

Rechtssache C-349/20

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

29. Juli 2020

Vorlegendes Gericht:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)
(Erstinstanzliches Gericht, Kammer für Einwanderungs- und
Asylfragen, Vereinigtes Königreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

29. Juli 2020

Kläger:

NB

AB

Beklagter:

Secretary of State for the Home Department (Innenminister,
Vereinigtes Königreich)

Streithelfer:

United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher
Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge) (UNHCR)

Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens

Die Rechtssache betrifft die Klage einer Mutter (NB) und ihres schwerbehinderten Sohnes (AB) gegen den Bescheid des Secretary of State for the Home Department (Innenminister, im Folgenden: Secretary of State) vom 3. September 2019, mit dem ihnen die Gewährung von Asyl oder humanitärem Schutz im Vereinigten Königreich nach den dafür geltenden Einwanderungsbestimmungen des Vereinigten Königreichs verweigert wurde. NB und AB sind staatenlose palästinensische Flüchtlinge, die sich zuvor im Flüchtlingslager El-Buss im

Südlibanon aufhielten. Dieses Flüchtlingslager wird vom Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (im Folgenden: UNRWA) geleitet, das palästinensischen Flüchtlingen im Gazastreifen, im Westjordanland (einschließlich Ostjerusalem), im Libanon, in Jordanien und Syrien Beistand und Schutz bietet. NB hält sich derzeit zusammen mit ihrem Ehemann KB und fünf Kindern (einschließlich AB) im Alter zwischen vierzehn Jahren und sieben Monaten im Vereinigten Königreich auf. AB ist dreizehn Jahre alt. Alle Familienangehörigen (mit Ausnahme des jüngsten Kindes H, das in Großbritannien geboren wurde) sind bei dem UNRWA registrierte palästinensische Flüchtlinge. Die Eltern und ihre damals vier Kinder verließen den Libanon im September 2015 und reisten mit einem Visum in die USA. Sie kamen anschließend am 11. Oktober 2015 in das Vereinigte Königreich. Es werden keine Einzelheiten über ihren Aufenthalt in Amerika und ihre Ankunft im Vereinigten Königreich mitgeteilt, aber die Familie hat offenbar 10 000 US-Dollar an Menschenhändler gezahlt, um ihre Reise nach Amerika und anschließend in das Vereinigte Königreich zu organisieren. Als Hauptgrund für die Reise in das Vereinigte Königreich wird der Wunsch der Eltern genannt, sicherzustellen, dass ihr schwerbehinderter Sohn AB eine angemessene und geeignete medizinische und pädagogische Versorgung für seine vielfältigen und komplexen Bedürfnisse erhalten kann. KB, der Ehemann von NB, hatte bereits 2016 im Vereinigten Königreich Asyl für sich selbst, NB und ihre damals vier Kinder als Unterhaltsberechtigten beantragt. Der Antrag des KB hatte keinen Erfolg, da das First-tier Tribunal (Erstinstanzliches Gericht) mit Entscheidung vom 2. Oktober 2018 feststellte, dass das Vorbringen von KB zur Begründung seines damaligen Asylantrags, wonach ihm im Falle der Rückführung der Familie in den Libanon Gefahr durch die Hisbollah drohe, nicht der Wahrheit entspreche. In dieser Entscheidung wurde zudem festgestellt, dass der Gesundheitszustand von AB nicht die Kriterien erfülle, anhand deren nach einem Urteil des House of Lords (jetzt UK Supreme Court) [Oberster Gerichtshof des Vereinigten Königreichs] aus dem Jahre 2005 zu bestimmen ist, ob die gesundheitlichen Probleme eines Asylbewerbers so schwerwiegend sind, dass sie einer Abschiebung dieser Person aus dem Vereinigten Königreich entgegenstehen. Im Nachgang zu dieser Entscheidung des First-tier Tribunal erhielten NB und AB von Anwälten im März 2019 den Rat, sie sollten selbst einen eigenen Asylantrag stellen. Im Vorfeld des ablehnenden Bescheids vom 3. September 2019 erklärte der Secretary of State in Erwiderung auf weitere Einlassungen von für NB und AB auftretende Anwälte, dass im Libanon zwar behinderte Palästinenser diskriminiert würden, die Umstände, in denen sich NB und insbesondere AB befänden, jedoch keine Verfolgung, ernsthafte Schädigung oder Misshandlung und oder einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihre Rechte nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Im Kern geht es in dieser Rechtssache darum, ob es eine Rechtsgrundlage für ein Bleiberecht der NB und des AB (und damit auch der anderen

