

## **RICHTLINIEN ZUM INTERNATIONALEN SCHUTZ Nr. 13:**

### **Die Anwendbarkeit von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf palästinensische Flüchtlinge**

UNHCR gibt diese Richtlinien in Wahrnehmung seines Mandats gemäß der Satzung des Amtes sowie in Verbindung mit Artikel 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel II des dazugehörigen Protokolls von 1967 sowie einschlägigen regionalen Instrumenten heraus. Die vorliegenden Richtlinien ergänzen das *UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Abkommens von 1951* (Genf: UNHCR 1979, Neuauflage 2011) und andere Richtlinien zum internationalen Schutz. Sie ersetzen die *Überarbeitete Note über die Anwendbarkeit von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf palästinensische Flüchtlinge*, Oktober 2009, und alle früheren einschlägigen Dokumente. Im Gegensatz hierzu bleibt die *Note zur Interpretation von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel 12 (1) (a) der EU-Qualifikationsrichtlinie durch UNHCR im Zusammenhang mit palästinensischen Flüchtlingen, die um internationalen Schutz ersuchen*, Mai 2013, weiter anwendbar.

Diese Richtlinien, die das Ergebnis umfassender öffentlicher Konsultationen darstellen, sind als Hilfsmittel zur Rechtsauslegung für Regierungen, Rechtsanwaltschaften, Entscheidungsträger und die Richterschaft sowie für UNHCR-Mitarbeiter gedacht, die mit der Feststellung der Eigenschaft als Mandatsflüchtling befasst sind.

Die vorliegenden Richtlinien wurden in enger Zusammenarbeit mit dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) erstellt.

Im Hinblick auf die von UNHCR verfolgte Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungspolitik ist jede geschlechtsspezifische Formulierung in der Originalfassung einer internationalen Übereinkunft, in der das Geschlecht irrelevant ist, heute so zu lesen und zu verstehen, als gelte sie für Männer und Frauen gleichermaßen; deshalb wird diesem Grundsatz bei Textzitataten in UNHCR-Publikationen durch die Einfügung einer entsprechenden Formulierung in eckigen Klammern Rechnung getragen.

Das UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und die Richtlinien zum internationalen Schutz können an folgender Adresse abgerufen werden: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

Aufrufe für öffentliche Konsultationen zu künftigen Richtlinien werden auf der Webseite <http://www.unhcr.org/544f59896.html> veröffentlicht.

## I. EINLEITUNG

1. Laut Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden als „Genfer Flüchtlingskonvention“, kurz „GFK“, bezeichnet)<sup>1</sup> können bestimmte Gruppen von Flüchtlingen Anspruch auf gesonderte Vorkehrungen zum Schutz oder Beistand durch eine Organisation oder eine Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge („UNHCR“) haben. Derzeit findet Artikel 1 D Anwendung auf palästinensische Flüchtlinge, für die das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten („UNRWA“)<sup>2</sup> gegründet wurde, um auf ihre Lage zu reagieren.<sup>3</sup>

2. Artikel 1 D GFK lautet:

*Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf Personen, die zurzeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen.*

*Ist dieser Schutz oder diese Unterstützung aus irgendeinem Grunde weggefallen, ohne dass das Schicksal dieser Person endgültig gemäß den hierauf bezüglichen Entschließungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geregelt worden ist, so fallen diese Personen ipso facto unter die Bestimmungen dieses Abkommens.<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (28. Juli 1951), 189 UNTS 137 („Genfer Flüchtlingskonvention“ – „GFK“), <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, und das dazugehörige Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (31. Januar 1967), 606 UNTS 267 („Protokoll von 1967“), abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

<sup>2</sup> Resolution 302 (IV) der UN-Generalversammlung, *Hilfe für Palästinaflüchtlinge*, 8. Dezember 1949, A/RES/302, mit der das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten („UNRWA“) ins Leben gerufen wurde, um Palästinaflüchtlingen Schutz und Beistand zu gewähren. Die Rolle von UNRWA wird auch von Gerichten anerkannt; siehe z. B. *Bolbol gegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* („Rechtssache Bolbol“), C-31/09, Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“), 17. Juni 2010, Rn. 44, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html>: „Es steht außer Zweifel, dass UNRWA eine der Organisationen oder Institutionen der Vereinten Nationen mit Ausnahme des UNHCR im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie sowie von Artikel 1 D der Genfer Konvention ... ist.“ Siehe auch *AD (Palästina)*, [2015] NZIPT 800693-695, Neuseeland: *Immigration and Protection Tribunal*, 23. Dezember 2015, Rn. 101-116, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>.

<sup>3</sup> Vor der Gründung des Hilfswerks hatten die Vereinten Nationen bereits die Schlichtungskommission der Vereinten Nationen für Palästina (*UN Conciliation Commission for Palestine* – UNCCP) eingerichtet, die unter anderem „die Rückkehr, die Neuansiedlung und die wirtschaftliche und soziale Rehabilitation der Flüchtlinge sowie die Entschädigungszahlungen erleichtern und enge Beziehungen zum Direktor des Fonds „Hilfe der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge“ und durch ihn mit den geeigneten Organisationen und Institutionen der Vereinten Nationen unterhalten sollte“. Resolution 194 (III) der UN-Generalversammlung, *Palestine - Progress Report of the United Nations Mediator*, 11. Dezember 1948, A/RES/194, Abs. 11. Bis 1951 hatte die UNCCP die Generalversammlung informiert, ab diesem Zeitpunkt teilte sie alljährlich mit, dass es ihr nicht gelungen sei, einen Weg zu finden, um Fortschritte bei der Durchführung von Abs. 11 der Resolution 194 (III) zu erreichen. Siehe UNCCP, *Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine*, UN Doc. A/1985, 20. November 1951, Absätze 79 und 80 für den ersten Bericht, zuletzt Bericht der UNCCP, 13. August 2015, A/70/319, Anlage; Resolution 69/86 der UN-Generalversammlung.

<sup>4</sup> In den vorliegenden Richtlinien bezeichnet UNHCR den ersten Absatz von Artikel 1 D als „Artikel 1 D Satz 1“ und den zweiten Absatz als „Artikel 1 D Satz 2“.

3. Artikel 1 D GFK wird oft als „Ausschlussklausel“ angesehen, obwohl er sowohl Ausschluss- als auch Einschlussaspekte beinhaltet;<sup>5</sup> seine beiden Sätze müssen hintereinander gelesen werden. Anders gesagt, muss eine Person erst unter den ersten Satz fallen, bevor man unter den zweiten Satz fallen kann. Satz 1 bedeutet den generellen Ausschluss vom Schutz der GFK für all jene palästinensischen Flüchtlinge, die Schutz oder Beistand von UNRWA genießen, während Satz 2 von Artikel 1 D eben diese palästinensischen Flüchtlinge einschließt, sobald dieser Schutz oder Beistand nicht länger gewährt wird. Ist der Schutz oder Beistand weggefallen (vgl. Abschnitt II E), fallen sie *ipso facto* unter die Bestimmungen der GFK. Als von der internationalen Gemeinschaft bereits anerkannte Flüchtlinge<sup>6</sup> brauchen sie keine gesonderte oder zusätzliche Beurteilung nach Artikel 1 (A) 2, um Anspruch auf den Schutz der GFK zu haben. Antragstellende müssen lediglich nachweisen, dass sie unter die Bestimmungen von Artikel 1 D fallen.

4. Alle Vertragsstaaten der GFK bzw. des Protokolls von 1967 müssen dafür sorgen, dass Artikel 1 D vollständig in nationales Recht und in die innerstaatliche Praxis übernommen wird. Diese Bestimmung vollständig in nationales Recht und in die innerstaatliche Praxis zu integrieren, ist Teil der Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach den internationalen Flüchtlingsinstrumenten.

5. Die vorliegenden Richtlinien befassen sich mit der Auslegung von Artikel 1 D der GFK im Zusammenhang mit palästinensischen Flüchtlingen, die um Schutz gemäß der GFK ersuchen und sich *außerhalb* der UNRWA-Einsatzgebiete befinden. Sie erläutern die inhaltliche Interpretation von Artikel 1 D (Teil II) durch UNHCR und behandeln darüber hinaus eine Reihe von verfahrens- und beweistechnischen Angelegenheiten (Teil III) basierend auf der Staatenpraxis, der internationalen und nationalen Rechtsprechung sowie auf der Rechtsmeinung führender Juristen und wissenschaftlicher Sachverständiger.

## II. ANALYSE

### A. Ziel und Zweck

6. Für die Auslegung von Artikel 1 D müssen sein Ziel und Zweck sowie sein Kontext berücksichtigt und dazu unter anderem die *travaux préparatoires* für die GFK und andere internationale Instrumente der damaligen Zeit, die sich mit Fragen des Schutzes und der

---

<sup>5</sup> Der französische Vertreter bei der Bevollmächtigtenkonferenz, M. Rochefort, stellte fest, dass „die infrage stehende Klausel wirklich eine ist, die einen aufgeschobenen Einschluss verlangt“ (Bevollmächtigtenkonferenz zur Rechtsstellung der Flüchtlinge und Staatenlosen, Zusammenfassung der dritten Sitzung, 19. November 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, S. 10). Alle UN-Dokumente sind über die *UN Official Document System database* abrufbar unter <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Siehe auch James Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2. Auflage, 2014), 513; und Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), S. 66. Siehe auch Guy Goodwin-Gill und Jane McAdam, die erklärten, dass Artikel 1 D „nicht unbedingt als ‚Ausschlussklausel‘ sondern vielmehr als ‚bedingte Einschlussklausel‘ zu verstehen ist“. *The Refugee in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 3. Auflage, 2007), 153; und Atle Grahl-Madsen, der sie als „Suspensivklausel“ bezeichnet, *The Status of Refugees in International Law*, Band I *Refugee Character*, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, S. 263.

