

**RICHTLINIEN ZUM INTERNATIONALEN SCHUTZ:
Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6)
des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge
(„Wegfall der Umstände“-Klauseln)**

UNHCR gibt diese Richtlinien in Wahrnehmung seines Mandats gemäß der *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge* sowie gestützt auf Artikel 35 des *Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* und Artikel II des dazugehörigen *Protokolls von 1967* heraus. Die vorliegenden Richtlinien ergänzen das *UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens von 1951 und des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (1979, Neuauflage, Genf, Januar 1992). Sie ersetzen ferner die UNHCR-Publikation *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application* [Die Beendigungsklauseln: Anwendungsrichtlinien] (Genf, April 1999), soweit diese die „Wegfall der Umstände“-Klauseln betrifft, und sind unter anderem das Ergebnis von Schiene Zwei der Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingsschutz und einer Expertenrunde zu diesem Thema im Mai 2001 in Lissabon.

Diese Richtlinien sind als Hilfsmittel zur Rechtsauslegung für Regierungen, Vertreter der Rechtsberufe, Entscheidungsträger und die Richterschaft sowie für UNHCR-Mitarbeiter gedacht, die vor Ort mit der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft befasst sind.

Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln)

I. EINLEITUNG

1. Das *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (im Folgenden als „Genfer Flüchtlingskonvention“ bezeichnet) erkennt an, dass die Flüchtlingseigenschaft unter bestimmten genau definierten Umständen endet. Dies bedeutet, dass im Falle der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft einer Person diese Rechtsstellung fortbesteht, sofern nicht die Voraussetzungen der Beendigungsklauseln erfüllt sind oder die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zurückgenommen oder widerrufen wird.¹ Gemäß Artikel 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention kann es durch Handlungen des Flüchtlings (Ziffern 1 bis 4), z.B. Rückkehr und Niederlassung im Herkunftsland,² und durch grundlegende Änderungen der objektiven Umstände im Herkunftsland, auf denen die Flüchtlingseigenschaft basiert (Ziffern 5 und 6), zu einer Beendigung der Flüchtlingseigenschaft kommen. Die den letzteren Fall regelnden Bestimmungen bezeichnet man im Allgemeinen als „Wegfall der Umstände“-Klauseln oder „allgemeine Beendigungsklauseln“. Die vorliegenden Richtlinien befassen sich ausschließlich mit diesen Bestimmungen.

2. Gemäß Artikel 1 C (5) und (6) fällt eine Person, auf die die Bestimmungen des Artikels 1 (A) zutreffen, nicht mehr unter die Genfer Flüchtlingskonvention, wenn:

- (5) sie nach Wegfall der Umstände, auf Grund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt.

Hierbei wird jedoch unterstellt, dass die Bestimmung dieser Ziffer auf keinen Flüchtling im Sinne der Ziffer 1 des Abschnittes A dieses Artikels Anwendung findet, der sich auf zwingende, auf früherer Verfolgung beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes abzulehnen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt;

- (6) es sich um eine Person handelt, die keine Staatsangehörigkeit besitzt, falls sie nach Wegfall der Umstände, auf Grund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hat. Dabei wird jedoch unterstellt, dass die Bestimmung dieser Ziffer auf keinen Flüchtling im Sinne der Ziffer 1 des Abschnittes A dieses Artikels Anwendung findet, der sich auf zwingende, auf früherer Verfolgung beruhende Gründe berufen kann, um die Rückkehr in das Land abzulehnen, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

3. UNHCR oder Staaten können förmliche Erklärungen zur allgemeinen Beendigung der Flüchtlingseigenschaft einer speziellen Flüchtlingsgruppe abgeben.³ UNHCR ist hierzu nach Artikel 6 A der *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge* in Verbindung mit Artikel 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention ermächtigt. Da viele Flüchtlinge freiwillig in ihre Heimat zurückkehren, ohne dass offiziell ein Wegfall der den internationalen Schutz rechtfertigenden Umstände ihres Herkunftslandes erklärt worden ist, werden derartige Erklärungen selten abgegeben. Darüber hinaus gewähren viele Vertragsstaaten Flüchtlingen nach mehreren Jahren eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung, die schließlich zu ihrer Integration und

¹ Siehe UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, (im Folgenden als „UNHCR-Handbuch“ bezeichnet) (1979, Genf, Neuauflage Jan. 1992), Rn. 112. Zur Unterscheidung zwischen Beendigung und Rücknahme/Widerruf siehe Absatz 4 weiter unten.

