



UNHCR

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

UNHCR Statement on the "Ceased Circumstances" Clause of the EC Qualification Directive

- Auszugsweise deutsche Übersetzung durch UNHCR Berlin, Oktober 2008 -

4. Anmerkungen von UNHCR zu den Vorlagefragen an den EuGH⁶¹

4.1 Begründete Furcht vor Verfolgung

Ist Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 dahin auszulegen, dass - abgesehen von Art. 1 C Nr. 5 Satz 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) - die Flüchtlingseigenschaft bereits dann erlischt, wenn die begründete Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung im Sinne des Art. 2 Buchst. c der Richtlinie, aufgrund derer die Anerkennung erfolgte, entfallen ist und er auch nicht aus anderen Gründen Furcht vor Verfolgung im Sinne des Art. 2 Buchst. c der Richtlinie haben muss?

Nach Ansicht von UNHCR ist die Abwesenheit einer gegenwärtigen Verfolgungsgefahr erforderlich aber nicht ausreichend. Wie oben beschrieben, muss die Änderung der Umstände im Herkunftsland von erheblicher und nicht nur vorübergehender Natur sein. Zudem ist ein Beendigungsgrund nur dann gegeben, wenn ein Flüchtling den Schutz seines Herkunftslandes nicht länger ablehnen kann. Schutz in diesem Sinne umfasst mehr als die Abwesenheit einer Verfolgungsgefahr; erforderlich ist auch das Vorhandensein effektiven Schutzes.

4.1.1 Erhebliche und nicht nur vorübergehende Änderung

Die Tatsache, dass das Ausmaß und die Dauerhaftigkeit der Änderung der Umstände bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen, wird durch die Qualifikationsrichtlinie

⁶¹ Siehe oben Fn. 1. [Das Bundesverwaltungsgericht legte dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) am 28. April 2008 fünf identische Referenzen für eine Vorabentscheidung über die Interpretation von Artikel 11(1)(e) der Qualifikationsrichtlinie vor: Fall C-179/08, Dier Jamal v Bundesrepublik Deutschland; Fall C-178/08, Ahmed Adem und Hamrin Mosa Rashi v Bundesrepublik Deutschland; Fall C-177/08, Khoshnaw Abdullah v Bundesrepublik Deutschland; Fall C-176/08, Kamil Hasan v Bundesrepublik Deutschland; Fall C-175/08, Aydin Salahadin Abdulla v Bundesrepublik Deutschland, Europäisches Amtsblatt vom 2. August 2008 (OJ C 197, 2.8.2008, pp. 3-5), siehe: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2008&serie=C&textfield2=197&Submit=Search&ihm%20lang=de.>]

und Staatenpraxis bestätigt.⁶² Gemäß Artikel 11(2) der Richtlinie müssen die Änderungen von erheblicher und nicht bloß vorübergehender Natur sein. Die Gerichte sowie UNHCR⁶³ und sein Exekutivkomitee⁶⁴ verlangen eine „grundlegende“ und „dauerhafte“ Änderung für die Anwendung der „Beendigungsklausel“ des Artikel 1 (C)(5) der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Begriffe, die in der Qualifikationsrichtlinie benutzt werden, sind vor diesem Hintergrund zu untersuchen.

Das Erfordernis der „erheblichen Änderung“ in Art. 11(2) Qualifikationsrichtlinie dient dazu, verlässlich festzustellen, ob ein Flüchtling in seinem Heimatland vor Verfolgung sicher ist. Erforderlich ist eine Analyse, welche alle Faktoren die eine Angst vor Verfolgung begründeten, umfasst. Typischerweise wurden darunter weitreichende politische Veränderungen einschließlich demokratischer Wahlen, Reformen der grundlegenden staatlicher Strukturen und der (Wieder)Herstellung von Schutz gegen die Handlungen, die den Flüchtling zur Flucht veranlasst haben, verstanden.⁶⁵

Es gibt Beispiele in der bestehenden Staatenpraxis, die diesen Ansatz ausdrücklich bestätigen. Zum Beispiel befand die Schweizer Asylrekurskommission bezüglich der Auslegung des Konzepts in Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention,⁶⁶ dass eine Änderung der Umstände beispielsweise aufgrund einer Generalamnestie, eines rechtsstaatlichen Funktionierens staatlicher Einrichtungen, der Einhaltung der Menschenrechte und des Bestehens genereller physischer und sozialer Sicherheit,

