

1. Ohne Aussetzung des Verfahrens nach § 75 Satz 3 VwGO bleibt die nach Ablauf der Sperrfrist erhobene Untätigkeitsklage zulässig und erfordert nicht die Durchführung eines Vorverfahrens, wenn die Behörde den Kläger während des Rechtsstreits ablehnend bescheidet (wie BVerwGE 66, 342 <344>). Ausgesetzt ist das Verfahren nicht schon dann, wenn das Gericht die Behörde wiederholt zur Entscheidung über den Antrag des Klägers aufgefordert hat.

2. § 3 Abs. 1 AsylVfG schließt die Geltendmachung von unmittelbar aus der Genfer Konvention hergeleiteten Ansprüchen nicht aus.

3. Art. 1 D GK enthält in Abs. 1 eine Ausschluß- und in Abs. 2 eine Anwendungsklausel bezüglich der Genfer Konvention. Art. 1 D GK legt unter den dort genannten Voraussetzungen selbständig und originär die Flüchtlingseigenschaft bestimmter Personen fest. Er setzt nicht die Erfüllung der allgemeinen Flüchtlingsmerkmale des Art. 1 A GK voraus.

4. Zu den einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 D Abs. 1 und 2 GK.

5. Zur Begründung eines rechtmäßigen Aufenthalts im Sinne des Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK reicht der Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis jedenfalls dann aus, wenn deren Erteilung auf die Erwägung gestützt wurde, daß der Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet auf Dauer hingenommen werden müsse.

(Amtliche Leitsätze)

1 C 42.88

Bundesverwaltungsgericht

Urteil vom 04.06.1991

#### Tatbestand

1 Der in Palästina geborene Kläger war ursprünglich mit seiner Familie im Gaza-Streifen ansässig. Er ist bei der United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) als Flüchtling registriert. Von 1962 bis 1965 war er in Ägypten, danach in Saudi-Arabien als Lehrer beschäftigt.

2 Im Jahre 1970 kam der Kläger in die Bundesrepublik Deutschland. Er erhielt zunächst eine bis 1972 befristete Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Betriebspraktikum. Danach bemühte er sich erfolglos um seine Anerkennung als Asylberechtigter (vgl. Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Februar 1983 - VGH 97 XI 77 -). Im Anschluß daran beantragte er eine Aufenthaltserlaubnis, einen Fremdenpaß sowie am 2. Februar 1984 einen Reiseausweis nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Konvention - GK -). Noch vor der Entscheidung über diese Anträge hat der Kläger am 8. September 1984 Klage erhoben. Der Beklagte erteilte ihm 1985 einen Fremdenpaß sowie eine in der Folgezeit bis 1992 verlängerte befristete Aufenthaltserlaubnis, letztere gestützt auf die Erwägung, daß nach dem gescheiterten Versuch, von Israel eine Erlaubnis zur Rückkehr des Klägers in den Gaza-Streifen zu erhalten, dessen Daueraufenthalt im Bundesgebiet hingenommen werden müsse. Die Erteilung eines Reiseausweises nach der Genfer Konvention lehnte der Beklagte am 14. Juni 1985 ab. Die Parteien haben den Rechtsstreit bezüglich der Ansprüche auf einen Fremdenpaß und eine Aufenthaltserlaubnis für erledigt

erklärt. Die nunmehr allein noch auf die Verpflichtung zur Erteilung des Reiseausweises gerichtete Klage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben.

3 Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung im wesentlichen ausgeführt (InfAuslR 1988, 236): Der Kläger sei nicht Flüchtling im Sinne des Art. 1 GK. Soweit er seine Flüchtlingseigenschaft aus Umständen herleite, die Gegenstand des auf Anerkennung als Asylberechtigter gerichteten Verfahrens gewesen seien, stünde schon die durch das rechtskräftige Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs bestätigte Versagung des Asyls nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG entgegen. Tatsachen, die die Flüchtlingseigenschaft des Klägers nach Art. 1 A GK begründen könnten, ohne von dem rechtlichen Rahmen des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG erfaßt zu sein, seien weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Der Kläger sei auch nicht Flüchtling nach Art. 1 D Abs. 2 GK. Diese Regelung betreffe nur diejenigen Ausländer, auf die gemäß Art. 1 D Abs. 1 GK die Genfer Konvention keine Anwendung finde, weil sie den Schutz oder Beistand einer Organisation der Vereinten Nationen, nämlich der UNRWA, genossen. Der Wegfall dieses Schutzes oder Beistandes führe nicht über Art. 1 D Abs. 2 GK zur Annahme der Flüchtlingseigenschaft. Das ergebe sich daraus, daß Art. 1 D Abs. 1 GK ein Ausschlußtatbestand sei, der - wie die weiteren Ausschlußtatbestände in Art. 1 E und F GK - die Erfüllung der allgemeinen Flüchtlingsmerkmale des Art. 1 A GK voraussetze.