<sup>6</sup> „[P]alästinensische Flüchtlinge – und es besteht kein Zweifel daran, dass die vertriebenen Palästinenser in allen relevanten Phasen als *Flüchtlinge* angesehen wurden – wurden in den Vereinten Nationen ebenso wie außerhalb als einer gesonderten Gruppe angehörig angesehen.“ *Amer Mohammed El-Ali v. The Secretary of State for the Home Department* und *Daraz v. The Secretary of State for the Home Department* (*Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen, Streithelfer*), („*Rechtssache El-Ali*“), Vereinigtes Königreich: Berufungsgericht (England und Wales), 26. Juni 2002, [2002] EWCA Civ 1103, [http://www.refworld.org/cases,GBR\\_CA\\_CIV,3f278a3a4.html](http://www.refworld.org/cases,GBR_CA_CIV,3f278a3a4.html), Rn. 15.

institutionellen Verantwortung für palästinensische Flüchtlinge befassten, herangezogen werden. Basierend auf der Absicht der Parteien, wie sie aus der gewöhnlichen Bedeutung der Vertragsbegriffe in ihrem Zusammenhang und im Hinblick auf deren Ziel und Zweck hervorgeht, ist eine weite Auslegung geboten.<sup>7</sup> Zudem wird klar, dass Artikel 1 D der GFK zwei verwandten Zielen dient, die richtungweisend für seine Auslegung und Anwendung sind. Das erste Ziel ist es sicherzustellen, dass palästinensische Flüchtlinge auch weiterhin als eigene Gruppe anerkannt werden<sup>8</sup> und dass sie kontinuierlichen Schutz und die damit einhergehenden Rechte genießen, bis ihr Schicksal endgültig gemäß den diesbezüglichen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geregelt wurde.<sup>9</sup> Dieses Ziel kommt auch in den Erörterungen anlässlich der Ausarbeitung der Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zum Ausdruck, in denen betont wurde, dass den palästinensischen Flüchtlingen auch weiterhin ein Sonderstatus eingeräumt werden sollte.<sup>10</sup> Ferner wurde es als unbedingt erforderlich bezeichnet, dass die Kontinuität des Schutzes für Palästinenser als Flüchtlingskategorie *sui generis* nach der GFK gewährleistet werde.<sup>11</sup>

7. Das zweite Ziel von Artikel 1 D ist es, eine Duplizierung und Überschneidung der Zuständigkeiten zwischen UNHCR und UNRWA zu vermeiden. Die Zuständigkeitsbereiche der beiden Organisationen sollen einander ergänzen.<sup>12</sup> Diesbezüglich sei angemerkt, dass UNHCR zwar ein weltweites Mandat hat, doch „soll sich seine Zuständigkeit nicht auf Personen erstrecken, ... die weiterhin Schutz oder Beistand von anderen Organisationen oder Institutionen der Vereinten Nationen erhalten“.<sup>13</sup> UNRWA hingegen ist in fünf geografischen

---

<sup>7</sup> Artikel 31 des *Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge*, 23. Mai 1969, Vereinte Nationen, *Treaty Series*, Band 1155, S. 331, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>. Siehe auch Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 7. Auflage, 2008), 631.

<sup>8</sup> „Der Artikel dient im Grunde dem Zweck, Palästinensern als Personen, deren *Flüchtlingseigenschaft bereits festgestellt wurde*, ununterbrochenen Schutz zuzusichern.“ *AD (Palästina)* (wie Fußnote 2), Rn. 159. Artikel 1 D war „für eine bestehende Gruppe von Flüchtlingen gedacht, für die die Generalversammlung schon bestimmte Maßnahmen getroffen hatte“. Takkenberg (wie Fußnote 5), 97.

<sup>9</sup> Siehe auch das Urteil in der Rechtssache *Mostafa Abed El Karem El Kott und andere gegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, EuGH, 19. Dezember 2012, („*Rechtssache El Kott*“), <http://www.refworld.org/cases,E CJ,50d2d7b42.html>, Rn. 62, in dem der EuGH feststellte, dass es das Ziel von Artikel 1 D sei, „die Fortdauer des Schutzes der palästinensischen Flüchtlinge als solche zu gewährleisten, bis ihre Lage ... endgültig geklärt worden ist.“

<sup>10</sup> Generalversammlung, Fünfte Tagung, *Official Records*, Dritter Ausschuss, 328. Tagung, 27. November 1950, Absätze 52, 55 (Mr. Baroody, Saudi-Arabien), UN doc. A/C.3/SR.328, abrufbar über die *UN Official Document System database* unter <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Auch zitiert in der Intervention von UNHCR als Streithelfer vor dem *Berufungsgericht (England und Wales)* im Fall *El-Ali*, <http://www.refworld.org/docid/3d1c73c04.html> („*UNHCR-Intervention in der Rechtssache El-Ali*“).

<sup>11</sup> Generalversammlung, Fünfte Tagung, *Official Records*, Dritter Ausschuss, 344. Tagung, 11. Dezember 1950, Abs. 24-25 (Mr. Baroody, Saudi-Arabien); Abs. 28 (Mr. Lesage, Kanada); Abs. 29-30 (Mr. Davin, Neuseeland); Abs. 39 (Mr. Noriega, Mexiko); Abs. 42 (Mr. Raafat, Ägypten), UN doc. A/C.3/SR.344, abrufbar über die *UN Official Document System database* unter <http://www.un.org/en/documents/index.html>. Auch zitiert in der Intervention von UNHCR als Streithelfer in der *Rechtssache El-Ali* (wie Fußnote 10).

<sup>12</sup> Siehe Goodwin Gill and McAdam (wie Fußnote 5), 152. Die Bedeutung dieser Komplementarität ergibt sich aus der gegenwärtigen Praxis der beiden Organisationen. UNHCR und UNRWA halten seit 2005 jährlich Treffen auf hoher Ebene ab, bei denen Fragen von beiderseitigem Interesse behandelt werden, und 2010 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet, die in regelmäßigem Kontakt steht und zweimal im Jahr zusammentritt.

<sup>13</sup> *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge* („UNHCR-Satzung“), 14. Dezember 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>, Abs. 1 und 7 (c). Was die Unterschiede im Wortlaut der Satzung („weiter ... erhält“) und jenem in Artikel 1 D („zurzeit ... genießen“) betrifft, so betrachtet UNHCR sie als gleichbedeutend. „Aus Gründen, die nicht klar ersichtlich sind (die aber möglicherweise auf Zeitdruck zurückzuführen sind), wurde die Definition des

Einsatzgebieten zuständig: Jordanien, Libanon, Syrien, das Westjordanland (einschließlich Ost-Jerusalem) und der Gazastreifen.<sup>14</sup> Sie alle bilden das Einsatzgebiet von UNRWA, in dem die Organisation Schutz<sup>15</sup> oder Beistand für eine Bevölkerung von über fünf Millionen palästinensischen Flüchtlingen<sup>16</sup> leistet.

## **B. *Ratione personae*: Der persönliche Anwendungsbereich von Artikel 1 D**

8. Folgende Personengruppen fallen unter den persönlichen Anwendungsbereich von Artikel 1 D:

**Palästinaflüchtlinge:** Personen, die „Palästinaflüchtlinge“<sup>17</sup> im Sinne der Resolution 194 (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 11. Dezember 1948<sup>18</sup> und späterer Resolutionen der UN-Generalversammlung sind und die infolge des arabisch-israelischen Konflikts von 1948 aus dem Teil des Mandatsgebiets Palästina, der zu Israel wurde, vertrieben wurden und bisher nicht dorthin zurückkehren konnten.

**Vertriebene Personen:** Personen im Sinne der Resolution 2252 (ES-V) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 4. Juli 1967 und späterer Resolutionen der UN-Generalversammlung, die infolge des Konflikts von 1967 aus den von Israel seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten vertrieben wurden und bisher nicht dorthin zurückkehren konnten

---

Flüchtlingsbegriffs im Entwurf der Konvention nicht mit der Formulierung in der UNHCR-Satzung abgestimmt, bevor er der Bevollmächtigtenkonferenz zugeleitet wurde.“ Goodwin-Gill and McAdam (wie Fußnote 5), S. 154. Zur Frage des UNHCR-Mandats siehe auch UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, Oktober 2013, <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

<sup>14</sup> Siehe z. B. Resolution 58/95 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2003 und zuletzt Resolution 71/91 der UN-Generalversammlung, *Hilfe für Palästinaflüchtlinge: Von der Generalversammlung verabschiedete Resolution*, 22. Dezember 2016, A/RES/71/91, <http://www.refworld.org/docid/586cbe334.html>.

<sup>15</sup> Es ist wichtig festzuhalten, dass UNRWA von allem Anfang an ein Schutzmandat hatte. Diese Schutzfunktion wurde mit der Zeit ausgeweitet und 2010 durch eine Schutzpolitik und die Entwicklung von Schutzinstrumenten und –normen weiter ergänzt. Siehe UNRWA, *Protecting Palestine Refugees*, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5703647f4.html> und <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>. UNRWA „ist jedoch nicht Eigentümer der Lager und verwaltet oder überwacht sie auch nicht, da diese Funktionen Aufgaben der Behörden des Gastlandes sind“. <https://www.unrwa.org/palestinerefugees>. Siehe auch Fußnote 48.

<sup>16</sup> Für die jüngsten UNRWA-Zahlen siehe <http://www.unrwa.org/>.

<sup>17</sup> Der Begriff „Palästinaflüchtling“ wurde von der Generalversammlung nie ausdrücklich definiert. Frühere Bemühungen um eine Definition des Begriffs finden sich jedoch in UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a “Refugee” under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29. Mai 1951, das in Verbindung mit der dazugehörigen Note des Generalsekretärs, UN Doc. A/AC.25/W/61, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/418E7BC6931616B485256CAF00647CC7>, zu lesen ist. Die von UNRWA für die Zwecke der Registrierung verwendete Arbeitsdefinition des Begriffs „Palästinaflüchtling“ hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, da dieser Begriff ursprünglich nur eine Untergruppe von „schutzbedürftige Personen“ bezeichnete. Seit 1984 lautet er: „Personen, deren gewöhnlicher Wohnort im Zeitraum zwischen 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 Palästina war und die infolge des Konflikts von 1948 ihr Heim und ihre Existenzgrundlage verloren haben.“

<sup>18</sup> Die UN-Generalversammlung beschloss in Absatz 11 der Resolution 194 (III), dass „denjenigen Flüchtlingen, die zu ihren Wohnstätten zurückkehren und in Frieden mit ihren Nachbarn leben wollen, dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt gestattet werden soll“ und dass „für das Eigentum derjenigen, die sich entscheiden, nicht zurückzukehren, sowie für den Verlust oder die Beschädigung von Eigentum ... Entschädigung gezahlt werden soll“.

(„Vertriebene“).<sup>19</sup> Eingeschlossen sind auch Personen, die durch „spätere Feindseligkeiten“ vertrieben wurden.<sup>20</sup>

**Nachkommen:** „Nachkommen“ bezeichnet alle Personen, die in gerade Linie von Palästinaflüchtlingen abstammen oder Vertriebenen in der oben beschriebenen Definition.<sup>21</sup> Angesichts der Grundsätze der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie des Prinzips der Familieneinheit fallen diese Nachkommen sowohl in männlicher als auch in weiblicher Linie<sup>22</sup> unter Artikel 1 D.<sup>23</sup> Das schließt auch Nachkommen ein, die außerhalb der UNRWA-Einsatzgebiete geboren wurden und dort auch nie ihren gewöhnlichen Wohnsitz hatten, sofern die Kriterien für die Anwendung von Artikel 1 D erfüllt sind.

9. Für die Zwecke der vorliegenden Richtlinien schließt der Begriff „palästinensische Flüchtlinge“ sowohl „Palästinaflüchtlinge“, „Vertriebene“ als auch „Nachkommen“ einer oder mehrerer dieser Gruppen ein, deren Schicksal noch nicht endgültig durch einschlägige Resolutionen der UN-Generalversammlung geregelt ist.