⁶² Siehe z.B. in Deutschland: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 1. November 2005, – 1 C 21.04 –, http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/7834.pdf; und in der Schweiz: Asylrekurs-Kommission, Urteil 1996 Nr. 9 vom 25 Oktober 1995, <http://www.ark-cra.ch/emark/1996/9609069PUB.htm>, und: Urteil 2002 Nr. 8 vom 5 Juli 2002, <http://www.ark-cra.ch/emark/2002/08.htm>. Die Kriterien wurden implizit vom House of Lords des Vereinigten Königreichs anerkannt; siehe: Urteil in Hoxha, siehe oben Fußnote 38 [In re B (FC) (Appellant) (2002) Regina v Special Adjudicator (Respondent) ex parte Hoxha (FC) (Appellant), [2005] UKHL 19, [2005] WLR 1063 at 1082 (63), at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/423ec7784.html>], Abs. 63-65. Auch die Dänische Flüchtlingskommission lehnte im Frühjahr 2005 Beendigungsentscheidungen gegen Afghanen, unter anderem mangels einer erheblichen Änderung, ab. Siehe Entscheidung der Dänischen Flüchtlingskommission vom 21. Februar 2005.

⁶³ Siehe oben Fußnote 28, Abs. 10-14. [UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingeigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), 10. Februar 2003, HCR/GIP/03/03, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/03_UNHCR-Richtlinien/04_UNHCR-Richtlinie_03.pdf (nachfolgend “Wegfall der Umstände“-Klauseln”).]

⁶⁴ Exekutivkomitee Beschluss Nr. 65, siehe oben Fußnote 29 [UNHCR Allgemeine Beschlüsse zum internationalen Rechtsschutz, Exekutiv-Komitee, Nr. 65 (XLII) – 1991, 11. Oktober 1991, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/299.pdf, insbesondere Abs. (q), der durch die Resolution der UN Generalversammlung befürwortet worden ist, A/RES/46/106 (Abs. 1. 6), <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r106.htm>], Abs. (q); Exekutivkomitee Beschluss Nr. 69, siehe oben Fußnote 10 [UNHCR, Beschluss zur Beendigung des Flüchtlingsstatus, Exekutiv-Komitee Beschluss Nr. 69 (XLIII) – 1992, 9. Oktober 1992, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/304.pdf], Abs. (b).

⁶⁵ Fitzpatrick and Bonoan, siehe oben Fußnote 15 [Joan Fitzpatrick and Rafael Bonoan, “Cessation of Refugee Protection”, in E. Feller, V. Turk and Frances Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge (2003), p. 502, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33bc0.html>], S. 495.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 514

angenommen werden kann.⁶⁷ Auch in der deutschen Rechtsprechung, wurde eine Auslegung der Kriterien, wie in den UNHCR Richtlinien zur Beendigung vorgegeben, bekräftigt.⁶⁸

Das Erfordernis einer „nicht nur vorübergehenden Änderung“ zielt darauf ab auszuschließen, dass die Beendigung des Flüchtlingsstatus zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem der Wiedereintritt von vorherigen Verfolgungsgefahren oder das Auftreten neuer Verfolgungsgefahren möglich sind, weil die Entwicklungen im Herkunftsland angesichts der Instabilität der Situation unvorhersehbar sind.⁶⁹ Die vorhandene Staatenpraxis auf dem Gebiet der Beendigung liefert Beispiele, die eine solche Auslegung bestätigen.⁷⁰

4.1.2. Wiederherstellung wirksamen Schutzes

Die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel wird zum Teil spiegelbildlich zur Statusfeststellung gemäß Artikel 1(A)(2) GFK verstanden.⁷¹ Wie bereits oben erwähnt, erfordert die Beendigung jedoch eine spezifische, über die Kriterien der Anerkennung hinausgehende Beurteilung der Natur der Änderungen. Zudem endet

⁶⁷ Schweizer Asylrekurskommission, Urteil 1995, No. 16 of 4 July 2005, p. 159, <http://www.ark-cra.ch/emark/1995/9516153PUB.htm>.