4 Mit seiner vom Bundesverwaltungsgericht zugelassenen Revision erstrebt der Kläger weiterhin die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung des Reiseausweises und führt dazu im wesentlichen aus: Nach Wortlaut und Systematik der Genfer Konvention sei im Anwendungsbereich des Art. 1 D Abs. 2 GK eine Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 A Nr. 2 GK ausgeschlossen. Sinn und Zweck des Art. 1 D Abs. 2 GK gingen dahin, einer Gruppe von Personen, die seit Jahrzehnten von der Staatengemeinschaft als Flüchtlinge angesehen würden, ohne langwierige Verfahren die Vergünstigungen der Genfer Konvention zu vermitteln, wenn sie nicht mehr die Möglichkeit hätten, den Schutz oder Beistand der UNRWA zu erhalten. Diese Situation sei auch dann gegeben, wenn wie im vorliegenden Fall ein Staat einen auf seinem Territorium von der UNRWA registrierten Flüchtling nicht mehr einreisen lasse und damit für ihn die Hilfe der UNRWA nicht mehr erreichbar sei.

5 Demgegenüber macht der Beklagte geltend: Der Genfer Konvention liege die Annahme zugrunde, daß nicht eine Organisation der Vereinten Nationen, sondern jeder Staat selbst darüber zu entscheiden habe, wer Flüchtling sei. Das gelte auch bei Wegfall des Schutzes oder der Unterstützung der UNRWA. Art. 1 D Abs. 2 GK sei deshalb so zu verstehen, daß "ipso facto" nur solche Personen in den Genuß der Vergünstigungen der Genfer Konvention kommen, deren Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 1 A Nr. 2 GK bereits festgestanden habe, auf die aber die Konvention mit Rücksicht auf den Ausschlußtatbestand des Art. 1 D Abs. 1 GK zunächst nicht anwendbar gewesen sei. Aus § 3 Abs. 1 AsylVfG ergebe sich ebenfalls, daß nur solchen Personen der Schutz der Genfer Konvention zukomme, die als Asylberechtigte anerkannt seien.

6 Der Oberbundesanwalt vertritt die Auffassung, daß die Flüchtlingseigenschaft des Klägers sich nicht aus Art. 1 D Abs. 2 GK herleiten lasse, da der dort vorausgesetzte Wegfall des Schutzes oder der Unterstützung auf Gründen beruhen müsse, die die Organisation der Vereinten Nationen betreffen, z.B. die Auflösung der Organisation oder das Verbot ihrer weiteren Tätigkeit durch den jeweiligen Aufnahmestaat. Das ergebe sich aus der im englischen und französischen Vertragstext verwendeten Formulierung "ceased" bzw. "cesse". Ein freiwilliges Verlassen des Gebietes, in dem die UNRWA tätig sei, lasse selbst bei nicht mehr ohne weiteres bestehender Rückkehrmöglichkeit den Schutz oder die Unterstützung nicht wegfallen. Anderenfalls bliebe es dem Betroffenen überlassen, den Wegfall selbst zu bewirken, indem er sich Ausreise- oder Rückreisebeschränkungen eines Staates zunutze mache.

#### E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

7 Der Senat kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten damit einverstanden sind (§ 101 Abs. 2 VwGO).

8 Die Revision hat Erfolg. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

9 I. Die nur noch auf die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung eines Reiseausweises gerichtete Klage ist zulässig.

10 1. Der Durchführung eines Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO bedurfte es im vorliegenden Fall nicht. Nach § 75 Satz 1 VwGO ist die Verpflichtungsklage ohne Durchführung eines Vorverfahrens zulässig, wenn über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden ist. Liegt nach Ablauf einer Sperrfrist von drei Monaten seit Klageerhebung (§ 75 Satz 2 VwGO) ein zureichender Grund für die Verzögerung der Bescheidung des Antrags durch die Behörde vor, setzt das Gericht nach § 75 Satz 3 VwGO das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist aus. Ohne eine derartige Aussetzung des Verfahrens bleibt eine nach § 75 Satz 1 VwGO erhobene Untätigkeitsklage zulässig und erfordert die Durchführung des Vorverfahrens selbst dann nicht, wenn die Behörde den Kläger während des Rechtsstreits ablehnend bescheidet (BVerwGE 66, 342 <344>). Hier hat der Kläger etwa sieben Monate nach Antragstellung Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht hat zwar den Beklagten wiederholt zu einer Entscheidung über den Antrag des Klägers sowie zur Vorlage der Verwaltungsvorgänge aufgefordert. Es hat jedoch nicht das Verfahren gemäß § 75 Satz 3 VwGO ausgesetzt. Die Klage ist daher ohne Rücksicht darauf zulässig, daß der Kläger keinen Widerspruch gegen den Bescheid des Beklagten vom 14. Juni 1985 eingelegt hat.

