

Aus der Beratungspraxis

Asylfolgeantrag auf Grund der Qualifikationsrichtlinie

Ekkehard Hollmann, Berlin

Am 10.10.2006 ist die Umsetzungsfrist für die Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie¹ abgelaufen. Die Richtlinie setzt verbindliche Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten Schutzsuchende als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkennen oder ihnen subsidiären Schutz gewähren müssen. Das führt in Deutschland an mehreren Punkten zu erheblichen Verbesserungen für Asylsuchende. Dieser Beitrag erörtert die Möglichkeiten, auf dieser Grundlage Folgeanträge oder Anträge auf Wiederaufgreifen des Verfahrens zu stellen.

I. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen

Im Asylrecht existieren zwei Wege, mit denen nach Ablehnung eines Asylantrags ein neues Verfahren in Gang gesetzt werden kann: der Folgeantrag und der Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens.

1. Folgeverfahren

Ein Folgeantrag ist auf die Anerkennung als Asylberechtigter oder als Flüchtling gerichtet (§ 71 Abs. 1 S. 1 AsylVfG i. V. m. § 13 Abs. 1 AsylVfG). Ein Folgeantrag wird nur dann inhaltlich geprüft, wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1–3 VwVfG vorliegen (§ 71 Abs. 1 S. 1 AsylVfG).²

a) Änderung der Rechtslage

§ 51 Abs. 1 VwVfG verlangt, dass ein so genannter Wiederaufgreifensgrund vorliegt. Das kann neben einer Änderung der Sachlage oder dem Vorliegen von neuen Beweismitteln auch die Änderung der Rechtslage zugunsten des Betroffenen sein. Unter der Änderung der Rechtslage ist in erster Linie die Änderung nationaler Gesetze zu verstehen. Eine Änderung der Rechtslage liegt aber auch vor, wenn die Umsetzungsfrist einer EG-Richtlinie abläuft und ihre Regelungen daher unmittelbar anwendbar werden.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind Regelungen in Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar anwendbar, wenn der Mitgliedstaat die Regelung nicht oder nicht richtig umgesetzt hat, die Regelung sich zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person und zu Lasten des Mitgliedstaats auswirkt und die Regelung hinreichend konkret und unbedingte ist, so dass sie ohne weitere Präzisierung durch den Mitgliedstaat angewendet werden kann.³ Diese Voraussetzungen sind bei den meisten Regelungen der Qualifikationsrichtlinie gegeben. Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie bislang nicht umgesetzt. Die meisten Regelungen

der Richtlinie bestimmen genau, unter welchen Voraussetzungen einem schutzsuchenden Ausländer der Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz zuzuerkennen ist. Diese Regelungen sind nun daher unmittelbar anwendbar.⁴

Das Folgeverfahren wird aber nur dann durchgeführt, wenn sich die Rechtsänderung zugunsten des Betroffenen auswirkt. Dafür ist aber nicht notwendig, dass eine Flüchtlingsanerkennung nun überwiegend wahrscheinlich ist. Ob tatsächlich eine Flüchtlingsanerkennung auszusprechen ist, ist im Folgeverfahren selbst zu prüfen.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass eine weitere Rechtsänderung eintreten wird, sobald der deutsche Gesetzgeber die Regelungen der Richtlinie in nationales Recht umsetzt. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird zur Zeit beraten.

b) Kein grobes Verschulden

§ 51 Abs. 2 VwVfG verlangt, dass der Betroffene ohne grobes Verschulden außerstande war, den Wiederaufgreifensgrund in einem früheren Verfahren geltend zu machen. Da die Rechtsänderung erst mit dem 10.10.2006 eingetreten ist, ist das der Fall.

c) Drei-Monats-Frist

Letzte Voraussetzung für die Einleitung eines Folgeverfahrens ist, dass der Antrag innerhalb von drei Monaten ab Kenntnis des Betroffenen vom Wiederaufgreifensgrund gestellt wird (§ 51 Abs. 3 VwVfG). Die Frist beginnt also nicht unbedingt am 10.10.2006. Entscheidend ist die Kenntnis des Betroffenen.⁵ Erfährt also beispielsweise der Asylsuchende erst durch eine Beratungsstelle oder beim Rechtsanwalt von der unmittelbaren Anwendbarkeit der günstigeren Regelungen der Qualifikationsrichtlinie, beginnt die Frist erst in diesem Moment. Im Fall der Qualifikationsrichtlinie gilt dies übrigens auch, wenn man der Ansicht ist, es gebe eine Sorgfaltspflicht, sich über Rechtsänderungen zu informieren.⁶ Denn man kann nicht davon ausgehen, dass abgelehnte Asylsuchende in Deutschland Kenntnis von der Existenz der Qualifikationsrichtlinie, geschweige denn vom Ablauf der Umsetzungsfrist und der damit verbundenen unmittelbaren Anwendbarkeit haben müssen.