10. Nicht alle Palästinenser zählen zur Gruppe der palästinensischen Flüchtlinge, die unter die Bestimmungen von Artikel 1 D fallen.<sup>24</sup> Solche Anträge müssen auf dieselbe Weise geprüft werden wie die von andere Personen, die unter Berufung auf Artikel 1 A (2) die Anerkennung als Flüchtlinge beantragen.

---

<sup>19</sup> Die Generalversammlung der Vereinten Nationen forderte in ihrer Resolution 2452 (XXIII) A vom 19. Dezember 1968 die Rückkehr der „Vertriebenen“ und wiederholte diesen Aufruf danach Jahr für Jahr in ihren Resolutionen,

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0F32DC9EB80EE553852560DF004F1352>. Siehe auch *Rechtssache Bolbol* (wie Fußnote 2), Rn. 47: „Gegen den Einschluss von infolge der Feindseligkeiten von 1967 Vertriebenen in den Anwendungsbereich von Art. 1 Abschnitt D der Genfer Konvention lässt sich nicht einwenden, dass nur diejenigen [Palästinenser], die infolge des Konflikts von 1948 geflohen und bei Abschluss der Genfer Konvention in ihrer ursprünglichen Fassung von 1951 den Beistand oder den Schutz von UNRWA in Anspruch genommen hätten, von deren Art. 1 Abschnitt D ... erfasst seien.“

<sup>20</sup> Siehe UN-Generalversammlungsresolution A/RES/37/120, 16. Dezember 1982, die das Mandat von UNRWA auf „infolge späterer Feindseligkeiten Vertriebene“ ausdehnte; <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r120.htm>.

<sup>21</sup> In den „Konsolidierten Anweisungen betreffend die Berechtigungsvoraussetzungen und die Registrierung“ (CERI) von UNRWA vom 1. Januar 2009, <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>, heißt es in Teil III (A) (1) S. 3, dass „Palästinaflüchtlinge und deren Nachkommen in männlicher Linie sowie rechtmäßig adoptierte Kinder anspruchsberechtigt sind, sich für den Bezug von UNRWA-Leistungen registrieren zu lassen“. Die Nachkommen von Frauen, die registrierte Flüchtlinge sind und mit Ehemännern verheiratet sind (oder waren), die keine registrierten Flüchtlinge sind, erfüllen nicht die UNRWA-Kriterien für Palästinaflüchtlinge, doch sind sie (und rechtmäßig adoptierte Kinder) „berechtigt, sich für den Bezug von UNRWA-Leistungen registrieren zu lassen“ Teil II (A) (2).

<sup>22</sup> Die Nachkommen eines weiblichen Palästina-Flüchtlings und eines Mannes, der kein Flüchtling ist, in den Anwendungsbereich des ersten Satzes von Artikel 1 D GFK einzubeziehen, entspricht dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts und vermeidet ernsthafte Konsequenzen für die Familieneinheit. Außerdem steht der in den vorliegenden Richtlinien gewählte Ansatz, Nachkommen von palästinensischen Flüchtlingen anzuerkennen, im Einklang mit dem allgemeinen Ansatz von UNHCR für lang andauernde Flüchtlingssituationen, gemäß dem Kinder von Flüchtlingen, die im Exil geboren werden, als Flüchtlinge registriert werden, bis eine dauerhafte Lösung gefunden ist.

<sup>23</sup> Einige dieser Nachkommen haben vielleicht inzwischen die Staatsangehörigkeit eines Elternteils angenommen, der weder Flüchtling noch Palästinenser ist, weshalb eine Einzelbeurteilung erforderlich sein wird, die auch der Grundsatz der Familieneinheit berücksichtigt.

<sup>24</sup> Zum Beispiel ein aus dem Westjordanland stammender Palästinenser, der nie vertrieben wurde.

### C. Sequenzielles Lesen

11. Die beiden Sätze in Artikel 1 D müssen in Verbindung miteinander gelesen werden und werden nacheinander wirksam. Das heißt, dass diejenigen, die über den Asylantrag entscheiden, zu beurteilen haben: (i) ob der [die] Antragstellende unter die Gruppe von Palästinensern fällt, auf die die Schutzmechanismen der GFK nicht zutreffen, weil er [sie] „zurzeit“ den Schutz oder Beistand von UNRWA „genießt“; und, wenn das zutrifft, (ii) ob diese Person dennoch unter den zweiten Satz fällt, weil der Schutz oder Beistand weggefallen ist.

### D. Die „Ausschlussklausel“ von Artikel 1 D Satz 1: Palästinensische Flüchtlinge, die Schutz oder Beistand von UNRWA genießen oder Anspruch darauf haben

12. „Ausschluss“ von den Schutzmechanismen der GFK nach Artikel 1 D Satz 1 bedeutet nicht, dass Personen, die unter diese Bestimmung fallen, nicht als Flüchtlinge anzusehen sind. Ganz im Gegenteil: Es war die ausdrückliche Absicht der Verfasser, ein eigenes Regime für eine ganze Gruppe von Personen zu schaffen, die bereits bestimmte Leistungen von UN-Organisationen oder -Institutionen erhalten. Artikel 1 D soll also eindeutig alle palästinensischen Flüchtlinge erfassen, „die unter das Mandat von UNRWA fallen, gleichgültig, wann oder ob sie tatsächlich bei dieser Organisation registriert sind oder tatsächlich Beistand von ihr erhalten.“<sup>25</sup> Artikel 1 D Satz 1 als Ausschlussklausel in diesem Sinn zu interpretieren, wäre falsch, weil dabei der Charakter von Artikel 1 D als eine „bedingte Einschlussklausel“ außer Acht gelassen würde.<sup>26</sup> Es stünde auch im Widerspruch zu Ziel und Zweck der GFK und insbesondere zum Zweck von Artikel 1 D an sich, durch den der durchgehende Schutz für eine Gruppe von Personen gewährleistet werden soll, die von der internationalen Gemeinschaft bereits als Flüchtlinge anerkannt wurden.

13. Darüber hinaus verlangen Ziel und Zweck der GFK und ihrer Bestimmungen betreffend die Palästinenser, dass unter dem Ausdruck „zurzeit genießen“ im ersten Satz von Artikel 1 D Personen zu verstehen sind, die (i) Schutz oder Beistand erhalten haben und/oder zurzeit genießen, oder die (ii) Anspruch auf diesen Schutz oder Beistand haben. Anspruchsberechtigte Palästinenser sind unter Randnummer 8 beschrieben. Durch die Aufnahme von Personen, die tatsächlich Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten, und jenen, die Anspruch darauf haben, in den persönlichen Geltungsbereich von Artikel 1 D (1) wird die ununterbrochene Flüchtlingseigenschaft der palästinensischen Flüchtlinge ebenso wie ihr Anspruch auf Schutz bestätigt.

14. Nach Auffassung von UNHCR wäre es mit dem Ziel und Zweck von Artikel 1 D unvereinbar, würde man von dessen Anwendungsbereich diejenigen palästinensischen Flüchtlinge ausschließen, die den Schutz und Beistand von UNRWA nicht in Anspruch genommen haben, obwohl sie dazu berechtigt gewesen wären, aber im Sinne des zweiten Satzes von Artikel 1 D dennoch den Schutz der GFK benötigen.<sup>27</sup> Eine derart enge Auslegung von

---

<sup>25</sup> Guy Goodwin Gill and Susan M. Akram, „Amicus-Curiae-Schriftsatz“, *Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, Band XI, 185, S. 236. Siehe auch *AD (Palästina)* (wie Fußnote 2), wo die Ansicht vertreten wird, dass der Geltungsbereich von Artikel 1 D auch Personen einschließt, „die den Schutz und Beistand, zu dem sie an sich berechtigt wären, tatsächlich nicht in Anspruch genommen haben,“ Rn. 160, und siehe auch Rn. 150-153, wo die Schwierigkeiten Ansatzes der „tatsächlichen Inanspruchnahme“ erörtert werden.

<sup>26</sup> Siehe Fußnote 5.

<sup>27</sup> Diese Auslegung unterscheidet sich vom Standpunkt des EuGH in *Rechtssache Bolbol* (wie Fußnote 2), dem zufolge, „nach dem klaren Wortlaut“ von Artikel 1 D, nur Personen unter die Bestimmungen des ersten Satzes von Artikel 1 D fallen, die diesen Schutz oder Beistand „tatsächlich in Anspruch nehmen“ (Rn. 51). Zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und der in Bezug darauf angebrachten

Artikel 1 D hätte zur Folge, dass vielen palästinensischen Flüchtlingen, deren *Flüchtlingseigenschaft bereits feststeht*, der Schutz vorenthalten wird und Lücken im Schutzsystem entstehen würden.<sup>28</sup>

15. Außerdem würden Personen in vergleichbarer Lage, die infolge desselben Konflikts vertrieben wurden, unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob sie Beistand in Anspruch genommen haben oder nicht, sowie abhängig davon, wohin sie geflüchtet sind. Manche würden nach Artikel 1 D beurteilt, andere hingegen nach Artikel 1 A (2). Eine Auslegung, die zwischen Personen in vergleichbarer Lage unterscheidet, „ist eindeutig unsinnig und steht im Widerspruch zu den Absichten der Verfasser.“<sup>29</sup>

16. In gleicher Weise würde eine Auslegung von Artikel 1 D, die jene palästinensischen Flüchtlinge, die Anspruch auf Schutz oder Beistand von UNRWA haben, unberücksichtigt lässt, zur Duplizierung der Mandate von UNHCR und UNRWA für dieselbe Flüchtlingsbevölkerung *innerhalb* der UNRWA-Einsatzgebiete führen. Nach Auffassung von UNHCR gilt die gleiche Interpretation auch für die Bestimmung für Bereiche *außerhalb* der UNRWA-Einsatzgebiete. Die Bestimmung sollte also in einer Weise ausgelegt werden, dass die Komplementarität der Mandate der beiden Organisationen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der UNRWA-Einsatzgebiete, ersichtlich wird.<sup>30</sup>

17. Es wäre auch falsch, Artikel 1 D so zu deuten, als finde er nur auf jene Personen Anwendung, die 1951 palästinensische Flüchtlinge waren.<sup>31</sup> Das würde den Absichten der Verfasser zuwiderlaufen, die die Kontinuität des Schutzes für die in Artikel 1 D angesprochene besondere Gruppe von Personen sicherstellen wollten, bis deren Schicksal endgültig geregelt ist, eine Notwendigkeit, die nicht nur für diejenigen, die 1951 palästinensische Flüchtlinge waren, sondern auch für Personen, die infolge des Konflikts von 1967 vertrieben wurden, und deren Nachkommen fortbesteht. Außerdem würde dadurch die durch das Protokoll von 1967 eingetretene wesentliche Änderung, nämlich der Wegfall der zeitlichen Begrenzung aus der GFK, vernachlässigt, durch die, wie es in der Präambel heißt, die „gleiche Rechtsstellung“ für „alle Flüchtlinge im Sinne des Abkommens unabhängig von dem Stichtag des 1. Januar 1951“ gewährleistet werden sollte.<sup>32</sup>

---

Vorgehensweise stellt UNHCR fest, dass Artikel 3 der EU-Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, günstigere Normen für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft einzuführen oder beizubehalten. Den Mitgliedstaaten wird somit empfohlen, sich für die von UNHCR vorgeschlagene günstigere Interpretation zu entscheiden, die Ziel und Zweck von Artikel 1 D besser entspricht.