² „Herkunftsland“ im Sinne dieser Richtlinien umfasst sowohl das Land, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, als auch das Land, in dem die Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Letzteres bezieht sich auf staatenlose Flüchtlinge. Für nähere Informationen zu Artikel 1 C (1-4) siehe UNHCR „The Cessation Clauses: Guidelines on their Application“, April 1999.

³ Siehe z.B. förmliche allgemeine Beendigungsfeststellungen des UNHCR: „Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Poland, Czechoslovakia and Hungary“, 15. Nov. 1991, „Applicability of Cessation Clauses to Refugees from Chile“, 28. März 1994, „Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from the Republics of Malawi and Mozambique“, 31. Dez. 1996, „Applicability of the Cessation Clauses to Refugees from Bulgaria and Romania“, 1. Okt. 1997, „Applicability of the Ceased Circumstances; Cessation Clauses to pre-1991 refugees from Ethiopia“, 23. Sept. 1999 und „Declaration of Cessation – Timor Leste“, 20. Dezember 2002.

Einbürgerung führt. Ebenso sind Einzelentscheidungen und regelmäßige Überprüfungen zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft selten, da „die Notwendigkeit der Zuerkennung eines Grundmaßes an Stabilität für individuelle Flüchtlinge“ anerkannt wird.⁴

4. Die Beendigungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention sind abschließend und es gibt keine zusätzlichen Gründe, die die Annahme der Entbehrlichkeit internationalen Schutzes rechtfertigen könnten.⁵ Die Anwendung der Beendigungsklauseln sollte darüber hinaus von anderen Entscheidungen, die zum Wegfall der Flüchtlingseigenschaft führen, unterschieden werden. Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft unterscheidet sich von der Rücknahme der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Die Rücknahme basiert auf der Entscheidung, dass eine Person von vornherein nicht als Flüchtling hätte anerkannt werden dürfen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn feststeht, dass die für die Entscheidung wesentlichen Tatsachen falsch dargestellt wurden oder bei Kenntnis aller wesentlichen Tatsachen einer der Ausschlussgründe angewendet worden wäre. Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft unterscheidet sich auch vom Widerruf der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Ein Widerruf kann ausgesprochen werden, wenn ein Flüchtling im Nachhinein durch sein Verhalten den Tatbestand des Artikels 1 F (a) oder 1 F (c) erfüllt.

II. INHALTLICHE ANALYSE

5. Der folgende Rahmen für die inhaltliche Analyse ergibt sich aus den Bestimmungen von Artikel 1 C (5) und (6) der Genfer Flüchtlingskonvention und berücksichtigt den Beschluss Nr. 69 des UNHCR-Exekutivkomitees, nachträgliche rechtliche Entwicklungen und die staatliche Praxis.

A. ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN

6. Bei der Auslegung der Beendigungsklauseln muss man sich vergegenwärtigen, dass der Flüchtlingsschutz umfassende, dauerhafte Lösungen zum Ziel hat und dieser Anspruch Gegenstand und Zweck der Klauseln prägt. Zahlreiche Beschlüsse des Exekutivkomitees bekräftigen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Grundsätze des Flüchtlingsschutzes dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge anstreben.⁶ Dementsprechend sollte die Anwendung der Beendigungsklauseln eine dauerhafte Lösung zum Ziel haben. Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft sollte daher nicht dazu führen, dass Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus in einem Aufnahmeland leben müssen. Sie sollte ebenso wenig dazu führen, dass Personen zur Rückkehr in instabile Verhältnisse gezwungen sind, da dies die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Lösung verringern würde und darüber hinaus zusätzliche oder erneute Instabilität in anderenfalls sich bessernden Verhältnissen verursachen könnte, was die Gefahr neuer Flüchtlingsströme erhöhen würde. Die Berücksichtigung dieser Überlegungen gewährleistet, dass Flüchtlinge nicht unfreiwillig in Verhältnisse zurückkehren müssen, die möglicherweise zu einer neuerlichen Flucht und der Notwendigkeit der Flüchtlingsanerkennung führen. Daher gilt der Grundsatz, dass sich die Verhältnisse im Herkunftsland grundlegend und dauerhaft geändert haben müssen, bevor die Beendigungsklausel angewendet werden kann.