¹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Abl. L 304/12 vom 30.9.2004, berichtigt durch Abl. 204/24 vom 5.8.2005; den Text der Richtlinie finden Sie auch auf www.asyl.net.

² Vgl. zum Asylfolgeantrag allgemein: Müller, ASYLMAGAZIN 9/2002, S. 5.

³ EuGH Slg. XVI (1970), 1213 (S.A.C.E.) Tz 14 ff.; Slg. XX (1974), 1337 (von Duyn); Slg. 1987, 3969 (Kolpinghuis Nijmegen).

⁴ So auch Bundesministerium des Innern, Anwendungshinweise zur Qualifikationsrichtlinie, 13.10.2006 (im Folgenden: BMI), S. 2.

⁵ OVG NRW, Urteil vom 9.10.1995 - 4 A 2986/93 -; VG Arnsberg, Urteil vom 29.9.2006 - 13 K 1632/06.A - (10 S., M8845) m. w. N.

⁶ So offenbar VG Minden, Urteil vom 12.4.2005 - 1 K 5205/03.A - (4 S., M8908).

2. Wiederaufgreifen des Verfahrens

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist im Asylverfahren auch das »freie« Wiederaufgreifen des Verfahrens möglich. Dabei muss das Bundesamt nach § 51 Abs. 5 VwVfG i. V. m. den §§ 48, 49 VwVfG auf dem Ermessenswege entscheiden, ob es seine Entscheidung zugunsten des Betroffenen ändert. Dieser Antrag ist auch nach Ablauf der Drei-Monats-Frist des § 51 Abs. 3 VwVfG möglich. Allerdings kann er nur zur Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG und nicht zur Flüchtlingsanerkennung führen. Sind die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG gegeben, ist das Wiederaufgreifensermessen des Bundesamts regelmäßig auf Null reduziert. Das Bundesamt muss also das Verfahren wieder aufgreifen und das betreffende Abschiebungsverbot feststellen.⁷

II. Die wichtigsten Änderungen durch die Qualifikationsrichtlinie

Die Qualifikationsrichtlinie legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling anerkennen oder ihm subsidiären Schutz gewähren müssen. An dieser Stelle solle es nur um die wichtigsten Änderungen gehen, auf die ein Folgeantrag oder ein Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gestützt werden kann.

1. Flüchtlingsanerkennung

Die Qualifikationsrichtlinie regelt die Anerkennung als Flüchtling von einem grundlegend anderem Standpunkt aus als die bislang überwiegende Rechtsprechung in Deutschland. Während in Deutschland – ausgehend vom Asylgrundrecht – in erster Linie gefragt wird, ob eine dem Verfolger vorwerfbare Verfolgung vorliegt, fragt die Richtlinie, ob der Betroffene schutzbedürftig ist. Die auffälligste Folge davon ist, dass es nach der Richtlinie nicht darauf ankommt, ob die Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist. Die neue Perspektive wirkt sich aber auch an anderen Stellen – z. B. interner Schutz, Nachfluchtgründe – aus. Der Ansatz der Richtlinie entspricht der überwiegenden Staatenpraxis der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention. Deutschland ist daher gezwungen, den bislang verfolgten Sonderweg aufzugeben.⁸

Die Richtlinie hat keine Auswirkungen auf die Auslegung des Asylgrundrechts nach Art. 16a GG. Hier bleiben die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. Daher kann man nicht mehr wie die bisherige überwiegende Rechtsprechung davon ausgehen, dass Art. 16a Abs. 1 GG und § 60 Abs. 1 AufenthG im Wesentlichen übereinstimmen. Vielmehr liegen den Schutznormen grundlegend unterschiedliche Konzepte zugrunde. Im Zusammenhang mit § 60 Abs. 1 AufenthG oder der Richtlinie sollte man daher nicht mehr von »politischer Verfolgung« sprechen.

a) Verfolgungshandlung (Art. 9)

Die Richtlinie definiert in Art. 9⁹, was unter Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu verstehen ist. Es geht also um die Frage, welche Maßnahmen so schwerwiegend sind, dass der Betroffene schutzbedürftig ist. Die Anerkennung als Flüchtling setzt aber immer außerdem voraus, dass die Verfolgung wegen eines in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Verfolgungsgrundes erfolgt (Art. 9 Abs. 3).