11 2. Das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers an der Erteilung des Reiseausweises ist nicht deshalb entfallen, weil der Beklagte ihm einen deutschen Fremdenpaß ausgestellt hat. Für Reisen außerhalb Deutschlands bietet der Reiseausweis nach der Genfer Konvention gegenüber dem Fremdenpaß Vorteile. Abgesehen von den Vergünstigungen, die der Reiseausweis nach dem Anhang der Genfer Konvention vermittelt, sind nach Art. 1 des Europäischen Übereinkommens über die Aufhebung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge vom 20. April 1959 (BGBl. 1961 II S. 1098/BGBl. 1962 II S. 48) Flüchtlinge, die rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien haben, aufgrund dieses Übereinkommens und vorbehaltlich der Gegenseitigkeit bei der Einreise in das Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten und bei der Ausreise aus diesem Gebiet vom Sichtvermerkszwang befreit, sofern sie im Besitz eines gültigen Reiseausweises nach der Genfer Konvention sind und ihr Aufenthalt nicht länger als drei Monate dauert. Derartige völkervertragliche Privilegien genießen die Inhaber von Fremdenpässen nicht.

12 II. Die Klage ist begründet. Der Kläger kann nach Art. 28 Nr. 1 Satz 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 560/BGBl. 1954 II S. 619) - Genfer Konvention - GK - die Ausstellung eines Reiseausweises beanspruchen. Nach dieser Vorschrift stellen die Vertragsstaaten Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, daß zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen.

13 1. Der Kläger kann sich für den von ihm geltend gemachten Anspruch unmittelbar auf Bestimmungen der Genfer Konvention berufen, der die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch Bundesgesetz zugestimmt hat.

14 a) Nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerwGE 87, 11 <13 f.>; Urteil vom 28. Mai 1991 - BVerwG 1 C 20.89 -) führt die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrages durch ein Zustimmungsgesetz zur unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsnorm, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, dafür also keiner weiteren normativen Ausfüllung bedarf. Diese Voraussetzungen liegen bei den Vorschriften der Genfer Konvention einschließlich der Bestimmungen über den Reiseausweis vor (BVerwGE 4, 309 <310 f.>; 49, 202 <207>; Urteil vom 13. Juni 1960 - BVerwG 1 C 214.58 - Buchholz 402.22 Art. 1 GK Nr. 6 S. 11; Hailbronner, Ausländerrecht, 2. Aufl., 1989 Rn. 6; Kanein/Renner, Ausländerrecht, 4. Aufl., 1988, Vorbem. zur GK S. 916; Kloesel/Christ, Deutsches Ausländerrecht, 2. Aufl., Stand: 1990, § 3 AsylVfG Anm. 1).

15 b) Entgegen der Auffassung des Beklagten schließt das Asylverfahrensgesetz die Geltendmachung von unmittelbar aus der Genfer Konvention hergeleiteten Ansprüchen nicht aus. Nach § 3 Abs. 1 AsylVfG genießen Asylberechtigte die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention. Die Vorschrift gewährleistet den als politisch verfolgt im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG anerkannten Personen die Vergünstigungen der

Genfer Konvention, und zwar auch, soweit sie nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind. Sie beinhaltet aber nicht, daß sich nur anerkannte Asylberechtigte auf die Rechte der Genfer Konvention berufen können. Jedenfalls für Personen, die ohne Nachweis einer politischen Verfolgung im Einzelfall Flüchtlinge im Sinne der Konvention sind, bestehen diese Rechte unabhängig von der Durchführung eines Anerkennungsverfahrens nach dem Asylverfahrensgesetz (vgl. dazu Urteil vom 25. Oktober 1988 - BVerwG 9 C 50.87 - Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 95). Das gilt auch für den vom Kläger aufgrund des Art. 1 D in Verbindung mit Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK geltend gemachten Anspruch auf Erteilung eines Reiseausweises.

16 2. Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK bestimmt sich nach dem in Art. 1 GK umschriebenen Flüchtlingsbegriff. Es kann im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben, ob ein Ausländer sich ohne vorangegangene Anerkennung als Asylberechtigter auf Art. 1 A Nr. 2 GK berufen kann und welche Wirkung der rechtskräftigen Ablehnung eines Asylantrages für einen aus der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 A Nr. 2 GK hergeleiteten Anspruch auf einen Reiseausweis zukommt. Die Flüchtlingseigenschaft des Klägers ergibt sich aus Art. 1 D GK. Nach Art. 1 D Abs. 1 GK findet die Genfer Konvention keine Anwendung auf Personen, die zur Zeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge - UNHCR - genießen. Ist dieser Schutz oder diese Unterstützung aus irgendeinem Grunde weggefallen, ohne daß das Schicksal dieser Personen endgültig gemäß den hierauf bezüglichen Entschlüssen der Generalversammlung der Vereinten Nationen geregelt worden ist, so fallen diese Personen nach Art. 1 D Abs. 2 GK ipso facto unter die Bestimmungen dieses Abkommens. Das trifft für den Kläger zu.