7. Die Beendigung nach Artikel 1 C (5) und 1 C (6) erfordert keine Zustimmung oder freiwillige Handlung des Flüchtlings. Mit der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft erlöschen die Rechte, die sich aus der Flüchtlingseigenschaft ergeben. Dies kann die Rückkehr der Person in ihr Herkunftsland mit sich bringen und dazu führen, dass der Flüchtling Familie, soziales Umfeld und Arbeit in der Gemeinschaft zurücklassen muss, in der er sich niedergelassen hat. Daher kann eine voreilige oder unzureichend begründete Anwendung der Beendigungsklauseln ernsthafte Konsequenzen haben. Aus diesem Grund ist es angebracht, die Klauseln restriktiv auszulegen und sicherzustellen, dass das Verfahren zur Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen eines Beendigungsgrundes gerecht, klar und transparent ist.

⁴ “Summary Conclusions on Cessation of Refugee Status, Global Consultations on International Protection, Lisbon Expert Roundtable”, Mai 2001, Nr. B (17). Siehe auch UNHCR-Handbuch, Rn. 135.

⁵ Siehe unter anderem UNHCR-Handbuch, Rn. 116.

⁶ Siehe z.B. Beschlüsse Nr. 29 (XXXIV) (1983), Nr. 50 (XXXIX) (1988), Nr. 58 (XL) (1989), Nr. 79 (XLVII) (1996), Nr. 81 (XLVIII) (1997), Nr. 85 (XLIX) (1998), Nr. 87 (L) (1999), Nr. 89 (L) (2000) und Nr. 90 (LII) (2001) des UNHCR-Exekutivkomitees.

B. BEURTEILUNG EINER ÄNDERUNG DER UMSTÄNDE IM HERKUNFTSLAND

8. Voraussetzung für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft einer Person nach Artikel 1 C (5) und (6) ist der „Wegfall der Umstände, auf Grund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist“. Für die Beurteilung, wie und in welchem Maße die Umstände im Herkunftsland sich für die Annahme der „Wegfall der Umstände“-Klauseln verändert haben müssen, hat das Exekutivkomitee von UNHCR in seinem Beschluss Nr. 69 (XLIII) Leitlinien entwickelt. Diese bestimmen unter anderem:

"dass die Staaten bei jeder Entscheidung über die Anwendung der Beendigungsklauseln, die sich auf den „Wegfall der Umstände“ stützt, sorgfältig den grundlegenden Charakter der Veränderungen im Heimat- oder Herkunftsland einschließlich der generellen Menschenrechtssituation und der besonderen Ursache für die Verfolgungsfurcht beurteilen müssen, um auf objektive und nachprüfbar Weise sicherzustellen, dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert.

... Unabdingbare Grundlage für eine solche Beurteilung durch die Staaten [ist] der grundlegende, stabile und dauerhafte Charakter der Veränderungen, unter Verwendung dafür geeigneter und zugänglicher Informationen der - unter anderem - zuständigen spezialisierten Gremien, insbesondere unter Einbeziehung des UNHCR."

9. Im Folgenden werden die wichtigsten Kriterien aufgeführt, die im Hinblick auf Ausmaß und Dauerhaftigkeit der Änderungen und einer daraus folgenden Schlussfolgerung des „Wegfalls der Umstände“, auf denen die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft beruhte, erforderlich sind.