Die Definition der Verfolgungshandlung enthält an mehreren Stellen Verbesserungen gegenüber der bisherigen deutschen Rechtsprechung. Das betrifft zunächst die Frage, welche Rechtsgüter geschützt sind. Die deutsche Rechtsprechung zum Asylrecht geht davon aus, dass Leben, Körper und persönliche Freiheit generell durch das Asylrecht geschützt sind.¹⁰ Nicht ganz unerhebliche Verletzungen dieser Rechte sind stets asylrechtlich relevant. Bei anderen Rechtsgütern (z. B. Religionsfreiheit oder die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit) soll eine relevante Verletzung nur vorliegen, wenn die Verfolgungshandlung nach ihrer Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzt und über das hinausgeht, was die Bewohner des Herkunftsstaats allgemein hinzunehmen haben.¹¹

Die Richtlinie dagegen legt in Art. 9 Abs. 1 fest, dass zumindest die Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK), des Verbots von Folter und von unmenschlichen und erniedrigenden Strafen (Art. 3 EMRK), des Verbots der Sklaverei und Leibeigenschaft (Art. 4 Abs. 1 EMRK) sowie des Verbots der Strafe ohne Gesetz (Art. 7 EMRK) geschützt sind. Diese Aufzählung ist aber nicht abschließend. Es kommen grundsätzlich alle in der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützte Rechte in Betracht, insbesondere das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK), das Recht auf ein rechtsstaatliches Verfahren (Art. 6 EMRK), der Schutz von Familien- und Privatleben (Art. 8 EMRK), der Schutz der Wohnung und des Briefverkehrs (Art. 8 EMRK), die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK), die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 10 EMRK), die Versammlung und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) sowie die Eheschließungsfreiheit (Art. 12 EMRK).

Es kommt nicht darauf an, ob die Verfolgungshandlung die Menschenwürde verletzt. Die Richtlinie unterscheidet nicht wie die deutsche Rechtsprechung zwischen einem »Kernbereich« und einem »Randbereich« von Menschenrechten. Erforderlich ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung,

⁷ Vgl. zum freien Wiederaufgreifen des Verfahrens: BVerwG, Urteil vom 21.3.2000 - 9 C 41.99 - InfAuslR 2000, 410 (12 S., R9431).

⁸ Vgl. zu den Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf den Flüchtlingsbegriff Bank/Schneider, Durchbruch für das Flüchtlingsvölkerrecht?, Beilage zum ASYLMAGAZIN 6/2006.

⁹ Artikel ohne weitere Angabe stammen aus der Qualifikationsrichtlinie.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 2.7.1980 - 1 BvR 147/80 u. a. - BVerfGE 54, 341, 357.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 2.7.1980 - 1 BvR 147/80 u. a. - BVerfGE 54, 341, 360.

bei der neben der Art des geschützten Rechtsguts auch die Art, Dauer und Häufigkeit seiner Verletzung zu berücksichtigen sind. So kann auch die Verletzung der Freiheit des Briefverkehrs, etwa durch ständige Postkontrolle, eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung sein. Ferner sind auch die persönlichen Umstände des Antragstellers – einschließlich familiärer und sozialer Hintergrund, Geschlecht und Alter – zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 3 Bst. c).

Das führt zum zweiten, erheblichen Unterschied bei der Definition der Verfolgungshandlung. Nach der bislang herrschenden Rechtsprechung können mehrere Maßnahmen, die jeweils für sich gesehen nicht die erforderliche Intensität erreichen, um als Verfolgung gelten zu können, auch in der Summe keine Verfolgung darstellen.¹² Die Richtlinie zwingt hier zu einer differenzierenden Betrachtung. Denn nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a ist Verfolgung jede Handlung, die aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend ist, dass sie eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte darstellt. Verfolgungshandlungen, die für sich betrachtet noch keine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung darstellen, können durch ihre Wiederholung so schwerwiegend werden, dass Verfolgung i. S. d. Art. 9 vorliegt. Beispielsweise ist eine einmalige kurze Festnahme, die nicht mit Misshandlungen verbunden ist, noch keine Verfolgung. Bei der regelmäßigen Wiederholung gewinnt die Maßnahme aber ein deutlich größeres Gewicht und kann daher Verfolgung darstellen.