<sup>28</sup> Siehe UNHCR, Note zur Interpretation von Artikel 1 D des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Artikel 12 (1) (a) der EU-Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie durch UNHCR im Zusammenhang mit palästinensischen Flüchtlingen, die um internationalen Schutz ersuchen, Mai 2013, <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>.

<sup>29</sup> Brenda Goddard, „UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees“, (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 bis 493.

<sup>30</sup> *AD (Palästina)* (wie Fußnote 2), Rn. 159.

<sup>31</sup> Das vom Berufungsgericht des Vereinigten Königreichs in der Rechtssache *El-Ali* (wie Fußnote 6) akzeptierte „historische“ Argument, dass Artikel 1 D nur auf jene Personen anwendbar sei, die 1951 palästinensische Flüchtlinge waren, wurde vom EuGH in der *Rechtssache Bolbol* (wie Fußnote 2), Rn. 47 und 48, verworfen. Siehe auch die Ablehnung durch Generalanwältin Sharpston in der *Rechtssache Bobol*, Rn. 62 sowie 65-68; <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031>.

<sup>32</sup> Protokoll von 1967 (wie Fußnote 1), Präambel, Abs. 3. Siehe auch Goodwin-Gill and McAdam (wie Fußnote 5), S. 158, Fußnote 110.

## E. Die „Einschlussklausel“ von Artikel 1 D: weil der Schutz oder Beistand aus irgendeinem Grunde weggefallen ist

18. Palästinensische Flüchtlinge (siehe Rn. 8) fallen unter den Schutzmechanismus von Artikel 1 D Satz 2 der GFK, wenn der Schutz oder Beistand von UNRWA weggefallen ist. In ihrer gewöhnlichen Bedeutung verstanden, im Zusammenhang betrachtet und unter gebührender Berücksichtigung von Ziel und Zweck der GFK<sup>33</sup> sollte die Formulierung „aus irgendeinem Grunde weggefallen“ nicht eng ausgelegt werden. Wie in der Rechtsprechung festgestellt, sollte der Ausschluss palästinensischer Flüchtlinge von der GFK aus Gründen des Artikels 1 D „bedingt und zeitlich begrenzt sein, nicht absolut und dauerhaft“.<sup>34</sup>

19. Die Anwendung des zweiten Satzes von Artikel 1 D jedoch ist nicht unbegrenzt.<sup>35</sup> Nicht unter die Schutzbestimmungen der GFK fallen diejenigen Antragstellenden, die sich außerhalb eines UNRWA-Einsatzgebiets befinden und sich aus persönlichem Belieben weigern, den Schutz oder Beistand von UNRWA (erneut) in Anspruch zu nehmen.<sup>36</sup> Allerdings sind die Gründe, warum man ein UNRWA-Einsatzgebiet verlassen hat (zum Beispiel für die Arbeit, zum Studium oder aus Sicherheitsgründen), für sich genommen nicht ausschlaggebend. Maßgebend ist, ob der Schutz oder Beistand von UNRWA weggefallen ist, weil eine Person, wie in Randnummer 22 näher ausgeführt, aus einem oder mehreren „objektiven Gründen“ das Einsatzgebiet verlassen hat oder daran gehindert wird, den Schutz oder Beistand von UNRWA (erneut) in Anspruch zu nehmen (siehe auch Randnummer 26 ff über Anträge auf Anerkennung als „*Sur-place*“-Flüchtling). Hat eine Person keine objektiven Gründe für die (erneute) Inanspruchnahme des Schutzes oder Beistands von UNRWA, dann kann dieser Schutz oder Beistand nicht als im Sinne des zweiten Satzes von Artikel 1 D „weggefallen“ angesehen oder interpretiert werden, wenn ein palästinensischer Flüchtling in Sicherheit in das UNRWA-Einsatzgebiet einreisen kann.

20. Die Einschlussprüfung muss nicht nur unter Bedachtnahme auf Mandat und Einsatzregeln von UNRWA durchgeführt werden, sondern auch die Umstände der Person sowie relevante und aktuelle Informationen über das Herkunftsland (*Country of origin information* – COI) berücksichtigen.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (wie Fußnote 7), Artikel 31.

<sup>34</sup> AD (Palästina) (wie Fußnote 2), Rn. 99 f.

<sup>35</sup> „Zwar kann eine bloße Abwesenheit von diesem Gebiet oder die freiwillige Entscheidung, es zu verlassen, nicht als Wegfall des Beistands eingestuft werden, ...“, *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 59.

<sup>36</sup> Siehe *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 49 bis 51 und 59 bis 63. Siehe auch analog zum Begriff „persönliches Belieben“: UNHCR-Satzung (wie Fußnote 13), Randnummern 6 (ii) (e) und (f).

<sup>37</sup> „Informationen über das Herkunftsland (*Country of Origin Information* – COI) sind Informationen, die in Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder anderer Formen des internationalen Schutzes verwendet werden. COI unterstützen Rechtsberater und Personen, die Entscheidungen in Sachen internationaler Schutz treffen, und zu diesem Zweck Folgendes prüfen: die Menschenrechts- und Sicherheitslage; die politische Lage und die rechtlichen Rahmenbedingungen; kulturelle Aspekte und gesellschaftliche Einstellungen; die humanitäre und wirtschaftliche Lage; Ereignisse und Vorfälle; sowie die Geografie in den Herkunftsländern der Antragstellenden (oder, im Fall staatenloser Personen, in Ländern, in denen sie zuvor ihren gewöhnlichen Wohnsitz hatten) oder in Transitländern. COI dürfen nur aus Quellen stammen, die kein persönliches Interesse am Ergebnis des Antrags einer Person auf internationalen Schutz haben.“ Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, Oktober 2013, <http://www.refworld.org/docid/5273a56b4.html>. Deutsche Version abrufbar unter [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/redaktion/Dokumente/Publikationen/Beilage\\_COI\\_2014\\_web.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Publikationen/Beilage_COI_2014_web.pdf).

## ***Objektive Gründe, aus denen Antragstellende unter Artikel 1 D Satz 2 fallen***

21. Obzwar die Verfasser der GFK die Anwendung des zweiten Satzes vor allem im Fall der Beendigung des UNRWA-Mandats im Blick hatten, ist die Formulierung „aus irgendeinem Grunde“ umfassend genug, um auch andere Umstände als die Beendigung des UNRWA-Mandats einzuschließen. Die *travaux préparatoires* zur GFK bestätigen diese Interpretation.<sup>38</sup> Hier ist es wichtig anzumerken, dass die Verfasser an anderen Stellen der GFK, an denen sie den Geltungsbereich von Bestimmungen begrenzen wollten, dies auch ausdrücklich taten und die möglichen Ausnahmen anführten.<sup>39</sup>

22. Objektive Gründe<sup>40</sup>, aus denen Antragstellende in den Geltungsbereich des zweiten Satzes von Artikel 1 D fallen, sind unter anderem:

### **(i) Beendigung des UNRWA-Mandats<sup>41</sup>**

- a. Für die Beendigung des Mandats von UNRWA wäre grundsätzlich eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen erforderlich. Dieses Element würde demnach für die gesamte Gruppe von Palästinensern gelten, und nicht nur für bestimmte Personen.

### **(ii) UNRWA ist nicht mehr in der Lage, sein Schutz- oder Beistandsmandat wahrzunehmen**

- b. Die Beendigung von Schutz oder Beistand des Hilfswerks, wovon alle Palästinenser betroffen wären, müsste nachweislich und tatsächlich in einem Einsatzgebiet oder auf landesweiter Ebene eingetreten sein. Dazu kann es, selbst bei Weiterbestehen des Hilfswerks, kommen, wenn es sich außerstande sieht, seinen Auftrag zu erfüllen.<sup>42</sup> Das Eintreten dieses Umstandes kann zum Beispiel durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Jahresberichte von UNRWA, Erklärungen von UNRWA, dass es seine Tätigkeit eingestellt hat, oder

---

<sup>38</sup> Siehe z. B. die Erklärung des ägyptischen Delegierten, Mr. Raafat, Generalversammlung, Fünfte Tagung, Official Records, Dritter Ausschuss, 344. Sitzung, 11. Dezember 1950, Abs. 13, UN doc. A/C.3/SR.344. Siehe auch die Auffassung des französischen Delegierten, M. Rochefort, auf der Bevollmächtigtenkonferenz, Zusammenfassung der zweiten Sitzung, 20. Juli 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, S. 27. Beide Dokumente abrufbar über die *UN Official Document System database* unter <http://www.un.org/en/documents/index.htm>.

<sup>39</sup> Die Verfasser der GFK führten zum Beispiel in einer eindeutig erschöpfenden Auflistung die Gründe an, aus denen die Flüchtlingseigenschaft gemäß Artikel 1 C der GFK als beendet betrachtet werden kann. Siehe *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 57.

<sup>40</sup> In der *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9) vertrat der EuGH die Auffassung, dass „objektive Gründe“ auch einen Grund einschließen, auf den die Person keinen Einfluss hat („auf Umständen beruhen kann, die ... vom Willen des Betroffenen unabhängig sind“), Rn. 58. UNHCR sieht keinen wesentlichen Unterschied zwischen objektiven Gründen und Gründen, die vom Willen des Betroffenen unabhängig sind, mit der in den Randnummern 26 bis 28 aufgeführten Ausnahme betreffend Anträge auf Anerkennung als „*Sur-place*“-Flüchtling, wobei das EuGH-Urteil mit großer Sorgfalt gelesen werden muss, da es sich nicht auf *Sur-Place*-Anträge bezog.

<sup>41</sup> Siehe Fußnote 2 und Abs. 7.

