
Zur europarechtlichen Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel der Genfer Flüchtlingskonvention – Der Fall Salahadin Abdulla u.a. gegen Bundesrepublik Deutschland

Sergo Mananashvili*

Inhalt

I.	Einleitung	284
II.	Sachverhalt des Ausgangsverfahrens	285
III.	Jeweilige Positionen der im Vorabentscheidungsverfahren involvierten Akteure zu den konkreten Vorlagefragen	286
1.	Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission	287
2.	Standpunkt des UNHCR	288
3.	Schlussanträge des Generalanwalts	290
4.	Urteil der Großen Kammer des EuGH	292
5.	Urteile des Bundesverwaltungsgerichts	293
6.	Zusammenfassung	294
IV.	Die Relevanz der Genfer Flüchtlingskonvention für die EU-Asylrechtsharmonisierung	294
V.	Die Rolle des EuGH in der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention	296
VI.	Regeln zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention	298
1.	Generalregel der Auslegung	298
2.	Relevanz der Vorarbeiten für die Auslegung	300
VII.	Die eingesetzte Auslegungsmethodik	301
1.	Generalanwalt	301
2.	Große Kammer des EuGH	302
3.	UNHCR	302
a)	Auslegungswert nachträglicher rechtlicher Entwicklungen	303

* Dr. iur. Sergo Mananashvili, LL.M. (Saarbrücken) ist derzeit als Gastwissenschaftler und Mitglied des Instituts Pierre Pescatore (IPP), Droits, Libertés, Europe et Globalisation an der Universität La Rochelle tätig.

b) Spätere Praxis	305
c) Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees und das UNHCR-Handbuch	307
d) Ziel und Zweck	308
VIII. Korrektere Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel	312
1. „Umstände“	312
2. „Schutz des Landes“	315
IX. Fazit	320

I. Einleitung

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in fünf separaten Urteilen am 24. Februar 2011 über die Anwendung der sogenannten „Wegfall der Umstände“-Klausel im Verhältnis zu sechs irakischen Staatsbürgern befunden.¹ Selbst wenn der eigentliche Gegenstand dieser Urteile – der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung aufgrund geänderter Verhältnisse im Herkunftsland – keine Rarität in der Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte darstellt, ergibt sich ihre besondere Bedeutung daraus, dass sie jene Auslegungsgrundsätze umsetzen, die der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in seinem ersten Vorabentscheidungsurteil zum EU-Flüchtlingsrecht entwickelt hat. Eben diese Vorabentscheidung in der Rechtssache *Salahadin Abdulla u.a. gegen Bundesrepublik Deutschland*² wird im vorliegenden Beitrag einer kritischen Überprüfung unterzogen. Dabei ist bereits vorab festzustellen, dass sich der EuGH die ihm mit diesem Fall zum ersten Mal gebotene Gelegenheit, im Rahmen seiner Kompetenz die betreffenden Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³ auszulegen, hat entgehen lassen.

Im Folgenden wird im Anschluss an die Darlegung des relevanten Hintergrunds die Frage erläutert, wie die methodologischen Fehler bei der Auslegung des völker- und europarechtlichen Flüchtlingsrechts, insbesondere die Abweichung von den völkerrechtlichen Vertragsauslegungsregeln, was auf der Seite des EuGH vor allem der Geringschätzung der Relevanz der Genfer Flüchtlingskonvention für das EU-Asylrecht zuzuschreiben ist, die beteiligten Parteien zu unterschiedlichen, oft irreführenden Schlussfolgerungen geleitet haben.

¹ Siehe die Pressemitteilung Nr. 12/2011 des BVerwG v. 24.2.2011.

² EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010.

³ Der Begriff „Genfer Flüchtlingskonvention“, kurz „GFK“, wird nachfolgend für die Bezeichnung des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951 (BGBl. 1953 II, 560) in seiner durch das New Yorker Protokoll v. 31.1.1967 (BGBl. 1969 II, 1294) geänderten Fassung verwendet.

II. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

Das hierfür einschlägige Vorabentscheidungsverfahren wurde vom Bundesverwaltungsgericht durch seinen Beschluss vom 7. Februar 2008⁴ initiiert, worin der EuGH im Wesentlichen um die Auslegung des Art. 11 Abs. 1 lit. e) der sogenannten Qualifikationsrichtlinie (QRL)⁵ ersucht worden war. Laut der genannten Vorschrift, die ihrerseits Art. 1C(5) GFK nachbildet, ist ein Drittstaatsangehöriger nicht mehr Flüchtling, wenn er nach Wegfall der Umstände, aufgrund derer er als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

Das Ausgangsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht⁶ bezog sich auf die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft irakischer Staatsangehöriger, deren individuelle Lage und persönliche Umstände, einschließlich ihres ethnischen oder religiösen Hintergrunds, sich zwar voneinander unterschieden, die aber zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung als Flüchtlinge eines gemeinsam hatten: die von ihnen gefürchtete Verfolgung unter dem Regime *Saddam Husseins* knüpfte an einen identischen Grund, nämlich an ihre tatsächliche oder ihnen zugeschriebene „politische Überzeugung“, an. Der Widerruf der ihnen in den Jahren 2001 bis 2002 zuerkannten Flüchtlingseigenschaft stützte sich auf das Argument, dass das Regime *Saddam Husseins*, von welchem die Gefahr der Verfolgung ausging, seine Herrschaft über den Irak verloren hat. Folglich hätten sie keine Verfolgung mehr durch dieses Regime zu befürchten. Die Relevanz der im Irak herrschenden instabilen Lage für das Fortbestehen der Flüchtlingseigenschaft der Betroffenen wurde mit der Begründung verneint, dass im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allgemeine Gefahren, die in einem konkreten Fall an keine „asylreheblichen Merkmale“ (d.h. keine in der Flüchtlingsdefinition der

4 BVerwG, Beschluss v. 7.2.2008, Az. 10 C 33.07.

5 RL 2004/83/EG des Rates v. 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 v. 30.9.2004, S. 12.

6 Ursprünglich ging es um fünf separate Rechtssachen – Rs. C-175/08, *Aydin Salabadin Abdulla*; Rs. C-176/08, *Kamil Hasan*; Rs. C-177/08, *Khoshnaw Abdulla*; Rs. C-178/08, *Abmed Adem und Hamrin Mosa Rashid*; C-179/08, *Dler Jamal* – gegen die Bundesrepublik Deutschland, die aufgrund der Tatsache, dass sie aufgrund ihres Gegenstands miteinander in Zusammenhang standen, gemäß Art. 43 der EuGH-Verfahrensordnung und kraft des Beschlusses des Präsidenten des Gerichtshofes v. 25.6.2008 zu einem gemeinsamen schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden wurden. Nachdem die Parteien des Ausgangsverfahrens in der Rs. C-177/08 den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, wurde vom Präsidenten des Gerichtshofes am 4.8.2008 die Verbindung dieser Rechtssache mit den anderen aufgehoben bzw. die Streichung der Ersteren im Register des Gerichtshofs angeordnet.

Genfer Flüchtlingskonvention aufgezählten diskriminierenden Gründe) anknüpfen, nicht unter den Schutzbereich der Flüchtlingskonvention fallen.⁷

III. Jeweilige Positionen der im Vorabentscheidungsverfahren involvierten Akteure zu den konkreten Vorlagefragen

Wenn auch das Bundesverwaltungsgericht dem EuGH drei generelle und insgesamt sechs konkrete Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hatte,⁸ drehte sich der gesamte Fall für die Beteiligten im Großen und Ganzen um die Frage, wie die Formulierungen „Wegfall der Umstände“ und „Schutz des Landes“ im Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL ausgelegt werden mussten.

Was das Bundesverwaltungsgericht nach seinen eigenen Angaben verunsichert hatte,⁹ war erstens die Feststellung der Europäischen Kommission in ihrem Vorschlag zur Qualifikationsrichtlinie, dass die Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel die allgemeine Achtung der Menschenrechte im Herkunftsland voraussetzt,¹⁰ und zweitens die uneinheitliche bzw. inkonsequente Position des

⁷ Ausführlich dazu BVerwG, Beschluss v. 7.2.2008, Az. 10 C 33.07, Rdnr. 1 ff. Zusammenfassend siehe Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 15 ff.

⁸ Die Vorlagefragen sind folgendermaßen formuliert:
1. Ist Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie dahin auszulegen, dass – abgesehen von Art. 1 Abschnitt C Ziff. 5 Satz 2 der Genfer Konvention – die Flüchtlingseigenschaft bereits dann erlischt, wenn die begründete Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung im Sinne des Art. 2 Buchst. c der Richtlinie, aufgrund deren die Anerkennung erfolgte, entfallen ist und er auch nicht aus anderen Gründen Furcht vor Verfolgung im Sinne des Art. 2 Buchst. c der Richtlinie haben muss?
2. Für den Fall, dass Frage 1 zu verneinen ist: Setzt das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie darüber hinaus voraus, dass in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit der Flüchtlings besitzt,
a) ein Schutz bietender Akteur im Sinne des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie vorhanden ist, und reicht es hierbei aus, dass die Schutzgewährung nur mit Hilfe multinationaler Truppen möglich ist,
b) dem Flüchtlings kein ernsthafter Schaden im Sinne des Art. 15 der Richtlinie droht, der zur Zuerkennung subsidiären Schutzes nach Art. 18 der Richtlinie führt, und/oder
c) die Sicherheitslage stabil ist und die allgemeinen Lebensbedingungen das Existenzminimum gewährleisten?
3. Sind in einer Situation, in der die bisherigen Umstände, aufgrund deren der Betreffende als Flüchtlings anerkannt worden ist, entfallen sind, neue, andersartige verfolgungsbegründende Umstände
a) an dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu messen, der für die Anerkennung von Flüchtlingen gilt, oder findet zugunsten des Betreffenden ein anderer Maßstab Anwendung,
b) unter Berücksichtigung der Beweiserleichterung des Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie zu beurteilen?

⁹ Siehe etwa Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 20.

¹⁰ Ausführlich zum Kommissionsvorschlag siehe unten.

Hohen Flüchtlingskommisars der Vereinten Nationen (UNHCR) zu der fraglichen Klausel der Genfer Flüchtlingskonvention. Da die erwähnte Äußerung der Kommission sowie die relevanten Positionen des UNHCR, auf die sich insbesondere die Kläger des Ausgangsverfahrens bei ihrer Argumentation beiefen, als eigentliche Ursachen für die Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens galten, ist auf sie im Folgenden näher einzugehen. Anschließend werden die Schlussanträge des Generalanwalts und das eigentliche Urteil der Großen Kammer des EuGH im Hinblick auf ihre strukturelle Gestaltung erläutert, um für eine spätere Analyse der jeweils angewandten Auslegungsmethodik ein Hintergrundbild zu zeichnen.

1. Richtlinievorschlag der Europäischen Kommission

Die Kommission hat in ihren Erläuterungen, die sie im Rahmen ihres Vorschlags zu dem jetzigen Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL abgegeben hat, betont, dass für die Anwendung dieser Bestimmung die Veränderung der Umstände im Herkunftsland grundlegend und dauerhaft sein muss. Dabei begründet sie diese Feststellung mit dem Verweis auf das UNHCR-Handbuch¹¹ und eine entsprechende staatliche Praxis. Anschließend bringt sie die Dauerhaftigkeit der Veränderung in Verbindung mit der Achtung der Menschenrechte. Dazu heißt es im Richtlinievorschlag:

„Eine veränderte Lage, die immer noch durch eine gewisse Inkonstanz gekennzeichnet ist, gilt definitionsgemäß nicht als dauerhaft. Es muss objektive und nachprüfbare Beweise dafür geben, dass die Menschenrechte in dem betreffenden Land generell geachtet werden“.¹²

Während der erste Satz fast buchstäblich aus der UNHCR's „Note on Cession Clauses“ aus dem Jahr 1997 übernommen worden ist,¹³ sieht es danach aus, als hätte die Kommission im zweiten Satz, der, wie oben erwähnt, die Verunsicherung des Bundesverwaltungsgerichts hervorgerufen hat, versucht, die folgende Feststellung aus dem früheren Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees (kurz: EXCOM)¹⁴ wiederzugeben:

¹¹ UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, 1992, UNHCR 1979.

¹² Begründung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM (2001) 510 endg, S. 26 ff.

¹³ Note on Cession Clauses, EC/47/SC/CRP.30, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaf1d.html> (2.5.2011), Rdnr. 22: „*The fundamental changes must also be stable and durable. A situation which has changed, but which also continues to change or shows signs of volatility is not by definition stable, and cannot be described as durable.*“

¹⁴ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, gegründet auf Ersuchen der Generalversammlung, Resolution A/RES/1166(XII) v. 26.11.1957, durch die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates E/RES/672(XXV) v. 30.4.1958. Zur Relevanz seiner Beschlüsse für die Auslegung der GFK siehe unten.

„die Staaten [müssen] 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, um auf objektive und nachprüfbare Weise sicherzustellen, dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert“.¹⁵

Allerdings wird diese Schlussfolgerung des Exekutivkomitees durch den Kommentar der Kommission in zweierlei Hinsicht uminterpretiert: einerseits wird die Achtung der Menschenrechte nicht, wie von EXCOM beabsichtigt, zur Begründung der grundlegenden Veränderung, sondern zum Nachweis der Dauerhaftigkeit einer solchen Veränderung herangezogen; und andererseits fordert die Kommission den objektiven und nachprüfbaren Beweis für die Achtung der Menschenrechte, während nach Auffassung des EXCOM ein solcher Beweis hinsichtlich des Wegfalls jener Situation erbracht werden muss, die zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt hat.

2. Standpunkt des UNHCR

Hinsichtlich der Positionen des UNHCR zur „Wegfall der Umstände“-Klausel ist dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, dass sie kein einheitliches Bild ergeben. So wird etwa in der „Note on Cession“ aus dem Jahr 1997¹⁶ bei der Frage der Relevanz der Menschenrechtssituation im Herkunftsland auf den oben zitierten EXCOM-Beschluss Nr. 69 verwiesen und damit implizit deren Bedeutung für die Evaluierung der Frage, wie grundlegend sich die Umstände geändert haben, anerkannt. Dieser Standpunkt wird allerdings in späteren, die „Wegfall der Umstände“-Klausel betreffenden „Richtlinien zum Internationalen Schutz“ aus dem Jahr 2003¹⁷ modifiziert. Darin wird die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines effektiven bzw. verfügbaren Schutzes des Herkunftslandes als eine der Voraussetzungen für die grundlegende Änderung der Umstände angesehen, und die Beachtung der Menschenrechte, zusammen mit dem Vorhandensein einer funktionierenden Regierung und grundlegender Verwaltungsstrukturen, als Indiz für die Verfügbarkeit eines solchen Schutzes qualifiziert.¹⁸ Zwar hält der UNHCR eine vorbildliche Beachtung der Menschenrechte nicht für erforderlich, im Endeffekt gehen aber

¹⁵ Siehe den auf der im Jahre 1992 stattgefundenen 43. EXCOM-Sitzung angenommenen Beschluss Nr. 69 (XLIII) zur Beendigung des Flüchtlingsstatus, lit. a).