Noch deutlicher wird der Ansatz der Richtlinie in Art. 9 Abs. 1 Bst. b. Danach kann eine Verfolgungshandlung auch in der Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise wie durch eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung betroffen ist. Diese Variante setzt noch nicht einmal eine Menschenrechtsverletzung voraus. Es genügt, wenn das Opfer von den Maßnahmen in ähnlicher Weise betroffen ist wie von einer Menschenrechtsverletzung. Entscheidend ist eine Gesamtbetrachtung. Ein Beispiel dafür können umfangreiche Verhaltens- und Bekleidungs Vorschriften sein, die etwa für Frauen in vielen islamisch geprägten Ländern gelten. Wenn die Vorschriften isoliert betrachtet vielleicht noch hinnehmbar erscheinen, führen sie in der Summe zu einem vollständig fremdbestimmten Leben und stellen daher Verfolgung gemäß Art. 9 dar.

Die bisherige Vorgehensweise, das (drohende) Verfolgungsgeschehen in einzelne Verfolgungsschläge zu zerlegen und diese jeweils einzeln zu beurteilen, muss aufgegeben werden.¹³ Es ist immer auch eine Gesamtbetrachtung anzustellen.¹⁴ Dabei sind neben der Art der betroffenen Rechtsgüter und Art und Häufigkeit ihrer Verletzung auch andere belastende Maßnahmen sowie die Person des Asylsuchenden zu berücksichtigen.

b) Militärdienstverweigerung (Art. 9 Abs. 2 Bst. c)

Eine Besonderheit ergibt sich für die Verweigerung des Militärdienstes. Nach bisheriger deutscher Rechtsprechung ist die Strafverfolgung der Militärdienstverweigerung oder Desertion in der Regel keine Verfolgung, es sei denn, es tritt ein so genannter Politmalus hinzu.¹⁵ Das ist der Fall, wenn der Betroffene in Anknüpfung an ein asylherhebliches Merkmal schlechter behandelt wird als andere in seiner Situation.

Daran ändert die Richtlinie nichts. Eine härtere Strafverfolgung ist in Art. 9 Abs. 2 Bst. c ausdrücklich als Fall der Verfolgung definiert. Das Gleiche gilt für diskriminierende gesetzliche, administrative, polizeiliche und justizielle Maßnahmen (Art. 9 Abs. 2 Bst. b), also etwa die gezielte Einberufung von politischen Gegnern zum Militärdienst. Darüber hinaus legt die Richtlinie aber auch fest, dass die Strafverfolgung wegen der Verweigerung des Militärdienstes dann Verfolgung darstellt, wenn der Militärdienst Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Verbrechen gegen den Frieden sowie schwere nichtpolitische Verbrechen umfassen würde (Art. 9 Abs. 2 Bst. e).¹⁶ Das kann beispielsweise bei Angehörigen der russischen Streitkräfte gegeben sein, die in Tschetschenien eingesetzt werden sollen. Allerdings ist auch in diesen Fällen – wie bei allen Verfolgungshandlungen – nur dann eine Anerkennung als Flüchtling möglich, wenn die Verfolgung im Einzelfall wegen der Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe erfolgt (Art. 9 Abs. 3).

c) Verfolgung wegen der Religion (Art. 10 Abs. 1 Bst. b)

Die deutsche Rechtsprechung zur Verfolgung wegen der Religion ist geprägt vom Begriff des »religiösen Existenzminimums«. Danach ist religiöse oder religiös motivierte Verfolgung nur dann asylrechtlich relevant, wenn sie eine Schwere und Intensität aufweist, die die Menschenwürde verletzt. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Eingriffen in die Religionsausübung im »häuslich-privaten Bereich« sowie im »nachbarschaftlich-kommunikativen Bereich« abseits der Öffentlichkeit der Fall. Dagegen könnten Maßnahmen gegen die öffentliche Religionsausübung nicht als Verfolgung gewertet werden.¹⁷

Diese Einschränkung ist mit der Qualifikationsrichtlinie unvereinbar.¹⁸ Art. 10 Abs. 1 Bst. b stellt klar, dass Ver-

¹² BVerwG, Beschluss vom 12.7.1983 - 9 B 10542.83 - InfAuslR 1983, 257; BVerwG, Urteil vom 27.6.1989 - 9 C 1.89 - BVerwGE 82, 171, 173; BVerwG, Beschluss vom 4.3.1995 - 9 B 758/94 - NVwZ-RR, 1995, 607.

¹³ Marx, Handbuch zur Flüchtlingsanerkennung, § 6 Rn. 4

¹⁴ BMI, S. 7.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 6.12.1988 - 9 C 22.88 - BVerwGE 81, 41, 42.