Familienangehörigen) im Vereinigten Königreich gibt. Entscheidend für den Erfolg ihrer Klage ist die genaue Bedeutung der Schlüsselbestimmung der Genfer Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen (VN) von 1951 (Art. 1 Abschnitt D) und von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 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 (im Folgenden: Qualifikationsrichtlinie) sowie des gleich lautenden Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (im Folgenden: Neufassung der Qualifikationsrichtlinie).

Art. 1 Abschnitt D der Flüchtlingskonvention lautet:

„Dieses Abkommen findet 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 genießen.

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

Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Qualifikationsrichtlinie und der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie lehnt sich eng an Art. 1 Abschnitt D der Flüchtlingskonvention an und lautet wie folgt:

„Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser ist von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen, wenn er

- a) den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge gemäß Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Flüchtlingskonvention genießt. Wird ein solcher Schutz oder Beistand aus irgendeinem Grund nicht länger gewährt, ohne dass die Lage des Betroffenen gemäß den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen endgültig geklärt worden ist, genießt er ipso facto den Schutz dieser Richtlinie ...“.

Der Secretary of State macht geltend, dass alle Familienangehörigen, mit Ausnahme des sieben Monate alten Kleinkinds H, noch immer unter Schutz und Beistand des UNRWA stünden, das eine vom UNHCR zu unterscheidende Organisation bzw. Institution der Vereinten Nationen im Sinne von Art. 1

Abschnitt D Abs. 1 der Flüchtlingskonvention bzw. von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Qualifikationsrichtlinie sei; dieser Schutz und Beistand im Sinne der genannten Bestimmungen sei nicht in Wegfall geraten. Das First-Tier-Tribunal hat anhand einer sehr umfangreichen fachlichen Dokumentation die einschlägige nationale, EGMR- und Unionsrechtsprechung (insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, *Abed El Karem El Kott u.a.*, C- 364/11) analysiert, und es hat bis in die Einzelheiten die Situation palästinensischer Flüchtlinge im Libanon sowie die medizinischen und pädagogischen Einrichtungen einer Prüfung unterzogen, die für schwerbehinderte Kinder wie AB im Flüchtlingslager El-Buss zur Verfügung stehen.

Dem vorlegenden Gericht zufolge bietet auch allgemein die Situation der palästinensischen Flüchtlinge in den Lagern im Libanon ein Bild der Trostlosigkeit. Die Lebensbedingungen in den Lagern seien von Überbelegung und bisweilen von Gewalttätigkeit geprägt. Als Ausländer seien die Palästinenser vom libanesischen Gesundheits- und Bildungssystem ausgeschlossen und würden sich bei der Arbeitssuche erheblichen Hindernissen gegenübersehen. Infolgedessen sei die palästinensische Gemeinschaft auch angesichts der sich in den letzten Jahren verschlechternden wirtschaftlichen Lage im Libanon mit einer ständigen sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung konfrontiert.