<sup>42</sup> *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 56. Die Aussetzung von Nebendienstleistungen für kurze Zeit würde nicht genügen.

durch andere von Antragstellenden vorgelegte Beweismittel nachgewiesen werden.<sup>43</sup>

- c. „Schutz oder Beistand“ sind alternativ: Antragstellende müssen nicht nachweisen, dass *sowohl* der Schutz *als auch* der Beistand von UNRWA zu Ende ist. Hinsichtlich der Beendigung des Beistands müssten Antragstellende allerdings den Nachweis erbringen, dass der Beistand im Sinne des UNRWA-Mandats weggefallen ist.<sup>44</sup>

**(iii) Gefahren für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Sicherheit oder Freiheit des [der] Antragstellenden oder sonstige schwerwiegende schutzbezogene Gründe**

- d. Palästinensische Flüchtlinge – die von der internationalen Staatengemeinschaft durch verschiedene Resolutionen der UN-Generalversammlung bereits als Flüchtlinge anerkannt wurden – müssen nicht für sich als Einzelperson nachweisen, dass ihre Behandlung Verfolgung im Sinne von Artikel 1 A (2) GFK darstellt oder dass sie die anderen Voraussetzungen für den Flüchtlingsbegriff in diesem Absatz erfüllen, um in den Genuss der Schutzbestimmungen von Artikel 1 D zu kommen.<sup>45</sup> Somit fällt ein palästinensischer Flüchtling, dem Verfolgung im Sinne von Artikel 1 A (2) droht, eindeutig unter den zweiten Satz von Artikel 1 D.
- e. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Bedrohungen, die einen [eine] Palästinenser[in] zwingen können, das UNRWA-Einsatzgebiet zu verlassen, womit für ihn [sie] der Schutz und Beistand wegfällt. Nach Auffassung von UNHCR sind sowohl gegen eine Gruppe als auch gegen eine einzelne Personen gerichtete Bedrohungen als Umstände zu werten, die vom Willen des [der] Betroffenen unabhängig sind. Beispiele von gegen Gruppen gerichteten Bedrohungen wären etwa bewaffnete Konflikte oder sonstige Umstände, die von Gewalt geprägt sind, wie etwa Unruhen und allgemeine Unsicherheit, oder Ereignisse, die eine schwerwiegende Störung der öffentlichen Ordnung zur Folge haben.<sup>46</sup> Individuelle Bedrohungen, die einen Palästinenser [eine Palästinenserin] aus Gründen, die von seinem [ihrem] Willen unabhängig sind, ebenfalls zum Verlassen des UNRWA-

---

<sup>43</sup> Als Vergleich kann die UNCCP herangezogen werden, die es noch immer gibt, die aber der Generalversammlung jedes Jahr berichtet, dass sie außerstande ist, ihr Mandat zu erfüllen. Siehe Fußnote 3.

<sup>44</sup> „Angesichts der langjährigen und fortbestehenden Realität der Finanzierungsdefizite kann es sein, dass UNRWA als Institution zwar weiter existiert, jedoch aufgrund fehlender finanzieller Mittel praktisch nicht in der Lage ist, wirksamen Schutz oder Beistand zu leisten. Prinzipiell ist kein Grund zu sehen, warum dieser Umstand nicht als Einstellung der Aktivitäten nach Artikel 1 D zu werten sein soll, in dem ausdrücklich die Beendigung „aus irgendeinem Grunde“ die Einschlussklausel aktiviert. *AD (Palästina)* (wie Fußnote 2), Rn. 172. Siehe auch *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 63 und 65.

<sup>45</sup> Siehe z. B. Urteil des belgischen *Conseil du Contentieux des Étrangers* (Rat für Ausländerstreitsachen), in dem es heißt, dass für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus keine echte Gefahr für die persönliche Sicherheit gegeben sein muss, sondern dass er aufgrund von Artikel 1 D automatisch gewährt wird, da die Person bereits ein Flüchtling ist und nachgewiesen hat, dass sie nicht mehr den Beistand von UNRWA genießt. *Urteil Nr. 144 563*, Belgien, *Conseil du Contentieux des Étrangers*, 30. April 2015, [http://www.refworld.org/cases,BEL\\_CCE,5963b1794.html](http://www.refworld.org/cases,BEL_CCE,5963b1794.html).

<sup>46</sup> Siehe UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 12: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und Gewalt gemäß Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den regionalen Flüchtlingsdefinitionen*, 2. Dezember 2016, HCR/GIP/16/12, <http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>.

Gebiets zwingen könnten, wären unter anderem sexuelle oder geschlechtsspezifische Gewalt, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Menschenhandel und Ausbeutung, Zwangsrekrutierung, schwere Diskriminierung<sup>47</sup> oder willkürliche Festnahme oder Haft.

- f. Wo eine der oben genannten Bedrohungen von den Behörden ausgeht, ist Schutz nach Artikel 1 D erforderlich. Auch wenn Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure zu bieten, findet Artikel 1 D Satz 2 Anwendung. In diesen Fällen muss eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden, um zu beurteilen, ob Artikel 1 D anwendbar ist.<sup>48</sup>

**(iv) Praktische, rechtliche bzw. sicherheitsbezogene Hindernisse, die Antragstellende veranlassen, den Schutz oder Beistand von UNRWA nicht (erneut) in Anspruch zu nehmen**

- g. Praktische Hindernisse können Umstände sein, die den Zugang zum Einsatzgebiet des Hilfswerks verhindern, zum Beispiel geschlossene Grenzen.
- h. Rechtliche Hindernisse sind zum Beispiel das Fehlen von Ausweispapieren, die für Reise oder Transit oder für (Wieder)einreise und Aufenthalt im entsprechenden UNRWA-Einsatzgebiet benötigt werden. Wenn Behörden sich weigern, die betreffende Person (wieder) einreisen zu lassen oder ihre Reise- oder andere benötigten Dokumente zu erneuern, sind die Voraussetzungen für die Anwendung des zweiten Satzes von Artikel 1 D erfüllt. Antragstellende haben jedoch keinen Anspruch auf Schutz gemäß Artikel 1 D Satz 2 GFK, wenn sie versuchen, ihre (Wieder)einreise und ihren Aufenthalt durch Verweigerung der Zusammenarbeit, zum Beispiel bei der Beschaffung von Dokumenten, zu behindern.<sup>49</sup>
- i. Sicherheitshindernisse, die der (erneuten) Inanspruchnahme entgegenstehen, sind etwa Gefahren während der Reise wie Minenfelder, Kämpfe zwischen Splittergruppen, veränderliche Kriegsfronten oder sonstige Bedrohungen, Gewalttaten oder Ausbeutung, die Antragstellende an einer sicheren Rückkehr hindern. Hier sind aktuelle Informationen erforderlich, um abzuschätzen, inwieweit die realistische Aussicht besteht, Schutz oder Beistand erneut in Anspruch nehmen zu können. Das kann nicht abstrakt beurteilt werden.

---

<sup>47</sup> Darunter ist oft, wenn auch nicht immer, eine systematische bzw. ein Muster von anhaltender Diskriminierung zu verstehen. Siehe UNHCR, *Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, April 2001, <http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>, Rn. 17. Ebenfalls eingeschlossen sind diskriminierende Maßnahmen, die „Konsequenzen mit sich brächten, welche die betroffene Person in hohem Maße benachteiligen würden, z. B. eine ernstliche Einschränkung des Rechts, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, des Rechts auf Religionsausübung oder des Zugangs zu den normalerweise verfügbaren Bildungseinrichtungen“. UNHCR, *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Dezember 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, („UNHCR-Handbuch“) Rn. 54.

<sup>48</sup> Ob UNRWA Dienstleistungen bereitstellt, ist für diese Prüfung nicht relevant. Nichtstaatliche Akteure, einschließlich internationaler Organisationen, haben nicht die Merkmale eines Staates und sind nicht in der Lage, auf dieselbe Weise wie ein Staat Schutz zu bieten und der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.

<sup>49</sup> Laut Artikel 2 GFK hat jeder Flüchtling gegenüber dem Land, in dem er sich befindet, Pflichten, zu denen insbesondere die Verpflichtung gehört, die Gesetze und Rechtsvorschriften sowie die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung getroffenen Maßnahmen zu beachten.

- j. Artikel 1 D betrifft zwar hauptsächlich die Beendigung von Schutz oder Beistand des Hilfswerks, doch wird die Lage in dem Staat, in dessen Hoheitsbereich UNRWA tätig ist, nicht nur relevant, sondern vielleicht sogar ausschlaggebend für die Beurteilung sein, ob Schutz nach der GFK benötigt wird. So wird es zum Beispiel vom Gaststaat oder von den entsprechenden Behörden – und nicht von UNRWA – abhängen, ob ein palästinensischer Flüchtling in sein Hoheitsgebiet (wieder) einreisen und sich dort (erneut) niederlassen darf, oder ob die Person die notwendigen amtlichen Dokumente erhält, die ihr das Aufenthaltsrecht in dem Staat oder Hoheitsgebiet sichern.<sup>50</sup> Die Gefahr für eine[n] Antragstellende[n] kann zum Beispiel direkt von den Behörden ausgehen. Für diese Beurteilungen sind verlässliche Informationen auf dem letzten Stand notwendig, und in unübersichtlichen und unklaren Situation ist besondere Sorgfalt geboten.
- k. Kein Staat kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass ein palästinensischer Flüchtling Zugang zu Schutz oder Beistand von UNRWA in einem Einsatzgebiet haben wird, in dem die Person nie ihren ordentlichen Wohnsitz hatte oder bei dem es sich um ein anderes Einsatzgebiet handelt als jenes, in dem sie früher gewohnt hat. Entscheidungsträger sollten nicht die Rechtmäßigkeit der Rückkehr in Bezug auf ein UNRWA-Einsatzgebiet prüfen, zu dem die Person in keinerlei Beziehung steht. Das würde unzumutbare und unüberwindliche Hindernisse für Antragstellende schaffen und die allgemeine Funktionsweise des auf Staatlichkeit beruhenden Systems der internationalen Beziehungen und der Souveränität der Staaten unberücksichtigt lassen. Außerdem verlangen die allgemeinen Grundsätze des internationalen Flüchtlingsrechts, dass für die Beurteilung, ob der Schutz oder Beistand von UNRWA für eine Person, die früher in einem UNRWA-Gebiet ihren Wohnsitz hatte, weggefallen ist, jenes UNRWA-Einsatzgebiet heranzuziehen ist, in dem der [die] Antragstellende früher seinen [ihren] Wohnsitz hatte.<sup>51</sup> Die Beurteilung sollte sich nicht auf jedes der UNRWA-Einsatzgebiete sondern auf ein einzelnes UNRWA-Einsatzgebiet beziehen.<sup>52</sup>

23. Die oben aufgeführten Umstände müssen nicht in ihrer Gesamtheit zutreffen, so dass je nach Fall einer oder mehrere der erwähnten Umstände vorhanden sein können, damit der [die] Antragstellende vom Geltungsbereich von Artikel 1 D Satz 2 erfasst wird. Die beweiserheblichen Aspekte für die Feststellung, ob die erwähnten Umstände vorliegen, werden in Teil III behandelt.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Zum Beispiel wäre im Fall Westjordanland die Haltung der israelischen Behörden entscheidend. Auch für den Grenzübergang von Ägypten nach Gaza wird vermutlich eine Genehmigung Ägyptens notwendig sein, wobei angemerkt sei, dass diese Grenze manchmal geschlossen ist.

<sup>51</sup> Siehe auch *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 77 „...dass die Flüchtlingseigenschaft des Betroffenen erlischt, wenn er – nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt worden ist – in der Lage ist, in das Einsatzgebiet des UNRWA zurückzukehren, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte“.

<sup>52</sup> Diese Meinung kommt auch in den Formulierungen des EuGH in der *Rechtssache El Kott* zum Ausdruck, in denen immer wieder der Ausdruck „Einsatzgebiet“ in der Einzahl verwendet wird, wenn auf den Umfang der durchzuführenden Prüfung eingegangen wird. *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 49, 50, 55, 58, 61, 62, 63, 64, 65.