⁶⁸ VG Köln, Urteil vom 12 Januar 2007, 18 K 3234/06.A, http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/9552.pdf, basierend auf der Anwendung der Qualifikationsrichtlinie; VG Köln, Urteil vom 1. Juli 2005, – 18 K 7716/04.A – http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/6815.pdf; VG Sigmaringen, Urteil vom 7. Dezember 2005, – A 3 K 11539/04 – http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/7727.pdf. , Während das BVerwG grundsätzlich das Erfordernis der „grundlegende Änderung“ anerkennt, gibt es nicht detailliert Auskunft darüber, wie dies interpretiert werden soll, siehe oben Fußnote 62.

⁶⁹ Der vom UNHCR verwendete Begriff (UNHCR Handbuch, siehe oben Fußnote 23 [UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/417.pdf (nachfolgend: “UNHCR Handbuch”), Abs. 135; UNHCR Richtlinien zur Beendigung, siehe oben Fußnote 28 [UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz: Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge („Wegfall der Umstände“-Klauseln), 10. Februar 2003, HCR/GIP/03/03, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/03_UNHCR-Richtlinien/04_UNHCR-Richtlinie_03.pdf (nachfolgend “Wegfall der Umstände“-Klauseln)], Abs. 13) und der Kommission (siehe oben Fußnote 25 [Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen COM(2001) 510 final, 12. September 2001,]) ist “dauerhaft”.

⁷⁰ Die Schweizer Asylrekurskommission betonte in einer Entscheidung von 2002 über die Beendigung des Status von Flüchtlingen aus dem Kosovo, dass die Stabilisierung einer neuen politischen Situation erforderlich ist, um die zukünftigen Entwicklungen zuverlässig zu beurteilen. Die Kommission befand, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt sei (Asylrekurskommission, Urteil Nr. 9 vom 5. Juli 2002, siehe oben, Fußnote 62). Auch in der deutschen Rechtsprechung haben einige Gerichte in erster Instanz diese Voraussetzung in diesem Sinne ausgelegt und sind zum Schluss gekommen, dass die Änderungen im Irak nicht von dauerhafter Natur sind. Siehe, z.B.: VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. Juni 2005, – 6 A 59/05 –: http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/6852.pdf; VG Sigmaringen, Urteil vom 7. Dezember 2005, – A 3 K 11539/04 – http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/7727.pdf. ; Siehe auch die Entscheidung der Dänischen Flüchtlingskommission, oben Fußnote 62.

⁷¹ BVerwG, Beschluss vom 7. Februar 2008, – 10 C 33.07 –, S. 13 – http://www.asyl.net/dev/M_Doc_Ordner/13118.pdf.

der Flüchtlingsstatus nur, wenn effektiver Schutz im Herkunftsland vorhanden ist. Das Vorhandensein effektiven Schutzes ist ein zusätzliches Kriterium und muss im weiten Sinne verstanden werden, dass es nicht begrenzt auf den Schutz vor Verfolgung ist.⁷²

Artikel 11(1)(e) der Qualifikationsrichtlinie sieht vor, dass die Beendigung des Flüchtlingsstatus nur anwendbar ist, wenn der Flüchtling „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“. Er bestimmt somit den Schutz im Herkunftsland als ein zusätzliches Kriterium, in dem er diesen ausdrücklich zusätzlich zu dem Wegfall der Umstände erwähnt. Eine gleiche Formulierung wird in Art. 1 (C)(5) der Genfer Flüchtlingskonvention gewählt. Diese Formulierung wäre überflüssig, wenn sie nicht etwas zu der Voraussetzung der Abwesenheit von Verfolgung, erwähnt im ersten Teil des Satzes, hinzufügen würde.