¹⁶ Note on Cession Clauses, (Fn. 13), Rdnr. 23.

¹⁷ Siehe Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the „Ceased Circumstances“ Clauses), HCR/GIP/03/03 v. 10.2.2003.

¹⁸ Siehe die deutsche Fassung von *ibid.*, Rdnr. 15 f.

seine diesbezüglichen Überlegungen in eine ähnliche Richtung. Denn gefordert werden die Beachtung des Rechts auf Leben und Freiheit, das Verbot der Folter, merkliche Fortschritte beim Aufbau einer unabhängigen Justiz, faire Gerichtsverfahren und Zugang zu den Gerichten sowie der Schutz der fundamentalen Grundrechte der Meinungs-, Vereinigungs- und Religionsfreiheit.¹⁹

Die Formel: „Wegfall der Umstände“ = „Schutz des Herkunftslandes“ = „Bachtung der Menschenrechte“ + „funktionierende Regierung“ + „grundlegende Verwaltungsstrukturen“ wird in seiner anlässlich des hier erörterten Vorabentscheidungsverfahrens abgegebenen Stellungnahme²⁰ weiter geändert, indem der „Wegfall der Umstände“ aus dieser Formel ausgeklammert wird. Damit emanzipiert der UNHCR das Kriterium „Schutz des Landes“ im Verhältnis zu dem „Wegfall der Umstände“ und betrachtet ersteres als ein von letzterem unabhängiges Kriterium. Zur Begründung einer solchen Auslegung führt er aus:

„Artikel 11(1)(e) der Qualifikationsrichtlinie sieht vor, dass die Beendigung des Flüchtlingsstatus nur anwendbar ist, wenn der Flüchtling „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“. Er bestimmt somit den Schutz im Herkunftsland als ein zusätzliches Kriterium, in dem er diesen ausdrücklich zusätzlich zu dem Wegfall der Umstände erwähnt. Eine gleiche Formulierung wird in Art. 1(C)(5) der Genfer Flüchtlingskonvention gewählt. Diese Formulierung wäre überflüssig, wenn sie nicht etwas zu der Voraussetzung der Abwesenheit von Verfolgung, erwähnt im ersten Teil des Satzes, hinzufügen würde.“²¹

Nach weiteren Erläuterungen des UNHCR enthält ein derart von „Umständen“ abgehobener „Schutz“ des Herkunftslandes nicht nur den Schutz vor Verfolgung, sondern auch die Respektierung der Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf einen grundlegenden Lebensunterhalt, welcher den Zugang zum wirtschaftlichen Existenzminimum umfasste.²² In diesem Sinne sind für den UNHCR auch die Gefahr des ernsthaften Schadens gemäß Art. 15 QRL, der seinerseits auf die Verletzung grundlegender Menschenrechte hinausläuft, sowie die instabile Sicherheitslage im Herkunftsland wichtige Indikatoren dafür, dass der effektive Schutz nicht vorhanden ist.²³

Da der im Zusammenhang mit der „Wegfall der Umstände“-Klausel vorgesehene Schutz für den UNHCR nicht auf Schutz vor Verfolgung beschränkt bleibt, sondern – wie er erläutert – „Erwägungen bezüglich der allgemeinen Menschen-

¹⁹ Ibid., Rdnr. 16.

²⁰ UNHCR Statement on the „Ceased Circumstances“ Clause of the EC Qualification Directive, 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48a2f0782.html> (2.5.2011).

²¹ Deutsche Fassung der Stellungnahme des UNHCR, <http://bit.ly/bssDic> (2.5.2011), S. 4.

²² Ibid.

²³ Ibid., S. 7.

rechts situation, der Effektivität des Rechtssystems, Ordnung und Gerechtigkeit im Staat und der Lebensumstände im Herkunftsland ein[schließt]“, ist eine weitere logische Schlussfolgerung für ihn, dass ein solcher Schutz durch keine anderen Akteure als durch den Staat gewährt werden kann.²⁴

3. Schlussanträge des Generalanwalts

Ebenso wie der UNHCR betrachtet Generalanwalt *Mazák* die Formulierung „Schutz des Landes“ in der „Wegfall der Umstände“-Klausel der Qualifikationsrichtlinie als separat auszulegendes Element. Inhaltlich ist seine diesbezügliche Argumentation der oben zitierten Stellungnahme des UNHCR sehr ähnlich, da er unter Rückgriff auf die wörtliche Auslegungsmethode bzw. den Vergleich aller Sprachfassungen des Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL zu dem Schluss gelangt, dass im Rahmen dieser Vorschrift der „Schutz des Landes“ eine über den „Wegfall der Umstände“ hinausgehende Voraussetzung ist, und dass eine anderweitige Auslegung seine Erwähnung in dieser Vorschrift überflüssig machen würde.²⁵ Dies mündet implizit in der Verneinung der ersten Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts, welches an erster Stelle wissen wollte, ob allein der Wegfall der begründeten Furcht vor Verfolgung die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft herbeiführen würde.²⁶

Im Unterschied zum UNHCR sieht aber der Generalanwalt einen Zusammenhang zwischen der Flüchtlingsdefinition und der „Wegfall der Umstände“-Klausel. Die Herstellung dieser Verbindung und die Tatsache, dass er in seinen Schlussanträgen lediglich die relevanten Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie ohne jedwede Heranziehung der Genfer Flüchtlingskonvention auslegt, macht sein weiteres Vorgehen gewissermaßen vorhersehbar. Durch die genannte Verbindung stellt der Generalanwalt den „Schutz des Landes“ in der auszulegenden Klausel mit dem „Schutz vor Verfolgung“ gleich.²⁷ Folglich beantwortet er durch einen kontextuellen Verweis auf Art. 7 QRL, der die schutzbietenden Akteure aufzählt²⁸ und den Umfang des Schutzes in der Flüchtlingsdefinition bestimmt,²⁹ den eigentlichen

24 Ibid.

25 Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 47.

26 Zu den Vorlagefragen siehe Fn. 8.

27 Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 49 ff.

28 „(1) Schutz kann geboten werden a) vom Staat oder b) von Parteien oder Organisationen einschließlich internationaler Organisationen, die den Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen.“

29 „(2) Generell ist Schutz gewährleistet, wenn die unter Absatz 1 Buchstaben a) und b) genannten Akteure geeignete Schritte einleiten, um die Verfolgung oder den ernsthaften Schaden zu verhin-

Kern der Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Bedeutung vom „Schutz des Landes“ innerhalb der „Wegfall der Umstände“-Klausel in einer simplen Weise.³⁰ Denn Art. 7 QRL enthält alle relevanten Antworten in sich.

Ferner deduziert er aus der Systematik der Richtlinie, die die Flüchtlingseigenschaft von dem subsidiären Schutzstatus trennt, die Verneinung der Frage des Bundesverwaltungsgerichts, ob die Gefahr des ernsthaften Schadens im Sinne von Art. 15 QRL das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft verhindern kann.³¹

Obwohl der Generalanwalt die Sicherheitslage im Herkunftsland in Anlehnung an die Stellungnahme des UNHCR als einen wichtigen Indikator bei der Evaluierung der Verfügbarkeit des Schutzes betrachtet, hält er nur jene instabile Lage für relevant, die zu einem erneuten Anspruch auf die Flüchtlingsanerkennung führen könnte,³² während nach Auffassung des UNHCR eine instabile Lage als solche das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft verhindert.³³ Ihre Meinungen differieren auch in der Betrachtung der Verfügbarkeit des Existenzminimums als Voraussetzung für das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft. Während dieser Faktor für den UNHCR eine zwingende Voraussetzung im Rahmen der „Wegfall der Umstände“-Klausel darstellt,³⁴ sieht der Generalanwalt ihn nicht als unabhängiges relevantes Kriterium an, sondern als Teil der Prüfung, ob die Veränderung der Umstände dauerhaft und erheblich im Sinne von Art. 11 Abs. 2 QRL ist, und ob der Zugang zum Schutz besteht.³⁵

Ein weiterer Unterschied zwischen der Position des Generalanwalts und der Stellungnahme des UNHCR liegt darin, dass, während für den UNHCR der Schutz nur vom Staat gewährt werden kann, der Generalanwalt im Rahmen der Auslegung des Art. 7 Abs. 1 QRL die Möglichkeit zulässt, dass der Schutz vor Verfolgung auch von anderen Akteuren geboten wird, und dass dieser Schutz auch mit Hilfe multi-

dern, beispielsweise durch wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden darstellen, und wenn der Antragsteller Zugang zu diesem Schutz hat.“

³⁰ Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nrn. 49 und 53 ff.

³¹ Ibid., Nrn. 51-52, 60 und 77(2). Zu den Vorlagefragen siehe Fn. 8.

³² Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 77(3).

³³ Zur diesbezüglichen Position des UNHCR siehe oben sowie die deutschsprachigen Stellungnahme des UNHCR, (Fn. 21), S. 4, worin das Amt Folgendes konstatiert: „Nach Ansicht von UNHCR wären bei Fehlen einer stabilen Sicherheitslage und eines Mindestlebensstandards die Kriterien für eine Beendigung nicht erfüllt.“

³⁴ Siehe dazu oben.

³⁵ Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nrn. 63-64 und 77(4).

nationaler Truppen gewährleistet werden kann, sofern sie mit einem Mandat der internationalen Gemeinschaft ausgestattet sind.³⁶ Woraus er die Notwendigkeit eines internationalen Mandats ableitet, ist allerdings unklar. Denn die zwingende Voraussetzung für das Vorhandensein des Schutz bietenden Akteurs gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. b) QRL ist nicht irgendein Mandat, sondern die Kontrolle über den Staat oder über einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets.

4. Urteil der Großen Kammer des EuGH

Die Große Kammer des EuGH formuliert insoweit die erste Vorlagefrage um, als diese nicht mehr lediglich von dem Wegfall der Furcht vor Verfolgung spricht, wie es das Bundesverwaltungsgericht in seinem Vorabentscheidungsersuchen getan hat,³⁷ sondern den Akzent insgesamt auf die im Herkunftsland herrschenden Umstände, die zu einer solchen Furcht geführt haben, setzt.³⁸ Anschließend deutet der EuGH auch die Flüchtlingsdefinition im Art. 2 lit. c) QRL anders um, indem er die „im Herkunftsland gegebenen Umstände“ als Ausgangspunkt des Flüchtlings- schicksals, d.h. als Ursache für die Furcht vor Verfolgung, darstellt. Die derart objektivierten „Umstände“ belegen für den EuGH unter anderem, dass im Herkunftsland kein Schutz vor Verfolgung geboten ist. Diese Umstände seien die Ursache dafür, dass es dem Betroffenen unmöglich sei oder er sich in begründeter Weise weigere, den „Schutz“ seines Herkunftslands im Sinne von Art. 2 lit. c) der Richtlinie, d.h. im Sinne der Fähigkeit dieses Landes zur Verhinderung oder Ahndung von Verfolgungshandlungen, in Anspruch zu nehmen.³⁹

Somit stellt der EuGH eine Verbindung zwischen den „Umständen“ und dem „Schutz des Landes“ her, wobei er den „Schutz“ als Teil der „Umstände“ betrachtet, wie das einst der UNHCR in seinen „Richtlinien zum Internationalen Schutz“ getan hat.⁴⁰ Der Gerichtshof untermauert diese Behauptung unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL, wonach der Flüchtling nach dem Wegfall der Umstände „nicht mehr ablehnen kann“, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen. Die Unmöglichkeit für den Betroffenen, seine Weigerung hinsichtlich der Inanspruchnahme vom Schutz des Landes aufrechtzuerhalten, ist für die Große Kammer der Beweis dafür, dass der fragliche Schutz derjenige ist, der bis dahin gefehlt hat, nämlich der Schutz vor Verfolgung. Folglich muss nach Auffassung des

³⁶ Ibid., Nrn. 58, 59 und 77(1).

³⁷ Siehe Fn. 8.

³⁸ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salabedin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 55.

³⁹ Ibid., Rdnrn. 57-59.

⁴⁰ Vgl. oben.

Gerichtshofs die Frage des Schutzes in die Evaluierung des Wegfalls der Umstände einbezogen werden.⁴¹

Der Umfang eines solchen Schutzes wird von der Großen Kammer ebenso wie vom Generalanwalt durch den Verweis auf den Art. 7 QRL definiert. Somit werden beim Erlöschen des Flüchtlingsstatus die positiven Handlungspflichten der schutzbietenden Akteure vorausgesetzt.⁴²

Auch die Frage nach dem ernsthaften Schaden im Sinne des Art. 15 QRL als Voraussetzung des Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft wird in Anlehnung an die Schlussanträge des Generalanwalts unter Heranziehung der Systematik der Richtlinie sowie durch den Verweis auf den Wortlaut des Art. 2 lit. e) QRL verneint.⁴³ Der Letztere gewährt den Anspruch auf subsidiären Schutz einer Person, der bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht, die zugleich aber „die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt“.

Hinsichtlich der Vorlagefrage zur Schutzgewährung durch multinationale Truppen liest der EuGH in den Art. 7 Abs. 1 QRL die Möglichkeit hinein, dass multinationale Truppen den internationalen Organisationen bei der Schutzgewährung helfen könnten.⁴⁴

Die Frage nach der instabilen Lage im Herkunftsland und dem Existenzminimum als Voraussetzungen für das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft gemäß der „Wegfall der Umstände“-Klausel wurde von der Großen Kammer hingegen völlig ignoriert.

5. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat das Urteil der Großen Kammer des EuGH insoweit interpretiert, als es in zwei Fällen dem Widerruf der Flüchtlingseigenschaft stattgegeben und drei weitere Fälle zur konkreteren Aufklärung an die Berufungsgerichte zurückverwiesen hat. Den Grund für den letzteren Vorgang sah das Bundesverwaltungsgericht vor allem im Mangel an hinreichenden tatrichterlichen Feststellungen zur Dauerhaftigkeit des Wegfalls der Flüchtlingsanerkennung zugrundeliegenden Umstände. Auch die Frage, ob den Klägern aufgrund anderweitiger Umstände Verfolgung drohe, erschien dem Bundes-

⁴¹ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 67 f.

⁴² Ibid., Rdnr. 70.

⁴³ Ibid., Rdnrn. 77-80. Vgl. oben.

⁴⁴ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 74.

verwaltungsgericht nicht hinreichend mit relevanten tatrichterlichen Feststellungen untermauert. Dahingegen wurde die Bestätigung des Widerrufs in zwei Fällen damit gerechtfertigt, dass der Hauptumstand für die Flüchtlingsanerkennung, nämlich die Asylantragstellung in Deutschland und die daraus folgende Gegnerschaft gegen das Regime *Saddam Husseins*, dauerhaft weggefallen sei und dass keine weiteren verfolgungsbegründenden Umstände geltend gemacht worden seien.⁴⁵

6. Zusammenfassung

Wie die obige Darstellung veranschaulicht, sind alle wichtigen Akteure des Vorabentscheidungsverfahrens in der Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel strukturell differenziert vorgegangen, womit sie logischerweise zu voneinander größtenteils abweichenden Schlussfolgerungen gelangt sind. Dies liegt vor allem daran, dass sie im Auslegungsvorgang auf unterschiedliche Auslegungsregeln zurückgegriffen haben. Vor der konkreten Analyse der von ihnen eingesetzten Methodik der Interpretation und der anschließenden Erläuterung der Frage, wie die fragliche Klausel korrekter ausgelegt werden konnte, empfiehlt es sich an dieser Stelle, zunächst auf die Relevanz der Genfer Flüchtlingskonvention für die EU-Asylrechtsharmonisierung bzw. auf die Rolle des EuGH in deren Auslegung näher einzugehen. Denn von der Klärung dieser Fragestellungen hängt im Wesentlichen die richtige Auslegung des relevanten europäischen Asylrechts ab.

IV. Die Relevanz der Genfer Flüchtlingskonvention für die EU-Asylrechtsharmonisierung

Dass die gemeinschaftlichen Asylmaßnahmen, darunter auch die Qualifikationsrichtlinie, „in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ verabschiedet werden mussten, war bereits im Art. 63 Abs. 1 Satz 1 EGV⁴⁶ festgeschrieben. Diese explizite Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die Genfer Flüchtlingskonvention hat ihren Aufstieg auf Augenhöhe mit dem primären Gemeinschaftsrecht ermöglicht⁴⁷ und sie folgerichtig im Rahmen der EG-

⁴⁵ Siehe die Pressemitteilung des BVerwG, (Fn. 1). Zur kritischen Analyse der Argumentation des BVerwG siehe unter VIII.1.

⁴⁶ Siehe die konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 325 v. 24.12.2002, S. 58.

⁴⁷ *Weiß*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 63 EGV, S. 798; *Weinzierl*, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 136; *Bergmann*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, 2006, Art. 63 EGV, S. 869; *Schmahl*, Die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlings-

Asylzuständigkeit als Rechtsquelle des Gemeinschaftsrechts und somit als Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit des von dem Gemeinschaftsgesetzgeber im Einklang mit Art. 63 Abs. 1 Satz 1 EGV erlassenen Sekundärrechts gemacht.⁴⁸

Die Stellung der Genfer Flüchtlingskonvention im Unionsrecht wird im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴⁹ weiter ausgebaut. So sieht Art. 78 AEUV vor, dass „[d]ie Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl [...] entwickelt“ und dass „[d]iese Politik mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [...] übereinstimmen muss“. Die Feststellung, dass die gesamte Union an die Genfer Flüchtlingskonvention gebunden ist, bewirkt, dass die direkte primärrechtliche Bindung der Konvention sich nicht nur auf die gesetzgebenden Organe der Union erstreckt, wie dies gemäß Art. 63 EGV der Fall war, sondern weit darüber hinausgeht. Denn der Begriff „Union“ umfasst nach der EuGH-Rechtsprechung zum früheren Art. 6 Abs. 2 EUV sowohl die Unionsorgane als auch die in Ausführung des Unionsrechts handelnden Mitgliedstaaten (die sogenannte „*agency situation*“).⁵⁰

Die primärrechtliche Bindung der gesamten Union an die Genfer Flüchtlingskonvention wird auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) anerkannt, die seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nach dem neu formuliertem Art. 6 Abs. 1 EUV⁵¹ als rechtlich gleichrangig zum EUV und AEUV gilt.⁵² Laut Art. 18 GRCh wird „[d]as Recht auf Asyl [...] nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

politik, ZAR 2001, S. 3; *Wiedmann*, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, 2000, Art. 63 EGV, S. 861.

⁴⁸ Vgl. *Battjes*, European Asylum Law and International Law, 2006, S. 101; *Hailbronner*, Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, 2000, S. 40.

⁴⁹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 83 v. 30.3.2010, S. 47.

⁵⁰ *Ladenburger*, in: *Tettinger/Stern* (Hrsg), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 2006, Art. 51 GRCh, S. 761.

⁵¹ Siehe die Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 83 v. 30.3.2010, S. 13.

⁵² Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags war die ursprünglich vom EP, dem Rat und der Kommission anlässlich des Europäischen Rates von Nizza am 7.12.2000 proklamierte Grundrechtecharta zwar kein bindendes Rechtsinstrument. Allerdings gelangten die in ihr niedergeschriebenen Grundrechte, die ihrerseits als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze anerkannt worden sind, durch die im früheren Art. 6 EUV festgelegten Achtung der allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Geltung. Vgl. insb. EuGH, Rs. C-540/03, *Europäisches Parlament/Rat*, Slg. 2006, I-5769, Rdnr. 38; zu Einzelheiten des Urteils siehe *Epiney*, Zur Reichweite der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsgesetzgeber, ZAR 2007, S. 61 ff.

Union [...] gewährleistet.“ Diese Bestimmung, ausgelegt in Verbindung mit Art. 51 GRCh, verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die EU-Mitgliedstaaten (diese allerdings ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union) dazu, dass sie im Rahmen ihrer Asylzuständigkeiten stets die jeweiligen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention beachten.

Vor diesem Hintergrund ist es dann auch konsequent, dass das relevante Sekundärrecht, nämlich die auf Grundlage des Art. 63 EGV (jetzt Art. 78 AEUV) erlassenen Maßnahmen, die asyl- und migrationspolitische Angelegenheiten regeln, keine Gelegenheit verpasst, um auf die Genfer Flüchtlingskonvention als auf den ranghöheren Maßstab im Verhältnis zu ihrem eigenen Regelungsbereich zu verweisen.⁵³ In dieser Hinsicht ist insbesondere die Qualifikationsrichtlinie reich an expliziten Bezugnahmen auf die relevanten Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention.⁵⁴ Hierzu werden vor allem die einzelnen Komponenten des Flüchtlingsbegriffs der Konvention buchstäblich übernommen,⁵⁵ so wie es etwa bei der sogenannten Beendigungsklausel der Fall ist.

V. Die Rolle des EuGH in der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention

Eine derartige Stellung der Genfer Flüchtlingskonvention im Recht der Europäischen Union führt in einer „Rechtsgemeinschaft“, in der „weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen werden, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“,⁵⁶ dazu, dass der EuGH im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die Einhaltung der Flüchtlingskonvention sorgen muss.⁵⁷ Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam verfügt der Gerichtshof über die

⁵³ Diese Wechselwirkung erfolgt in unterschiedlicher Form, etwa durch die Herstellung der direkten Verbindung zwischen den relevanten Gemeinschaftsrechtsakten und dem Flüchtlingsbegriff der Konvention oder infolge der „a priori“-Instruktion, meistens in den Erwägungsgründen entsprechender Rechtsakte, dass diese im Einklang mit der Flüchtlingskonvention stehen müssen oder dass sie zumindest das durch die Konvention geschaffene Flüchtlingschutzsystem nicht beeinträchtigen sollten. Ausführlich dazu *Mananashvili*, Möglichkeiten und Grenzen zur völker- und europarechtlichen Durchsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention, 2009, S. 137 ff.

⁵⁴ Siehe etwa Erwägungsgründe 3, 16 und 17 sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a), Art. 14 Abs. 6, Art. 20 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 QRL.

⁵⁵ Siehe Art. 2 lit. c), Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 QRL.

⁵⁶ EuGH, Rs. 294/83, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339.

⁵⁷ Art. 220 EGV bzw. Art. 19 EUV.

Zuständigkeit, innerhalb der EU über den Inhalt und die Tragweite der fraglichen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention – insbesondere in jenen Fällen, wo das Sekundärrecht auf diese verweist oder gar deckungsgleich mit ihnen ist – zu entscheiden.⁵⁸ Aufgrund des unionsrechtlichen Charakters der Flüchtlingskonvention stellt der EuGH ihre einheitliche Anwendung⁵⁹ durch die an der EU-Asylpolitik beteiligten Mitgliedstaaten⁶⁰ sicher.⁶¹ Die relevanten Zuständigkeiten des EuGH werden durch den Lissaboner Vertrag insoweit ausgeweitet, als die im Art. 68 EGV festgelegte Einschränkung des Vorlagerechts unterinstanzlicher nationaler Gerichte innerhalb des Vorabentscheidungsverfahrens, welches seinerseits das größte Potenzial zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention bietet,⁶² im neuen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union keinen Platz mehr findet.

Die Frage ist nun, ob sich der EuGH seiner diesbezüglichen Rolle bewusst ist. Die Schlussanträge des Generalanwalts erwecken den Eindruck, dass dies zumindest für ihn (noch) nicht der Fall ist. Denn darin wird die primärrechtliche Stellung der Genfer Flüchtlingskonvention im Recht der Europäischen Union insoweit verkannt, als die Relevanz der Flüchtlingskonvention für die Auslegung der Qualifikationsrichtlinie nicht auf die entsprechenden EGV- bzw. AEUV-Vorgaben zurückgeführt, sondern einfach aus den Erwägungsgründen der Richtlinie, den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts und den Erklärungen der am Vorabentscheidungsverfahren beteiligten Parteien abgeleitet wird.⁶³ Und selbst wenn der Generalanwalt anschließend zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie unter Berücksichtigung der Flüchtlingskonvention ausgelegt werden muss, verweist er in diesem Zusammenhang lediglich auf den Wortlaut von Art. 1(C)(5) GFK, der als solcher logischerweise – und das sieht der Generalanwalt auch selber ein – keinen

58 Vgl. *Pernice/Mayer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 20. EL 2002, Art. 220 EGV, Rdnr. 21.

59 Zur Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts siehe *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 220 EGV, S. 1954.

60 Auf der Basis von jeweiligen, zunächst durch den Amsterdamer Vertrag dem EUV und neulich auch dem Vertrag von Lissabon beigefügten Protokollen über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands und die Position Dänemarks machen diese Länder ihre Bindung an das asyl-relevante Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht in jedem Einzelfall von ihrer entsprechenden Zustimmung abhängig. Folglich sind Entscheidungen des EuGH, die jene Vorschriften der asyl-relevanten Maßnahmen auslegen, an denen sie sich nicht beteiligen, für diese nicht bindend. Siehe Protokoll Nr. 4, ABl. C 321 E v. 29.12.2006, S. 198; Protokoll Nr. 5, ABl. C 321 E v. 29.12.2006, S. 201; sowie ABl. C 83 v. 30.3.2010, S. 201 ff.

61 Vgl. EuGH, Rs. 104/81, *Kupferberg I*, Slg. 1982, 3641.

62 Ausführlich dazu *Mananashvili*, (Fn. 53), S. 149 ff.

63 Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 43.

zusätzlichen Aufschluss über den Inhalt und die Tragweite seiner spiegelbildlichen Bestimmung der Qualifikationsrichtlinie geben kann.⁶⁴

Zwar schlussfolgert die Große Kammer durch den Verweis auf Art. 63 EGV und die Erwägungsgründe 3, 16 und 17 der Qualifikationsrichtlinie, dass ihre Bestimmungen in Übereinstimmung mit der Flüchtlingskonvention ausgelegt werden müssen,⁶⁵ während des eigentlichen Auslegungsvorgangs bleibt aber von dieser Feststellung nichts mehr übrig, da sie lediglich die Bestimmungen der Richtlinie und nicht die der Konvention auslegt.⁶⁶

VI. Regeln zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention

Wenn sich der Generalanwalt und schließlich die Große Kammer die ihnen zustehende Rolle zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention tatsächlich vergegenwärtigt hätten, hätten sie vollkommen anders vorgehen müssen, und in erster Linie Art. 1(C)(5) GFK ausgelegt. In diesem Fall jedoch wäre eine völlig andere Auslegungsmethodik einzusetzen, die über die vom EuGH in seiner Rechtsprechung gewöhnlich angewandten Auslegungsformel – „Wortlaut“/„Zusammenhang“/„Ziel und Zweck“ mit besonderem Akzent auf letzteres Element⁶⁷ – hinausgeht. Denn die Flüchtlingskonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, bei dessen Auslegung andere Auslegungsregeln gelten als bei der Auslegung des sekundären Unionsrechts.

1. Generalregel der Auslegung

Die für die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention einzusetzenden Interpretationsregeln sind in Art. 31 bis 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention⁶⁸ (WVRK)

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnrn. 51-53.

⁶⁶ Zur von der Großen Kammer eingesetzten Auslegungsmethode siehe unten.

⁶⁷ Vgl. auch in EuGH, Rs. C-63/09, *Walz*, Slg. 2010, Rdnr. 23 ff. Siehe außerdem EuGH, Rs. C-344/04, *International Air Transport Association*, Slg. 2006, I-403, Rdnr. 40 ff.; EuGH, Rs. C-268/99, *Jany*, Slg. 2001, I-8615, Rdnr. 35 ff.; EuGH, Rs. C-416/96, *Edeline El-Yassini*, Slg. 1999, I-1209, Rdnr. 47 ff.; EuGH, Gutachten 1/91, *EWR*, Slg. 1991, I-6079, Rdnr. 14 ff. Zur Heranziehung des Art. 31 WVRK in der Rspr. des EuG siehe EuG, Rs. T-45/06, *Reliance Industries/Rat und Kommission*, Slg. 2008, II-2399, Rdnr. 100 ff. Zu den Besonderheiten der Auslegung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts in der Rechtsprechung des EuGH siehe u.a. *Seyr*, Der effekt utile in der Rechtsprechung des EuGH, 2008; *Anweiler*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 1997.