<sup>53</sup> Während die Einschlussaspekte von Artikel 1 D Satz 2 zum Tragen kommen, wenn eine Person zum Verlassen des UNRWA-Einsatzgebiets gezwungen war, wo ihre persönliche Sicherheit ernstlich in Gefahr und es UNRWA „unmöglich war, ihr in diesem Gebiet Lebensverhältnisse zu gewährleisten, die mit der dieser Organisation obliegenden Aufgabe im Einklang stehen“, muss die Person nicht beides belegen. In der *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9) akzeptierte der EuGH auf Grundlage des ihm vorliegenden

### ***Persönliche Umstände des [der]Antragstellenden***

24. Die persönlichen Umstände des [der] Antragstellenden sind von Bedeutung für die Feststellung, ob einer der objektiven Gründe vorliegt, der die Anwendung des zweiten Satzes von Artikel 1 D rechtfertigen würde. Jeder Antrag muss für sich inhaltlich geprüft werden, um die dem [der] Antragstellenden eigenen Umstände würdigen zu können.<sup>54</sup> Diese persönlichen Umstände wären zum Beispiel Alter, Geschlecht (biologisch und sozial), sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität, Gesundheit, Behinderung, Personenstand, familiäre Situation und Beziehungen, soziale oder anderweitige Bedürftigkeit, ethnische, kulturelle oder religiöse Überlegungen, politische und soziale Verbindungen und Verträglichkeit, Sprachkenntnisse, zurückliegende schmerzliche Erlebnisse und deren psychische Auswirkungen.

### ***Interne Neuansiedlung***

25. Der Schutz oder Beistand von UNRWA gilt nicht als beendet, wenn für eine Person an einem anderen Ort in demselben Einsatzgebiet des Hilfswerks Schutz oder Beistand durch UNRWA zugänglich und verfügbar ist. Wird zum Beispiel ein Lager durch einen bewaffneten Angriff zerstört und Schutz oder Beistand des Hilfswerks ist an einem anderen Ort dieses Landes oder Gebiets tatsächlich verfügbar und hat die Person Zugang zu diesem Schutz oder Beistand, dann sind die Voraussetzungen von Artikel 1 D ohne zusätzliche Faktoren nicht erfüllt. Es kann dem [der] Antragstellenden jedoch nicht zugemutet werden, sich in einem anderen Land oder Gebiet, zu dem er [sie] keine Verbindung hat, neu anzusiedeln (oder dorthin zurückzukehren).<sup>55</sup>

### ***An Ort und Stelle („sur place“) entstehender Schutzbedarf***

26. Ein *Sur-place*-Anspruch entsteht nach der Ankunft im Asylland, entweder aufgrund von Aktivitäten des [der] Antragstellenden im Asylland oder infolge von Ereignissen, die im Herkunftsland des [der] Antragstellenden eingetreten sind oder stattfinden, nachdem er [sie] sein [ihr] Herkunftsland verlassen hat.<sup>56</sup> Die Anerkennung palästinensischer Flüchtlinge als *Sur-place*-Flüchtlinge nach Artikel 1 D steht im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des auf Artikel 1 GFK anwendbaren internationalen Flüchtlingsrechts, die *Sur-place*-Anträge mit dem Argument anerkennen, dass Änderungen im Herkunftsland, während sich der [die] Betreffende im Ausland aufhält, ihn [sie] zum Flüchtling machen können.<sup>57</sup> Sollte zum Beispiel das Mandat oder die Tätigkeit von UNRWA, wie in Randnummer 22 beschrieben, enden, während sich die Person außerhalb des UNRWA-Einsatzgebiets aufhält, hätte sie Anspruch auf die Schutzbestimmungen von Artikel 1 D GFK.

---

Sachverhalts, dass solche Umstände unter den zweiten Satz von Artikel 1 D fallen (Rn. 65). Der EuGH führte jedoch keine anderen Umstände an, unter denen dieser Schutz oder Beistand als beendet anzusehen wäre, da dies vom jeweiligen Fall abhinge. Eine Interpretation, die beides verlange, würde zu widersinnigen Ergebnissen führen. Wäre zum Beispiel die persönliche Sicherheit eines [einer] Antragstellenden ernstlich bedroht, würde der Beistand von UNRWA in Form von Geldleistungen oder Lebensmittelrationen nichts daran ändern, dass der [die] Betreffende Schutz braucht.

<sup>54</sup> Eine Ausnahme wären Umstände, in denen UNRWA als Institution seine Tätigkeit eingestellt hätte (siehe Randnummer 22 (i)).

<sup>55</sup> UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 4: „Interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“ im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 23. Juli 2003, HCR/GIP/03/04, <http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>.

<sup>56</sup> UNHCR-Handbuch (wie Fußnote 47), Absätze 94 bis 96.

<sup>57</sup> *Ebd.* Es gibt keinen Grund, palästinensische Antragstellende nach Artikel 1 D anders zu behandeln.

27. „Aus irgendeinem Grunde weggefallen“ schließt zwar in der Regel rein persönliches Belieben für die Weigerung, den Schutz oder Beistand von UNRWA (erneut) in Anspruch zu nehmen (wie in Randnummer 19 ausgeführt), nicht ein,<sup>58</sup> doch ist es unerheblich, ob der [die] Antragstellende in erster Linie auf freiwilliger Basis ein UNRWA-Einsatzgebiet verlassen hat (zum Beispiel zum Studium oder für Arbeitszwecke). Sie haben trotzdem Anspruch auf die Schutzmechanismen der GFK nach Artikel 1 D, wenn sie dessen Voraussetzungen erfüllen.<sup>59</sup> Hier bedarf es in jedem Fall einer sorgfältigen Prüfung der Umstände.

28. Eine Person kann in einem Land, in dem sie Asyl beantragt, aufgrund ihrer eigenen Handlungen, etwa indem sie mit bereits anerkannten Flüchtlingen verkehrt oder im Land ihres Wohnsitzes ihre politische Einstellung zum Ausdruck bringt, zum „*Sur-place*“-Flüchtling werden.<sup>60</sup> Von politisch aktiven palästinensischen Flüchtlingen, die aufgrund ihrer Überzeugungen oder Handlungen die Aufmerksamkeit auf sich ziehen können, damit sogar ein großes politisches Risiko für sich selbst oder ihre Familien auf sich nehmen, kann nicht verlangt werden, dass sie, als Voraussetzung für die Gewährung von Schutz nach Artikel 1 D, diese Handlungen unterlassen; das würde dem Ziel und Zweck der GFK insgesamt zuwiderlaufen.<sup>61</sup>

## **F. Automatischer oder „*Ipsa-facto*“-Anspruch auf die Schutzbestimmungen der GFK**

29. Wurde festgestellt, dass der Schutz oder Beistand von UNRWA aus einem der in Randnummer 22 genannten Gründe weggefallen ist, fällt der palästinensische Flüchtling automatisch (oder „*ipso facto*“) Anspruch unter die Bestimmungen der GFK,<sup>62</sup> sofern nicht die Artikel 1 C, 1 E oder 1 F der Konvention zur Anwendung kommen [siehe die Abschnitte G, H und I].<sup>63</sup> Der Begriff „*ipso facto*“ wäre völlig überflüssig, wenn die Bestimmung nichts anderes besagen würde, als dass ein palästinensischer Flüchtling internationalen Schutz in Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln und auf dieselbe Weise wie alle Asylsuchenden unter Berufung auf Artikel 1 A (2) GFK beantragen könnte.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Diese Auslegung entspricht weitgehend der Staatenpraxis, die eine automatische Anspruchsberechtigung auf Schutz nach Artikel 1 D lediglich aus dem Grund, dass sich die betreffende Person außerhalb eines UNRWA-Einsatzgebiets aufhält, nicht generell akzeptiert.

<sup>59</sup> *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 59.

<sup>60</sup> UNHCR-Handbuch (wie Fußnote 47), Abs. 96.

<sup>61</sup> Analog zum allgemeinen Standpunkt, dass von einer Person nicht verlangt werden kann, ein geschütztes Merkmal zu verheimlichen oder vertraulich zu behandeln, siehe: *X, Y, Z v. Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 - C-201/12, Europäische Union, EuGH, 7. November 2013, <http://www.refworld.org/docid/527b94b14.html>; UNHCR-Erklärung in *X, Y and Z*, 28. September 2012, <http://www.refworld.org/docid/5065c0bd2.html>; *Bundesrepublik Deutschland gegen Y und Z*, Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 5. September 2012 <http://www.refworld.org/pdfid/505ace862.pdf>; *RT (Simbabwe) and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, Vereinigtes Königreich: Oberster Gerichtshof, 25. Juli 2012, <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>.

<sup>62</sup> Siehe UNHCR, *Schriftliche Intervention vor dem Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache El Kott*, 27. Oktober 2011, Rn. 4.3, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4eea95d92.html>, und UNHCR, *Mündliche Intervention vor dem Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache El Kott und andere gegen Ungarn*, 15. Mai 2012, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>, Rn. 10, 12-14. („*Mündliche Intervention von UNHCR in der Rechtssache El Kott*“). Das Gericht schloss sich in der *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9) dem von UNHCR vertretenen Standpunkt an, Rn. 80-81.

<sup>63</sup> „Es besteht kein Zweifel, dass die im vorliegenden Absatz angesprochene Gruppe von Flüchtlingen den Ausschlussklauseln in Buchstabe E und F sowie den in Artikel 1 C der Flüchtlingskonvention aufgelisteten Beendigungsklauseln unterliegt.“ Grahl-Madsen (wie Fußnote 5), 142.