17 a) Nicht zu folgen ist der vom Berufungsgericht vertretenen Auffassung, Art. 1 D Abs. 1 GK setze ebenso wie die anderen Ausschlußklauseln in Art. 1 E und F GK die Erfüllung der allgemeinen Flüchtlingsmerkmale des Art. 1 A GK voraus. Art. 1 D GK enthält in Abs. 1 eine Ausschluß- und in Abs. 2 eine Anwendungsklausel bezüglich der Genfer Konvention. Art. 1 D Abs. 2 GK erschöpft sich nicht in einer Regelung der Dauer des Ausschlusses von der Flüchtlingseigenschaft nach Abs. 1, sondern legt unter den dort genannten Voraussetzungen selbständig und originär die Flüchtlingseigenschaft bestimmter Personen fest (Köfner/Nicolaus, Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland I, 1986, S. 158, 312; Nicolaus/Saramo, ZAR 1989, 67 <69>; Rothkegel, ZAR 1988, 99 <102>; ders. in: GK-AsylVfG, § 1 Anhang 1 Rn. 18; Robinson, Convention Relating to the Status of Refugees, New York, 1953, S. 64; Grahl-Madsen, The Status of Refugees in International Law I, Leyden, 1966, S. 141).

18 aa) Dafür spricht bereits der Wortlaut der in Abs. 2 vorgesehenen Rechtsfolge, wonach Personen "ipso facto unter die Bestimmungen dieses Abkommens" fallen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß die Betroffenen allein aufgrund des Wegfalls des in Abs. 1 angesprochenen Schutzes oder Beistandes Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind. Dieser Inhalt der Vorschrift kommt im englischen Vertragstext noch deutlicher zum Ausdruck, wonach "these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this

Convention"; der Ausdruck "benefits" deutet auf die in Art. 3 ff. GK vorgesehenen Vergünstigungen hin.

19 bb) Eine gegenüber Art. 1 A Nr. 2 GK selbständige Umschreibung der Flüchtlingseigenschaft in Art. 1 D GK folgt auch aus der Systematik der Gesamregelung des Art. 1 GK. Die Vorschrift enthält nach ihrer Überschrift eine Definition des für die Anwendbarkeit der Konvention wesentlichen Begriffs "Flüchtling" und sieht verschiedene Tatbestände zur Begründung der Flüchtlingseigenschaft vor. Diese kann sich bei sog. statutären Flüchtlingen aus der Anwendung früherer internationaler Vereinbarungen, bei anderen Personen aus der Erfüllung bestimmter abstrakter Merkmale ergeben. Die Flüchtlinge im Sinne des Art. 1 A Nr. 2 GK stellen danach nur eine von mehreren in Art. 1 GK erfaßten Flüchtlingsgruppen dar. Bei dieser Systematik ist nicht anzunehmen, daß für die Umschreibung einer bestimmten, dem Begriff "Flüchtling" zugeordneten Personenkategorie Begriffselemente einer anderen ebenfalls dem Flüchtlingsbegriff zugeordneten Personenkategorie wesentlich sein sollen, d.h. im vorliegenden Fall Art. 1 D nur zusammen mit Art. 1 A Nr. 2 GK verstanden werden darf. Wenn eine solche Bezugnahme beabsichtigt gewesen wäre, hätte sie deutlich zum Ausdruck gebracht werden müssen, wie dies z.B. in Art. 1 B und C, nicht jedoch in Art. 1 D GK geschehen ist.

20 cc) Schließlich sprechen Sinn und Zweck der Vorschrift für dieses Ergebnis. Von dieser Bestimmung sollen vor allem die durch den arabisch/israelischen Konflikt 1948/49 betroffenen und in der Folgezeit von einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen im Nahen Osten betreuten palästinensischen Flüchtlinge erfaßt werden. Im Vordergrund der Schutz- und Beistandsgewährung standen dabei humanitäre Erwägungen gegenüber Personen, die infolge dieses Konfliktes ihr Heim und ihren Unterhalt verloren hatten, ohne Rücksicht darauf, ob sie politische Flüchtlinge im Sinne des Art. 1 A Nr. 2 GK waren (vgl. Nicolaus/Saramo, ZAR 1989, 67 <68>).

21 dd) Die Souveränität der Vertragsstaaten, selbst über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Einzelfall zu befinden, wird entgegen der Auffassung des Beklagten durch dieses Verständnis des Art. 1 D Abs. 2 GK nicht in Frage gestellt. Jeder Vertragsstaat hat in eigener Verantwortung nach den Vorschriften der Konvention über die Flüchtlingseigenschaft zu entscheiden. Einen in allen Vertragsstaaten wirksamen internationalen Flüchtlingsstatus hat die Genfer Konvention nicht geschaffen (BVerwGE 38, 87 <89 f.>). Die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten entscheiden daher eigenständig über die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 1 D GK. In diesem Zusammenhang haben sie auch zu prüfen, ob und wem eine Organisation oder Institution der Vereinten Nationen Schutz oder Beistand gewährt und ob dieser in der Folgezeit weggefallen ist. Es ist ihnen jedoch verwehrt, bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 1 D Abs. 2 GK die Bestimmungen der Genfer Konvention nicht anzuwenden. Damit würden sie Völkervertragsrecht und - infolge der Transformation des Vertrages durch das Zustimmungsgesetz - gleichzeitig innerstaatliches Recht verletzen.