⁶⁸ BGBI. 1985 II, 927.

kodifiziert. Obwohl diese erst am 27. Januar 1980 in Kraft getreten ist, sind ihre auslegungsrelevanten Bestimmungen aufgrund ihres völker gewohnheitsrechtlichen Charakters⁶⁹ sowohl auf das Flüchtlingsabkommen aus dem Jahr 1951 als auch auf das New Yorker Protokoll aus dem Jahr 1967 anwendbar. Diese völker gewohnheitsrechtliche Eigenschaft zusammen mit dem multilateralen Charakter der Flüchtlingskonvention und die Notwendigkeit der einheitlichen Auslegung ihrer Bestimmungen erfordern, dass nicht nur die Konventionsstaaten im Einzelnen, sondern auch jene staatsübergreifenden Instanzen, die mit der Auslegung der Konvention ausdrücklich beauftragt sind, wie etwa der EuGH, oder jene, die die Auslegungsfunktion hinsichtlich der Konventionsbestimmungen aus ihrem Mandat ableiten, wie etwa der UNHCR, sich bei der Auslegung der Flüchtlingskonvention an diesen Auslegungsregeln orientieren.

Artikel 31 WVRK als eine eng integrierte Generalregel der Auslegung eines völker rechtlichen Vertrags, wie etwa der Genfer Flüchtlingskonvention, enthält verschiedene Auslegungselemente bzw. -methoden, die zur Ermittlung der wahren Absichten der Vertragsparteien, sprich des gemeinsamen Parteiwillens, dienen sollten.⁷⁰ Zu diesen Elementen zählen gemäß Art. 31 WVRK:

- die „gewöhnliche Bedeutung der Vertragsbestimmungen“, die im Mittelpunkt des sogenannten textuellen Auslegungsansatzes steht, der seinerseits besagt, dass die Vertragsparteien höchstwahrscheinlich jene Absichten verfolgen, die sich aus der gewöhnlichen Bedeutung der Vertragsbestimmungen ergeben;

⁶⁹ Mehrmals bestätigt wurde die völker gewohnheitsrechtliche Natur der Art. 31-33 WVRK sowohl von der Lehre, siehe etwa Jennings/Watts, Oppenheim's International Law, 9. Aufl. 1996, Vol. I, Peace, Parts 2 to 4, S. 1271; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, 2. Aufl. 2002, Bd. I/3, S. 640; Seidl-Hohenveldern/Stein, Völkerrecht, 10. Aufl. 2000, Rdnr. 196; Shaw, International Law, 5. Aufl. 2006, S. 839; Bernhardt, Interpretation in International Law in: ders. (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL) II, 1995, S. 1419; ders., Evolutive Interpretation, Especially of the European Convention on Human Rights, GYIL 42 (1999), S. 13; Sinclair, The Vienna Convention on the Law of treaties, 2. Aufl. 1984, S. 153; als auch vom Internationalen Gerichtshof, siehe u.a. IGH, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Urteil v. 4.6.2008, Rdnr. 153; IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Urteil v. 26.2.2007, Rdnr. 160; IGH, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)*, Urteil v. 15.12.2004, Rdnr. 98.

⁷⁰ Siehe dazu insb. Eritrea-Ethiopia Boundary Commission, Decision on Delimitation of the Border between Eritrea and Ethiopia v. 13.4.2002, Rdnr. 3.4: „*In interpreting of [Treaties], the Commission will apply the general rule that a treaty is to be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. Each of these elements guides the interpreter in establishing what the Parties actually intended, or their 'common will', as Lord McNair put it in the Palena award (Argentina/Chile Frontier Case (1966), 38 ILR 10, at p. 89 (1969).*“

- der „Zusammenhang“ der auszulegenden Bestimmung, zu dem in erster Linie der Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen gehören;⁷¹
- das „Ziel und Zweck“ eines Vertrags;
- die „spätere Übereinkunft“ zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen;
- die „spätere Praxis“ der Vertragsparteien, aus der deren Übereinstimmung über die Vertragsauslegung hervorgeht;
- die „relevanten Völkerrechtssätze“, die zwischen den Vertragsparteien gelten;
- die „besondere Bedeutung“ eines Ausdrucks, falls diese von den Vertragsparteien so beabsichtigt war.

Im Einklang mit dem in Art. 31 WVRK verankerten Ansatz, der während der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags besonders zu beachten ist, erfolgt die Anwendung der in diesem Artikel aufgezählten Auslegungsmittel nicht in hierarchischer Reihenfolge, sondern in einem einzigen, kombinierten Vorgang („*single combined operation*“), in dessen Rahmen die Wechselwirkung dieser zwar unterschiedlichen, aber zugleich gleichrangigen Elemente zur rechtlich relevanten Auslegung führen soll.⁷²

2. Relevanz der Vorarbeiten für die Auslegung

Die Bedeutung einer Vertragsbestimmung, die sich unter Anwendung der Generalregel der Auslegung ergibt, kann unter Verweis auf die Vorarbeiten zum Abschluss eines Vertrags bestätigt werden (Art. 32 WVRK). Diese sogenannten *travaux préparatoires* (kurz: *travaux*) können außerdem zur Bestimmung der Bedeutung einer Vertragsbestimmung herangezogen werden, wenn die Auslegung nach der Generalregel

- die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder
- zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.

In all diesen Fällen ist allerdings darauf zu achten, dass die *travaux* – insbesondere aufgrund der Schwierigkeit, aus ihnen eindeutige Hinweise auf den Konsens der Verhandlungsparteien, d.h. den gemeinsamen Parteienwillen zur betreffenden Frage abzuleiten – im Rangverhältnis zu den primären Auslegungsmitteln aus Art. 31

⁷¹ Außer ihnen bildet den Teil des „Zusammenhangs“ gemäß Art. 31 Abs. 2 WVRK: „a) jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde; b) jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde.“

⁷² Siehe vor allem Yearbook of International Law Commission 1966, Vol. II, S. 219.

WVRK eine subsidiäre Stellung einnehmen. Da sie sich gleichwohl als wertvolle Hilfe im Auslegungsvorgang erweisen können, vorausgesetzt, dass sie auf ein gemeinsames Verständnis der Vertragsparteien hindeuten, werden bei der Heranziehung primärer und subsidiärer Auslegungsmittel grundsätzlich keine starken Linien, einschließlich der temporären, gezogen.⁷³

VII. Die eingesetzte Auslegungsmethodik

Die erläuterten Auslegungsregeln wurden jedoch sowohl vom Generalanwalt als auch von der Großen Kammer des EuGH vollkommen ignoriert. Die Ursache ist vor allem darin zu sehen, dass sie sich nicht mit der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern lediglich mit der Interpretation der Qualifikationsrichtlinie auseinander gesetzt haben.

1. Generalanwalt

Wenn auch etwa der Generalanwalt die Notwendigkeit erkannt hat, die fragliche Klausel unter Berücksichtigung der Genfer Flüchtlingskonvention auszulegen, verwendet er im Verhältnis zum Art. 1(C)(5) nur den strikten textuellen Ansatz, der ohne Wechselwirkung mit anderen Auslegungsmitteln nicht zu einer triftigen Auslegung führen kann.⁷⁴ Enttäuscht von dem Ergebnis, dass der Wortlaut der auszulegenden Klausel der Flüchtlingskonvention keinen zusätzlichen Aufschluss über ihren Zwilling aus der Qualifikationsrichtlinie gewährt, schlussfolgert der Generalanwalt, dass die Frage des Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL „deshalb im Licht von Systematik und Zweck der Richtlinie als Ganzem unter Beachtung des Wortlauts von Art. 1 Abschnitt C Ziff. 5 der Genfer Konvention betrachtet werden [sollte]“.⁷⁵ Welche Rolle hier dem Wortlaut des Art. 1(C)(5) GFK noch zukommt, ist unklar. Denn zuvor hatte der Generalanwalt festgestellt, dass dieser von keinem zusätzlichen Nutzen für die Auslegung ihres Ebenbilds in der Qualifikationsrichtlinie ist. Dass ein derartiges Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention nur einen deklaratorischen Wert hat, wird im eigentlichen Auslegungsvorgang des Generalanwalts ersichtlich, wo die Flüchtlingskonvention keine weitere Erwähnung mehr findet. Den Schlüssel zur

⁷³ Ausführlich zu der Bedeutung der *travaux* für die Vertragsauslegung und diesbezüglicher GFK-Besonderheiten siehe etwa *Mananashvili*, (Fn. 53), S. 114-119.

⁷⁴ Zur Vertragsauslegung als „*single combined operation*“ siehe oben.

⁷⁵ Schlussanträge GA *Mazák* zu EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Nr. 43.

Auslegung sucht der Generalanwalt eher in der wörtlichen Analyse des Art. 11 Abs. 1 lit. e) QRL, in der Herstellung der Verbindung zwischen dieser Vorschrift und Art. 2 lit. c) („Flüchtlingsbegriff“), Art. 7 („Schutz“) sowie Art. 11 Abs. 2 („erhebliche und dauerhafte Veränderung der Umstände“) QRL sowie in der Heranziehung der Systematik der gesamten Richtlinie.⁷⁶

2. Große Kammer des EuGH

In der Auswahl der Auslegungsmethodik schließt sich die Große Kammer dem Generalanwalt an, indem sie von Anfang an feststellt, dass „[d]ie Bestimmungen der Richtlinie [...] im Licht der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Richtlinie in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention und einschlägigen anderen Verträgen, auf die Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 EG Bezug nimmt, auszulegen [sind]“.⁷⁷ Im Anschluss erklärt der Gerichtshof, dass die Auslegung zudem gemäß Erwägungsgrund 10 der Qualifikationsrichtlinie die Achtung der Grundrechte und insbesondere die Befolgung der in der Charta anerkannten Grundsätze gewährleisten müsse.⁷⁸ In der Tat geht er aber nach einer simplen Auslegungsformel vor, nämlich den „Wortlaut“ der auszulegenden Bestimmungen der Richtlinie plus des relevanten „Zusammenhangs“ mit besonderem Akzent auf dem ersten Element.⁷⁹ Insbesondere bei der Definition der Frage, ob die Verfügbarkeit vom „Schutz des Landes“ als eine zusätzliche Voraussetzung für die Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel gilt, steht der Wortlaut der betreffenden Bestimmung der Richtlinie – wie oben erläutert⁸⁰ – im Mittelpunkt der Analyse der Großen Kammer.⁸¹ Wie kontradiktiorisch die sich aus der Anwendung dieser Auslegungsmethode ergebenden Schlussfolgerungen sind, wird unten veranschaulicht.

3. UNHCR

Im Unterschied zu den Schlussanträgen des Generalanwalts und dem Urteil der Großen Kammer wird in den relevanten Stellungnahmen des UNHCR zur „Wegfall der Umstände“-Klausel in erster Linie die Flüchtlingskonvention ausgelegt, was im Einklang sowohl mit seinem Mandat als auch mit der ihm im Art. 35 GFK über-

⁷⁶ Vgl. oben.

⁷⁷ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 53.

⁷⁸ Ibid., Rdnr. 54.

⁷⁹ Ibid., Rdnr. 56 ff.

⁸⁰ Vgl. oben.

⁸¹ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 66 f.

tragenen Überwachungskompetenz steht.⁸² Vor diesem Hintergrund ist es von besonderem Interesse, auf welche Interpretationsmethodik der UNHCR zur Auslegung der relevanten Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention zurückgreift.

In seinen die fraglichen Klauseln betreffenden „Richtlinien zum Internationalen Schutz“ aus dem Jahr 2003, welche Regierungen, Vertreter der Rechtsberufe, Entscheidungsträger und die Richterschaft bei der Auslegung dieser Klauseln leiten sollen, führt der UNHCR zur anzuwendenden Auslegungsmethodik von vornherein Folgendes aus:

„Der folgende Rahmen für die inhaltliche Analyse ergibt sich aus den Bestimmungen von Artikel 1C(5) und (6) der Genfer Flüchtlingskonvention und berücksichtigt den Beschluss Nr. 69 des UNHCR-Exekutivkomitees, nachträgliche rechtliche Entwicklungen und die staatliche Praxis.“⁸³

Eine ähnliche Feststellung zu den angewandten Auslegungsmitteln ist auch in der UNHCR-Stellungnahme zur Rechtssache *Abdulla* zu finden,⁸⁴ in der zu den genannten Auslegungsmitteln noch das UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft⁸⁵ und die bereits genannten Richtlinien zum Internationalen Schutz hinzugefügt werden.

Wie bereits angedeutet, können drei der hier aufgezählten Auslegungsmittel, nämlich der Wortlaut, die nachträgliche Rechtsentwicklungen und die spätere Praxis, als Teil der Generalregel der Auslegung betrachtet werden. Außer dass hier keine ausschließliche Liste der Auslegungselemente angegeben worden ist, bedarf der Modus der Anwendung der genannten Mittel durch den UNHCR einer weiteren Erläuterung.

a) Auslegungswert nachträglicher rechtlicher Entwicklungen

Bei der Heranziehung der späteren Rechtsentwicklungen sind mindestens drei Faktoren zu berücksichtigen, wobei vorab darauf zu verweisen ist, dass im Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVRK von „in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbaren einschlägigen“ Völkerrechtssätzen die Rede ist. Daher ist erstens zu beachten, dass in Übereinstimmung mit Art. 38 des IGH-Statuts zu diesen Völkerrechtssätzen das Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze sowie andere völkerrechtliche Verträge gehören.

⁸² Ausführlich zur GFK-Überwachungskompetenz des UNHCR siehe u.a. *Kälin*, Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, in: Feller/Türk/Nicholson (Hrsg.), *Refugee Protection in International Law*, 2003, S. 613 ff.; sowie *Mananashvili*, (Fn. 53), S. 74 ff.

⁸³ Guidelines on International Protection No. 3, (Fn. 17), Rdnr. 5.

⁸⁴ UNHCR Statement, (Fn. 20), S. 5 f.

⁸⁵ UNHCR-Handbuch, (Fn. 11).

