



UNHCR

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

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung in Deutschland

Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 27/13
Fax: +49 30 202 202 20
Email: GFRBE@unhcr.ch

UNHCR-Hinweise zur Anwendung des Art. 1 C (5) der Genfer Flüchtlingskonvention¹ („Wegfall der Umstände“-Klausel) auf afghanische Flüchtlinge

1. Vorbemerkung

Der auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gewährte Flüchtlingsstatus ist grundsätzlich temporärer Natur. Er endet nach Maßgabe des Art. 1 C GFK, wenn der Betroffene des hiermit verbundenen internationalen Schutzes nicht länger bedarf.

Gründe hierfür können gemäß Art. 1 C (1) – (4) GFK entweder ein bestimmtes **Verhalten des Flüchtlings** – beispielsweise die erneute Niederlassung in seinem Herkunftsstaat – oder (unabhängig vom Verhalten des Flüchtlings) eine **objektive Veränderungen der Umstände** im Herkunftsland des Betroffenen sein, aufgrund deren er es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz seines Herkunftsstaates wieder in Anspruch zu nehmen, Art. 1 C (5) GFK². Die zuletzt genannte Regelung wird üblicherweise als „*Wegfall der Umstände*“- Klausel oder „*Allgemeine Beendigungsklausel*“ bezeichnet.

Zur Beurteilung der Voraussetzungen der Beendigung der Flüchtlingseigenschaft gemäß Art. 1 C (5) GFK sind das UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft³, die Richtlinie zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft⁴ sowie der Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees über den Wegfall der Flüchtlingseigenschaft⁵ als maßgebende Auslegungshilfe heranzuziehen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf diesen Dokumenten und fassen deren zentrale Aspekte zusammen.

Grundsätzlich bleibt die einer Person zuerkannte Flüchtlingseigenschaft so lange bestehen, bis die Voraussetzungen einer der Beendigungsklauseln erfüllt sind. Diese konsequente Haltung ergibt sich aus der Erwägung, dass Flüchtlinge die Sicherheit haben müssen, dass ihr Status nicht ständig aufgrund vorübergehender Veränderungen der in ihrem Heimatland herrschenden Verhältnisse überprüft wird.⁶

¹ Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

² Eine entsprechende Regelung für staatenlose Flüchtlinge findet sich in Art. 1 C (6) 1 GFK.

³ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UNHCR Genf, September 1979 (Re-edited 1992), nicht-amtliche Übersetzung: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage UNHCR Österreich, Dezember 2003.

⁴ *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses), Deutsche Fassung: Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“- Klausel), UNHCR, Genf (HCR/GIP/03/03), 10. Februar 2003.*

⁵ ExCom Conclusion No. 69 (XLIII), 43d session (1992).

⁶ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UNHCR Genf, September 1979 (Re-edited 1992), nicht-amtliche Übersetzung: Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage UNHCR Österreich, Dezember 2003, Rn. 112.

Der internationale Flüchtlingsschutz hat neben dem unmittelbaren Schutz vor erlittener oder drohender Verfolgung die Schaffung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge zum Ziel.⁷ Auch die Anwendung der Beendigungsvorschriften sollte sich an dieser Zielsetzung orientieren. Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft sollte daher nicht dazu führen, dass Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus im Aufenthaltsstaat verbleiben müssen. Sie sollte ebenso wenig dazu führen, dass Personen zur Rückkehr in instabile Verhältnisse gezwungen sind. Dies könnte die Gefahr der Entstehung neuer Flüchtlingsströme erhöhen und zur Destabilisierung und Verzögerung des Wiederaufbauprozesses im Herkunftsland führen und damit letztlich Bemühungen um die Schaffung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge entgegenstehen. Die Anwendung der Beendigungsklauseln setzt folglich nicht nur den Wegfall der konkreten Verfolgungsgefahren voraus, sondern erfordert auch die dauerhafte Beseitigung anderer gravierender Menschenrechtsgefährdungen.

Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Art. 1 C (5) 1 GFK kommt deshalb erst dann in Betracht, wenn sich die Verhältnisse im Herkunftsland

- a) **grundlegend** und
 - b) **dauerhaft** verändert haben
- und aufgrund dieser Veränderungen sichergestellt ist, dass
- c) der Betroffene im Herkunftsstaat **effektiven Schutz** erlangen kann.