Grundlegende Änderungen

10. Für die Bejahung einer Beendigung der Flüchtlingseigenschaft müssen die Änderungen grundlegender Natur sein, sodass die Person „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“ (Artikel 1 C (5)) oder, sofern sie keine Staatsangehörigkeit besitzt, „in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem sie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hat“ (Artikel 1 C (6)). Die Beendigung basiert auf dem „Wegfall der Umstände“ und kommt somit nur in Betracht, wenn Änderungen vorliegen, die die Fluchtgründe beseitigen, welche zur Flüchtlingsanerkennung geführt haben.

11. Soweit eine „besondere Ursache für die Verfolgungsfurcht“⁷ festgestellt wurde, hat die Beseitigung dieser Ursache eine größere Bedeutung als die Änderung anderer Umstände. Häufig sind jedoch die Gegebenheiten eines Landes miteinander verknüpft, seien es bewaffnete Konflikte, schwere Menschenrechtsverletzungen, schwere Diskriminierungen von Minderheiten oder das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit, sodass die Veränderung eines Umstands zur Verbesserung anderer Umstände führt. Daher müssen alle entscheidenden Faktoren berücksichtigt werden. Ein Ende der Kampfhandlungen, umfassende politische Veränderungen und eine Rückkehr zu Frieden und Stabilität sind die typischen Situationen, in denen es zur Anwendung von Artikel 1 C (5) oder (6) kommt.

12. Spontane Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimat kann, wenn sie in größerem Umfang stattfindet, ein Indiz für Änderungen sein, die sich im Herkunftsland ereignen oder ereignet haben. Ist es jedoch wahrscheinlich, dass es auf Grund der Rückkehr der ehemaligen Flüchtlinge zu neuen Spannungen im Herkunftsland kommt, könnte dies auf das Fehlen wirksamer, fundamentaler Änderungen hinweisen. Ebenso wenig kann man sich auf Artikel 1 C (5) oder (6) berufen, wenn sich zwar die besonderen Umstände, die zu einer Flucht oder einer Nicht-Rückkehr geführt haben, geändert haben, diese jedoch durch andere Umstände ersetzt wurden, die ebenfalls die Flüchtlingseigenschaft begründen.

Dauerhaftigkeit der Änderungen

13. Entwicklungen, die bedeutende und grundlegende Änderungen zu offenbaren scheinen, sollten sich zunächst konsolidieren können, bevor eine Entscheidung zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft getroffen wird. Gelegentlich kann bereits nach relativ kurzer Zeit beurteilt werden, ob grundlegende und dauerhafte Änderungen stattgefunden haben. Dies ist der Fall, wenn z.B. friedliche Änderungen im Rahmen eines verfassungsmäßigen Verfahrens sowie freie und

⁷ Siehe Beschluss Nr. 69 (XLIII) (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees, Absatz (a).

gerechte Wahlen mit einem echten Wechsel der Regierung stattfinden, die der Achtung der fundamentalen Menschenrechte verpflichtet ist, und wenn im Land eine relative politische und wirtschaftliche Stabilität gegeben ist.

14. Dagegen wird mehr Zeit zur Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Änderungen benötigt, wenn die Änderungen gewaltsam, beispielsweise durch den Umsturz eines Regimes, herbeigeführt wurden. Unter solchen Gegebenheiten muss die Menschenrechtssituation besonders sorgfältig überprüft werden. Für den Wiederaufbau des Landes muss genügend Zeit eingeräumt werden und Friedensvereinbarungen mit gegnerischen militanten Gruppen müssen sorgfältig überwacht werden. Dies ist besonders wichtig, wenn die Konflikte zwischen verschiedenen Volksgruppen bestanden, da eine echte Versöhnung in diesen Fällen erfahrungsgemäß häufig nur schwer zu erreichen ist. Solange die landesweite Versöhnung nicht fest verankert und ein echter Landesfrieden wiederhergestellt ist, sind die eingetretenen politischen Änderungen möglicherweise nicht von Dauer.