Die Vorlagefragen

Wenn zu prüfen ist, ob das UNRWA, was den Beistand für Behinderte betrifft, nicht länger Schutz oder Beistand im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 2 der Qualifikationsrichtlinie für einen bei dem UNRWA registrierten staatenlosen Palästinenser gewährt,

1. handelt es sich dann bei dieser Prüfung lediglich um eine historische Bewertung der Umstände, die einen Antragsteller zum Zeitpunkt seiner Abreise angeblich gezwungen haben, das UNRWA-Einsatzgebiet zu verlassen, oder ist auch eine in die Zukunft gerichtete Beurteilung *ex nunc* anzustellen, ob der Antragsteller diesen Schutz oder diesen Beistand gegenwärtig in Anspruch nehmen kann?

2. Wenn die Frage 1 dahin zu beantworten ist, dass diese Prüfung eine in die Zukunft gerichtete Beurteilung umfasst, ist es dann legitim, in entsprechender Anwendung die das Erlöschen betreffende Bestimmung des Art. 11 heranzuziehen, so dass in Fällen, in denen der Antragsteller für die Vergangenheit einen hinreichenden Grund für das Verlassen des UNRWA-Einsatzgebiets nachweisen kann, der Mitgliedstaat den Nachweis zu führen hat, dass dieser Grund nicht mehr gegeben ist?

3. Liegen berechtigte objektive Gründe für die Abreise einer solchen Person im Zusammenhang mit der Gewährung von Schutz oder Beistand durch das UNRWA nur vor, wenn sich nachweisen lässt, dass seitens des UNRWA oder des Staates,

in dem das UNRWA tätig ist, vorsätzlich Schaden zugefügt oder (durch Tun oder durch Unterlassen) der Beistand entzogen wurde?

4. Ist dabei der Beistand zu berücksichtigen, der solchen Personen durch Akteure der Zivilgesellschaft, wie etwa durch Nichtregierungsorganisationen, gewährt wird?

Völkerrechtliche Bestimmungen

Genfer VN-Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden: Flüchtlingskonvention), insbesondere Art. 1 Abschnitt D

UNHCR-Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 13 vom Dezember 2017 betreffend die Anwendbarkeit von Art. 1 Abschnitt D der Flüchtlingskonvention auf palästinensische Flüchtlinge

Europäische Menschenrechtskonvention, insbesondere Art. 3 und 8

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts und angeführte Rechtsprechung

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 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 (im Folgenden: Qualifikationsrichtlinie) (ABl. 2004, L 304, S. 12), insbesondere Art. 12

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (im Folgenden: Neufassung der Qualifikationsrichtlinie) (ABl. 2011, L 337, S. 9)

Urteil vom 19. Dezember 2012, Abed El Karem El Kott u.a. (C- 364/11, EU:C:2012:826), insbesondere Rn. 51, 52, 58, 61, 76 und Urteilstenor

Urteil vom 25. Juli 2018, Alheto (C- 585/16, EU:C:2018:584), insbesondere Rn. 134, und Schlussanträge von Generalanwalt Mengozzi in dieser Rechtssache, insbesondere Nrn. 39 und 45

Urteil vom 24. April 2018, MP (Subsidiärer Schutz eines Opfers früherer Folterungen) (C- 353/16, EU:C:2018:276), insbesondere Rn. 57

Urteil vom 2. März 2010, Salahadin Abdulla u.a. (C- 175/08, C- 176/08, C- 178/08 und C- 179/08, EU:C:2010:105), Rn. 66 und 69

Urteil vom 7. November 2013, X u. a. (C- 199/12 bis C- 201/12, EU:C:2013:720), Rn. 63 und 72

Urteil vom 18. Dezember 2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Urteil vom 17. Juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351)

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (Vorschriften von 2006 betreffend die Anerkennung von Flüchtlingen oder von Personen, die internationalen Schutzes bedürfen) und die Immigration Rules (Einwanderungsbestimmungen) (im Folgenden: Bestimmungen von 2006). Mit diesen Bestimmungen wird die Richtlinie 2004/83 umgesetzt; sie regeln die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus im Vereinigten Königreich.