Zweitens ist darauf zu achten, dass, während relevante völkergewohnheitsrechtliche Regelungen und allgemeine Rechtsgrundsätze aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit „in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien“ anwendbar sind, es keinen einzigen völkerrechtlichen Vertrag gibt, der zwischen allen Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention gelten würde. Allerdings kann hier der von der UN-Völkerrechtskommission (ILC) im Jahr 2006 vorgeschlagene Ansatz, welchen auch der IGH zu teilen scheint,⁸⁶ behilflich sein. Danach sollten andere vertragliche Regelungen – neben dem Fall ihrer Anwendbarkeit zwischen allen Vertragsparteien – auch dann von besonderer Relevanz für die Vertragsauslegung sein, wenn sie entweder völkergewohnheitsrechtlichen Charakter haben oder zumindest ein gemeinsames Verständnis der Parteien zum Ziel und Zweck des auszulegenden Vertrags oder zur Bedeutung seiner Bestimmungen belegen.⁸⁷

Der dritte Faktor, der in Zusammenhang mit der Heranziehung anderer Völkerrechtssätze eine besondere Rolle spielt, ist die Frage der Intertemporalität, womit auch die Methode der sogenannten evolutiven Auslegung zusammenhängt.⁸⁸ Zwar ist der Grundsatz der Intertemporalität nicht in seinem traditionellen Sinne zu verstehen, wonach ein Vertrag im Lichte jener allgemeinen Völkerrechtssätze auszulegen ist, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in Kraft waren. Zugleich sind aber auch nicht alle Rechtsentwicklungen per se zur Auslegung eines Vertrags heranzuziehen. Laut den hierzu relevanten Erläuterungen der ILC ist die Relevanz der Völkerrechtssätze für die Vertragsauslegung in jedem Einzelfall von der Parteienintention abhängig, wobei die richtige Anwendung des zeitlichen Elements in der Regel von der Auslegung nach Treu und Glauben erfasst ist.⁸⁹ Nach dem modernen Verständnis der Intertemporalität wird die Parteienintention im Hinblick auf die Zulassung einer evolutiven Vertragsauslegung anhand objektiver Kriterien ermittelt,⁹⁰ wobei die Existenz einer solchen Intention insbesondere bei jenen Ver-

⁸⁶ Siehe IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Urteil v. 26.2.2007, Rdnr. 162, wo der Gerichtshof bei der Auslegung des Begriffs „undertake“ im Art. I der Völkermordkonvention auf das Verständnis dieses Begriffs etwa im Art. 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und Art. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verweist.

⁸⁷ ILC-Report 2006, in: U.N.Doc. A/61/10 (Supplement No. 10), Schlussfolgerung Nr. 21, S. 414 f.

⁸⁸ Dazu ausführlich etwa Mananashvili, (Fn. 53), S. 109 ff.

⁸⁹ Siehe Yearbook of International Law Commission 1966, Vol. II, S. 222; weiter Sinclair, (Fn. 69), S. 138 ff; Thirlway, The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989, Supplement, 2006: Part Three, BYIL 2006, S. 65.

⁹⁰ Insb. unter Berücksichtigung des Vertragstextes, der Vertragsziele, des Zusammenhangs und ggf. der *travaux préparatoires*. Siehe insb. McLachlan, The Principle of Systematic Integration and Article 31(3)(C) of the Vienna Convention, International and Comparative Law Quarterly 54 (2005), S. 317; ILC-Report 2006, (Fn. 87), Schlussfolgerung Nr. 22, S. 415.

tragsbestimmungen bzw. Konzepten angenommen wird, die von sich heraus offen oder evolutiv sind.⁹¹

Der einzige Völkerrechtssatz im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVRK, auf den sich der UNHCR in seinen „Richtlinien zum Internationalen Schutz“ beruft, ist Art. 12 Abs. 4 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR). Laut dieser Bestimmung „[darf] niemandem willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen“.⁹² Die Vorschrift wird vom UNHCR zur Rechtfertigung folgender Feststellung herangezogen:

„Bei der Beurteilung, ob eine ausreichende Änderung der Umstände im Sinne des Artikels 1C(5) oder (6) vorliegt, ist die entscheidende Frage, ob der Flüchtling tatsächlich den Schutz seines Herkunftslandes in Anspruch nehmen kann“.⁹³

Allerdings scheinen die vom UNHCR daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen, wonach das Vorhandensein einer funktionierenden Regierung, grundlegender Verwaltungsstrukturen und des Existenzminimums als Voraussetzungen für die Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel anzusehen sind, eher eine Wunschinterpretation zu sein. Denn eine solche Auslegung geht weit über den Inhalt des auf das Einreiseverbot gerichteten Art. 12 IPbpR hinaus.⁹⁴

b) Spätere Praxis

Was die Relevanz der in der obigen Ausführung des UNHCR erwähnten „staatlichen Praxis“ angeht, sind noch einige ergänzenden Bemerkungen erforderlich.

⁹¹ Ibid., Schlussfolgerung Nr. 23, S. 415; siehe weiter *Reindel*, Auslegung menschenrechtlicher Verträge am Beispiel der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses des Europäischen und des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte, 1995, S. 54 f. Auf den offenen und evolutiven Charakter eines im Vertrag niedergelegten Konzepts ist insb. in folgenden drei Fällen rückzuschließen: a) das fragliche Konzept impliziert die Berücksichtigung der späteren rechtlichen Entwicklungen, wie dies etwa bei der sog. Ausschlussklausel der GFK der Fall ist; b) vor dem Hintergrund der Vertragsziele legt das Konzept den Vertragsparteien die Verpflichtung auf, die künftigen progressiven Entwicklungen zu berücksichtigen. Damit ist in der menschenrechtlichen Zielsetzung und der humanitären Prägung der GFK die Einbeziehung diesbezüglicher progressiver Entwicklungen vorprogrammiert; c) das Konzept hat sehr allgemeinen Charakter, oder es ist in derart allgemeinen Begriffen ausgedrückt, dass es veränderte Umstände in Betracht ziehen muss, wie etwa beim Konzept der Verfolgung angenommen werden könnte. Siehe dazu: ILC-Report 2006, (Fn. 87), Schlussfolgerung Nr. 23, S. 415. Vgl. *McLachlan*, (Fn. 90), S. 317; *Koskeniemi*, in: U.N.Doc. A/CN.4/L.682, S. 242 f.

⁹² BGBl. 1973 II, 1553.

⁹³ Siehe Guidelines on International Protection No. 3, (Fn. 17), Rdnr. 15 und Fn. 9.

⁹⁴ Siehe weiter General Comments Nr. 27 des UN-Menschenrechtsausschusses, CCPR/C/21/ Rev.1/Add.9, Freedom of movement (Art. 12): 02.11.1999, wonach Art. 12 mit Blick auf die Flüchtlingsproblematik insb. bei freiwilliger Rückkehr von Flüchtlingen eine besondere Rolle spielt.

Denn nicht jede spätere Praxis kann als Teil der Generalregel herangezogen werden, sondern lediglich jene, „aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über [die] Auslegung [des Vertrags] hervorgeht“ (Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK). Daher ist das Schlüsselement, welches eine spätere Übung im Rang des primären Auslegungsmittels erhebt, ein sich aus ihr ergebendes gemeinsames Verständnis (sprich eine Übereinstimmung) der Vertragsstaaten über eine korrekte Vertragsinterpretation. Es ist nicht erforderlich, dass sich jede Vertragspartei individuell an der betreffenden Übung beteiligt. Aus einer stillschweigenden Akzeptanz kann auch ein gemeinsames Verständnis abgeleitet werden.⁹⁵ Aber selbst wenn der Akzent auf den Nachweis einer stillschweigenden Akzeptanz gesetzt wird, gelten hier zwei wichtige Voraussetzungen: erstens, dass eine bestimmte Übung von der ausübenden Partei im Glauben ausgeführt wird, dass diese Übung in Übereinstimmung mit dem betreffenden Vertrag steht; und zweitens muss die andere Partei volle Kenntnis von einer solchen Übung erlangt und sie stillschweigend, als Bekräftigung einer in dieser Form ausgelegten Vertragsbestimmung, akzeptiert haben.⁹⁶ Die Übertragung dieser Kriterien auf die Genfer Flüchtlingskonvention führt dazu, dass es aufgrund der hohen Zahl ihrer Vertragsparteien sehr schwierig ist zu belegen, dass alle Parteien Kenntnis von einer bestimmten Übung erlangt haben. Und auch wenn dies gelingen sollte, besteht eine weitere Schwierigkeit in der Klärung der Frage, ob sie diese Praxis als Bekräftigung der betreffenden Auslegung akzeptieren. Dabei kann die anderweitige innerstaatliche Praxis der schweigenden Partei der Flüchtlingskonvention, obwohl diese keinen ausdrücklichen Protest erhebt, nicht für ein gemeinsames Verständnis sprechen. Hinzu kommt, dass die Parteien der Konvention oft nicht im Glauben der korrekten Anwendung der Konventionsvorschriften, sondern aus Gründen der Eigennützigkeit handeln,⁹⁷ was eine einschränkende Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention zur Folge hat.

Dass all diese Voraussetzungen bei der vom UNHCR herangezogenen staatlichen Praxis schwierig zu erfüllen sind, wird daran deutlich, dass sich der UNHCR bei seinen jeweiligen Feststellungen lediglich auf die Entscheidungen relevanter Instanzen von insgesamt drei Ländern, nämlich Großbritannien, Dänemark und der Schweiz, stützt und selbst diese werden nicht kumulativ, sondern separat für jede fragliche Begründung zitiert.⁹⁸

⁹⁵ Yearbook of International Law Commission 1966, Vol. II, S. 222.

⁹⁶ Vgl. IGH, *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, Urteil v. 13.12.1999, I.C.J. Reports 1999, S. 1094, Rdnr. 74.

⁹⁷ Vgl. *Hathaway*, The Rights of Refugees under International Law, 2005, S. 70 ff.

⁹⁸ Siehe UNHCR Statement, (Fn. 20), Fn. 38, 42, 62, 67, 82 und 87.

c) Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees und das UNHCR-Handbuch

Ferner ist die Frage zu erläutern, welchen Auslegungswert die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees haben. So ist es zwar für das Amt des Hohen UN-Flüchtlingskommissars selbstverständlich, dass er die Beschlüsse der ihm vorgesetzten Stelle beachtet. Das erklärt aber nicht automatisch, dass alle EXCOM-Beschlüsse ohne weiteres auch für die Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention bindend sind. Im Gegenteil, dem EXCOM als Unterorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen wird in seinen Gründungsresolutionen⁹⁹ ebenso wie dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars keine Kompetenz zur authentischen Auslegung der Konvention eingeräumt, was mit Blick darauf, dass sein Gründungsorgan, die Generalversammlung, keine obligatorischen Auslegungszuständigkeiten besitzt, sondern lediglich unverbindliche Empfehlungen abgeben darf,¹⁰⁰ ganz logisch erscheint. Zwar können einige EXCOM-Beschlüsse (wie zum Beispiel der Beschluss Nr. 69¹⁰¹), die sich ausdrücklich auf die relevanten Vorschriften der Flüchtlingskonvention beziehen, nach der Einwilligung durch andere Vertragsparteien als spätere Übereinkunft im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. a) WVRK qualifiziert werden.¹⁰² Allerdings ist selbst in einer solchen Konstellation darauf zu achten, dass eine derartige Übereinkunft im Rahmen der Generalregel der Auslegung nur eines der Auslegungselemente darstellt, welches erst durch seine Wechselwirkung mit anderen Elementen zu einer rechtlich relevanten Auslegung führt.

Zum Auslegungswert des UNHCR-Handbuchs für die Genfer Flüchtlingskonvention ist anzumerken, dass dieses auf die Initiative des EXCOM herausgegeben wurde¹⁰³ und wie der UNHCR selbst darauf hinweist, auf seinen eigenen Erfahrungen bzw. daraus erworbenen Erkenntnissen beruht und dazu noch staatliche Praxis sowie relevante EXCOM-Beschlüsse berücksichtigt.¹⁰⁴ All das aber verleiht dem gesamten Handbuch nicht zwangsläufig den Status einer späteren Übereinkunft der Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention.¹⁰⁵ Das Handbuch kann zwar im Laufe der Zeit die Basis für ein gemeinsames Verständnis der Parteien der Konvention zu den relevanten Bestimmungen der Konvention bilden, grundsätzlich ist es aber zusammen mit den Richtlinien des Flüchtlingsamtes zum Internationalen Schutz eher als Bestandteil des Instrumentariums innerhalb der

⁹⁹ Siehe Fn. 15.

¹⁰⁰ Art. 10 i.V.m. Art. 55 UN-Charta. Siehe dazu *Hailbronner/Klein*, in: Simma, The Charter of the United Nations, 2002, Art. 10, S. 257 ff.; und *Wolfrum/Riedel*, in: *ibid.*, Art. 55, S. 897 ff.

¹⁰¹ Siehe Fn. 15.

¹⁰² Ausführlich dazu *Mananashvili*, (Fn. 53), S. 98.

¹⁰³ Siehe EXCOM-Beschluss Nr. 8 (XXVIII), 1977, 28. Sitzung, lit. g).

¹⁰⁴ Siehe UNHCR-Handbuch, (Fn. 11), Vorwort, Rdnr. v).

¹⁰⁵ A.A. *Hathaway*, (Fn. 97), S. 54.

UNHCR-Überwachungskompetenz zu betrachten. Insgesamt sagt das Handbuch zur Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel im Ergebnis nicht viel aus, denn darin wird in diesem Zusammenhang hauptsächlich die Notwendigkeit der dauerhaften und grundlegenden Änderung der Umstände hervorgehoben.¹⁰⁶

d) Ziel und Zweck

Mit Blick auf die vom UNHCR eingesetzte Auslegungsmethodik ist ferner auf dessen weitere Feststellung in seinen oben angeführten Positionen zu verweisen, wonach man sich bei der Auslegung der Beendigungsklauseln vergegenwärtigen müsse, dass der Flüchtlingsschutz umfassende, dauerhafte Lösungen zum Ziel habe und dieser Anspruch Ziel und Zweck der Klauseln präge.¹⁰⁷ Zur Bekräftigung dieser Feststellung werden erneut diesbezügliche EXCOM-Beschlüsse herangezogen, um anschließend schlussfolgern zu können, dass „dementsprechend die Anwendung der Beendigungsklauseln eine dauerhafte Lösung zum Ziel haben [sollte]“.¹⁰⁸ Außer dass nicht alle Beschlüsse des Exekutivausschusses automatisch als primäre Auslegungsmittel der Genfer Flüchtlingskonvention zu qualifizieren sind, wirft diese Begründung des UNHCR die Frage der korrekten Ermittlung vom für die Auslegung eines Vertrags relevanten „Ziel und Zweck“ im Sinne von Art. 31 Abs. 1 WWRK auf.