Im Hinblick auf das **Kriterium der grundlegenden Änderung der Umstände** im Herkunftsland ist zu untersuchen, in welchem Umfang die politischen Veränderungen im Herkunftsstaat die Flucht auslösenden Umstände beseitigt haben. Dabei sind neben den ursprünglichen auch neu entstandene Verfolgungsrisiken zu berücksichtigen.⁸

Eine **dauerhafte Veränderung der politischen Situation** im Herkunftsstaat kann erst dann festgestellt werden, wenn nach einer Phase der Konsolidierung vernünftigerweise nicht mehr mit dem Wiederaufleben der ursprünglichen Fluchtgründe oder der Entstehung neuer Fluchtgründe gerechnet werden muss.⁹ Im Falle gewaltsam herbeigeführter Veränderungen der politischen Situation im Herkunftsstaat, beispielsweise durch einen Umsturz des bisherigen politischen Regimes oder den militärischen Sieg einer Bürgerkriegspartei, bedarf die Feststellung des dauerhaften Charakters hingegen einer längeren sorgfältigen Beobachtung der Entwicklungen vor Ort.¹⁰ Einerseits besteht in diesen Fällen in besonderem Maße die Gefahr der Entstehung neuer Verfolgungs- und Fluchtgründe, wenn sich beispielsweise die gewaltsam an die Macht gelangte Gruppierung nicht eindeutig zur Einhaltung grundlegender Menschenrechte verpflichtet oder diese nicht wirksam durchsetzt. Zum anderen besteht in solchen Situationen auch ein erhöhtes Risiko einer Umkehr der eingeleiteten Veränderungen.

Im Mittelpunkt der Prüfung der Beendigungsvoraussetzungen steht jedoch die Frage, ob der Flüchtling aufgrund der Veränderungen in seinem Herkunftsstaat **effektiven nationalen Schutz erlangen** kann. Erforderlich hierfür ist das Vorhandensein einer funktionsfähigen Regierung und grundlegender Verwaltungsstrukturen, wie sie z.B. in einem funktionierenden Rechtsstaat vorliegen, sowie das Vorhandensein einer angemessenen Infrastruktur, innerhalb derer die Einwohner ihre Rechte ausüben können, einschließlich des Rechts auf eine Exis-

⁷ Vgl. die Beschlüsse Nr. 29 (XXXIV) (1983), Nr. 50 (XXXIX) (1988), Nr. 58 (XL) (1989), Nr. 79 (XLVII) (1996), Nr. 81 (XLVIII) (1997), Nr. 85 (XLIX) (1998), Nr. 87 (L) (1999), Nr. 98 (L) (2000) und Nr. 90 (LII) (2001) des UNHCR-Exekutivkomitees.

⁸ Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“ - Klausel), Ziffern 10ff..

⁹ Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“ - Klausel), UNHCR, Genf (HCR/GIP/03/03), 10. Februar 2003, Ziffer 13.

¹⁰ Richtlinien zum internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), UNHCR Genf, 10. Februar 2003 (Deutsche Fassung: UNHCR Berlin), Ziffer 14.

tenzgrundlage. Eine rein physische Sicherheit für Leib und Leben ist nicht ausreichend.¹¹ Wichtiges Indiz für die Wiederherstellung effektiven staatlichen Schutzes stellt dabei die allgemeine Menschenrechtslage dar, bei deren Beurteilung den folgenden Kriterien eine besondere Bedeutung zukommt:

- Stand der demokratischen Entwicklung im Land einschließlich der Durchführung freier und gerechter Wahlen,
- Beitritt zu Menschenrechtsabkommen,
- Zulassung unabhängiger nationaler und internationaler Beobachter.¹²

Eine lückenlose Beachtung der Menschenrechte ist zwar nicht erforderlich, Mindestvoraussetzungen sind jedoch die Beachtung des Rechts auf Leben und Freiheit, das Verbot der Folter, bedeutende Fortschritte beim Aufbau einer unabhängigen Justiz, faire Gerichtsverfahren und Zugang zu den Gerichten sowie der Schutz fundamentaler Grundrechte wie der Vereinigungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit.¹³

Gemäß Art. 36 GFK haben sich die Vertragsstaaten der GFK und des Protokolls von 1967 zur innerstaatlichen Umsetzung der Bestimmungen der GFK verpflichtet. Im Hinblick auf die in Art. 1 C (5) 1 GFK geregelte allgemeine Beendigungsklausel wird diese Verpflichtung nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers in § 73 (1) 1 AsylVfG umgesetzt.¹⁴ Hiernach ist die Entscheidung über die Asylgewährung bzw. die Flüchtlingserkennung unverzüglich zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr vorliegen. Wenngleich der Wortlaut der Vorschrift die in Art. 1 C (5) 1 GFK genannten Kriterien für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft nicht ausdrücklich aufnimmt, gebietet der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung nationaler Normen die Vorschrift im Sinne des Art. 1C (5) GFK zu interpretieren.¹⁵ Hierbei sollten auch die von UNHCR entwickelten Auslegungs- und Anwendungshinweise berücksichtigt werden.