22 b) Die Ausschlußklausel des Art. 1 D Abs. 1 GK und die Anwendungsklausel des Art. 1 D Abs. 2 GK bilden eine Einheit in dem Sinne, daß nur bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen beider Absätze der Vorschrift eine Anwendung der Genfer Konvention in Betracht kommt. Dieses Verständnis der Vorschrift folgt bereits aus der einleitend in Art. 1 D Abs. 2 GK gewählten Formulierung "dieser Schutz", der auf die in Abs. 1 getroffene Regelung Bezug nimmt. Es entspricht ihrem Sinn und Zweck, eine den Bedürfnissen einer bestimmten Personenkategorie angemessene Sonderregelung zu schaffen. Die im übrigen unterschiedliche Wortwahl in beiden Absätzen ("Schutz oder Beistand" bzw. "Schutz oder ... Unterstützung") ist lediglich eine Ungenauigkeit der nicht verbindlichen deutschen Übersetzung; im allein maßgeblichen englischen und französischen Vertragstext werden in beiden Absätzen dieselben Ausdrücke ("protection" und "assistance") verwendet.

23 aa) Mit der Formulierung "zur Zeit" knüpft Art. 1 D Abs. 1 GK an den bei Verabschiedung der Genfer Konvention am 28. Juli 1951 bestimmten Personengruppen bereits gewährten Schutz oder Beistand durch eine Organisation oder Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des UNHCR an, ohne damit solche Personen aus seinem Anwendungsbereich auszuschließen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Genuß des Schutzes oder Beistandes gelangt sind. Eine andere Betrachtungsweise würde zu dem zweckwidrigen, ersichtlich nicht beabsichtigten Ergebnis führen, daß nach dem Stichtag Schutz oder Beistand genießende Personen, z.B. später geborene Abkömmlinge, eine unterschiedliche Behandlung nach der Genfer Konvention erfahren, obwohl sie dasselbe Flüchtlingsschicksal erleiden (Grahl-Madsen, a.a.O., S. 264 f.).

24 bb) Zu den Schutz oder Beistand leistenden Organisationen und Institutionen der Vereinten Nationen gehört die durch Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 302/IV vom 8. Dezember 1949 mit Hilfeleistungen und Hilfsprogrammen für palästinensische Flüchtlinge im Nahen Osten beauftragte, gegenüber dem UNHCR selbständige United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees - UNRWA - (vgl. Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, hrsg. vom UNHCR, Genf, 1979, Rn. 143; ferner Altamemi, Die Palästinaflüchtlinge und die Vereinten Nationen, Wien, 1974, S. 82).

25 cc) Der Wortlaut des Art. 1 D Abs. 1 GK stellt auf Personen ab, die "Schutz" oder "Beistand" einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen "genießen". Die konkrete Bedeutung dieser alternativen Betreuungsformen bestimmt sich nach der im Rahmen ihres Auftrags wahrgenommenen Tätigkeit der UNRWA. Die Zugehörigkeit zu dem genannten Personenkreis setzt jedoch nicht notwendig voraus, daß dem Betroffenen im Zeitpunkt der Entscheidung über die von ihm beanspruchten Rechte aus der Konvention von der UNRWA tatsächlich Hilfeleistungen erbracht werden. Maßgebend ist, ob er der Personengruppe angehört, deren Betreuung die UNRWA entsprechend ihrem Mandat übernommen hat. Das ist jedenfalls bei den Personen der Fall, die als Palästina-Flüchtlinge bei der UNRWA (weiterhin) registriert sind. Diese Beurteilung entspricht Sinn und Zweck der Vertragsvorschrift, die gewährleisten soll, daß sich in erster Linie die

UNRWA der palästinensischen Flüchtlinge annehmen soll, nicht aber die Vertragsstaaten, insbesondere nicht die arabischen Staaten. Diesem Ziel widerspräche es, wenn palästinensische Flüchtlinge von der Ausschlußklausel nicht erfaßt würden, solange sie Leistungen der UNRWA tatsächlich nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie bei entsprechendem Bedarf dazu berechtigt wären. Sie hätten es dann weitgehend in der Hand zu bestimmen, ob sie sich von der UNRWA betreuen lassen oder die Vergünstigungen der Konvention in Anspruch nehmen wollen.

26 dd) Die Bestimmungen der Genfer Konvention sind nach Art. 1 D Abs. 2 GK nur anwendbar, wenn der nach Abs. 1 gewährte Schutz "aus irgendeinem Grunde weggefallen" ist ("when such protection ... has ceased for any reason"/"lorsque cette protection ... aura cesse pour une raison quelconque").

27 (1) Diese Formulierung schließt eine Beschränkung auf bestimmte Gründe für den Wegfall des Schutzes aus. Die im Versagungsbescheid vertretene Auffassung des Beklagten, die Gründe müßten unmittelbar mit der Entstehung des Staates Israel und der dadurch bedingten damaligen Flucht der Palästinenser in Zusammenhang stehen, findet im Vertragstext keine Stütze. Ebensowenig kann der Ansicht gefolgt werden, der Wegfall des Schutzes oder Beistandes müsse auf Gründen beruhen, die im Verantwortungsbereich der Organisation der Vereinten Nationen liegen (so z.B. VGH Mannheim, InfAuslR 1987, 191 <192>), oder durch ihr Handeln bewirkt worden sein. Der Schutz kann vielmehr auch dadurch weggefallen sein, daß ein Staat auf seinem Territorium der UNRWA ohne oder gegen ihren Willen ein weiteres Tätigwerden zugunsten der bisher von ihr betreuten Personen verwehrt.