Wiederherstellung des Schutzes

15. Bei der Beurteilung, ob eine ausreichende Änderung der Umstände im Sinne des Artikels 1 C (5) oder (6) vorliegt, ist die entscheidende Frage, ob der Flüchtling tatsächlich den Schutz seines Herkunftslandes in Anspruch nehmen kann.⁸ Ein solcher Schutz muss daher wirksam und verfügbar sein. Eine rein physische Sicherheit für Leib und Leben ist nicht ausreichend. Erforderlich ist das Vorhandensein einer funktionierenden Regierung und grundlegender Verwaltungsstrukturen, wie sie z.B. in einem funktionierenden Rechtsstaat vorliegen, sowie das Vorhandensein einer angemessenen Infrastruktur, innerhalb derer die Einwohner ihre Rechte ausüben können, einschließlich ihres Rechtes auf eine Existenzgrundlage.

16. Hierfür ist die allgemeine Menschenrechtssituation in dem Land ein wichtiges Indiz. Den folgenden Kriterien kommt bei der Beurteilung eine besondere Bedeutung zu: Stand der demokratischen Entwicklung im Land einschließlich der Durchführung freier und gerechter Wahlen, Beitritt zu Menschenrechtsabkommen und Zulassung unabhängiger nationaler oder internationaler Organisationen zur freien Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte. Eine vorbildliche Beachtung von Menschenrechten ist nicht erforderlich. Allerdings müssen bedeutende Verbesserungen vorliegen. Minimale Voraussetzungen sind dafür die Beachtung des Rechts auf Leben und Freiheit sowie das Verbot der Folter, merkliche Fortschritte beim Aufbau einer unabhängigen Justiz, faire Gerichtsverfahren und Zugang zu den Gerichten sowie unter anderem der Schutz der fundamentalen Grundrechte der Meinungs-, Vereinigungs- und Religionsfreiheit. Wichtige und speziellere Indizien sind Amnestien, die Aufhebung freiheitsberaubender Gesetze und der Abbau ehemaliger Geheimdienste.

C. TEILWEISE BEENDIGUNG

17. Die Genfer Flüchtlingskonvention schließt keine Beendigungsfeststellungen für die Flüchtlingseigenschaft bestimmter Untergruppen einer allgemeinen Flüchtlingspopulation eines bestimmten Landes aus, beispielsweise Beendigungsfeststellungen für Flüchtlinge, die vor einem bestimmten Regime geflohen sind, unter Ausschluss von Flüchtlingen, die nach der Absetzung dieses Regimes geflohen sind.⁹ Dagegen sollten Änderungen im Herkunftsland des Flüchtlings, die nur einen Teil des Landesgebiets betreffen, grundsätzlich nicht zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft führen. Die Flüchtlingseigenschaft kann nur dann enden, wenn die Grundlage für die Verfolgung entfallen ist, ohne dass der Flüchtling in bestimmte sichere Regionen des Landes zurückkehren muss, um vor Verfolgung sicher zu sein. Ebenso wäre die Tatsache, dass der Flüchtling sich im Herkunftsland nicht frei bewegen oder niederlassen kann, ein Indiz dafür, dass die Änderungen nicht grundlegender Natur sind.

D. INDIVIDUELLE BEENDIGUNG

18. Eine wörtliche Auslegung von Artikel 1 C (5) und (6) würde eine einzelfallbezogene Anwendung zulassen. Es heißt: „Eine Person ... fällt nicht mehr unter dieses Abkommen, ... wenn sie nach Wegfall

⁸ Siehe Artikel 12 (4) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1966): „Niemandem darf willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen“ sowie UNO-Menschenrechtskommission, General Comment Nr. 27, Artikel 12 (Freizügigkeit), 1999.

⁹ Auf diese Interpretation hat sich UNHCR bei einer Gelegenheit gestützt.

der Umstände, aufgrund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz“ des Herkunftslandes in Anspruch zu nehmen (zusätzliche Hervorhebung). Dennoch hat man sich selten bei der Entscheidung von Einzelfällen auf Artikel 1 C (5) und (6) berufen. Staaten haben im Allgemeinen keine regelmäßigen Überprüfungen von Einzelfällen im Hinblick auf grundlegende Änderungen in deren Herkunftsländern durchgeführt. Diese Praxis bestätigt, dass Flüchtlingen ein größtmögliches Maß an Stabilität gewährt werden sollte. Sie entspricht auch Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention, der den Staaten nahe legt „soweit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge [zu] erleichtern“. Die Anwendung der Beendigungsklauseln auf Einzelfälle darf jedenfalls nicht zum Zweck einer erneuten Anhörung erfolgen.