¹⁶ Vgl. auch BMI, S. 8.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 1.7.1987 - 2 BvR 478/89 u. a. - BVerfGE 76, 143, 159 f.; BVerwG, Urteil vom 30.10.1990 - 9 C 60.89 - BVerwGE 87, 52, 58.

¹⁸ VG Düsseldorf, Urteil vom 15.8.2006 - 2 K 2682/06.A - siehe S. 26; VG

folgung wegen der Religion auch vorliegt, wenn die Verfolgung an die Teilnahme oder Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten oder im öffentlichen Bereich, allein oder in Gemeinschaft mit anderen anknüpft. Geschützt sind auch sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind. Dabei legt die Richtlinie ein weites Verständnis von Religion zugrunde. Unter Religion versteht sie insbesondere jede theistische, nicht-theistische und atheistische Glaubensüberzeugung.

Es sind zwei Konstellationen zu unterscheiden: Drohen wegen der Religionsausübung Verfolgungshandlungen – etwa Übergriffe, Festnahmen, Folter oder Strafverfahren –, ist der Betroffene als Flüchtling anzuerkennen.¹⁹ Beschränkt sich dagegen die Verfolgung darauf, dass die religiöse Betätigung eingeschränkt wird, ohne Verstöße dass gegen diese Einschränkung ernsthafte weitere Konsequenzen nach sich ziehen, muss nicht unbedingt Verfolgung vorliegen. In diesen – seltenen – Fällen ist zu prüfen, ob die Beschränkung der religiösen Betätigung nach Art. 9 als Verfolgung anzusehen ist. Dabei kann aber keine strikte Grenze zwischen »Randbereich« und »Kernbereich« der Religionsfreiheit gezogen werden.²⁰ Vielmehr sind die Umstände des Einzelfalls abzuwägen. Zu berücksichtigen ist insbesondere auch, dass die Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen zusammen betrachtet Verfolgungsqualität erreichen kann (s. o. unter a)).

Art. 10 Abs. 1 Bst. b dürfte in zahlreichen Fällen einen erfolgreichen Folgeantrag ermöglichen. Nicht selten wurden bislang Asylanträge von Angehörigen religiöser Minderheiten – etwa aus dem Iran oder aus Pakistan – unter Verweis auf das »religiöse Existenzminimum« abgelehnt.

d) Soziale Gruppe (Art. 10 Abs. 1 Bst. d)

§ 60 Abs. 1 AufenthG bestimmt im Anschluss an die Genfer Flüchtlingskonvention, dass Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe die Flüchtlingsanerkennung rechtfertigt. Dieser Verfolgungsgrund wird bislang in der deutschen Rechtsprechung nur selten angewendet. Die Qualifikationsrichtlinie gibt nun in Art. 10 Abs. 1 Bst. d verbindliche Hinweise, was unter einer sozialen Gruppe zu verstehen ist. Danach müssen die Mitglieder der Gruppe durch ein gemeinsames Merkmal verbunden sein, dass entweder angeboren oder unveränderlich ist oder das so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen ist, dass der Betroffene nicht gezwungen werden sollte, auf das Merkmal zu verzichten. Außerdem muss die Gruppe eine in der Gesellschaft deutlich abgegrenzte Identität aufweisen.

Kurzfristig dürfte diese Definition insbesondere Bedeutung bei der Verfolgung wegen der sexuellen Orientierung, insbesondere Homosexualität, erlangen. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt, dass es sich bei der Homosexualität des Antragstellers nicht um eine »bloße Neigung« handelt, sondern um eine

»im Sinne einer irreversiblen Prägung [...] unentrinnbare schicksalhafte Festlegung auf homosexuelles Verhalten.«²¹ Nach der Richtlinie kommt es dagegen darauf an, wie bedeutend das Gruppenmerkmal für die Identität des Antragstellers ist. Die sexuelle Orientierung ist von großer Bedeutung für die Persönlichkeitsentwicklung eines Menschen. In der Regel muss daher drohende Verfolgung, die an die sexuelle Orientierung anknüpft, zur Flüchtlingsanerkennung führen.

e) Interner Schutz (Art. 8)

Nach deutscher Rechtsprechung wird kein Flüchtlingschutz gewährt, wenn eine so genannte inländische Fluchtalternative besteht. Die Qualifikationsrichtlinie sieht ein ähnliches Konzept vor, das sich aber von der deutschen Rechtsprechung grundlegend unterscheidet.²² Nach Art. 8 können die Mitgliedstaaten festlegen, dass die Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen ist, wenn in einem Teil des Herkunftsgebiets keine begründete Furcht vor Verfolgung besteht und vom Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, sich dorthin zu begeben (interner Schutz).

