



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen  
Vertretung in Deutschland**

Wallstrasse 9 – 13  
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0  
Fax: +49 30 202 202 20  
Email: gfrbe@unhcr.ch

## **Überarbeitete Stellungnahme von UNHCR zum Familiennachzug irakischer Flüchtlinge -Möglichkeit der Herstellung der Familieneinheit in Jordanien?-**

### **1. Einleitung**

Nach Auffassung von UNHCR sollten bei der Entscheidung über den Familiennachzug zu Flüchtlingen im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention/(GFK)) die folgenden völkerrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden:

Das Flüchtlingsvölkerrecht geht vom Grundsatz der Familieneinheit aus. Dies wurde zwar nicht ausdrücklich in die Konvention selbst aufgenommen, da es die Bevollmächtigtenkonferenz, die die GFK verabschiedet hat, für selbstverständlich hielt, dass die Familie des Flüchtlings dessen Status teilt und dass für die Einheit der Familie Sorge zu tragen ist.<sup>1</sup> Getragen von diesem Gedanken nahm die Konferenz aber in die Schlussakte einstimmig die Empfehlung auf,

„...Maßnahmen zu ergreifen, die zum Schutze der Familie notwendig sind, insbesondere im Hinblick darauf, sicherzustellen, dass die Einheit der Familie des Flüchtlings aufrechterhalten wird...“<sup>2</sup>

Diese Position der flüchtlingsvölkerrechtlichen Gleichstellung der Familienmitglieder wurde auch vom Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen bestätigt (siehe anliegende einstimmig ergangene Empfehlung Nr. 24).

Auch aus Art. 17, 23 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention kann sich ein Anspruch auf Familienzusammenführung ergeben, wenn die Familienzusammenführung die einzige Möglichkeit ist, ein Familienleben zu entwickeln.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. A/Conf.2/SR.34 vom 30. November 1951, S. 4.

<sup>2</sup> Abgedruckt in: Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (Hrsg.): „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“, Genf, September 1979, Anhang I, S. 67 f.

<sup>3</sup> Vgl. Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 19. Februar 1996, Gül v. Schweiz, abgedruckt in: InfAuslR 1996, S. 246 f.; Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 28. November 1996, Ahmut v. Niederlande, abgedruckt in: InfAuslR 1997, S. 141 ff.; UN Human Rights Committee, Decision of 9 April 1981, abgedruckt in: HRLJ 1981, S. 124 (125 f.).

Flüchtlinge können ihre Familieneinheit nicht im Herkunftsstaat verwirklichen. Nach Auffassung von UNHCR sollte der Zufluchtsstaat es daher zumindest den Mitgliedern der Kernfamilie ermöglichen, die Familieneinheit auf ihrem Staatsgebiet zu verwirklichen. Nach Ansicht des UNHCR kann die Flüchtlingsfamilie nur dann darauf verwiesen werden, die Familieneinheit in einem Drittstaat zu leben, wenn der Flüchtling dort mit seiner Familie dauerhaft in Sicherheit leben kann und ihm seine sich aus der GFK ergebenden Rechte gewährt werden.

## 2. Situation irakischer Flüchtlinge in Jordanien

Nach den Informationen von UNHCR stellen irakische Staatsangehörige etwa 87% der Asylsuchenden in Jordanien. Bei der Frage, inwieweit sie dort Schutz vor Verfolgung finden können, ist zunächst zu berücksichtigen, dass Jordanien nicht Signatarstaat der GFK ist. Das Land beherbergt ca. eine Millionen palästinensischer Flüchtlinge. Der jordanische Staat sieht sich aus diesem Grund nicht in der Lage, weiteren Flüchtlingsgruppen dauerhaften Schutz zu bieten und unternimmt keine Schritte, dem internationalen Abkommen zum Schutz von Flüchtlingen beizutreten.

Jordanien hat jedoch am 5. April 1998 mit UNHCR ein so genanntes *Memorandum of Understanding* (MOU) abgeschlossen, das den juristischen Rahmen für die Tätigkeit des UNHCR in Jordanien darstellt. Dieses enthält die wichtigsten Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsschutzes: Es zitiert den Flüchtlingsbegriff der GFK. Die jordanische Regierung bekennt sich zum Grundsatz des *Non-Refoulement* und verpflichtet sich, anerkannten Mandatsflüchtlingen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zu gewähren, bis UNHCR eine Weiterwanderungsmöglichkeit in ein anderes Land gefunden hat. Dabei wurde vereinbart, dass der Aufenthalt anerkannter Flüchtlinge sechs Monate nicht übersteigen soll. Mandatsflüchtlingen werden bestimmte Rechte gewährt, wie z.B. das Recht auf Arbeit im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Schließlich erklärt sich Jordanien im MOU bereit, die Einrichtung eines nationalen Statusfeststellungsverfahrens in Erwägung zu ziehen.

