



Sachstand

Die Definition des Begriffs „Flüchtling“ nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Flüchtlingsstatus für Nachkommen von Flüchtlingen?

Die Definition des Begriffs „Flüchtling“ nach der Genfer Flüchtlingskonvention

Flüchtlingsstatus für Nachkommen von Flüchtlingen?

Aktenzeichen:	WD 2 - 3000 - 058/18
Abschluss der Arbeit:	8. Mai 2018
Fachbereich:	WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Genfer Flüchtlingskonvention und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge	5
3.	Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees	6

1. Einleitung

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA*) unterstützt palästinensische Flüchtlinge seit seiner Gründung im Jahr 1948 u.a. auf den Gebieten Bildung, Gesundheits- und Sozialfürsorge, Infrastruktur und Mikrofinanzierung.¹

Nach der operativen Definition des UNRWA sind unter den Begriff „palästinensischer Flüchtling“ alle Personen zu subsumieren, deren „gewöhnlicher Wohnsitz zwischen dem 1. Juni 1946 und dem 15. Mai 1948 in Palästina war und die ihre Heimat und ihren Besitz in Folge des Konfliktes verloren haben“.²

Da die Auswahlkriterien des UNRWA auch **Nachkommen** von männlichen, anerkannten palästinensischen Flüchtlingen sowie **Adoptivkinder** einschließen³, stieg die Zahl der Registrierungen beim UNRWA stetig. Während 1950 – dem Jahr, in dem das UNRWA seine Arbeit aufnahm – ca. 750.000 palästinensische Flüchtlinge anerkannt wurden, summierte sich die Zahl bis zum heutigen Tage auf etwa 5 Millionen.⁴ Der Politikwissenschaftler Rensmann kritisierte diese Auswahlkriterien 2013, weil sie nach seinem Dafürhalten „palästinensische Menschen und ihre Nachkommen zu Dauerflüchtlingen und Dauerhilfsempfängern von UN-Mitteln (...) degradieren“.⁵

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Sachstand mit der Frage, ob die Definition des UNRWA weltweit singulär ist oder ob auch das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK)⁶ sowie das die GFK modifizierende Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge⁷ Nachkommen von Flüchtlingen Flüchtlingsstatus gewährt.

-
- 1 UNRWA, „Who We Are“, verfügbar unter: <https://www.unrwa.org/who-we-are> (zuletzt aufgerufen am 4. Mai 2018).
 - 2 UNRWA, „Palestine Refugee“, verfügbar unter: <https://www.unrwa.org/palestine-refugees> (zuletzt aufgerufen am 4. Mai 2018): “persons whose normal place of residence was Palestine during the period 1 June 1946 to 15 May 1948 and who lost both home and means of livelihood as a result of the 1948 conflict”.
 - 3 UNRWA, „Consolidated Eligibility and Registration Instructions“ (2009), verfügbar unter: <https://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf> (zuletzt aufgerufen am 4. Mai 2018).
 - 4 UNRWA, „Palestine Refugee“ (Fn. 2).
 - 5 Rensmann, „Israel und die Flüchtlingsfrage“ in Arbeitsgemeinschaften der Deutsch-Israelischen Gesellschaft (Hrsg.), *Der Mythos Nakbah: Fakten zur israelischen Gründungsgeschichte* (2013), verfügbar unter: http://www.dig-stuttgart.net/wp-content/uploads/2008/03/nakba_web_end.pdf (zuletzt aufgerufen am 7. Mai 2018), S. 23 (26).
 - 6 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (unterzeichnet am 28. Juli 1951, in Kraft getreten am 22. April 1954), BGBl. 1954 II, S. 619.
 - 7 Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (unterzeichnet am 31. Januar 1967, in Kraft getreten am 5. November 1969), BGBl. 1969 II, S. 1294.