28 (2) Es ist nicht erforderlich, daß der Schutz oder Beistand für die gesamte Personengruppe, für die die UNRWA tätig ist, weggefallen ist.

29 Allerdings ist nicht zu verkennen, daß sich die in Art. 1 D GK getroffene Regelung auf die gesamte Gruppe bezieht, deren Flüchtlingsschicksal insgesamt von den Vereinten Nationen gelöst werden sollte (vgl. Kimminich, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln, 1962, S. 281, 291 f.; Nicolaus/Saramo, ZAR 1989, 67 <68 f.>). Bei Vertragsabschluß stellte man sich dementsprechend unter Wegfall des Schutzes oder Beistandes vor allem die Beendigung des UNRWA-Mandates vor, das sich auf die Gesamtheit der palästinensischen Flüchtlinge bezieht (Nicolaus/Saramo, a.a.O. S. 68). Darauf deuten Äußerungen der mit der Ausarbeitung der Genfer Konvention befaßten Regierungsbevollmächtigten hin. So brachte der Vertreter Ägyptens, das die Bestimmung des Art. 1 D Abs. 2 GK vorgeschlagen hatte, zum Ausdruck, eine Anwendung der Genfer Konvention auf palästinensische Flüchtlinge komme in Betracht, wenn die Hilfe der Vereinten Nationen ein Ende finden und deren Organisation oder Institution ihre Tätigkeit einstellen würde ("when that aid came to an end" und "the organs or agencies of the United Nations ... ceased to function", Nachweise bei Nicolaus/Saramo, a.a.O.). Eine derartige Sicht liegt auch dem Ausnahmetatbestand in Art. 1 D Abs. 2 GK zugrunde, wonach bei endgültiger Regelung des Schicksals dieser Personen gemäß den hierauf



bezüglichen EntschlieBungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Bestimmungen der Genfer Konvention unanwendbar bleiben sollen; denn eine solche Regelung, etwa durch Rückführung der Palästinenser in ihre Heimat oder deren Ansiedlung im Aufnahmestaat, bezieht sich nicht auf Einzelpersonen, sondern auf eine Personengruppe.

30 Gleichwohl ist eine ausschließlich auf den Wegfall des UNRWA-Schutzes oder -Beistandes für die Gesamtheit der palästinensischen Flüchtlinge abstellende Betrachtung schon deshalb ausgeschlossen, weil deren Schutz oder Beistand jeweils von der Zustimmung der einzelnen Aufnahmestaaten abhängig ist und diese eine unterschiedliche Haltung zur Tätigkeit der UNRWA einnehmen können. Wird der UNRWA in einem Aufnahmestaat eine Betreuung palästinensischer Flüchtlinge verwehrt, so ist der Schutz oder Beistand dort weggefallen, auch wenn er in anderen Aufnahmestaaten noch andauert. Vor allem aber ändern die an ein bestimmtes, bei der Ausarbeitung der Genfer Konvention 1951 vorgefundenes Gruppenschicksal und dessen erhoffte Lösung anknüpfenden Erwägungen nichts daran, daß Art. 1 D GK nach Wortlaut wie nach Sinn und Zweck jedem einzelnen palästinensischen Flüchtling, solange eine endgültige Regelung entsprechend den EntschlieBungen der Vereinten Nationen nicht erfolgt ist, Hilfe gewährleisten soll, sei es in Form von Schutz oder Beistand seitens der dazu berufenen Organisation oder Institution der Vereinten Nationen oder durch Gewährung der in der Genfer Konvention festgelegten Vergünstigungen seitens der Vertragsstaaten. Schutz oder Beistand kann daher bei Berücksichtigung der humanitären Zielsetzung der Konvention auch dann im Sinne des Art. 1 D Abs. 2 GK für den einzelnen weggefallen sein, wenn die Organisation oder Institution der Vereinten Nationen der Personengruppe, der der einzelne angehört, weiterhin insgesamt oder in dem Staat seines früheren gewöhnlichen Aufenthalts Schutz oder Beistand gewährt (Robinson, a.a.O., S. 63; Grahl-Madsen a.a.O., S. 265; Nicolaus/Saramo, a.a.O., S. 68 f.).