Trotz der Prüfungszusage im MOU und der Tatsache, dass Art. 21 Abs. 1 der jordanischen Verfassung vorsieht, dass „politische Flüchtlinge nicht auf Grund ihrer politischen Überzeugung oder ihrer Verteidigung der Freiheit ausgeliefert werden sollen“ hat Jordanien nach wie vor keine innerstaatlichen Gesetze zum Flüchtlingsschutz verabschiedet.

Der Aufenthalt von Flüchtlingen unterliegt den allgemeinen Einwanderungsbestimmungen. Für irakische Staatsangehörige bedeutet dies, dass sie ohne Visum nach Jordanien einreisen und eine dreimonatige Aufenthaltserlaubnis erhalten können, die um weitere drei Monate verlängerbar ist. Im Anschluss daran ist eine Wiedereinreise grundsätzlich nur nach einem dreimonatigen Aufenthalt außerhalb Jordaniens möglich.

Die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft wird weiterhin von UNHCR durchgeführt. Personen, die UNHCR als Mandatsflüchtlinge anerkannt hat, gewähren die jordanischen Behörden ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht von höchstens sechs Monaten. In dieser Zeit bemüht sich UNHCR eine Weiterwanderungsmöglichkeit in ein anderes Land zu finden. Da zu den Hauptaufnahmeländern bisher die USA und Australien gehörten, wurde die Umsiedlung infolge der Ereignisse des 11. September 2001 sowie des Konflikts im Zusammenhang mit den Flüchtlingen auf dem Frachter „Tampa“ vor der aus-

tralischen Küste im August 2001 deutlich erschwert. Derzeit dauert es durchschnittlich elf Monate bis ein Flüchtling in einen Aufnahmestaat ausreisen kann. Nach Ablauf des sechsmonatigen Aufenthaltsrechts kann sich der Flüchtling auf keinen rechtlich gesicherten Abschiebungsschutz mehr stützen.

UNHCR stellt Konventionsflüchtlingen in Kooperation mit der jordanischen Regierung eine so genannte Flüchtlingskarte (*refugee card*) aus, die von den Behörden anerkannt wird und daher ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von *Refoulement* darstellt. Dieses Dokument hat jedoch nur eine Gültigkeitsdauer von sechs Monaten. Nach Ablauf dieser Zeitspanne kann UNHCR lediglich Anerkennungsbescheinigungen ausstellen, die jedoch keinen Schutz vor einer Abschiebung durch die jordanischen Behörden bieten.

Auch das im MOU niedergelegte Recht auf Arbeit lässt sich in der Praxis nur sehr eingeschränkt realisieren. Weibliche Flüchtlinge erhalten grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis, sodass sie keine Möglichkeit haben, eine legale Anstellung zu finden. In Anbetracht der auf sechs Monate limitierten Aufenthaltsberechtigung ist es faktisch auch männlichen Flüchtlingen kaum möglich, eine Arbeitserlaubnis zu bekommen. Viele Flüchtlinge drängen auf den schwarzen Arbeitsmarkt, um den Lebensunterhalt aufbringen zu können. Besonders alarmierend ist dabei die Situation von Frauen. Häufig arbeiten sie als Haushilfen ohne jegliche rechtliche Absicherung, teilweise unter sklavenähnlichen Bedingungen. Gerade irakische Frauen und Mädchen sehen häufig ihren einzigen Ausweg in der Prostitution. Auch wenn die Prostitution nicht ausdrücklich unter Strafe gestellt ist, sind UNHCR mehrere Fälle bekannt, in denen weibliche Flüchtlinge im Zusammenhang mit Prostitution strafrechtlich verfolgt wurden.

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit finden regelmäßig Razzien statt. Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus wurden im Anschluss daran häufig in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Wenngleich sich diese Razzien in erster Linie gegen illegale Arbeitsmigranten aus Syrien und Ägypten richten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass hierbei auch irakische Staatsangehörige zurück in den Irak abgeschoben wurden.