<sup>64</sup> *Mündliche Intervention von UNHCR in der Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 62), Rn. 13. Obwohl diese Bestimmung gemeinhin so ausgelegt wird, dass sie die Person nur zu einer Prüfung nach Artikel 1 A (2) berechtigt und dass die Person auch dann noch die Voraussetzung der begründeten Furcht erfüllen muss,

30. Der Ausdruck „so fallen diese Personen *ipso facto* unter die Bestimmungen dieses Abkommens“ im zweiten Satz von Artikel 1 D nimmt Bezug auf die materiellen Rechte in den Absätzen 2 bis 34 GFK, die mit der Flüchtlingseigenschaft, wie sie in Artikel 1 GFK definiert ist, einhergehen. Die Bedeutung des Begriffs „fällt unter die Bestimmungen“ (in der englischen Originalfassung „*entitled to the benefits*“) kann sich nicht allein auf den Zugang zum Asylverfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft beschränken, da Artikel 1 an sich keine „benefits“ (Vergünstigungen) enthält – er definiert lediglich, *wer* zum Zugang zu diesen Vergünstigungen berechtigt ist und *wer nicht*.<sup>65</sup> Diese Interpretation wird auch von der gleichermaßen verbindlichen französischen Fassung von Artikel 1 D unterstützt, in der sich folgende Formulierung findet: „*bénéficieront de plein droit du régime de cette convention.*“ Sie kommen kraft Gesetzes und „von Rechts wegen“ in den Genuss, sobald sie die Kriterien von Artikel 1 D erfüllen.<sup>66</sup>

31. Unter die Schutzbestimmung von Artikel 1 D fallende palästinensische Flüchtlinge haben Anspruch auf dieselben Rechte, Leistungen und Behandlungsstandards wie andere Flüchtlinge, die unter die Artikel 1 A (1) oder 1 A (2) fallen, es gelten also für Flüchtlinge nach Artikel 1 D keine besseren Behandlungsstandards als für andere Flüchtlinge. Sie alle kommen in den Genuss der in den Artikeln 2 bis 34 der Flüchtlingskonvention vorgesehenen Vergünstigungen.<sup>67</sup>

## G. Die Anwendbarkeit von Artikel 1 C

32. Die Anwendbarkeit der Genfer Flüchtlingskonvention endet unter bestimmten Bedingungen, die in Artikel 1 C klar definiert sind.<sup>68</sup> Artikel 1 C findet grundsätzlich auf palästinensische Flüchtlinge Anwendung, die auf individueller Basis unter die GFK fallen. Bei wörtlicher Auslegung von Artikel 1 C, der ausdrücklich nur auf Flüchtlinge nach „Artikel 1 A“ GFK Bezug nimmt, dürfte er eigentlich auf palästinensische Flüchtlinge nach Artikel 1 D GFK nicht anwendbar sein, doch entspricht eine solche Interpretation nicht mehr den heutigen Gegebenheiten, dass manche palästinensischen Flüchtlinge die Staatsangehörigkeit und den Schutz anderer Länder erhalten haben,<sup>69</sup> sodass sie den Schutz der GFK nicht länger benötigen.

---

„ist dies nicht die richtige Interpretation von Art. 1 D, wenn man ihn im Lichte seiner Geschichte und seines Schutzzwecks betrachtet. Der Begriff ‚*ipso facto*‘ bedeutet nichts anderes, als dass zur Beurteilung der Situation keine anderen Kriterien herangezogen werden müssen, – sie sind allein durch diese Vorbedingung *De-jure*-Flüchtlinge nach der GFK und sollten daher Anspruch auf den Flüchtlingsstatus in jedem Vertragsstaat der Konvention haben.“ Mutaz M. Qafisheh and Valentina Azarov, ‘*Article 1D*’, in A. Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (Oxford University Press, 2011), 537-569, Seite 567.

<sup>65</sup> *Ebd.* *Mündliche Intervention von UNHCR in der Rechtssache El Kott*. Diese Auffassung wird durch die Verwendung des Begriffs „benefits“ an anderen Textstellen der Flüchtlingskonvention unterstützt, zum Beispiel in den Artikeln 5 und 7, in einem Kontext, in dem nur die von der Flüchtlingskonvention verliehenen materiellen Rechte gemeint sein können. Der Begriff „benefits“ kann sich auch nicht nur auf *Non-Refoulement* beziehen.

<sup>66</sup> *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9), Rn. 70-71. Siehe auch *AD (Palästina)* (wie Fußnote 2), Rn. 192.

<sup>67</sup> Siehe *Mündliche Intervention von UNHCR in der Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 62), Rn. 16. Das Argument der Diskriminierung wurde vom EuGH in der *Rechtssache El Kott* (wie Fußnote 9) entschieden zurückgewiesen, Rn. 78.

<sup>68</sup> UNHCR, „*Die Beendigungsklauseln: Richtlinien für ihre Anwendung*“, 26. April 1999, <http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>, und UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 3: 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), 10. Februar 2003, HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>.

<sup>69</sup> „Sehr viele palästinensische Flüchtlinge in Jordanien haben die jordanische Staatsbürgerschaft gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 4. Februar 1954 erworben. Auch einige

Die Bestimmungen von Artikel 1 C können angesichts der inzwischen vergangenen Zeit, der geänderten Umstände, der Praxis der Staaten und der Tatsache, dass sich viele Palästinenser in anderen Staaten niedergelassen und oft eine neue Staatsbürgerschaft angenommen haben, ungeachtet der besonderen Situation der unter Artikel 1 D fallenden palästinensischen Flüchtlinge auf diese angewendet werden. Diese Interpretation der GFK lässt die Bedeutung von „das palästinensische Volk“ sowie die Bedeutung der in verschiedenen Resolutionen der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrats verwendeten Begriffe „Flüchtlinge“ und „Vertriebene“ notwendigerweise unberührt.

33. Trotz des Beschlusses der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 2012,<sup>70</sup> Palästina in den Vereinten Nationen den Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft zu gewähren, sollte Artikel 1 D auch weiterhin wie in den vorliegenden Richtlinien beschrieben interpretiert und angewendet werden, bis die Situation der Palästinenser durch entsprechende Generalversammlungsresolutionen endgültig geklärt ist. Es ist verfrüht, sich über die Beendigung der Anwendbarkeit der GFK auf palästinensische Flüchtlinge Gedanken zu machen, nur weil Palästina der Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft gewährt wurde.

## H. Die Anwendbarkeit von Artikel 1 E

34. Die Tatsache, dass palästinensische Flüchtlinge in Ländern leben, in denen sie die Rechte und Pflichten wahrnehmen, die in der Regel mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit verbunden sind, könnte Artikel 1 E<sup>71</sup> auf ihren Fall anwendbar machen. Auch bei Kindern und anderen Nachkommen von palästinensischen Flüchtlingen, die gegebenenfalls dieselben Rechte und Pflichten wie Staatsangehörige eines anderen Landes haben, wäre die Anwendung von Artikel 1 E GFK zu prüfen.<sup>72</sup>

35. Historisch haben die Vertragsstaaten der Liga der Arabischen Staaten im *Protokoll zur Behandlung der Palästinenser in Arabischen Staaten (Casablanca-Protokoll)*<sup>73</sup> zugesagt, palästinensischen Flüchtlingen eine Reihe von Rechten einzuräumen, wie sie ihre Staatsbürger genießen, doch viele davon werden in der Praxis nicht umgesetzt. Deshalb wäre vor Anwendung von Artikel 1 E auf Grundlage des Casablanca-Protokolls die Lage vor Ort sorgfältig zu prüfen.

---

palästinensische Flüchtlinge im Irak, in Kuwait, im Libanon, in Saudi-Arabien und in anderen Ländern der Region haben die Staatsangehörigkeit ihres Aufnahmelandes angenommen. Durch den Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit gelten diese Personen nicht mehr als Flüchtlinge für die Zwecke der Genfer Flüchtlingskonvention.“ [abhängig davon, ob die einschlägigen Kriterien von Artikel 1 C Abs. 3 erfüllt sind]. Takkenberg (wie Fußnote 5), 127 (footnotes omitted).

<sup>70</sup> Resolution 67/19 der UN-Generalversammlung, *Der Status Palästinas in den Vereinten Nationen*, 29. November 2012, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/19](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19).

<sup>71</sup> „Dieses Abkommen findet keine Anwendung auf eine Person, die von den zuständigen Behörden des Landes, in dem sie ihren Aufenthalt genommen hat, als eine Person anerkannt wird, welche die Rechte und Pflichten hat, die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Landes verknüpft sind.“ Artikel 1 E GFK (wie Fußnote 1).

<sup>72</sup> Siehe UNHCR, *Note zur Auslegung von Artikel 1 E des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, März 2009, <http://www.refwo.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

<sup>73</sup> Liga der Arabischen Staaten, *Protokoll zur Behandlung der Palästinenser in Arabischen Staaten (Casablanca-Protokoll)*, 11. September 1965, <http://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>. Laut dem Casablanca-Protokoll haben Palästinenser dasselbe Recht auf Beschäftigung wie Staatsbürger, das Recht auf Reisedokumente, das Aufenthaltsrecht und das Recht, das Gastland zu verlassen und in dieses zurückzukehren. Es wird allerdings nicht systematisch umgesetzt und wurde 1991 durch Resolution 5093 aufgeweicht, die den Staaten das Recht einräumt, das Protokoll „im Einklang mit den in jedem Staat geltenden Regeln und Gesetzen“ umzusetzen. Siehe auch Goddard (wie Fußnote 29), 507.

## **I. Die Anwendbarkeit von Artikel 1 F**

36. Personen, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie Taten begangen haben, die in den Geltungsbereich von Artikel 1 F GFK<sup>74</sup> fallen, haben keinen Anspruch auf internationalen Flüchtlingsschutz.<sup>75</sup>

## **III. VERFAHRENS- UND BEWEISTECHNISCHE FRAGEN**

### **A. Beurteilung des Einzelfalls**

37. Artikel 1 D erkennt zwar eine eigene Gruppe von Flüchtlingen an, die den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme von UNHCR genießen, doch wird die Anwendbarkeit von Artikel 1 D im Normalfall auf individueller Basis erfolgen.<sup>76</sup>

### **B. Zeitpunkt der Beurteilung**

38. Zu beurteilen ist, ob zum Zeitpunkt der Prüfung des individuellen Antrags der Schutz oder Beistand von UNRWA weggefallen ist und der [die] Antragstellende somit nicht in der Lage oder nicht bereit ist, diesen Schutz oder Beistand aus einem objektiven Grund, der von seinem [ihrem] Willen unabhängig ist, (erneut) in Anspruch zu nehmen.

### **C. Beweislast und Beweisstandard**

39. Bei Anträgen auf Zuerkennung des Flüchtlings- oder eines anderen Schutzstatus, auch jenen nach Artikel 1 D, liegt die Beweislast in der Regel bei den Antragstellenden, die den Antrag und ihre Aussagen soweit wie möglich anhand stichhaltiger Beweise untermauern sollen. Antragstellende müssen die für ihren Antrag maßgeblichen Fakten wahrheitsgetreu schildern, soweit ihnen diese zur Kenntnis gelangt sind und Informationen vorliegen, die ihnen bekannt sind und deren Weitergabe an den [die] Entscheidungsträger[in] ihnen durchaus zugemutet werden kann. Ein[e] Entscheidungsträger[in] ist mitverantwortlich für die Erhebung der für die Prüfung relevanten Fakten.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Artikel 1 F besagt, dass die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention „keine Anwendung auf Personen finden, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass a) sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen; b) sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden; c) sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“

<sup>75</sup> UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 5: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1 F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 4. September 2003, HCR/GIP/03/05, <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. Siehe auch *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4. September 2003, <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>.

<sup>76</sup> Unter bestimmten Umständen kann ein gruppenbasierter Ansatz wie die Prima-Facie-Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft angebracht sein; siehe dazu UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 11: Prima-facie-Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft („Prima-Facie-Richtlinien“)*, 24. Juni 2015, HCR/GIP/15/11, <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

<sup>77</sup> UNHCR-Handbuch (wie Fußnote 47), Absätze 196-205; UNHCR, *Note on the Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16. Dezember 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>.