Allgemein anerkannt ist, dass dieses Auslegungselement in erster Linie aus der Vertragspräambel zu ermitteln ist.¹⁰⁹ Außerdem können grundsätzlich auch der Konventionstitel, der Konventionstext, betrachtet in seiner Gesamtheit und in seinem Gesamtzusammenhang, sowie die Grundsatzartikel der Flüchtlingskonvention¹¹⁰ nützliche Hinweise zu ihrem konkreteren „Ziel und Zweck“ liefern.¹¹¹ Wenn auch in den Auslegungsregeln der Wiener Vertragsrechtskonvention die Frage der Ermittlungsquellen des „Ziels und Zwecks“ nicht ausdrücklich geregelt ist,

¹⁰⁶ Siehe das UNHCR-Handbuch, (Fn. 11), Rdnr. 135 ff.

¹⁰⁷ Guidelines on International Protection No. 3, (Fn. 17), Rdnr. 6; UNHCR Statement (Fn. 20), S. 6.

¹⁰⁸ Guidelines on International Protection No. 3, (Fn. 17), Rdnr. 6.

¹⁰⁹ Siehe Yearbook of International Law Commission 1966, Vol. II, S. 219. IGH, *Libyan Arab Jamahiriya/Chad*, Urteil v. 3.2.1994, I.C.J. Reports 1994, S. 25, Rdnr. 52; IGH, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Gutachten v. 8.7.1996, I.C.J. Reports 1996, S. 76, Rdnr. 20; IGH, *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Urteil v. 17.12.2002, I.C.J. Reports 2002, S. 652, Rdnr. 51. Aus der Rspr. des EGMR siehe etwa EGMR, *Golder v. the United Kingdom*, Urteil v. 21.2.1975, Rdnr. 34.

¹¹⁰ Vgl. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte, 1963, S. 89.

¹¹¹ Vgl. Buffard/Zemanek, The „Object and Purpose“ of a Treaty: An Enigma?, Austrian Review of International & European Law 3 (1998), S. 332 ff.; Klabbers, Some Problems Regarding the Object and Purpose of Treaties, Finnish Yearbook of International Law 1997, S. 155 ff.

wäre es indes im Sinne dieser Regeln, anzunehmen, dass es einem „bona fides“-Interpreten erlaubt ist, zur Ermittlung nicht offenkundig erkennbarer Vertragsziele oder zur Konkretisierung zu allgemein formulierter Ziele neben den vorhin genannten Indikatoren auf andere Auslegungselemente, einschließlich der *travaux préparatoires*,¹¹² zurückzugreifen.¹¹³ Zwar ist in der Generalregel der Auslegung lediglich die Rede von „Ziel und Zweck“ des gesamten Vertrags, jedoch könnte es in den Fällen, in denen sich „Ziel und Zweck“ einzelner Vertragsbestimmungen feststellen lassen, unter Umständen angebracht sein, diese „Subziele“ bei der Auslegung betreffender Bestimmungen zu berücksichtigen. Die Voraussetzung dafür wäre allerdings deren Übereinstimmung mit den Gesamtzielen. Wäre dies der Fall, dann könnten sie als Konkretisierung allgemeiner Ziele und Zwecke betrachtet¹¹⁴ und folglich als maßgeblich für die Auslegung fraglicher Bestimmungen in Betracht gezogen werden.¹¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist folglich die Frage zu klären, inwieweit das Ziel „dauerhafte Lösungen“ in die Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel einzubeziehen ist.

Zunächst ist darauf zu verweisen, dass die Suche nach den Dauerlösungen primär in die Kompetenz des UNHCR fällt. So bestimmt Kapitel 1 Nr. 1 der UNHCR-Satzung,¹¹⁶ dass „der Hohe Kommissar die Aufgabe übernehmen [wird], [...] Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben, indem er die Regierungen [...] darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung dieser Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern.“ In diesem Zusammenhang bestimmt auch Art. 34 GFK, dass „[d]ie vertragschließenden Staaten so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern

¹¹² Vgl. *Hathaway*, (Fn. 97), S. 56 ff. Siehe weiter *Köck*, Zur Bedeutung der Artikel 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention, 1969, S. 96.

¹¹³ Siehe dazu *Torres-Bernardez*, Interpretation of Treaties by the International Court of Justice following the Adoption of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, in: Hafner (Hrsg.), *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenfeldern*, 1998, S. 745. *Buffard/Zemanek*, (Fn. 111), S. 332 ff.

¹¹⁴ Vgl. *Köck*, Zur Interpretation völkerrechtlicher Verträge, ZÖR 1998, S. 225. IGH, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)*, Urteil v. 15.12.2004, Rdnr. 111; IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory*, Gutachten v. 9.7.2004, I.C.J. Reports 2004, S. 175, Rdnr. 95. A.A. *Slotboom*, Do Different Treaty Purposes Matter For Treaty Interpretation?, 2005, S. 54. *Klabbers*, (Fn. 111), S. 151 ff. Einschlägig zur GFK *Steinbock*, The refugee definition as law: issues of interpretation, in: *Nicholson/Twomey* (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, 1999, S. 13 ff.

¹¹⁵ Vgl. *Mananashvili*, (Fn. 53), S. 11 ff.

¹¹⁶ Nachdem die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 319 (IV) v. 3.12.1949 beschlossen hat, mit Wirkung v. 1.1.1951 das Amt eines Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) zu errichten, hat sie die Satzung des Amtes am 14.12.1950 als Anhang zur Resolution 428 (V) angenommen.

[werden].“ Allerdings sind sowohl diese Vorschrift als auch die Bestimmungen der UNHCR-Satzung nur auf „Flüchtlinge“ anwendbar. Wenn aber die zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft führenden Umstände weggefallen sind, kann nicht mehr von einem Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention die Rede sein. Der einleitende Satz zur Beendigungsklausel geht im Ergebnis genau in diese Richtung, indem er vorschreibt, dass im Falle des Wegfalls relevanter Umstände die betreffende Person „nicht mehr unter dieses Abkommen [fällt]“ (Art. 1C GFK). Auch die UNHCR-Satzung bestimmt diesbezüglich im Kapitel 2 Nr. 6, dass eine Person, die die Voraussetzungen der „Wegfall der Umstände“-Klausel erfüllt, „aus der Zuständigkeit des Hohen Kommissars aus[scheidet]“.

Es wird nicht bestritten, dass die Konsequenzen der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft in einem breiten menschenrechtlichen Kontext zu handhaben sind, wobei dieser Schluss unter anderem auch aus dem ersten Erwägungsgrund der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention zu ziehen ist.¹¹⁷ Somit kann die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft nicht automatisch zur Abschiebung ehemaliger Flüchtlinge führen, wenn im Herkunftsland etwa Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen. Zugleich ist aber auf den vierten Erwägungsgrund aus der Präambel der Flüchtlingskonvention zu verweisen, nach welchem „sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können“.

Daher ist das eigentliche Ziel der „Wegfall der Umstände“-Klausel, die Verantwortung hinsichtlich der Flüchtlinge auf deren Herkunftsänder zu übertragen, wenn die Ursache für ihre Flucht entfallen ist. Diese Feststellung wird auch durch die entsprechenden *travaux préparatoires* bekräftigt. Der hierzu relevante Parteienwille offenbarte sich während der Bevollmächtigtenkonferenz¹¹⁸ im Rahmen der Diskussion zum zweiten Satz der „Wegfall der Umstände“-Klausel. Laut diesem können jene Flüchtlinge, die im Einklang mit den vor dem Inkrafttreten des Genfer Flüchtlingsabkommens aus dem Jahr 1951 geltenden Vereinbarungen als solche anerkannt worden waren, ihren Flüchtlingsstatus beibehalten, wenn sie – trotz des Wegfalls der zu ihrer Anerkennung führenden Umstände – „zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe“ geltend machen. Eine frühere Version dieser Bestimmung, die mit derjenigen aus der UNHCR-Satzung übereinstimmte, war allgemeiner formuliert und verwies in diesem Zusammenhang auf „andere Gründe als persönliches Belieben“/„*reasons other than personal convenience*“. Diese Formulierung, die – ebenso wie ihr heutiger Nachfolger – primär für jene

¹¹⁷ „[...] in der Erwägung, dass die Satzung der Vereinten Nationen und die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen“.

¹¹⁸ Zur Entstehungsgeschichte der GFK siehe etwa Mananashvili, (Fn. 53), S. 19 ff.

jüdischen Flüchtlinge gedacht war, denen aufgrund ihrer Erinnerungen an frühere Leiden die Inanspruchnahme des Schutzes ihrer Herkunftsländer (insbesondere Deutschlands und Österreichs) nicht zugemutet werden konnte, war für den schwedischen Vertreter jedoch weniger präzis und zudem mit der Schwierigkeit verbunden, sie in die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts zu übertragen. Zwar versuchte sie, den Fortbestand des Flüchtlingsstatus aus finanziellen Gründen auszuschließen, dennoch seien die wahren Gründe einer Person nicht leicht zu beurteilen.¹¹⁹ Folglich schlug der israelische Vertreter vor, die strittige Formulierung durch „zwingende familiäre, oder auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe“ zu ersetzen. Auf die Frage des französischen Delegierten zur Bedeutung „zwingender familiärer Gründe“ antwortete er, dass damit etwa der Fall einer älteren Frau in Frankreich abgedeckt werden sollte, welche keine Familienmitglieder im Land ihrer früheren Verfolgung hatte, weshalb sie auch nicht in dieses Land zurückkehren wolle.¹²⁰ Unter dem Hinweis, dass die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft eine Person nicht unbedingt zur Rückkehr in ihr Land zwinge, erläuterte der französische Delegierte, dass die Frage der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft unter anderem in Verbindung mit der (finanziellen) Hilfeleistung an Flüchtlinge stehe. Zur Rechtfertigung seiner Argumentation führte er aus:

„To take the case of the aged belonging to the ‘hard core’ of refugees, it could hardly be agreed that the government of a country which had returned to democratic ways should fail to take over the burden of that category of refugees, when they again became its nationals. It was a matter of national right feeling. There was no reason, for example, why France should continue to shoulder the burden of certain refugees, when that burden naturally devolved upon the government of the country of which they were nationals. The question that arose in that case was one of respect for nationality laws.“¹²¹

Auf die Anmerkung des israelischen Delegierten, dass trotz der Argumente seines französischen Kollegen den betreffenden Personen im Einklang mit der alten französischen Tradition weitergeholfen würde, konterte Letzterer, dass zwischen diesen zwei Erwägungen kein Widerspruch bestehe. Frankreich habe einfach gesagt, dass es sich nicht verpflichtet sehen wünsche, Hilfeleistung an jene Flüchtlinge fortzusetzen, die den Schutz ihres Herkunftslandes suchen könnten.¹²² Diese Auseinandersetzung führte schließlich dazu, dass die Formulierung „zwingende familiäre Gründe“ komplett gestrichen wurde.¹²³

¹¹⁹ Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Nineteenth Meeting, A/CONF.2/SR.19, <http://bit.ly/bJFyJ7> (2.5.2011).

¹²⁰ Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-eighth Meeting, A/CONF.2/SR.28, <http://bit.ly/9xVqDz> (2.5.2011).

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Siehe ibid.; Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting, A/CONF.2/SR.29, <http://bit.ly/bGZVuj> (2.5.2011).

VIII. Korrektere Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel

Unter der Voraussetzung, dass man die richtige Auslegungsmethodik einsetzt, ist die Auslegung der „Wegfall der Umstände“-Klausel gar nicht mit so vielen Schwierigkeiten verbunden, wie das bei der Analyse der relevanten Interpretationen erscheint. Der Schlüssel zu ihrer korrekten Deutung liegt im Art. 1(C)(5) GFK selbst, ausgelegt im Gesamtzusammenhang der Konvention und in Übereinstimmung mit dem oben ermittelten Ziel und Zweck dieser Klausel. Dabei spielt die genaue Definition ihrer beiden Grundelemente, nämlich einerseits der „Umstände“ und andererseits des „Schutzes“, eine entscheidende Rolle. Sie werden im Folgenden separat behandelt, um genauer zu zeigen, welche wichtigen Aspekte von ihren Interpreten entweder übersehen oder fehlgedeutet wurden.

1. „Umstände“

Einleitend zur Auslegung des Begriffs der „Umstände“ im Sinne von Art. 1(C)(5) GFK ist darauf hinzuweisen, dass dessen Definition durch verschiedene Akteure, vor allem aber den UNHCR größtenteils durch den hohen Grad der Verallgemeinerung dieses Kriteriums gekennzeichnet ist. Anstatt ein individuelles Flüchtlingsschicksal und die mit diesem verbundenen Umstände als Ausgangspunkt bei der Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel anzunehmen, wird oft von vornherein der Akzent auf die allgemeine Menschenrechtslage im Herkunftsland, das Vorhandensein der Rechtstaatlichkeit etc. gesetzt.¹²⁴ Dies hängt offensichtlich damit zusammen, dass die bisherige Praxis in dieser Hinsicht vorwiegend auf die Erklärung der allgemeinen Beendigung beschränkt blieb, d.h. die fragliche Klausel wurde grundsätzlich nicht individuell, sondern pauschal im Verhältnis zu allen Flüchtlingen oder einzelnen Flüchtlingsgruppen aus einem bestimmten Land angewendet.¹²⁵ In diesem Prozess spielt normalerweise der UNHCR eine entscheidende Rolle. Im Anschluss an die Analyse der allgemeinen Lage im betreffenden Herkunftsland und nach den Konsultationen mit allen beteiligten Parteien erlässt dieser eine öffentliche Erklärung zur allgemeinen Beendigung des Flüchtlingsstatus aufgrund des Art. 1(C)(5) und (6) GFK in Verbindung mit Nr. 6(A)(e) bis (f) der UNHCR-Satzung. Seit 1973 hat das Amt in mehr als zwei Dutzend Fällen eine solche Erklärung abgegeben.¹²⁶ Dieses Vorgehen findet vor allem statt, um sich von der eigenen Verantwortung zur Hilfeleistung für betroffene Flüchtlingsgruppen zu befreien.¹²⁷ Bei der Analyse der grundlegenden Änderung im Herkunftsland

¹²⁴ Vgl. oben.