Ausführlich wird auch auf verschiedene Dokumente des Home Office (Innenministerium) Bezug genommen, insbesondere auf die „Country Policy and Information Note on Lebanon“ (Länderbericht über den Libanon) vom Juni 2018, worin detaillierte Informationen über den Libanon enthalten sind, die von Politikern und Entscheidungsträgern bei der Behandlung bestimmter Schutz- und Menschenrechtsangelegenheiten herangezogen werden können.

Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 1 Die Anwälte von NB und AB machen im Wesentlichen geltend, dass die medizinischen und pädagogischen Einrichtungen im Flüchtlingslager El-Buss völlig ungeeignet seien, um die von AB benötigte hochspezialisierte Fürsorge bereitzustellen. Dem Bekunden seiner Eltern zufolge hat AB zweimal wöchentlich eine physiotherapeutische Behandlung erhalten; hierfür habe eine der im Lager tätigen Wohltätigkeitsorganisationen gesorgt. Abgesehen von bestimmten chirurgischen Eingriffen sei dies die gesamte medizinische Unterstützung gewesen, die AB im Libanon erhalten habe. Ein Zugang zu normaler Bildung sei für eine Person in der Lage von AB nicht möglich gewesen. Der Secretary of State wendet sich gegen die Behauptung, dass die medizinischen und pädagogischen Einrichtungen im Lager völlig ungeeignet seien. Das vorlegende Gericht hat die von beiden Parteien vorgelegten Beweise geprüft. Es bezieht sich auf einen Bericht, den ein unabhängiger Sozialarbeiter im Dezember 2019 verfasst hat und der die bedeutenden Fortschritte hervorhebt, die AB erzielt habe, seit er begonnen habe, in England eine Sonderschule für 11- bis 19-jährige Schüler mit schweren und tiefgreifenden Lernbehinderungen zu besuchen. Die Fortschritte von AB haben sich diesem Bericht zufolge positiv auf die gesamte Familie ausgewirkt. Dieser positive Effekt würde, so der Bericht, vollständig zunichte gemacht, wenn AB und seine Familie gezwungen wären, in den Libanon zurückzukehren. Es wird im Namen von NB und AB geltend gemacht, dass es angesichts der erheblichen

Verbesserung der Situation von AB naheliegend sei, dass er im Libanon keine angemessene pädagogische Hilfe erhalten habe. Das vorliegende Gericht misst diesem Bericht beträchtliches Gewicht bei.

- 2 Der Anwalt, der den Secretary of State vertritt, trägt vor, dass es im Flüchtlingslager El-Buss eine Einrichtung namens „Early Intervention Centre“ (Frühförderstelle) gebe, die von der Palestinian Women's Humanitarian Organisation (Humanitäre Vereinigung palästinensischer Frauen) betrieben und von Medical Aid for Palestinians (Medizinische Hilfe für Palästinenser), einer Wohltätigkeitsorganisation, finanziert werde. Nach Informationen, die im Februar 2020 über einen Vertreter des Early Intervention Centre eingeholt worden seien, biete diese Frühförderstelle in erster Linie Dienstleistungen für behinderte palästinensische Kinder bis zum Alter von sechs Jahren an, während Basisleistungen und verschiedene spezielle Leistungen für ältere Kinder mit schweren Behinderungen in beschränkterem Maße zur Verfügung stünden. Der Anwalt, der den Secretary of State vertritt, macht geltend, dass die Eltern von AB, bevor sie den Libanon im September 2015 verlassen hätten, keinen Versuch unternommen hätten, sich an das Early Intervention Centre zu wenden, um festzustellen, ob es AB angemessene Hilfe gewähren könne, obwohl KB von der Existenz des Early Intervention Centre gewusst habe; sie habe aber angegeben, dass es sehr klein und für ihren Sohn überhaupt nicht geeignet sei, da es nur kleinen Kindern helfe. Das vorliegende Gericht stellt fest, dass die Eltern von AB nicht nachgewiesen hätten, dass die Familie aus guten Gründen nicht in der Lage gewesen sei, über Nichtregierungsorganisationen wie der für das Early Intervention Centre zuständigen Organisation einen hinreichenden Zugang zu Unterricht und Beistand zu erlangen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 3 Das vorliegende Gericht stellt fest, es sei unstrittig, dass NB und AB in den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 1 Abschnitt D der Flüchtlingskonvention fielen, da ihnen vom UNRWA in der Vergangenheit Schutz oder Beistand gewährt worden sei. Infolgedessen und in Übereinstimmung mit dem Urteilstenor in der Rechtssache Abed El Karem El Kott u.a. (C- 364/11) seien sie vom Flüchtlingsschutz ausgeschlossen, es sei denn, sie könnten nachweisen, dass der ihnen vom UNRWA gewährte Schutz oder Beistand aus Gründen, die sich ihrer Kontrolle entzögen und unabhängig von ihrem Willen seien, weggefallen sei.
- 4 Die Anwälte von NB und AB machen geltend, dass Letztere sich auf Art. 1 Abschnitt D Satz 2 berufen könnten, da ihre Ausreise aus dem Libanon aus objektive Gründen gerechtfertigt gewesen sei, die außerhalb ihrer Kontrolle und ihres Willens gelegen hätten, insbesondere weil „das UNRWA nicht in der Lage ist, die Bedingungen seines Mandats in Bezug auf schwerbehinderte Kinder zu erfüllen,“ und weil AB aufgrund seiner Behinderung einer „schweren Diskriminierung“ ausgesetzt gewesen (und immer noch ausgesetzt) sei. Der