31 (3) Der Schutz oder Beistand der UNRWA ist allerdings nicht schon dann weggefallen, wenn der Betroffene ihn von sich aus aufgegeben hat. Der innere Grund für die Ausschlußklausel des Art. 1 D Abs. 1 GK liegt, wie bereits erwähnt, darin, daß die palästinensischen Flüchtlinge primär auf den UNRWA-Schutz verwiesen werden sollen. Die Bestimmungen der Genfer Konvention sollen nicht schlechthin, sondern gemäß Art. 1 D Abs. 2 GK nur dann anwendbar sein, wenn der Schutz oder Beistand durch die UNRWA nicht mehr geleistet werden kann. Diese Situation besteht aber nicht im Falle einer freiwilligen Aufgabe der UNRWA-Betreuung. Der Zweck der in Art. 1 D GK getroffenen Regelung würde verfehlt, wenn die Betroffenen wählen könnten, ob sie speziell den Schutz oder Beistand nach Abs. 1 oder allgemein die Vergünstigungen der Genfer Konvention nach Abs. 2 in Anspruch nehmen. Das ist offenkundig für solche Personen, die in dem bisherigen Aufnahmestaat verbleiben und dort, sofern es sich um einen Signatarstaat der Genfer Konvention handelt, die Vergünstigungen der Genfer Konvention für sich beanspruchen. Der Staat darf die bisher von der UNRWA betreuten Ausländer, die sich aus freien Stücken der UNRWA-Betreuung begeben haben, wie jeden anderen Ausländer behandeln. Aber auch ein anderer Vertragsstaat, in den die Betroffenen gelangen und in dem die UNRWA nicht tätig ist, darf ihnen unter Hinweis auf die Vorrangigkeit der

UNRWA-Betreuung nach Art. 1 D Abs. 1 GK die Vergünstigungen der Genfer Konvention versagen. Das ist für die Fälle unstreitig, in denen der Betroffene in das Gebiet, in dem die UNRWA tätig ist, zurückkehren und deren Betreuung erneut in Anspruch nehmen kann (vgl. Nicolaus/Saramo, a.a.O., S. 70 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift).

32 (4) Damit kann nicht ohne weiteres der Fall gleichgesetzt werden, daß nach freiwilliger Ausreise eine Rückkehr in den Schutzbereich der UNRWA nicht möglich ist, z.B. weil der Aufnahmestaat die Rückkehr nicht gestattet. Da hier sowohl das Verhalten des Betroffenen als auch die Anordnung des früheren Aufnahmestaates den Verlust des UNRWA-Schutzes oder -Beistandes bewirken, kommt es darauf an, welchem dieser auslösenden Faktoren ein ausschlaggebendes Gewicht beizumessen ist. Handelt z.B. der Betroffene in der Absicht, mit der Ausreise die UNRWA-Betreuung durch die Inanspruchnahme der Vergünstigungen der Genfer Konvention zu ersetzen, etwa weil er sich davon eine Verbesserung seiner wirtschaftlichen oder persönlichen Situation verspricht, oder nimmt er sonst mit seiner Ausreise den Verlust der UNRWA-Betreuung in Kauf, dann ist dies ebenfalls als freiwillige Aufgabe zu bewerten mit der Folge, daß der Schutz oder Beistand nicht im Sinne des Art. 1 D Abs. 2 GK weggefallen ist. Anders ist es dagegen zu beurteilen, wenn der Betroffene nach freiwilliger Ausreise durch die weitere politische Entwicklung überrascht wird und ihm unvorhergesehen die UNRWA-Betreuung entzogen oder die Rückkehr in deren Schutzbereich vom Aufnahmestaat versagt wird. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn dem Betroffenen zunächst mit der Ausstellung eines Reisedokumentes die Rückkehrmöglichkeit in den Tätigkeitsbereich der UNRWA eröffnet worden ist, die staatliche Gewalt im bisherigen Aufnahmestaat ihm aber während der Gültigkeitsdauer des Reisedokumentes und danach gleichwohl die Rückkehr nicht nur vorübergehend verwehrt. In diesem Falle hat der Betroffene ungeachtet der freiwilligen Ausreise aus dem Tätigkeitsgebiet der UNRWA keinen Einfluß auf den Fortbestand des UNRWA-Schutzes oder -Beistandes. Dieser ist dann entzogen worden. Bei Berücksichtigung des humanitären Zwecks der Konvention ist er weggefallen mit der Folge, daß der Flüchtling nach Art. 1 D Abs. 2 GK ipso facto unter die Bestimmungen der Genfer Konvention fällt. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, mit seiner Ausreise sei er zumindest das Risiko eingegangen, nicht in den Tätigkeitsbereich der UNRWA zurückkehren zu können. Die Konvention geht nicht davon aus, daß Flüchtlinge das Tätigkeitsgebiet - z.B. für eine Besuchs- oder Geschäftsreise oder für eine Beschäftigung als Gastarbeiter - nicht verlassen dürfen. Deswegen kann das Verlassen des Gebietes mit Rückkehrberechtigung dem Flüchtling nicht in dem Sinne zugerechnet werden, daß in dem genannten Falle ein Wegfall des Schutzes oder Beistandes ausschiede.

33 c) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist der Kläger Flüchtling im Sinne des Art. 1 D GK.

34 aa) Er hat den Schutz einer Organisation der Vereinten Nationen im Sinne des Art. 1 D Abs. 1 GK genossen. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ist er als palästinensischer Flüchtling bei der im Gaza-Streifen tätigen UNRWA registriert. Auf den nicht festgestellten Zeitpunkt seiner Registrierung kommt

es nach den vorstehenden Ausführungen ebensowenig an wie auf den Umstand, daß er sich seit 1962 außerhalb des Gaza-Streifens aufhält und aus diesem Grunde seit langem keine konkreten Hilfeleistungen der UNRWA in Anspruch genommen hat.