40. Artikel 1 D verlangt die Prüfung, ob (i) der [die] Antragstellende zu jener Gruppe von palästinensischen Flüchtlingen gehört, die Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten oder Anspruch darauf haben, und (ii) der Schutz oder Beistand von UNRWA aus irgendeinem Grund weggefallen ist. Das sind Tatsachenfragen. Der [Die] Entscheidungsträger[in] hat die Pflicht, diesen Fragen auf den Grund zu gehen und dabei alle verfügbaren Beweise zu berücksichtigen.

41. Bei der Würdigung des Falles ist zu ermitteln, ob die antragstellende Person zum Zeitpunkt der Prüfung ihres Antrags nicht in der Lage oder nicht willens ist, den Schutz oder Beistand von UNRWA aus einem von ihrem Willen unabhängigen Grund (erneut) in Anspruch zu nehmen. Zu untersuchen sind ferner die Gegebenheiten in dem Staat oder der Behörde sowie die persönlichen Umstände der Person (siehe Randnummern 22 (j) und 25).<sup>78</sup> Die Beweislast liegt bei den mit der Entscheidung befassten Behörden, wenn diese geltend machen, dass der [die] Antragstellende an einen anderen Wohnort innerhalb desselben Einsatzgebiets von UNRWA übersiedeln oder, wenn nicht andere Faktoren vorliegen, in Sicherheit und ausgestattet mit den entsprechenden rechtlichen Dokumenten gemäß Randnummer 22 (iv) einreisen könnte.

### ***UNRWA-Registrierung***

42. Die UNRWA-Registrierung oder der Besitz von UNRWA-Dokumenten wäre ein stichhaltiger, wenn auch nicht notwendiger Beweis für das Vorliegen der Berechtigungs-voraussetzungen von Artikel 1 D Satz 1<sup>79</sup>. Ohne derartige Dokumente oder andere beweiskräftige Unterlagen können sich die Entscheidungsorgane auf anderes Beweismaterial stützen, zum Beispiel auf die eigenen Aussagen des [der] Antragstellenden, auf eidesstattliche Erklärungen anderer Personen oder die Vorlage anderer relevanter Belege.<sup>80</sup> Der Nachweis einer Registrierung bei UNRWA sollte jedoch nicht als notwendige Voraussetzung für die Anerkennung angesehen werden.<sup>81</sup> „Vertriebene“, zum Beispiel, werden nicht im Registrierungssystem von UNRWA „registriert“, doch führt das Hilfswerk entsprechende Aufzeichnungen über solche Personen.<sup>82</sup> Schließlich kann eine Person, die keinen Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten hat, obwohl sie darauf Anspruch hätte, logischerweise nicht registriert sein und auch keinen Beweis dafür haben. Trotzdem kann auf sie Artikel 1 D anwendbar sein.

---

<sup>78</sup> Die Möglichkeit für palästinensische Flüchtlinge, sich von einem Einsatzgebiet in ein anderes zu begeben, hängt davon ab, ob die Regierung des Zielgebiets den Rechtsstatus der Person anerkennt oder ihr einen solchen einräumt, sowie von den persönlichen Umständen des palästinensischen Flüchtlings. Dasselbe gilt für eine Person, die noch nie ihren Wohnsitz in einem Einsatzgebiet des Hilfswerks hatte.

<sup>79</sup> UNRWA, *CERI*, 2009 (wie Fußnote 21), Abschnitt III.A.1, Seite 3. Der EuGH hielt fest, dass „die Registrierung bei der UNRWA [zwar] ein ausreichender Nachweis der tatsächlichen Inanspruchnahme ihrer Hilfe [ist], doch ist in Randnr. 45 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden, dass diese Hilfe auch bei fehlender Registrierung geleistet werden kann; in diesem Fall muss es dem Betroffenen möglich sein, den Nachweis auf andere Weise zu erbringen.“ *Rechtssache Bolbol* (wie Fußnote 2), Rn. 46 und 52.

<sup>80</sup> Besondere Berücksichtigung müssten Nachkommen palästinensischer Flüchtlingsfrauen finden, deren Ehemänner keine bei UNRWA registrierten palästinensischen Flüchtlinge sind, da sie die laut CERi dafür geltenden Voraussetzungen nicht erfüllen; sie können sich jedoch auf andere Weise für den Bezug von Leistungen eintragen lassen. Siehe Fußnote 21.

<sup>81</sup> „Die Registrierung bei UNRWA ist von deklarativen Charakter: Sie bestätigt das Faktum, dass eine Person unter das UNRWA-Mandat fällt, aber begründet es nicht.“ Takkenberg (wie Fußnote 5), 100.

<sup>82</sup> UNRWA, *CERI*, 2009 (wie Fußnote 21), Abschnitt III.B – „Personen, die zum Bezug von Leistungen berechtigt sind, ohne im UNRWA-Registrierungssystem registriert zu sein,“ Seite 6.

### ***Beweis für objektive Gründe, aus denen Antragstellende in den Geltungsbereich des zweiten Satzes von Artikel 1 D fallen***

43. Der Nachweis für den „Einschluss“-Teil der Beurteilung kann aus den verschiedensten Quellen stammen. Antragstellende können in ihren eigenen Aussagen Anhaltspunkte dafür liefern. Eine Erklärung des Hilfswerks, dass es in einem bestimmten Einsatzgebiet seine Aktivitäten eingestellt hat, wäre ein klarer Beweis, dass dies der Fall ist. Auch aus anderen Quellen könnte es überzeugende Beweise geben, dass UNRWA seine Tätigkeit beendet hat. Wichtig ist jedoch, dass von dem [der] Antragstellenden nicht verlangt wird, eine derartige Erklärung gegebenenfalls selbst vorzulegen oder darauf hinzuweisen.<sup>83</sup> Würde eine solche Voraussetzung zur Bedingung gemacht, wäre das eine unangemessene Belastung für UNRWA, der das Hilfswerk nicht in jedem Fall entsprechen könnte, zum Beispiel aus Gründen der Ressourcen, der Logistik oder der Vertraulichkeit.<sup>84</sup> Schließlich sollte von dem [der] Antragstellenden nicht verlangt werden, sich direkt an UNRWA zu wenden, da damit praktische Schwierigkeiten verbunden wären.<sup>85</sup> Es könnte auch Umstände geben, die für den [die] betroffene[n] Antragstellende[n] von Bedeutung sind, von denen das Hilfswerk aber keine Kenntnis hat, weshalb es keine relevanten Informationen dazu geben kann.

### **D. Individuelle Verfahren**

44. Faire und effiziente Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK müssen Anträgen zu Artikel 1 D besondere Aufmerksamkeit schenken und Fragen, die Palästinenser betreffen, klar herausarbeiten.

45. Asylsuchenden Antragstellenden muss ausreichend Zeit gegeben werden, um ihre Rechte wahrzunehmen, unter anderem das Recht, in einer ihnen verständlichen Sprache über das zu befolgende Verfahren, über ihre Rechte und Pflichten in dem Verfahren, die möglichen Konsequenzen der Nichtbefolgung ihrer Verpflichtungen und mangelnder Zusammenarbeit mit den Behörden, das Recht auf die Dienste eines Dolmetschers [einer Dolmetscherin] und das Recht, in wirksamer Weise einen Rechtsberater [eine Rechtsberaterin] oder sonstigen Berater zu konsultieren, informiert zu werden. Der Zugang zu Rechtsberatung ist von größter Wichtigkeit für ein faires Asylverfahren und oft eine Grundvoraussetzung für die Gewährleistung des effektiven Zugangs zu Rechtsbehelfen.<sup>86</sup>

46. Für Palästinenser, die nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich von Artikel 1 D fallen, würde eine Beurteilung nach Artikel 1 A (2) folgen.

47. Auch wenn der Anspruch auf Schutz nach Artikel 1 D normalerweise im Zuge eines individuellen Verfahrens ermittelt wird, kann es Situationen geben, in denen eine Gruppe palästinensischer Flüchtlinge auf Prima-facie-Basis anerkannt wird. Wenn zum Beispiel das

---

<sup>83</sup> Ob der Schutz oder Beistand beendet wurde, ist eine Tatsache, die auf normalem Weg bewiesen werden kann.

<sup>84</sup> Hier sei analog auf die Stellungnahme von UNHCR zur Mandatsanerkennung verwiesen, siehe Vorlage in *I. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener*, 27. Oktober 2013, Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs, UKSC2012/0157, <http://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>.

<sup>85</sup> UNRWA kann allerdings um Überprüfung ersucht werden, ob eine Person ein „registrierter Palästina-flüchtling“ oder als zum Bezug von UNRWA-Leistungen Berechtigter eingetragen ist.

<sup>86</sup> UNHCR, *Öffentliche Erklärung in der beim EuGH anhängigen Rechtssache Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 21. Mai 2010, <http://www.refworld.org/docid/4bf67fa12.html>, Rn. 12-16.

Mandat des Hilfswerks in einem der UNRWA-Einsatzgebiete beendet wird oder aus einem von ihm nicht zu beeinflussenden Grund zu Ende geht, etwa durch einen internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt, wäre davon auszugehen, dass sie – als Gruppe – keinen Schutz oder Beistand von UNRWA erhalten.<sup>87</sup>

48. Beantragt eine Person die Anerkennung sowohl als Flüchtling als auch als Staatenlose[r], letzteres gemäß dem *Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen*, ist es wichtig, dass jeder der beiden Anträge geprüft wird und beide Arten von Rechtsstellung ausdrücklich anerkannt werden.<sup>88</sup>

49. Im Idealfall wird von staatlicher Seite dafür gesorgt, dass palästinensische Flüchtlinge, die gemäß Artikel 1 D anerkannt wurden, ordnungsgemäß in nationale Asylstatistiken aufgenommen und separat registriert werden.

## **E. Regionale Flüchtlingsinstrumente**

50. Palästinensische Flüchtlinge sind, wie alle anderen Asylsuchenden, berechtigt, einen Antrag auf Flüchtlingsstatus nach jedem anwendbaren regionalen Flüchtlingsinstrument zu stellen, wenn sie sich in Ländern befinden, in denen diese Geltung haben.<sup>89</sup>

## **F. Flüchtlingsstatus und subsidiärer oder komplementärer Schutz**

51. Palästinenser, von denen festgestellt wurde, dass sie nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 1 D fallen, können ihren Antrag auf Schutz nach Artikel 1 A (2) prüfen lassen. Sollte keine der beiden Bestimmungen auf sie anwendbar sein, haben sie, wie alle anderen Asylsuchenden, Anspruch auf nationale oder regionale Formen von subsidiärem oder komplementärem Schutz sowie auf Gewährung von Schutz gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen.

---

<sup>87</sup> UNHCR, *Prima-facie-Richtlinien* (wie Fußnote 76).

<sup>88</sup> UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30. Juni 2014, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, Abs. 78.

<sup>89</sup> Siehe Organisation der Afrikanischen Einheit, *Konvention zur Regelung spezifischer Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika*, 10. September 1969, 1001 UNTS 45, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html>; *Flüchtlingsdeklaration von Cartagena, Kolloquium über den internationalen Flüchtlingsschutz in Mittelamerika, Mexiko und Panama*, 22. November 1984, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>.