Die Konzepte der inländischen Fluchtalternative und des internen Schutzes unterscheiden sich zunächst, was den Zeitpunkt angeht, auf den abgestellt wird. Eine inländische Fluchtalternative nach der deutschen Rechtsprechung besteht dann, wenn im Zeitpunkt der Flucht oder der Entscheidung über den Asylantrag die Voraussetzungen gegeben sind. Dagegen bestimmt Art. 8 Abs. 2 ausdrücklich, dass es nur auf die Umstände im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag ankommt. Eine noch im Fluchtzeitpunkt möglicherweise bestehende Fluchtalternative, die inzwischen entfallen ist, schließt also die Flüchtlingsanerkennung nicht aus.

Ein Unterschied ergibt sich ferner bei der Frage, inwieweit andere Gefahren, die im sicheren Teil des Landes drohen, den internen Schutz ausschließen können. Nach der deutschen Rechtsprechung sind nur Gefahren relevant, die den Antragsteller in ähnlicher Weise betreffen wie asylrelevante Verfolgung. Das kann etwa bei drohender Verelendung der Fall sein.²³ Doch auch in solchen Fällen verweist die Rechtsprechung den Antragsteller auf die inländische Fluchtalternative, wenn die Gefahren in gleicher Weise am Herkunftsort drohen.²⁴ Nach der Richtlinie ist entscheidend, ob vom Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, sich – vom Mitgliedstaat der EU aus – in den sicheren Landesteil zu begeben. Es ist – unabhängig von den Bedingungen am Herkunftsort – nicht vernünftig, sich an

Karlsruhe, Urteil vom 19.10.2006 - A 6 K 10335/04 - siehe S. 23.

¹⁹ So auch BMI, S. 9.

²⁰ So aber wohl BMI, S. 9.

²¹ BVerwG, Urteil vom 15.3.1988 - 9 C 278.86 - BVerwGE 79, 143, 147.

²² Marx, Ausländer- und Asylrecht, 2. Aufl., § 7 Rn. 121; missverständlich dagegen BMI S. 6.

²³ BVerwG, NVwZ-RR 1991, 442.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 10.6.1989 - 2 BvR 502/86 u. a. - BVerfGE 80, 315.

einen Ort zu begeben, an dem soziale Verelendung droht. Doch auch bereits erheblich weniger gravierende Gefahren – mangelhafte Gesundheitsversorgung, soziale oder rechtliche Ausgrenzung oder Diskriminierung u. s. w. – lassen nach der Richtlinie den internen Schutz entfallen.²⁵

Die Richtlinie stellt dabei ausdrücklich auch auf die persönlichen Umstände des Antragstellers ab (Art. 8 Abs. 2). Dagegen beschränkte sich die deutsche Rechtsprechung auf eine generelle Betrachtungsweise. Wenn also konkrete Umstände in der Person des Antragstellers und seiner Familie – etwa Krankheit, hohes Alter – gegen die Annahme von internen Schutz sprechen, könnte also ein Folgantrag erfolgreich sein. Das gilt insbesondere, wenn der Aufbau einer angemessenen Existenz am Ort des internen Schutzes eine gewisse Durchsetzungskraft erfordert, die geschwächte oder benachteiligte Personen nicht aufbringen können.

Insgesamt stellt die Richtlinie darauf ab, ob eine Schutzalternative gegeben ist, also eine sinnvolle Alternative zum Schutz im Mitgliedstaat der EU. Die deutsche Rechtsprechung, die nach einer Fluchtalternative fragt, ist daher nicht aufrechtzuerhalten.²⁶ Das könnte insbesondere relevant sein bei Asylsuchenden aus Russland, dem Irak, Afghanistan, der Türkei und Aserbaidschan, da hier häufig Asylanträge unter Berufung auf die inländische Fluchtalternative abgelehnt wurden.

Es ist darüber hinaus fraglich, ob diese Regelung überhaupt in Deutschland anwendbar ist. Denn bislang fehlt es an einer Umsetzung in deutsches Recht. Allein die ständige Rechtsprechung zur inländischen Fluchtalternative kann ebensowenig als Umsetzung der Richtlinie angesehen werden wie die Erwähnung der inländischen Fluchtalternative in § 60 Abs. 1 Satz 4 Bst. c AufenthG. Art. 8 ist auch nicht unmittelbar anwendbar, da es sich nicht um eine Regelung zugunsten des Betroffenen handelt und da die Richtlinie es den Mitgliedstaaten ausdrücklich freistellt, das Konzept des internen Schutzes zu übernehmen oder nicht. Daher ist eine Entscheidung des Gesetzgebers notwendig, ob Art. 8 in deutsches Recht umgesetzt werden soll. Bis zu einer Umsetzung in deutsches Recht kann daher weder die Rechtsprechung zur inländischen Fluchtalternative aufrecht erhalten werden, noch kann das Konzept des internen Schutzes nach Art. 8 angewendet werden.²⁷