E. AUSNAHMEN VON DER BEENDIGUNGSKLAUSEL

Fortdauernder Bedarf an internationalem Schutz

19. Auch wenn sich die allgemeinen Umstände derartig geändert haben, dass die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht mehr erforderlich ist, können im Einzelfall stets besondere Umstände gegeben sein, die eine Fortsetzung des internationalen Schutzes rechtfertigen. Daher gilt der allgemeine Grundsatz, dass bei allen von einer allgemeinen Beendigung der Flüchtlingseigenschaft betroffenen Flüchtlingen auf Antrag das Fortbestehen des Schutzbedürfnisses auf der Grundlage international anerkannter Schutzgründe für ihren individuellen Fall geprüft wird.¹⁰

„Zwingende Gründe“

20. Sowohl Artikel 1 C (5) als auch 1 C (6) enthalten eine Ausnahme zur Beendigungsklausel, wenn sich der Flüchtling „auf zwingende, auf früherer Verfolgung beruhende Gründe“ berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Herkunftslandes abzulehnen. Diese Ausnahme bezieht sich auf Fälle, in denen Flüchtlinge oder ihre Familienangehörigen einer außergewöhnlich menschenverachtenden Verfolgung ausgesetzt waren und deshalb von ihnen eine Rückkehr in ihr Herkunftsland bzw. das Land, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, nicht erwartet werden kann.¹¹ Darunter fallen z.B. Personen, „die interniert oder inhaftiert waren, Opfer von Gewalt einschließlich sexuellen Missbrauchs waren, oder Gewaltanwendung gegen Familienmitglieder ansehen mussten und schwer traumatisierte Personen. Es wird davon ausgegangen, dass die Betroffenen schwerwiegende Verfolgung erlitten haben – unter anderem auch durch Teile der örtlichen Bevölkerung – und von ihnen vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, zurückzukehren.“¹² Auch Kinder sollten vor diesem Hintergrund besonders berücksichtigt werden, da sie sich häufig auf „zwingende Gründe“ berufen können, wegen derer sie die Rückkehr in ihr Herkunftsland ablehnen.

21. Die Ausnahme der „zwingenden Gründe“ wird über den Wortlaut hinaus auch auf Flüchtlinge im Sinne des Artikels 1 A (2) angewendet. Dies folgt aus einem allgemeinen humanitären Prinzip, welches nun in der Staatenpraxis fest verankert ist.¹³

Langfristig aufhältige Flüchtlinge

22. Des Weiteren empfiehlt das Exekutivkomitee in Beschluss Nr. 69 den Staaten die Erwägung „angemessener Maßnahmen“ für Personen, „von denen wegen ihres langen Aufenthalts, der zu starken familiären, sozialen und wirtschaftlichen Bindungen geführt hat, eine Ausreise aus ihrem Asylland nicht erwartet werden kann“. Aufnahmeländer werden dazu ermutigt und handeln auch entsprechend, unter diesen Umständen den betreffenden Personen einen alternativen Aufenthaltstitel zu erteilen, durch den die zuvor erworbenen Rechte beibehalten werden, wobei jedoch in einigen Fällen die Flüchtlingseigenschaft entzogen wird. Dieses Verfahren für Flüchtlinge, die sich seit langem im Aufnahmeland aufhalten, ist nicht schlechthin durch die Genfer Flüchtlingskonvention vorgeschrieben. Es entspricht jedoch dem weit gefassten humanitären Zweck der Konvention und der

¹⁰ Beschluss Nr. 69 (XLIII) (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees, Absatz (d).

¹¹ Siehe unter anderem UNHCR-Handbuch, Rn. 136.

¹² Siehe Studie des UNHCR und UNHCHR „Entmutigende Aussichten – Minderheiten angehörende Frauen: Hindernisse für ihre Rückkehr und Integration“, Sarajevo, Bosnien und Herzegovina, April 2000.