35 bb) Der dem Kläger durch die UNRWA gewährte Schutz ist weggefallen. Der Kläger hatte zwar den Gaza-Streifen bereits 1962 freiwillig verlassen, um zunächst in Ägypten und später in Saudi-Arabien eine Tätigkeit als Lehrer aufzunehmen. Es liegen jedoch keine Anhaltspunkte dafür vor, daß er damit auf die UNRWA-Betreuung verzichtet hat. Die Rückkehr in den Gaza-Streifen war ihm zunächst nicht verwehrt. Dies änderte sich erst mit der im 7-Tage-Krieg 1967 erfolgten und noch andauernden Besetzung des Gaza-Streifens durch Israel. Die israelischen Militärbehörden lassen ihn dort nicht mehr einreisen. Mit dieser Entwicklung wurde der Kläger überrascht, da sie bei Verlassen des Gaza-Streifens und während seines späteren Aufenthalts in anderen arabischen Staaten nicht vorhersehbar war. Eine Rückkehrmöglichkeit nach Ägypten wäre, wenn sie überhaupt in der Vergangenheit in Betracht gekommen wäre, ohne Belang, weil der Kläger dort nicht Schutz oder Beistand der UNRWA hätte erhalten können. Die übrigen Voraussetzungen des Art. 1 D Abs. 2 GK zur Annahme der Flüchtlingseigenschaft sind ebenfalls erfüllt.

36 3. Beim Kläger liegen auch die weiteren in Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK zur Erteilung des Reiseausweises erforderlichen Tatbestandsmerkmale vor. Er hält sich insbesondere rechtmäßig im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auf. Rechtmäßiger Aufenthalt im Hoheitsgebiet beinhaltet, wie der Senat zu der gleichlautenden Vorschrift des Art. 28 Satz 1 des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (BGBl. 1976 II S. 473/BGBl. 1977 II S. 235) entschieden hat (BVerwGE 87, 11 <14 f.>), eine besondere Beziehung des Betroffenen zu dem Vertragsstaat durch eine mit dessen Zustimmung begründete Aufenthaltsverfestigung. Es genügt nicht die faktische Anwesenheit, selbst wenn sie dem Vertragsstaat bekannt ist und von diesem hingenommen wird. Die Genfer Konvention regelt ebensowenig wie das Staatenlosen-Übereinkommen, wann im einzelnen ein Aufenthalt rechtmäßig ist. Vielmehr bestimmt sich die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts grundsätzlich nach den für die Aufenthaltnahme geltenden Rechtsnormen des jeweiligen Vertragsstaates.

37 In der Bundesrepublik Deutschland ist der Aufenthalt eines Ausländers grundsätzlich nur dann rechtmäßig, wenn er von der zuständigen Ausländerbehörde erlaubt worden ist. Ausländer bedürfen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AuslG 1990, sofern nicht besondere Befreiungstatbestände eingreifen, einer Aufenthaltsgenehmigung. Ohne eine derartige Aufenthaltsgenehmigung oder die Befreiung von diesem Erfordernis nach Maßgabe der §§ 2 und 3 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1990 ist der Ausländer nach § 42 Abs. 1 AuslG 1990 verpflichtet, das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen. Sein Aufenthalt ist dann nicht rechtmäßig. Die bloße Anwesenheit des Ausländers, mag sie auch von der Behörde hingenommen werden, genügt mithin nach deutschem Recht unabhängig von ihrer Dauer nicht für einen rechtmäßigen Aufenthalt (BVerwGE a.a.O. zur Rechtslage nach dem AuslG 1965).

38 Der Kläger ist seit 1985 im Besitz einer wiederholt, mittlerweile bis 1992 verlängerten befristeten Aufenthaltserlaubnis. Sie gilt nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354) als befristete Aufenthaltserlaubnis fort (§ 94 Abs. 3 Nr. 4 AuslG 1990) und ist eine Form der Aufenthaltsgenehmigung (§ 5 Nr. 1 AuslG 1990). Ob der Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis allgemein geeignet ist, den rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK zu begründen (verneinend: BayVGH n.F. 26, 17 <19>; VG Stuttgart NJW 1977, 1604 f.), bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung. Eine befristete Aufenthaltserlaubnis reicht jedenfalls dann aus, wenn deren Erteilung - wie hier - auf die Erwägung gestützt wurde, daß der Daueraufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet hingenommen werden müsse. Damit hat die Ausländerbehörde zu erkennen gegeben, daß die Aufenthaltserlaubnis ungeachtet ihrer Befristung zum Zwecke langfristiger Aufenthaltsgewährung erteilt wurde. Dies genügt, um die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts im Sinne des Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK zu begründen.

39 Da schließlich zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht entgegenstehen, ist der Beklagte zur Erteilung des Reiseausweises nach Art. 28 Nr. 1 Satz 1 GK verpflichtet.