten an der Planung und Umsetzung der Partnerschaften mitwirken. Sie sollten sich das Konzept der kommunalen Projektpartnerschaften möglichst zu eigen machen (*ownership*), ihre inhaltlichen und organisatorischen Bedarfe und Erwartungen formulieren und in allen Phasen an der Umsetzung der Partnerschaften mitwirken. Dafür eignen sich etwa Workshops, bei denen in Jordanien gemachte Erfahrungen reflektiert und Beispiele guter Praxis aus anderen Kontexten vorgestellt und diskutiert werden.

Beiden Seiten muss klar sein, dass sich die Partnerschaften gemeinsam einem relevanten Thema widmen, etwa Integration von Flüchtlingen, klimafreundliche Kommunen oder Nutzung von erneuerbaren Energien.

### Sicherung von Kommunikation und Workflow

Auch in den jordanischen Partnerkommunen sollte es nach Möglichkeit einen *focal point* für die Projektpartnerschaft geben, also eine Person, die mit den Zielen des Projekts gut vertraut ist und die den Angestellten in den Stadtverwaltungen Hilfestellung geben kann. Je nach Situation vor Ort ist ein gemeinsamer lokaler *focal point* für mehrere Stadtverwaltungen denkbar.

Für die Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“ ist seit Sommer 2017 eine lokale Koordinationsstelle eingerichtet (mit Sitz bei der GIZ Amman). Der Partnerschaftskordinator ist Ansprechpartner für das Projekt vor Ort und unterstützt die Kontaktaufnahme/-pflege sowie sektorübergreifend die Umsetzung von partnerschaftlichen Projektaktivitäten.

Die Servicestelle hat ferner eine Durchführungsvereinbarung („Implementation Agreement“) zur Umsetzung der Partnerschaftskomponente mit dem Ministerium für kommunale Angelegenheiten (Ministry of Municipal Affairs, MoMA) und dem Ministerium für Planung und internationale Kooperationen (Ministry of Planning and International Cooperation, MoPIC) unterzeichnet.

Wasserreservoir in der Nähe des Jordan Valley



## 7. QUELLEN UND LITERATUR

### Aufsätze, Zeitschriftenartikel

Alnmour, Ayoub (2015): Decentralizing Power in Jordan. In: Fikra Forum.

Clark, Janine A.: Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan, *Mediterranean Politics*, 17:3, 358-375, DOI: 10.1080/13629395.2012.726133, 2012.

Sukhni, Mona und Otmar Oehring (04.05.2015): The Role of Municipal Councils in Local Community Development. Beitrag zu einem Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung/Auslandsbüro Jordanien.

[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_41345-1522-2-30.pdf?150518104853](http://www.kas.de/wf/doc/kas_41345-1522-2-30.pdf?150518104853), gesehen am 08.05.2017.

### Studien und Berichte

Ababsa, Myriam, Omar Abdulaziz Hallaj, Karam Karam und Ryan Knox (2015): Decentralization in the Mashrek Region: Challenges and Opportunities, hrsg. von PLATFORMA/SKL. <http://www.commed-cglu.org/wp-content/uploads/2014/04/Mashrek-Decentralisation-in-the-Mashrek-region.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

Hochberg, Michael (19.08.2015): Jordan's Energy Future: A Path Forward. In: Middle East Institute. <http://www.mei.edu/content/article/jordans-energy-future-path-forward>, gesehen am 08.05.2017.

Sullivan, Denis und Sarah A. Tobin (14.10.2014): Security and Resilience Among Syrian Refugees in Jordan. In: Middle East Research and Information Project. <http://merip.org/mero/mero101414>, gesehen am 08.05.2017.

United Nations Development Programme Jordan (Hrsg.) (2014): Municipal Needs Assessment Report. Mitigating the Impact of the Syrian Refugee Crisis on Jordanian Vulnerable Host Communities. <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/Poverty/UNDP-NEEDS-FINAL%20April%2010.pdf?download>, gesehen am 08.05.2017.

### Planungsdokumente

The Hashemite Kingdom of Jordan/MoPIC (Hrsg.) (o. J.): Local Governance and Municipalities. Resiliences Priority Projects. JRP Plan 2016–2018.

<http://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39cc-d1e00/t/5756939c3c44d8895983309e/1465291681785/Local+Governance+and+Municipalities.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

### Onlinedokumentationen von Veranstaltungen

Connective Cities (Hrsg.) (2016): Solid Waste Management and Recycling. Connective Cities Practitioners' Workshop. 22.–24. Mai 2016, Totes Meer, Jordanien. Beiträge einzeln abrufbar unter <https://www.connective-cities.net/en/details/veranstaltung/solid-waste-management-and-recycling>, gesehen am 08.05.2017.

Connective Cities (Hrsg.) (2016): From Waste to Resource – Planning Integrated Solid Waste Management Solutions. Connective Cities Practitioners' Workshop. 4.–16. November 2016, Amman, Jordanien. Beiträge einzeln abrufbar unter <https://www.connective-cities.net/en/details/veranstaltung/from-waste-to-resource-planning-integrated-solid-waste-management-solutions-1>, gesehen am 08.05.2017.

Connective Cities (Hrsg.) (2017): Study Tour and Project Workshop on Solid Waste Management for Jordanian Municipalities. 27.–31. März 2017, Eschweiler. Beiträge einzeln abrufbar unter <https://www.connective-cities.net/veranstaltungen/dokumentationen/fachinformationsreisen/delegation-aus-jordanien>, gesehen am 08.05.2017.

Sendrowicz, Peter, Imke Haase und Sebastian Pfülb (2015): Flüchtlingskrise im Nahen Osten – von einer lokalen Bürde hin zu einer gemeinsam geteilten humanitären Verantwortung. Bericht zur Fachkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung zur internationalen Migrations- und Flüchtlingsproblematik. 29.11.–01. 12.2015, Totes Meer, Jordanien. <http://www.kas.de/jordanien/de/publications/44900>, gesehen am 08.05.2017.

### Pressemitteilungen

SKL International (Hrsg.) (2016): Capacity Assessment of Jordan's Ministry of Municipal Affairs (Pressemitteilung über eine 2016 durchgeführte Bedarfsanalyse der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit, in Kooperation mit dem MoMA). Amman, Mai 2016.

<http://sklinternational.se/news/capacity-assessment-of-jordans-ministry-of-municipality-affairs>, gesehen am 08.05.2017.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen

Tulpenfeld 7 · 53113 Bonn  
Postfach 12 05 25 · 53047 Bonn

Telefon +49 228 20717-0  
Telefax +49 228 20717-150

info@engagement-global.de  
www.engagement-global.de

Eine Initiative von

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

**SERVICESTELLE**   
**KOMMUNEN IN DER EINEN WELT**

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

In Zusammenarbeit mit