¹³ Siehe allgemein J. Fitzpatrick und R. Bonoan, „Cessation of Refugee Protection“ in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Herausgeber E. Feller, V. Türk und F. Nicholson, (Cambridge University Press, 2003 demnächst erscheinend).

Achtung erworbener Rechte, wie dies im oben genannten Beschluss Nr. 69 des Exekutivkomitees und internationalen Menschenrechtsstandards niedergelegt ist.¹⁴

F. BEENDIGUNG UND MASSENZUSTROM

Prima facie-Gruppenverfahren nach der Genfer Flüchtlingskonvention

23. Massenzuströme sind häufig durch Personengruppen gekennzeichnet, die auf Grund der augenscheinlichen und objektiven Fluchtgründe und Umstände in ihrem Herkunftsland im Gruppenverfahren als Flüchtlinge anerkannt werden. Die fehlende Praktikabilität einer sofortigen individuellen Feststellung der Flüchtlingseigenschaft hat zur Einführung der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft *prima facie* für die Gruppe geführt.¹⁵ Für derartige Gruppen gelten die allgemeinen Grundsätze zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft.

Vorübergehender Schutz in Massenfluchtsituationen, der auch Flüchtlinge einschließt

24. Einige Staaten haben Maßnahmen zum "vorübergehenden Schutz"¹⁶ entwickelt, bei denen Beistand und Schutz gegen *Refoulement* auf eine Gruppe ausgedehnt werden, ohne dass *prima facie* die Flüchtlingseigenschaft der Gruppe oder die individuelle Flüchtlingseigenschaft für einzelne Gruppenmitglieder festgestellt wurde. Auch wenn die Beendigungsdoktrin hier formal keine Anwendung findet, so basiert dieser Schutz doch auf der Genfer Flüchtlingskonvention und die Mitglieder der Gruppe können alle oder zum Teil Flüchtlinge im Sinne der Konvention sein. Bevor die Staaten die Beendigung des vorübergehenden Schutzes beschließen, sollten sie daher die Änderungen im Herkunftsland gründlich überprüfen. Darüber hinaus sollten solche Entscheidungen denjenigen Flüchtlingen, die nicht zurückkehren möchten und um internationalen Schutz bitten, den Zugang zu einem Asylverfahren ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist es für die Staaten ebenfalls angemessen, Ausnahmen für Personen vorzusehen, die auf Grund der früheren Verfolgungssituation über „zwingende Gründe“ verfügen.

III. VERFAHRENSFRAGEN

25. Wie bereits oben erwähnt, hat die Feststellung der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft für anerkannte Flüchtlinge möglicherweise schwerwiegende Konsequenzen. Sie führt zum Verlust der Flüchtlingseigenschaft und der damit verbundenen Rechte, und sie kann in der Rückkehr der Person in ihr Herkunftsland resultieren. Daher sollten die folgenden Verfahrensaspekte beachtet werden:

Allgemeine Überlegungen

- (i) Die Vertragsstaaten und UNHCR müssen im Rahmen einer Überprüfung des Herkunftslandes „auf objektive und nachprüfbare Weise sicher[zu]stellen, dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert“.¹⁷ Wie oben bereits erwähnt, sollten im Rahmen dieser Überprüfung zahlreiche Umstände berücksichtigt werden einschließlich der allgemeinen Menschenrechtssituation.
- (ii) Das Aufnahmeland trägt die Beweislast dafür, dass im Herkunftsland grundlegende, stabile und dauerhafte Änderungen stattgefunden haben und die Anwendung des Artikels 1 C (5) oder (6) angemessen ist. Es kann Fälle geben, in denen bestimmte Gruppen auf Grund eines andauernden Verfolgungsrisikos von der Anwendung der allgemeinen Beendigungsklauseln ausgenommen werden sollten.
- (iii) Wichtig ist, dass sowohl das Feststellungsverfahren als auch die Umsetzungsvorhaben transparent durchgeführt und von Beratungen begleitet werden und insbesondere UNHCR auf

¹⁴ Siehe z.B. Fußnote 8.