Anwalt, der den Staatssekretär vertritt, macht geltend, dass sie auf dieser Grundlage keinen Anspruch hätten, da AB im Hinblick auf seine Behinderung ein hinreichender Beistand gewährt worden sei, als er im Libanon gelebt habe, und er auch bei seiner Rückkehr dorthin ausreichende Unterstützung erhalten werde.

- 5 Das erste Problem, das sich dem vorlegenden Gericht bei der Entscheidung dieses Rechtsstreits stellt, bezeichnet es als die „zeitliche Dimension“. Es bestehe Unklarheit darüber, ob die anzustellende Prüfung rein historisch (oder *ex tunc*) zu erfolgen habe und die Umstände zu beurteilen seien, die die betreffende Person zu dem fraglichen Zeitpunkt gezwungen hätten, das Einsatzgebiet des UNRWA zu verlassen, oder ob die Prüfung zusätzlich oder alternativ eine Beurteilung *ex nunc* beinhalte. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen von Art. 1 Abschnitt D Satz 2 der Flüchtlingskonvention („Ist dieser Schutz oder diese Unterstützung aus irgendeinem Grunde weggefallen ...“) und von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Qualifikationsrichtlinie bzw. der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie („Wird ein solcher Schutz oder Beistand aus irgendeinem Grund nicht länger gewährt ...“) eine rein historische Beurteilung nahelege, dass es aber auch Rechtsprechung gebe, die für eine Beurteilung *ex nunc* spreche. Auch die wichtigsten akademischen Arbeiten im Schrifttum zu Art. 1 Abschnitt D zeigten auf, dass es nicht klar sei, ob es sich bei der Prüfung um eine rein historische Beurteilung oder auch um eine Beurteilung *ex nunc* oder etwa um eine Vermengung der beiden Beurteilungsansätzen handle. Gehe man davon aus, dass die einschlägige Bestimmung sowohl eine Beurteilung *ex tunc* als auch eine Beurteilung *ex nunc* kategorisch vorschreibe, könnte dies dazu führen, dass für palästinensische Flüchtlinge strengere Maßstäbe angelegt würden als für Flüchtlinge, die unter Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 der Flüchtlingskonvention fielen, da für diese nur eine Beurteilung *ex nunc* anzustellen sei (vgl. Urteil vom 7. November 2013, X, Y and Z, C-199/12 bis C-201/12, EU:C:2013:720, Rn. 63 und 72). Die Anwälte von NB und AB sind der Auffassung, dass es, sofern NB und AB für das Verlassen des UNRWA-Einsatzgebiets einen hinreichenden Grund angeben könnten, dann Sache des Staates sei, darzutun, dass nunmehr Schutz und Beistand gewährt würden. Darüber hinaus könne man in teleologischer Hinsicht hinzufügen, dass die rein rückblickende Beurteilung des Wegfalls von Schutz und Beistand dem Verständnis, dass palästinensische Flüchtlinge bereits Flüchtlinge seien, am besten entsprechen würde. Insoweit sollte es hinreichend sein, dass sie schlicht den Nachweis führten, dass Schutz und Beistand im Zeitpunkt ihrer Abreise aus objektiven Gründen nicht mehr gewährt worden seien, ohne dass sie in Bezug auf ihre gegenwärtige, nach der Abreise eingetretene Situation einen weiteren Nachweis erbringen müssten. Die ersten beiden Fragen des vorlegenden Gerichts beruhen auf in dieser Hinsicht bestehenden Unklarheiten.
- 6 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts betrifft die Qualität des Schutzes oder des Beistands, der durch das UNRWA gewährt wird. Das vorlegende Gericht vertritt eingedenk der verschiedenen Formen der Diskriminierung staatenloser Palästinenser durch die libanesischen Behörden die Auffassung, dass auf das Agieren des UNRWA selbst abzustellen sei. Es sei alles andere als klar, dass das