2. Genfer Flüchtlingskonvention und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

Nach Art. 1 A Abs. 2 GFK findet der Begriff „Flüchtling“ Anwendung auf jede Person,

„die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will. (...)“

Das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge dehnt die Anwendung dieser Definition zeitlich aus – auf Ereignisse, die nach dem 1. Januar 1951 eingetreten sind – und hebt gleichzeitig die örtliche Beschränkung auf die Flucht *aus* Europa auf.⁸

Diese Legaldefinition wird, obwohl sie im strikten Rechtssinn nur für Mitgliedstaaten der GFK gilt, mittlerweile weltweit als Mindeststandard für den Flüchtlingsstatus angesehen.⁹ Sie bildet ferner die Grundlage für die Flüchtlingsdefinition nachfolgender internationaler Instrumente:

- Europa: Art. 2 lit. c) Richtlinie 2004/83/EG des Rates 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 (2004)¹⁰;
- Latein-Amerika: Absatz III Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984)¹¹;

8 Nußberger, „Flüchtlingsschicksale zwischen Völkerrecht und Politik“ (2016) NVwZ, S. 815 (816).

9 Kugelmann, „Refugees“ (2010) in Wolfrum (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, verfügbar unter: <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL> (zuletzt aufgerufen am 7. Mai 2018), Rn. 4; Marugg, *Völkerrechtliche Definitionen des Ausdrucks „Flüchtling“* (Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1990), S. 150.

10 „Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck ‚Flüchtling‘ einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den Artikel 12 keine Anwendung findet.“

11 “(...) la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

- Afrika: Art. I Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (1976)¹²;
- UNHCR¹³: Rn. 6 A (ii) Statut des UNHCR (1950)¹⁴.

Allen diesen Dokumenten ist gemein, dass die Flüchtlingsdefinition nicht an Nachfahren von Flüchtlingen anknüpft. **Der Flüchtlingsstatus eines Kindes kann damit nicht allein vom Flüchtlingsstatus der Eltern oder eines Elternteils abgeleitet werden.**¹⁵ Nachkommen von anerkannten Flüchtlingen können nur Flüchtlinge sein, wenn sie selbst in ihrer Person Fluchtgründe geltend machen können.

Die Anwendung der GFK (in der Fassung des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge) auf Nachkommen, die etwa erst nach der Flucht der Eltern im Ausland geboren worden sind, ist weder vom Wortlaut noch von Sinn und Zweck der GFK umfasst. Bestätigt wird dies mittelbar durch Art. 22 GFK, der die öffentliche Erziehung und damit zu allererst die Situation von Minderjährigen normiert. Aus der Tatsache, dass Art. 22 GFK von „Flüchtlingen“ spricht und damit Flüchtlinge im Sinne vom Art. 1 A Abs. 2 GFK meint, bestätigt, dass Kinder selbst die Voraussetzungen des Art. 1 A Abs. 2 GFK erfüllen müssen.¹⁶

Auch Richtlinie 2004/83/EG unterscheidet in deren Art. 2 lit. h) und Art. 23 ausdrücklich zwischen „Flüchtlingen“ und deren „Familienangehörigen“.

3. Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees

Anders als die vorgenannten Instrumente bezieht Art. I Abs. 4 der **Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees** (Bangkok Principles, 2001) der *Asian-African Legal*

12 “For the purposes of this Convention, the term ‘refugee’ shall mean every person who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

13 *United Nations High Commissioner for Refugees* oder Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen.

14 “Any person who, as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it.”

15 Zimmermann und Mahler, „Article 1 A, para. 2“ in Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP, Oxford, 2011), S. 405, Rn. 440 f.

16 *Ibid.*

Consultative Organization „juristisch vom Flüchtling Abhängige“ in den Anwendungsbereich der Flüchtlingsdefinition ein:

„The lawful dependents of a refugee shall be deemed to be refugees“.¹⁷

Im Gesamtbild der internationalen Regelungen stellen die vergleichsweise neuen Bangkok Principles eine völkervertragliche Sonderregelung dar.

* * *

17 Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees (angenommen am 24. Juni 2001), verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html> (zuletzt aufgerufen am 7. Mai 2018).