¹⁵ Siehe "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, Global Consultations on International Protection", EC/GC/01/4, 19. Feb. 2001.

¹⁶ Siehe z.B. EU-Richtlinie zur Gewährung vorübergehenden Schutzes, 2001/55/EG, 20. Juli 2001.

¹⁷ Dieser strenge Maßstab ergibt sich aus Beschluss Nr. 69 (XLIII) (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees, Absatz (a).

Grund seiner Überwachungsfunktion beteiligt wird.¹⁸ NGOs und Flüchtlinge sollten ebenfalls an diesem Beratungsprozess teilnehmen. Wo dies durchführbar ist, sollten Orientierungsbesuche im Herkunftsland zur Untersuchung der dortigen Umstände und der Situation bereits freiwillig zurückgekehrter Flüchtlinge ermöglicht werden.

- (iv) Allgemeine Beendigungsfeststellungen sollten veröffentlicht werden.
- (v) Für die erfolgreiche Umsetzung einer allgemeinen Beendigung der Flüchtlingseigenschaft sind die Beratung der Flüchtlinge, Informationsaustausch und, soweit erforderlich, die Betreuung von Heimkehrern entscheidend.
- (vi) Die Umsetzung einer Beendigungsfeststellung muss flexibel und schrittweise erfolgen, insbesondere in Entwicklungsländern, die eine große Zahl an Flüchtlingen aufnehmen. Zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung und deren Umsetzung muss ein gewisser Zeitraum eingeplant sein, damit Vorbereitungen für die Rückkehr und Vorkehrungen für Personen, die sich seit langem im Aufnahmeland aufhalten und Rechte erworben haben, getroffen werden können.
- (vii) In Anbetracht der möglichen Auswirkungen einer allgemeinen Beendigungsfeststellung auf die betroffenen Flüchtlinge und ihre Familien sollten diese auf Antrag die Gelegenheit erhalten, ihren Fall erneut auf der Grundlage ihrer spezifischen Situation auf das Vorliegen einer Ausnahme prüfen zu lassen.¹⁹ In solchen Fällen sollten dem Flüchtling bis zur rechtskräftigen Entscheidung keine Rechte entzogen werden.
- (viii) Zu den Aufgaben von UNHCR gehört es auch, die Rückkehr von Personen, die von einer Beendigungsfeststellung betroffen sind, sowie die Integration von Personen mit einem Bleiberecht zu betreuen, da diese Personen während einer Übergangsfrist weiterhin unter UNHCR-Mandat stehen.

Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach allgemeiner Beendigungsfeststellung

- (ix) Eine allgemeine Beendigungsfeststellung führt nicht zum automatischen Ausschluss von Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, weder zum Zeitpunkt der allgemeinen Beendigungsfeststellung noch zu einem späteren Zeitpunkt. Selbst wenn für ein bestimmtes Land eine Beendigungsfeststellung ausgesprochen wurde, sind Einzelpersonen aus diesem Land weiterhin berechtigt, einen Antrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen. Beispielsweise können auch im Falle grundlegender Änderungen in einem Staat Mitglieder bestimmbarer Untergruppen – z. B. auf der Grundlage ethnischer Abstammung, Religion, Rasse oder politischer Überzeugung – weiterhin besonderen Umständen ausgesetzt sein, die die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft rechtfertigen. Darüber hinaus kann eine Person begründete Furcht vor Verfolgung durch private Personen oder Gruppen haben, über die die Regierung keine Kontrolle erlangen kann oder möchte, beispielsweise im Falle geschlechtsspezifischer Verfolgung.

¹⁸ Siehe Absatz 8 (a) der UNHCR-Satzung, Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel II des Protokolls von 1967 sowie insbesondere den zweiten Absatz der Präambel des Beschlusses Nr. 69 (XLIII) (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees.

¹⁹ Siehe Absätze 19-22 dieser Richtlinien sowie den Beschluss Nr. 69 (XLIII) (1992) des UNHCR-Exekutivkomitees.