UNRWA (durch Tun oder durch Unterlassen) eine Politik der vorsätzlichen Entziehung des Beistands für behinderte Menschen verfolge. Die für NB und AB auftretenden Rechtsanwälte sind der Ansicht, das voluntative Element sei hierbei unerheblich, da sich Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Qualifikationsrichtlinie darauf beziehe, dass Schutz oder Beistand „aus irgendeinem Grund“ nicht länger gewährt werde. Der Anwalt des Secretary of State ist anderer Auffassung. Das vorlegende Gericht vertritt den Standpunkt, selbst wenn es möglicherweise nicht auf den Vorsatz ankomme, sei doch die Wirksamkeitsfrage von Relevanz. Unter Verweis auf die Randnr. 65 des Urteils *Abed El Karem El Kott u.a.* vertritt das vorlegende Gericht die Ansicht, dass der Gerichtshof es eindeutig als relevant erachte, die Wirksamkeit von „Schutz oder Beistand“ im Hinblick darauf zu prüfen, ob das UNRWA in der Lage sei, Lebensverhältnisse zu gewährleisten, die seinem Auftrag entsprächen. Es lasse sich zumindest in einer Hinsicht vertreten, dass das UNRWA, indem es Anstrengungen unternehme, um würdige Lebensbedingungen zu gewährleisten, der Familie jedenfalls so lange wirksamen Schutz oder Beistand gewähre, wie etwaige Unzulänglichkeiten nicht vom Vorsatz getragen seien. Das vorlegende Gericht hält es auch für wichtig, zu prüfen, wie es dem UNRWA möglich ist, im weiteren Rahmen des betreffenden Staates (in diesem Fall dem Libanon) zu wirken.

- 7 Die letzte Frage, zu der das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klärung ersucht, betrifft die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure (wie etwa von Nichtregierungsorganisationen) im Rahmen der Beurteilung der Wirksamkeit des durch das UNRWA gewährten Schutzes und Beistands. Das vorlegende Gericht verweist auf eine „Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure, die in den Lagern im Südlibanon tätig sind“, darunter die Wohltätigkeitsorganisation, die das Early Intervention Centre im Lager El-Buss finanziert. Dem vorlegenden Gericht ist nicht klar, ob die Rolle dieser zivilgesellschaftlichen Akteure für die Bewertung der Wirksamkeit des vom UNRWA gewährten Schutzes und Beistands relevant ist. Hierzu stellt es die vierte Vorlagefrage.