Ist ein irakischer Flüchtling oder Asylsuchender nicht in der Lage, seinen Lebensunterhalt selbst aufzubringen, so ist er auf die Unterstützung von UNHCR, NGOs und karitativen Einrichtungen angewiesen. Mehr als eine humanitäre Grundversorgung auf Ad-hoc-Basis können diese jedoch nicht leisten. Dabei ist vor allem auch darauf hinzuweisen, dass die medizinische Versorgung in Jordanien sehr teuer und daher den meisten irakischen Migranten nicht zugänglich ist.

Besonders schwierig ist die Situation für Flüchtlinge ohne Familienverbund. In der muslimisch-arabischen Gesellschaft sind Einpersonenhaushalte weder üblich noch akzeptiert. Von unverheirateten Frauen wird erwartet, dass sie in der Obhut ihrer Familie leben. Gerade allein stehende weibliche Flüchtlinge sind der in besorgniserregendem Maße ansteigenden Gewalt gegen Frauen in Jordanien besonders schutzlos ausgeliefert. Wie groß dieses Problem ist, lässt sich daran erkennen, dass alle NGOs, die sich in Jordanien mit dem Thema „Gewalt gegen Frauen“ befassen, mittlerweile spezielle Beratungen für betroffene weibliche Flüchtlinge und Asylsuchende anbieten. Auch allein stehende junge Männer sind besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt, wenngleich nicht in gleichem Umfang wie Frauen.

Eine weitere Bedrohung - auch für die physische Integrität - stellt für viele Iraker die Tätigkeit des irakischen Geheimdienstes in Jordanien dar. Nach wie vor berichten zahlreiche irakische Flüchtlinge und Schutzsuchende von Drohungen und Einschüchterungen durch irakische Sicherheitsbehörden in Jordanien. In dem Bericht der UN-Menschenrechtskommission *Civil and Political Rights, Including Questions of Disappearances and Summary Executions* (21. Dezember 1999, E/CN.4/2000/64), wird sogar von der Entführung eines irakischen Schutzsuchenden in Amman durch die irakischen Sicherheitsbehörden berichtet (Rn. 61)

### **3. Schlussfolgerungen für die Frage der Familienzusammenführung**

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass Asyl in Jordanien grundsätzlich in einem Abschiebungs- und Auslieferungsschutz für Asylsuchende, dem Zugang zu dem von UNHCR durchgeführten Statusfeststellungsverfahren und temporären Schutz für anerkannte Flüchtlinge besteht.

Irakischen Flüchtlingen in Jordanien wird in der Regel keine dauerhafte Schutzmöglichkeit gewährt. Jordanien ist zwar bereit, Mandatsflüchtlingen für den begrenzten Zeitraum von sechs Monaten als Übergangslösung Schutz zu gewähren. In Anbetracht der starken Belastung durch die Sondersituation der zahlreichen Palästinenser sieht sich der jordanische Staat aber nicht in der Lage, irakischen Flüchtlingen darüber hinaus eine dauerhafte Perspektive zu bieten. Daneben stellt sich die Sicherung des Lebensunterhalts für irakische Migranten in Jordanien als äußerst schwierig dar. Schließlich kann auch eine Gefährdung durch den irakischen Geheimdienst nicht ausgeschlossen werden – dies dürfte jedenfalls für solche Oppositionelle gelten, die bereits das Augenmerk der zentralirakischen Behörden in besonderer Weise auf sich gelenkt haben.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten völkerrechtlichen Grundsätze und der Informationen über die Situation irakischer Flüchtlinge in Jordanien bleibt UNHCR bei der Auffassung, dass rechtskräftig anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nicht darauf verwiesen werden können, die Familieneinheit in Jordanien herzustellen. Die Möglichkeit, mit der Familie dauerhaft in Sicherheit zu leben, besteht für sie in Jordanien nicht.

Das flüchtlingsvölkerrechtliche Prinzip der Familieneinheit sowie die internationalen und nationalen Normen zum Schutz der Familie legen vielmehr nahe, dass zumindest der Kernfamilie des Flüchtlings langfristig die Herstellung der Familieneinheit in der Bundesrepublik ermöglicht werden sollte. In diesem Zusammenhang sollte auch die schwierige Situation von Personen, die sich ohne Familienverband in Jordanien befinden, berücksichtigt werden und in die Entscheidung über den Familiennachzug volljähriger Kinder einbezogen werden.

UNHCR Berlin  
Oktober 2002