¹²⁵ Siehe etwa Summary Conclusions: cessation of refugee status, Nr. 17, in: Feller/Türk/Nicholson, (Fn. 82), S. 548.

¹²⁶ UNHCR Statement, (Fn. 20), S. 3.

¹²⁷ Diesbezügliche UNHCR-Praxis sowie dahinter stehende Motive ausführlich in: *Fitzpatrick/Bonoan*, Cessation of refugee protection in: Feller/Türk/Nicholson, (Fn. 82), S. 499 ff.

werden vom UNHCR drei wichtige Evaluierungskriterien – die Erlangung der Eigenstaatlichkeit, der erfolgreiche Übergang zur Demokratie und/oder die Beilegung eines Konflikts¹²⁸ – herangezogen.

Vor diesem Hintergrund ist es dann nicht mehr verwunderlich, wenn in den jeweiligen Stellungnahmen des UNHCR eher allgemeine Entwicklungen im Herkunftsland als individuelle Umstände akzentuiert werden.¹²⁹ Die korrekte Auslegung vom Art. 1(C)(5) GFK erfordert aber eine individuelle Herangehensweise für jeden Einzelfall.¹³⁰ Dieser stellt gerade nicht auf die im Herkunftsland herrschenden allgemeinen Umstände, sprich generelle Menschenrechtslage, Demokratie, Rechtstaatlichkeit etc. ab, sondern basiert auf den „Umständen, aufgrund derer er als Flüchtling anerkannt worden ist“ („*the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee*“). Dadurch wird eine direkte Verbindung zum Flüchtlingsbegriff der Konvention hergestellt und dementsprechend diejenigen Umstände als relevant für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft angesehen, die die konkrete Lage („-stance“, „-stand“) einer Person, die als Flüchtling anerkannt worden ist, umgeben („circum-“, „um-“).

Als primärer Umstand in dieser Hinsicht gilt die im Verhältnis zu einer Person bestehende Intoleranz als Ausdruck von Chauvinismus, Xenophobie sowie ethnischer, politischer, religiöser oder sozialer Unduldsamkeit. Um für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft und *vice versa* für ihre Beendigung als relevanter Umstand qualifiziert zu werden, muss eine solche Intoleranz gravierende Formen annehmen, d.h. einen hohen Grad der Intensität vorweisen, was den Tatbestand der „Verfolgung“ erfüllt. Ein weiterer wichtiger Umstand im Sinne des Flüchtlingsbegriffs ist, dass die Gefahr, die Verfolgung werde stattfinden, greifbar ist („begründete Furcht“). Dies ist unter anderem daran zu messen, ob sie in einem konkreten Fall vermeidbar wäre. Gerade auf den Wegfall dieser Umstände kommt es bei der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft an. Allgemeine Entwicklungen sind zwar relevant, müssen aber vorwiegend nur als Indizien für den Wegfall der vorhin genannten Umstände gewertet werden.

Die Individualisierung der „Wegfall der Umstände“-Klausel hat zur Folge, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen positive horizontale Entwicklungen, einschließlich der Beachtung der Menschenrechte im betreffenden Herkunftsland, nicht automatisch die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft begründen würden. Denn selbst in den Ländern mit hohen Menschenrechtsstandards kann nicht mit

¹²⁸ UNHCR Statement, (Fn. 20), S. 3.

¹²⁹ Nach eigener Angabe des UNHCR bildet eben dieser Hintergrund die Basis für jeweilige Ausführungen in seiner Stellungnahme zum hier behandelten Vorabentscheidungsverfahren. Siehe *ibid.*

¹³⁰ Hierzu vgl. *Fitzpatrick/Bonoan*, (Fn. 127), S. 512 ff.

absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden, dass eine Person Opfer einer diskriminierenden Verfolgung wird.¹³¹

Umgekehrt kann aber der individuelle Ansatz unter Umständen zu einer Konstellation führen, wo die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft auch in Bezug auf Flüchtlinge aus jenen Ländern gerechtfertigt sein kann, in denen die Menschenrechte nicht beachtet werden oder keine Rechtstaatlichkeit vorhanden ist – dieses unter der Voraussetzung, dass die individuellen Umstände weggefallen sind.¹³² In diesen Rahmen fügt sich auch die Vermutung ein, dass selbst die Voraussetzung der positiven Handlungspflichten („Einleitung von geeigneten Schritten“), wie von der Großen Kammer in ihrem Urteil gefordert,¹³³ nicht immer als eine zwingende Voraussetzung für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft anzusehen und lediglich innerhalb der Analyse der Vermeidbarkeit der gefürchteten Verfolgung heranzuziehen ist. Sind andere wichtige Umstände, wie etwa die aus einer Ideologie oder aus persönlicher Feindschaft herrührende Intoleranz, weggefallen, erübrigt sich je nach der Sachlage die Heranziehung der positiven Handlungspflichten als Teil der „Wegfall der Umstände“-Klausel. Jedenfalls kann die Pauschalisierung des Schutzelements unter Umständen übertriebene Anforderungen an die Asylstaaten stellen. Auch der Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 QRL, der den betreffenden Satz mit der Formulierung: „Generell ist Schutz gewährleistet“ einleitet, kann in dieser Richtung ausgelegt werden, da diese Formulierung darauf hinweist, dass es auch Ausnahmefälle geben kann.

Zum Schluss ist in Bezug auf die aktuellen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts anzumerken, dass genau in puncto der „Umstände“ das Räsonnement des Gerichts am problematischsten erscheint. Darin wird als für die Furcht vor Verfolgung bestimmenden Umstand der bloße Fakt der Asylantragstellung in Deutschland betrachtet. Der anschließende Befund, dass weder die neue irakische Regierung noch sonstige Akteure an die Asylantragstellung im Ausland Verfolgungsmaßnahmen anknüpfen, umfasst für das Gericht zugleich die Feststellung, „dass mit der neuen irakischen Regierung ein staatlicher Schutzakteur im Sinne des Art. 7 der Richtlinie 2004/83/EG vorhanden ist, der die bisherigen staatlichen Sanktionen und Übergriffe aufgrund der Asylantragstellung abgeschafft hat und damit ausreichende Schritte eingeleitet hat, um die der Anerkennung zugrunde liegende

¹³¹ Vgl. UNHCR's position on the proposal of the European Council concerning the treatment of asylum applications from citizens of European Union Member States, 1997.

¹³² Übrigens geht auch der EGMR bei der Analyse der Frage, ob eine Person wegen drohender Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung abgeschoben werden kann, ständig vom individuellen Ansatz aus, wobei allgemeine Gefahren als solche, ohne einen Bezug auf einen konkreten Fall, die Abschiebung nicht verhindern können. Siehe zu diesbezüglichen Grundsätzen EGMR, Nr. 25904/07, NA v. the United Kingdom, Rdnr. 114.

¹³³ Vgl. oben.

Verfolgung dauerhaft zu verhindern.“¹³⁴ In diesen Feststellungen übersieht aber das Bundesverwaltungsgericht, dass der wahre Umstand der Furcht vor Verfolgung nicht die bloße Tatsache der Asylantragsstellung im Ausland gewesen ist, sondern – wie das Gericht an einer Stelle auch selbst anerkannt hat¹³⁵ – die aus dieser Antragstellung von den damaligen irakischen staatlichen Akteuren abgeleitete (egal, ob eine tatsächliche oder den Antragsstellern lediglich zugeschriebene) politische Gegnerschaft. Daher kommt es hier bei der Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel nicht so sehr darauf an, ob eine Asylantragstellung im Ausland derzeit von den staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren als Verfolgungsgrund angesehen wird, sondern eher auf die Einschätzung,

- ob die politische Intoleranz zwischen den betreffenden Akteuren – unabhängig davon, welche Stellung diese im aktuellen politischen Leben innehaben – weiterbesteht,
- ob diese Intoleranz gravierende Formen annimmt bzw. sich in Verfolgungs-handlungen ausdrückt,
- ob der Antragsteller davon bedroht wäre, und falls ja,
- ob diese Gefahr vermeidbar wäre.

Im Rahmen dieser Einschätzung wäre weiter im Einklang mit dem Vorabentscheidungsurteil zu prüfen, ob eventuelle Schutzakteure im Irak über wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von aus der erwähnten Gegnerschaft resultierenden politischen Verfolgungshandlungen verfügen bzw. ob die Betroffenen Zugang zu diesem Schutz haben würden.¹³⁶

2. „Schutz des Landes“

Die Mehrheit der bereits erörterten Fragestellungen, bei denen die betreffenden Akteure auf Auslegungsschwierigkeiten gestoßen sind, ergeben sich des Weiteren auch daraus, dass nicht eindeutig ist, was unter dem „Schutz des Landes“ nach Art. 1(C)(5) GFK zu verstehen ist. Dieses Element wird derzeit wörtlich, d.h. aus dem Blickwinkel der „gewöhnlichen Bedeutung“ ausgelegt und darunter grundsätzlich der innerstaatliche Schutz vor Verfolgung verstanden. Ein solches Verständnis dieses Konzepts wurde größtenteils in den 90er Jahren von *Hathaway* geprägt¹³⁷ und schrittweise sowohl vom UNHCR als auch von der EU übernommen. Der so ver-

¹³⁴ BVerwG, Az. 10 C 3.10, Urteil v. 24.2.2011, Rdnr. 20.

¹³⁵ Ibid., Rdnr. 24.

¹³⁶ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salabedin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 101.

¹³⁷ Siehe etwa dessen Hauptwerk *Hathaway*, The Law of Refugee Status, 1991.

standene Schutz hat auch Eingang in Art. 7 Abs. 2 QRL gefunden. Der UNHCR geht in seiner Stellungnahme zum Vorabentscheidungsverfahren sogar weiter, indem er – wie oben veranschaulicht – deklariert, dass ein derartiger Schutz nicht nur den Schutz vor Verfolgung einschließt, sondern darüber hinausgeht und unter anderem auch einen allgemeinen Menschenrechtschutz, die Gewährleistung des Existenzminimums und funktionierende Institutionen innerhalb des Herkunftslandes umfasst.¹³⁸

Allerdings wird bei einer solchen Auslegung einem der wichtigsten Auslegungsmittel nämlich dem „Zusammenhang“ wenig Aufmerksamkeit geschenkt, oder dieser nur eingeschränkt herangezogen. Dieser Vorgang birgt die Gefahr in sich, zu willkürlichen und unzuverlässigen Schlussfolgerungen zu gelangen. Vor den Gefahren rein wörtlicher, aus dem Kontext herausgerissener Auslegung einer Formulierung hat bereits der Ständige Internationale Gerichtshof gewarnt, indem er ausgeführt hat:

„In considering the question before the Court upon the language of the Treaty, it is obvious that the Treaty must be read as a whole, and that its meaning is not to be determined merely upon particular phrases which, if detached from the context, may be interpreted in more than one sense.“¹³⁹

Ebenso hat der Internationale Gerichtshof in seinem „Südwestafrika“-Urteil betont, dass die Auslegung im Lichte der „gewöhnlichen Bedeutung“ keine absolute Interpretationsregel darstellt:

„[T]his rule of interpretation [based upon natural and ordinary meaning of the words employed in the provision] is not an absolute one. Where such a method of interpretation results in a meaning incompatible with the spirit, purpose and context of the clause or instrument in which the words are contained, no reliance can be validly placed on it.“¹⁴⁰

Artikel 31 WVRK ist als Ausdruck die sogenannten „Grundsatzes der Integration“ anzusehen, der besagt, dass die gewöhnliche Bedeutung der Vertragsbestimmungen nicht abstrakt, sondern in ihrem Zusammenhang und im Lichte von Ziel und Zweck des Vertrags zu bestimmen ist. Dieses Prinzip geht laut Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen auf den Grundsatz von Treu und Glauben sowie auf den gesunden Menschenverstand zurück.¹⁴¹ In dieser Hinsicht ist des Weiteren auf Art. 31 Abs. 4 WVRK zu verweisen, der die Möglichkeit zulässt, dass einem

¹³⁸ Siehe oben.

¹³⁹ StIGH, *Competence of the ILO to regulate Agricultural Labour*, P.C.I.J. (1922), Series B, Nr. 2 und 3, S. 23.

¹⁴⁰ IGH, *South West Africa*, Preliminary Objections, Urteil v. 21.12.1962, I.C.J. Reports 1962, S. 336; in diesem Zusammenhang ist auch die Auslegung nach Treu und Glauben bzw. das Verbot des Rechtsmissbrauchs relevant; weiter siehe *Jennings/Watts*, (Fn. 69), S. 1272.