2. Subsidiärer Schutz

Neben der Anerkennung als Flüchtling betrifft die Qualifikationsrichtlinie die Gewährung von subsidiärem Schutz. Subsidiärer Schutz wird nach deutschem Recht bislang durch die Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG gewährt. Durch die Qualifikationsrichtlinie sind diese teilweise modifiziert anzuwenden.

Nach der Qualifikationsrichtlinie ist subsidiärer Schutz zu gewähren, wenn ein ernsthafter Schaden droht. Als ernsthafter Schaden gilt gemäß Art. 15:

- die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung,
- ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Falle eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Damit geht die Richtlinie auf der einen Seite weiter als das bisherige deutsche Recht. Diese Punkte werden im Folgenden angesprochen. Auf der anderen Seite ist die Richtlinie aber enger, da sie sich auf Gefahren beschränkt, die direkt von menschlichen Akteuren verursacht werden. Das deutsche Recht berücksichtigt dagegen in § 60 Abs. 7 AufenthG auch Gefahren infolge von Krankheiten, Naturkatastrophen u. s. w. Insoweit ist die Qualifikationsrichtlinie nicht anwendbar²⁸, schließt die Anwendung von § 60 Abs. 7 AufenthG aber auch nicht aus.

a) Gefahr durch nichtstaatliche Akteure (Art. 6)

Eine wichtige Änderung zur bisherigen deutschen Rechtsprechung ergibt sich aus Art. 6 der Qualifikationsrichtlinie. Danach kann ein ernsthafter Schaden auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. In diesen Fällen wird subsidiärer Schutz aber nur gewährt, wenn gegen den Eintritt des ernsthaften Schadens kein effektiver Schutz durch den Staat oder staatsbeherrschende Organisationen besteht.

b) Herabstufung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs (Art. 4 Abs. 4)

Die deutsche Rechtsprechung verlangt in den Fällen des § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG, dass die Gefahren im jeweiligen Einzelfall mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit drohen. Dieser Maßstab soll auch dann gelten, wenn der Betroffene bereits einen entsprechenden Schaden erlitten hat. Eine »Herabstufung« des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs wie beim Asylgrundrecht nach Art. 16a Abs. 1 GG und der Flüchtlingsanerkennung findet nicht statt.²⁹

Die Richtlinie legt dagegen in Art. 4 Abs. 4 auch für den subsidiären Schutz fest, dass ein bereits erlittener Schaden ein erster Hinweis darauf ist, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, erneut einen ernsthaften Schaden zu erleiden, es sei denn, stichhaltige Gründe sprechen dagegen. Kann also ein Antragsteller glaubhaft machen, dass er bereits einen Schaden i. S. d. Art. 15 erlitten hat, ist nur zu prüfen, ob ein erneuter Schadenseintritt aufgrund von stichhaltigen Gründen mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen ist.

²⁵ Vgl. auch Marx, *Ausländer- und Asylrecht*, 2. Aufl., § 7 Rn. 128 ff.; unklar BMI, S. 6.

²⁶ Vgl. Marx, *Ausländer- und Asylrecht*, 2. Aufl., § 7 Rn. 121.

²⁷ A. A. BMI, S. 6.

²⁸ BMI, S. 14.

²⁹ Renner, *Ausländerrecht*, 8. Aufl., § 60 Rn. 38.

c) Verhängung der Todesstrafe (Art. 15 Bst. a)

Nach § 60 Abs. 3 AufenthG darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn dieser Staat ihn wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Todesstrafe besteht. Dabei ist umstritten, ob bereits die drohende Verhängung der Todesstrafe ein Abschiebungshindernis begründet oder ob es allein auf die drohende Vollstreckung ankommt.³⁰ Die Richtlinie stellt klar, dass bereits die Gefahr der Verhängung der Todesstrafe subsidiären Schutz begründet. Ob die Todesstrafe im konkreten Fall oder allgemein in dem betreffenden Staat vollstreckt wird, ist dagegen unerheblich.

d) Gefahren durch bewaffneten Konflikt (Art. 15 Bst. c)