Diese Ansicht wird zudem durch den Sinn und Zweck des internationalen Schutzes der Genfer Flüchtlingskonvention und der Qualifikationsrichtlinie gestützt.⁷³ Internationaler Schutz soll die Abwesenheit nationalen Schutzes durch das Heimatland ersetzen. Internationaler Schutz umfasst den Schutz vor Rückkehr in eine Verfolgungssituation (wie im *non-refoulement* Prinzip niedergelegt⁷⁴) und den Schutz, der ein Leben in Würde im Aufnahmeland ermöglicht.⁷⁵ Die Anwendung der Beendigungsvorschriften der Artikel 11(1)(e) Qualifikationsrichtlinie und Artikel 1(C)(5) Genfer Flüchtlingskonvention kommt einer Anerkennung, dass ein Bedürfnis nach internationalem Schutz nicht länger besteht und dass internationaler Schutz durch effektiven Schutz durch das Herkunftsland ersetzt werden kann, gleich.

Der Begriff „Schutz“ wird nicht definiert. Innerhalb der Qualifikationsrichtlinie und der Genfer Flüchtlingskonvention wird der Begriff mit verschiedenen Bedeutungen verwendet.⁷⁶ Der Zusammenhang und Sinn und Zweck des internationalen Schutzes machen deutlich, dass der effektive Schutz, der für die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel vorausgesetzt wird, nicht nur Schutz gegen Verfolgung sondern auch Respekt vor Menschenrechten umfasst, einschließlich des Rechts auf grundlegenden Lebensunterhalt, welches den Zugang zum wirtschaftlichen Existenzminimum umfasst.

⁷² UNHCR Richtlinien Beendigung, siehe oben Fußnote 28 [siehe Fußnote 69], Abs. 15-16.

⁷³ Absatz 5(b) des Vorschlags der Europäischen Kommission für die Qualifikationsrichtlinie (siehe oben Fußnote 25 [siehe Fußnote 69]) unterstreicht den Grundgedanken „dass internationaler Schutz gleich welcher Art eine Form des ersatzweisen Schutzes darstellt, der nur dann zur Anwendung kommt, wenn keine realistische Möglichkeit besteht, dass die betreffende Person in ihrem Herkunftsland Schutz erhält.“

⁷⁴ Artikel 21 der Qualifikationsrichtlinie; Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

⁷⁵ Artikel 20, 22 bis 34 der Qualifikationsrichtlinie; Artikel 3 bis 34 der GFK.

⁷⁶ Gemäß Artikel 2 (c) der Qualifikationsrichtlinie und Artikel 1 A (2) der GFK, bedeutet „Schutz“ „Schutz vor Verfolgung“; im Rahmen der Anwendung der internen Fluchtalternative führt „Schutz“ allerdings zu einer Bewertung der Bedingungen in der alternativen Region mit Blick darauf, ob es vom Antragsteller erwartet werden kann umzusiedeln. Weiterhin bezieht sich der „Inhalt des internationalen Schutzes“ (Kapitel VII Qualifikationsrichtlinie) auf Schutz gegen die Rückkehr zu Verfolgung und die Gewährung von Bedingungen für ein Leben in Würde im Aufnahmestaat. Artikel 11(1)(a) und (c) der Qualifikationsrichtlinie sehen nicht einen bestimmten Inhalt des Schutzes vor, sondern Situationen, in denen ein Individuum sich der Hoheitsgewalt des Heimatstaates unterstellt.

Der übergreifende Zweck internationalen Schutzes ist es, Flüchtlingen eine dauerhafte Lösung zusätzlich zu und über den Schutz vor Verfolgung hinaus, zu bieten. Die Anwendung der Beendigungsklauseln sollte in einer Weise entwickelt werden, die mit diesem Ziel vereinbar ist und nicht dazu führen, dass Personen gezwungen werden, in eine unberechenbare Lage zurückzukehren, was die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Lösung untergraben würde. Die Beurteilung der Verfügbarkeit effektiven Schutzes im Herkunftsland muss daher eine Bewertung des Zugangs zu Grundrechten beinhalten.

Dieser weite Schutzbegriff im Zusammenhang mit Art. 11(1)(e) Qualifikationsrichtlinie stimmt mit dem übergreifenden Zweck der Richtlinie, „die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde sicherzustellen“,⁷⁷ und den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts⁷⁸ überein. Diese Ergebnisse werden auch durch Parallelen zu dem Konzept des internen Schutzes der Qualifikationsrichtlinie bestätigt.