2. Voraussetzungen für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Hinblick auf die gegenwärtige Situation in Afghanistan

Fundamentaler Charakter der politischen Veränderungen. Der mit dem Fall der Taliban-Herrschaft und der Bonner Afghanistan Konferenz Ende 2001 begonnene Überleitungsprozess in Afghanistan markiert den Beginn umfassender politischer Veränderungen, die in erheblichem Umfang auch die Gründe für Flucht und Vertreibung der afghanischen Bevölkerung betreffen. Bevor jedoch auf der Grundlage dieser Veränderungen die Anwendung der Allgemeinen Beendigungsklausel in Erwägung gezogen werden kann, muss nach Auffassung von UNHCR zunächst der erfolgreiche Abschluss des Überleitungsprozesses abgewartet werden. Hierbei kommt der Abhaltung von Parlamentswahlen, die eine umfassende Beteiligung von Repräsentanten unterschiedlichster Herkunft an der Regierung eines derzeit politisch noch immer stark zersplitterten Landes gewährleisten, entscheidende Bedeutung zu. Die Abhaltung freier und geheimer Parlamentswahlen ist eines der Schlüsselkriterien für die Stabilität des Landes und Grundvoraussetzung für den erfolgreichen Abschluss des Überleitungsprozesses.

¹¹ Richtlinien zum internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), UNHCR Genf, 10. Februar 2003 (Deutsche Fassung: UNHCR Berlin), Ziffer 15.

¹² Richtlinien zum internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), UNHCR Genf, 10. Februar 2003 (Deutsche Fassung: UNHCR Berlin), Ziffer 16.

¹³ Ibid.

¹⁴ Vgl. BT-Drs. 9/875, S. 18. Die genannte Gesetzesbegründung bezieht sich auf den Entwurf des geplanten § 11 AsylVfG von 1982 dessen Vorbild die Regelung des Art. 1 C GK war. Auf diese Tatsache verweist auch das grundlegende Urteil des BVerwG vom 19.9.2000 (EZAR 214 Nr. 13) sowie der Beschluss des VGH Mannheim vom 16. April 2004, A 6 S 219/04, S. 4: „[kann] ohne weiteres davon ausgegangen werden ..., dass die Anlehnung [des § 73 Abs. 1 AsylVfG] an die Verlustregeln der Genfer Flüchtlingskonvention [trotz zwischenzeitlicher weiterer Gesetzesänderungen] Bestand haben sollte“.

¹⁵ Vgl. BVerwGE 2000, 9 C 12.00 vom 9.9.2000 = EZAR 214 Nr. 13, S. 3.

Verbunden mit dem Wegfall der Hauptfluchtursachen und dem Ende der Feindseligkeiten stellen die Wiederherstellung von Frieden und Stabilität sowie der vollständige Abschluss des Überleitungsprozesses wichtige Merkmale einer grundlegenden, fundamentalen Veränderung der politischen Situation und damit Voraussetzungen für die Anwendung der Allgemeinen Beendigungsklauseln dar. Angesichts der fortdauernden Notwendigkeit des Einsatzes militärischer Gewalt zur Bekämpfung regierungsfeindlicher Aktivitäten in zahlreichen Provinzen des Landes, von denen einige noch immer nicht unter vollständiger Kontrolle der afghanischen Regierung und seiner Sicherheitskräfte sind, kann derzeit nicht von einem Ende militärischer Auseinandersetzungen ausgegangen werden. Obwohl diesbezüglich bereits Fortschritte erzielt wurden, haben in vielen Landesteilen noch immer weder die afghanische Polizei noch die afghanischen Streitkräfte die ausschließliche Gebietsgewalt errungen. Eine durchgreifende Wiederherstellung des Gewaltmonopols der afghanischen Regierung kann bei realistischer Betrachtung auch nicht vor dem Jahr 2007 oder 2008 erwartet werden, wenn die volle Stärke der afghanischen Armee und Polizeikräfte erreicht sein soll. Fortschritte sind auch bei der Durchführung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms der afghanischen Regierung¹⁶ zu verzeichnen. Das Programm ist jedoch noch nicht abgeschlossen und insbesondere der Umgang mit so genannten inoffiziellen Milizen bereitet nach wie vor erhebliche Probleme.

Von einer Wiederherstellung stabiler Verhältnisse kann daher in Afghanistan noch nicht gesprochen werden.