Die Gefahren, denen die Zivilbevölkerung bei bewaffneten Konflikten allgemein ausgesetzt ist, wird nach bisherigen deutschen Recht als allgemeine Gefahr i. S. d. § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG betrachtet. Die Gewährung von Abschiebungsschutz ist danach regelmäßig gesperrt, es sei denn, es liegt eine so genannte extreme Gefahrenlage vor. Eine extreme Gefahrenlage nimmt die Rechtsprechung an, wenn der Ausländer im Falle der Abschiebung »gleichsam sehenden Auges« dem Tod oder schweren Verletzungen ausgeliefert würde. Doch auch wenn eine extreme Gefahrenlage vorliegt, verweigert die Rechtsprechung die Feststellung von § 60 Abs. 7 AufenthG, wenn »gleichwertiger Abschiebungsschutz« besteht, etwa durch einen Abschiebungsstopp oder eine faktische Aussetzung der Abschiebungen.³¹

Die Richtlinie gewährt dagegen subsidiären Schutz bei einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Falle eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Es geht hier auch um allgemeine Gefahren, denn es ist von *willkürlicher* Gewalt die Rede. Erforderlich ist keine »extreme Gefahr«, sondern es genügt eine »ernsthafte individuelle Bedrohung«. Das ist bereits der Fall, wenn die Gefahr überwiegend wahrscheinlich ist. Hat der Antragsteller bereits eine Verletzung seiner Unversehrtheit erlitten, gilt der herabgestufte Wahrscheinlichkeitsmaßstab nach Art. 4 Abs. 4.³² Art. 15 Bst. c setzt einen internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt voraus. Zwar muss der Konflikt von einer gewissen Dauer und Intensität sein.³³ Es ist aber bewusst nicht von »Krieg« oder »Bürgerkrieg« die Rede. Auch die Situationen beispielsweise im Irak oder in Afghanistan sind bewaffnete Konflikte, auch wenn (noch) nicht von einem Bürgerkrieg die Rede sein kann. Auf die Frage, ob gleichwertiger Abschiebungsschutz besteht, kommt es nicht an. Vielmehr ist in diesen Fällen subsidiärer Schutz einschließlich der Erteilung eines Aufenthaltstitels (Art. 24 Abs. 2) zu gewähren.³⁴

III. Praktische Hinweise für die Beratung

In der nächsten Zeit wird es eine Aufgabe der Flüchtlingsberatung und -begleitung sein, Fälle zu erkennen, in denen ein Folgeantrag oder ein Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens sinnvoll sein könnten. Man sollte aber vermeiden, bei den Betroffenen unerfüllbare Hoffnungen zu wecken. Ein Folgeantrag ist kein Selbstzweck, sondern nur bei einer realistischen Anerkennungschance sinnvoll. Bevor ein neuer Antrag empfohlen wird, muss man daher die Gründe der vorherigen Ablehnung genau untersuchen. Basierte die Ablehnung auf mehreren Gründen, ist genau zu prüfen, ob es eine realistische Chance gibt, *alle* Gründe zu widerlegen. Wurde beispielsweise der Erstantrag eines zum Christentum konvertierten iranischen Staatsangehörigen abgelehnt, weil das »religiöse Existenzminimum« im Iran gewährleistet *und* die Konversion lediglich asyltaktisch motiviert sei, genügt nicht die Berufung auf die Richtlinie. Vielmehr muss auch die Ernsthaftigkeit der Konversion nachgewiesen werden.

Bestehen realistische Chancen auf eine Anerkennung als Flüchtling oder auf subsidiären Schutz auf Grundlage der Qualifikationsrichtlinie, sollte zu einem Folgeantrag oder einem Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens geraten werden. Es ist sinnvoll, möglichst früh einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin zu beauftragen. Beim Bundesamt und auch bei vielen Verwaltungsgerichten bestehen noch erhebliche Unsicherheiten in der Anwendung der Qualifikationsrichtlinie, so dass es nötig ist, auch zu den rechtlichen Fragen qualifiziert vorzutragen.

³⁰ Vgl. Renner, Ausländerrecht, 8. Aufl., § 60 Rn. 42.

³¹ BVerwG, Urteil vom 12.7.2001 - 1 C 2.01 - ASYLMAGAZIN 11/2001, S. 62.

³² Zu eng daher BMI, S. 16, das verlangt, dass die Verletzung der Rechtsgüter »gleichsam unausweichlich« sein müsse.

³³ Zutreffend insoweit BMI, S. 16.

³⁴ Missverständlich BMI, S. 16 f.

Der Beitrag wurde vom Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert.



Er gibt die Meinung des Verfassers/der Verfasserin wieder. Die Europäische Kommission zeichnet für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.