¹⁴¹ Yearbook of International Law Commission 1966, Vol. II, S. 221.

auszulegenden Ausdruck eine von ihrem gewöhnlichen Sinngehalt abweichende besondere Bedeutung beigelegt werden kann, wenn feststeht, dass die Parteien dies beabsichtigt haben. Die Absichten der Parteien werden in erster Linie aus dem Vertragstext ermittelt, so dass auch hier der auslegungsrelevante Zusammenhang eine wichtige Rolle spielt. Schließlich gewinnt in diesem Kontext auch die Vertragsauslegung nach dem Effektivitätsgrundsatz (*effet utile*) an Bedeutung, welcher unter anderem besagt, dass in einem Vertrag gewisse Bestimmungen impliziert werden, um damit der den ausdrücklichen Vertragsvorschriften notwendigerweise zu entnehmenden Intention volle Wirksamkeit zu verleihen.¹⁴²

Generell gehört zu dem für die Auslegung einer Vertragsbestimmung relevanten Zusammenhang sowohl der betreffende Satz, Absatz, Artikel oder das Kapitel, in dem der fragliche Ausdruck festgeschrieben ist, als auch der Vertragswortlaut in seiner Gesamtheit, einschließlich der Präambel und der Anlagen.¹⁴³

Den unmittelbaren Zusammenhang für die Auslegung vom Art. 1(C)(5) GFK stellt der nachfolgende Art. 1(C)(6) GFK dar. Dieser enthält einen ähnlichen Tatbestand für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft. Der Unterschied liegt allerdings darin, dass, während Art. 1(C)(5) sich auf Staatsangehörige eines bestimmten Landes bezieht, Art. 1(C)(6) für staatenlose Personen gilt. Dabei scheint der Besitz einer Staatsangehörigkeit bestimend für die jeweiligen Formulierungen zu sein: für deren Besitzer wird im Art. 1(C)(5) GFK der „Wegfall der Umstände“ mit der Unfähigkeit der Ablehnung („*He can no longer, because [...]*“) des Schutzes des Landes ihrer Staatsangehörigkeit verknüpft, während im Art. 1(C)(6) GFK dieses Schutzelement durch die Fähigkeit zur Rückkehr ins Land des früheren Aufenthalts ersetzt wird. Ähnlich ist der im Art. 1(A)(2) GFK wiedergegebene Flüchtlingsbegriff konstruiert. Auch hier wird impliziert, dass nur die Besitzer einer Staatsangehörigkeit den Schutz ihres Herkunftslandes in Anspruch nehmen können, wobei den Staatenlosen dieser Schutz verwehrt bleibt. Vor diesem Hintergrund führt die Feststellung, dass unter einem solchen Schutz der innerstaatliche Schutz vor Verfolgung zu verstehen ist, zu einem absurdem Ergebnis für Staatenlose, da bei dieser Lesart der innerstaatliche Schutz vor Verfolgung keine zwingende Voraussetzung für die Beendigung ihrer Flüchtlingseigenschaft darstellen würde. Genauso absurd würde die Formulierung innerhalb des Flüchtlingsbegriffs erscheinen, dass der Schutz des eigenen Landes abgelehnt werden kann. Denn die Möglichkeit seiner Ablehnung deutet darauf hin, dass dieser Schutz zwar vorhanden ist, aber

¹⁴² Vgl. *Waldock*, in: *Yearbook of International Law Commission* 1964, Vol. II, S. 61.

¹⁴³ *Yearbook of International Law Commission* 1966, Vol. II, S. 221; *Sinclair*, (Fn. 69), S. 127; *Jennings/Watts*, (Fn. 69), S. 1273; *Bernhardt*, (Fn. 110), S. 69 ff.; *Meyring*, *Die Entwicklung zustimmungsbedürftiger völkerrechtlicher Verträge*, S. 111 ff. IGH, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Urteil v. 4.6.2008, Rdnr. 123; sowie IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Urteil v. 6.2.2007, Rdnr. 166 ff.

nicht in Anspruch genommen wird. In diesem Zusammenhang ist auf die folgende Feststellung der Großen Kammer hinzuweisen, die sie als eines der Hauptargumente für die Definition des „Schutz des Landes“ angeführt hat und auf die auch das Bundesverwaltungsgericht in seinen aktuellen Urteilen Bezug nimmt¹⁴⁴:

„Soweit es in der Bestimmung heißt, dass es der Staatsangehörige ‚nicht mehr ablehnen kann‘, den Schutz seines Herkunftslands in Anspruch zu nehmen, impliziert sie, dass der fragliche ‚Schutz‘ derjenige ist, der bis dahin fehlte, d.h. der Schutz vor den in der Richtlinie aufgeführten Verfolgungshandlungen.“¹⁴⁵

Wie die kontextuelle Analyse der „Wegfall der Umstände“-Klausel zeigt, ist der „Schutz des Landes“ aber nicht derjenige, der bis dahin gefehlt hat, sondern jener, der zwar immer da war, dessen Inanspruchnahme aber vom Flüchtling willentlich verweigert wurde, da der Rückgriff auf einen solchen Schutz – wie es sich später zeigen wird – unter Umständen zu seiner Rückkehr in eine Verfolgungssituation führen könnte. Die Formulierung „nicht mehr ablehnen kann“ bringt die Intention der Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention zum Ausdruck, nach dem Wegfall der zur Flüchtlingseigenschaft führenden Umstände einer willkürlichen Ablehnung des vorhandenen Schutzes entgegenzukommen.

Wenn der „Schutz des Landes“ nicht mit dem innerstaatlichen Schutz vor Verfolgungshandlungen gleichzustellen ist, dann stellt sich die Frage, um welchen Schutz sich es hier eigentlich handelt. Die Hinweise für die Beantwortung dieser Frage liefern vor allem die Struktur des Art. 1(A)(2) GFK sowie die Verknüpfung dieses Schutzes mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit. Die Tatsache, dass dieses Element innerhalb des Flüchtlingsbegriffs der Formulierung „sich außerhalb des Landes befindet“ folgt sowie die Unmöglichkeit der Staatenlosen, ihn in Anspruch zu nehmen, deuten darauf hin, dass hier die Rede von jenem Schutz ist, den die Staaten ihren Staatsangehörigen im Ausland gewähren, nämlich den diplomatischen und konsularischen Schutz.¹⁴⁶

Eine solche, einst auch vom UNHCR geteilte,¹⁴⁷ Auslegung vom „Schutz des Landes“ wird auch von den entsprechenden *travaux préparatoires* zur Genfer Flüchtlingskonvention bekräftigt. So finden sich diesbezüglich etwa im Bericht der

¹⁴⁴ Siehe BVerwG, Az. 10 C 3.10, Urteil v. 24.2.2011, Rdnr. 15.

¹⁴⁵ EuGH, verb. Rs. C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla u.a.*, Slg. 2010, Rdnr. 67.

¹⁴⁶ Vgl. UNHCR, Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, S. 10; sowie *Fortin, The Meaning of “Protection” in the Refugee Definition*, International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 563 ff.

¹⁴⁷ Ibid. So bereits der erste UNO-Flüchtlingskommissar *van Heuven Goedhart*, The Problem of Refugees, in: Recueil Des Cours: Collected Courses Académie de Droit International de la Haye 82 (1953), S. 299 f.: „*In my first lecture I tried to define a refugee in the legal sense as a person who is outside*

ersten Sitzung des „Ad-hoc“-Komitees betreffend Staatenlosigkeit und verwandte Probleme, welches das Schutzelement in den Flüchtlingsbegriff eingefügt hat, einige ergänzende Kommentare. Danach sollte der Begriff „*unable*“ im Kontext der damaligen Formulierung „den Schutz der Regierung des Landes ihrer Staatsangehörigkeit nicht in Anspruch nehmen kann“ in erster Linie auf staatenlose Flüchtlinge verweisen, wobei er auch für diejenigen in Betracht kam, die eine Staatsangehörigkeit besaßen, denen jedoch von ihren eigenen Regierungen die Pässe oder ein anderer Schutz verweigert wurden. Die Formulierung „*unwilling*“ in dem Satz „einen solchen Schutz aus anderen als auf persönlichem Nutzen fußenden Gründen nicht in Anspruch nehmen will“ betraf laut Komitee jene Flüchtlinge, die sich weigerten, den Schutz der Regierung ihrer Staatsangehörigkeit zu akzeptieren.¹⁴⁸ Auch mehrere Äußerungen der Vertreter der Regierungen in den jeweiligen Gremien, in denen das Flüchtlingsabkommen entworfen wurde, deuten darauf hin, dass unter dem „Schutz des Landes“ ein im Ausland gewährter Schutz verstanden wurde.¹⁴⁹

Das gemeinsame Verständnis der Parteien der Flüchtlingskonvention über den Umfang eines derartigen externen Schutzes im Sinne vom Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVRK¹⁵⁰ kann dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen aus dem Jahr 1961 (WÜD),¹⁵¹ viel konkreter aber dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen aus dem Jahr 1963 (WÜK)¹⁵² entnommen werden. Gemäß Art. 3 WÜD ist eine der primären Aufgaben der diplomatischen Mission, „die Interessen des Entsendestaats und seiner Angehörigen im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen zu schützen“. Der gleiche Passus findet sich in die konsularischen Aufgaben definierenden Art. 5 WÜK mit anschließender Aufzählung konkreter Maßnahmen zum Schutz eigener Staatsangehörigen. Dazu zählen insbesondere die Ausstellung der Pässe und Reisedokumente, die Hilfeleistung und der Beistand, die Wahrnehmung notarieller und ähnlicher Befugnisse und die Vertretung vor den Gerichten und anderen Behörden.¹⁵³

bis country of nationality or habitual residence and who for reasons of political persecution does not enjoy the protection of any government. The protection referred to is the diplomatic protection which is accorded to nationals. Refugees may be devoid of this protection because the Government of their country of nationality does not grant it to them, or because they are unwilling to avail themselves of it, or may be devoid of protection because they have no nationality“. Fortin, (Fn. 146), S. 566 ff. m.w.N.

¹⁴⁸ U.N.Doc. E/1618, S. 39.

¹⁴⁹ Siehe ausführlich Fortin, (Fn. 146), S. 558 ff.

¹⁵⁰ Siehe dazu oben.

¹⁵¹ United Nations Treaty Series, Vol. 500, S. 95; BGBl. 1964 II, 958.

¹⁵² United Nations Treaty Series, Vol. 596, S. 261; BGBl. 1969 II, 1587.

¹⁵³ Siehe Art. 5 lit. d) bis i) WÜK.

Eben diesen fehlenden Schutz mittels Übernahme international verankerter Verpflichtungen zu kompensieren bzw. den Flüchtlingen nicht der Willkür der Aufnahmestaaten zu überlassen, ist einer der Grundgedanken hinter dem Abschluss der multilateralen Flüchtlingskonvention. Diese Intention ergibt sich sowohl aus der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention, in der der diskriminierungsfreie Schutz der Menschenrechte hervorgehoben wird, als auch aus dem Gesamtwortlaut der Konvention (einschließlich der Anlagen), deren meiste Bestimmungen darauf gerichtet sind, den ohne Schutz ihrer Länder stehenden Flüchtlingen mindestens die den anderen im Aufnahmeland aufhältigen Ausländern zukommende Behandlung zu gewähren.

IX. Fazit

Der Fall *Salahadin Abdulla u.a. gegen Bundesrepublik Deutschland* hat sich als ein gutes Beispiel dafür erwiesen, welche Konsequenzen einerseits die Geringschätzung der Rolle der Genfer Flüchtlingskonvention innerhalb des EU-Asylrechts und andererseits die Nichtbeachtung der korrekten Auslegungsmethodik nach sich ziehen. Die fragliche europarechtliche Vorschrift wurde von jedem im Vorabentscheidungsverfahren involvierten Akteur so interpretiert, dass die jeweiligen Interpretationen nicht nur fern vom wahren Sinngehalt der auszulegenden Vorschrift stehen, sondern teilweise auch gar nichts mehr miteinander zu tun haben.

Im Hinblick darauf, dass eines der primären Ziele der EU-Asylrechtsharmonisierung die Eindämmung der Sekundärmigration von Asylbewerbern mittels Angleichung der unterschiedlichen Rechtsvorschriften ist, und dass derzeit das große Problem in dieser Hinsicht in den Abweichungen zwischen einzelstaatlichen Auslegungen der Qualifikationsrichtlinie besteht,¹⁵⁴ hätte das EuGH-Urteil bessere Weichen stellen können. Dabei wäre die Aufzeigung eines greifbaren und objektiven Instrumentariums zur Interpretation des EU-Asylrechts, dieses in Form richtiger Auslegungsmethodik, nützlicher für die gesamte Sache gewesen. Auch die tatsächliche Ablehnung der übergeordneten Stellung der Genfer Flüchtlingskonvention im Verhältnis zum EU-Sekundärrecht, was dazu geführt hat, dass der Gerichtshof die Richtlinie im Vakuum ausgelegt hat, stellt kein gutes Signal für die Mitgliedstaaten dar, die ohnehin dazu neigen, den obligatorischen Charakter der Genfer Flüchtlingskonvention nicht voll zu respektieren.

¹⁵⁴ Siehe etwa Commission staff working document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, Impact Assessment, SEC (2009) 1373 final, S. 8 ff.

Ferner kann auch dem UNHCR vorgehalten werden, dass seine Stellungnahme zum oben erörterten Vorabentscheidungsverfahren eher eine Wunschinterpretation als eine solide, mit den völkerrechtlichen Vertragsauslegungsregeln untermauerte Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention darstellt. Vor dem Hintergrund aber, dass das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars nicht über Zwangsmittel zur Durchsetzung der Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention verfügt, hängt der Erfolg seiner auf Art. 35 GFK gestützten Überwachungsfunktion größtenteils davon ab, wie gut er die Staaten von der richtigen Anwendung der Konvention überzeugen kann bzw. welche Aussagekraft seinen Stellungnahmen beigemessen wird. Es ist daher in seinem eigenen Interesse und folglich auch im Interesse der Flüchtlinge, dass er die Konvention konsequent und glaubwürdig auslegt.

Schließlich bleibt mit Blick auf die Zukunft zu hoffen, dass der EuGH allmählich die ihm durch das primäre Gemeinschaftsrecht übertragene Zuständigkeit zur Auslegung der Flüchtlingskonvention bzw. seine Rolle als Garant der Einhaltung der Verpflichtungen der Flüchtlingskonvention innerhalb der EU voll wahrnehmen wird. Einige positive Zeichen dafür sind bereits in seinen dem Fall *Abdulla* folgenden zwei Vorabentscheidungsurteilen zur Auslegung der mit den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention deckungsgleichen Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie erkennbar. So beschäftigt sich der Gerichtshof in den Fällen *Bolbol* und *B./D.* intensiver mit den jeweiligen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention.¹⁵⁵ Dennoch deuten seine Absichten im Ergebnis eher auf eine autonome Auslegung der Qualifikationsrichtlinie hin,¹⁵⁶ womit er sich wiederholt die Chance entgehen lässt, in den Auslegungsvorgang alle sich aus der Anwendung der völkerrechtlichen Vertragsauslegungsregeln ergebenden Auslegungselemente einzubeziehen und dadurch zu einer einwandfreien Auslegung zu gelangen.

¹⁵⁵ EuGH, Rs. C-31/09, *Bolbol*, Slg. 2010, Rdnrn. 36-38 und 44 ff.; sowie EuGH, verb. Rs. C-57/09 und C-101/09, *B./D.*, Slg. 2010, Rdnrn. 76-78, 101 f. und 115.

¹⁵⁶ Siehe etwa EuGH, Rs. C-31/09, *Bolbol*, Slg. 2010, Rdnr. 38 ff.; sowie EuGH, verb. Rs. C-57/09 und C-101/09, *B./D.*, Slg. 2010, Rdnr. 79 ff.