Dauerhafter Charakter der Veränderungen. UNHCR weist darauf hin, dass Entwicklungen, die auf wesentliche und tief greifende Veränderungen der politischen Verhältnisse hindeuten, zunächst eine gewisse Phase der Konsolidierung benötigen. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen der politische Wandel durch einen gewaltsamen Sturz des vorherigen Regimes eingeleitet wurde. Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten bei der nachhaltigen Befriedung von Konflikten, in denen verschiedene ethnische und politische Gruppierungen involviert sind, erfordert gerade eine solche Situation eine besonders genaue Beobachtung der Einhaltung von Friedensvereinbarungen sowie der grundlegenden Menschenrechtssituation. Wie bereits erläutert, stellt in Afghanistan die Abhaltung von Wahlen zum Ober- und Unterhaus einen entscheidenden Aspekt bei der Feststellung einer Beendigungssituation dar, da nur durch eine angemessene parlamentarische Vertretung der verschiedenen landesweit und lokal agierenden politischen Institutionen eine repräsentative Beteiligung unterschiedlicher Strömungen der zersplitterten und ethnisch vielgestaltigen afghanischen Gesellschaft an einem friedlichen politischen Dialog ermöglicht wird. Weitere Voraussetzungen für dauerhafte und stabile Veränderungen der Situation in Afghanistan sind ein spürbarer Rückgang von Menschenrechtsverletzungen durch örtliche Kommandeure und andere bewaffnete Kräfte sowie ein Ende der Diskriminierung ethnischer Minderheiten.

Wiederherstellung nationalen Schutzes. Ausschlaggebendes Kriterium für die Feststellung einer grundlegenden und dauerhaften Veränderung im Herkunftsstaat, die die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft auf der Grundlage des Art. 1 C (5) GFK zu rechtfertigen vermag, ist die Frage, ob ein Flüchtling im Herkunftsstaat effektiven Schutz in Anspruch nehmen kann. Indizien für die Wiederherstellung nationalen Schutzes sind die prinzipielle Verpflichtung zur Beachtung der Menschenrechte, insbesondere aber die Wiederherstellung funktionsfähiger Regierungs- und grundlegender Verwaltungsstrukturen einschließlich eines effektiven Justizsystems, zu dem der Betroffene diskriminierungsfreien Zugang hat. Mit Blick auf die in Afghanistan herrschenden besonderen sozialen und ethnischen Strukturen ist dabei der Aufbau funktionsfähiger Institutionen auf der Ebene unterhalb der Zentralregierung von besonderer Bedeutung. Nach Feststellung von UNHCR arbeiten lokale Regierungen und Verwaltungsbehörden gegenwärtig noch nicht zuverlässig genug. Insbesondere ist derzeit eine hinreichende Unabhängigkeit lokaler Institutionen von militärisch oder wirtschaftlich dominierenden Kräften noch nicht gewährleistet. Auch ist der Zugang zu Gerichten nur in eingeschränktem Umfang gegeben bzw. gänzlich ausgeschlossen. Nach wie vor können insbesondere einflussreiche Personen weitgehend ohne jede Furcht vor rechtlicher Verfolgung agieren.

¹⁶ *Demilitarisation, Demobilisation and Reintegration Programme.*

3. Humanitäre Gesichtspunkte.

Bei Entscheidungen über den Widerruf der Flüchtlingsanerkennung und die Aufenthaltsbeendigung afghanischer Flüchtlinge sollte überdies die nach wie vor Besorgnis erregende humanitäre Situation in Afghanistan Berücksichtigung finden.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten, den Mangel an Wohnraum, die schwierige Ernährungslage und gravierende Mängel des Gesundheits- und Bildungswesens sowie der gesamten öffentlichen Verwaltung in Afghanistan hinzuweisen.¹⁷ Nach Angaben des UN-Entwicklunghilfeprogramms (UNDP) zählte Afghanistan im Jahre 2004 mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 43 Jahren und einer Kindersterblichkeit (bis zum fünften Lebensjahr) von knapp 26 Prozent zu den am wenigsten entwickelten Staaten der Welt; weniger als 13 Prozent der afghanischen Bevölkerung hatten Zugang zu sauberem Trinkwasser und etwa 70 Prozent der Bevölkerung leidet an Unterernährung.¹⁸

**UNHCR Deutschland,
April 2005**

¹⁷ Vgl. Report of the Secretary-General on the Situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Emergency international assistance for peace, normalcy and reconstruction of war-stricken Afghanistan (18 March 2005), A/59/744 – S/2005/183.

¹⁸ UNDP, Human Development Report 2004.