Um die Anerkennung des Flüchtlingsstatus aufgrund der internen Fluchtalternative gemäß Art. 8 QRL zu verweigern, muss ein Mitgliedsstaat nicht nur nachweisen, dass der Antragsteller/die Antragstellerin dort vor Verfolgung sicher ist, sondern auch, dass von diesem/dieser vernünftigerweise erwartet werden kann, in das betreffende Gebiet im Herkunftsland umzusiedeln.⁷⁹ Das setzt die Berücksichtigung der allgemeinen Bedingungen und individuellen Umstände des Antragstellers/der Antragstellertin am betreffenden Ort voraus.⁸⁰ UNHCR setzt in seiner Auslegung dieses Konzeptes gleichzeitig nicht nur Sicherheit vor Verfolgung sondern auch die Möglichkeit eines Lebens ohne unbillige Härten, einschließlich einer Grundsicherheit, der Achtung grundlegender Menschenrechte und des Zugangs zu einer minimalen Grundversorgung, voraus.⁸¹

Artikel 8 der Qualifikationsrichtlinie sowie Artikel 1(C)(5) der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel 11(1)(e) der Richtlinie basieren auf der Erwartung, dass die betroffene Person den Wohnort wechselt. Artikel 8 bezieht sich auf die Möglichkeit einer Umsiedlungsalternative innerhalb des Herkunftslandes, während die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel die Person auf den Schutz des Herkunftslandes verweist und dabei die Rückkehr in dieses Land impliziert. Angesichts dieser Ähnlichkeiten, ist das weite Verständnis des Begriffs des

⁷⁷ Siehe Erwägungsgrund 10 der Qualifikationsrichtlinie.

⁷⁸ Der Respekt der Menschenwürde gehört auch zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, siehe: EuGH, Urteil im Fall C-377/98, Niederlande v Europäisches Parlament und Rat, 2001

E.C.R. I-7079, Abs. 70-77, zugänglich über <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

⁷⁹ Siehe oben Fußnote 25 [siehe Fußnote 69]. Die Begründung des Vorschlags der Kommission verdeutlicht das Konzept wie folgt: “[D]ie Mitgliedstaaten [können] Anträge auf internationalen Schutz ablehnen, wenn sich nachweisen lässt, dass zumindest in einem Teil des Herkunftslandes ein *wirksamer Schutz gegeben ist* und der Antragsteller somit ohne Weiteres dorthin zurückgeführt werden kann.“[Hervorh. d. Verf.]

⁸⁰ Artikel 8(2) der Qualifikationsrichtlinie

⁸¹ UNHCR, Richtlinien zum Internationalem Schutz: „Interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative“ im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 23. Juli 2003, Abs. 22 ff., http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/03_UNHCR-Richtlinien/05_UNHCR-Richtlinie_04.pdf

„Schutzes“ im Zusammenhang mit dem internen Schutz auch für die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel relevant.

4.2 Zusätzliche Voraussetzungen neben Abwesenheit der Verfolgung (zu Frage 2)

2. Für den Fall, dass Frage 1 zu verneinen ist: Setzt das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie darüber hinaus voraus, dass in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit der Flüchtling besitzt,

a) ein Schutz bietender Akteur im Sinne des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie vorhanden ist und reicht es hierbei aus, dass die Schutzgewährung nur mit Hilfe multinationaler Truppen möglich ist,

b) dem Flüchtling kein ernsthafter Schaden im Sinne des Art. 15 der Richtlinie droht, der zur Zuerkennung subsidiären Schutzes nach Art. 18 der Richtlinie führt, und/oder

c) die Sicherheitslage stabil ist und die allgemeinen Lebensbedingungen das Existenzminimum gewährleisten?

4.2.1. Schutzakteure

Artikel 11(1)(e) der Qualifikationsrichtlinie bezieht sich auf den Schutz des „Landes (...), dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“ und somit auf staatlichen Schutz. UNHCR ist der Auffassung, dass Beendigung, in einer Situation, wo Schutz nur mit Hilfe anderer Akteure, einschließlich multinationaler Truppen, vorhanden ist, in der Regel nicht angemessen ist. Obwohl in manchen Fällen die Präsenz multinationaler Truppen oder einer internationalen Interim-Verwaltung ein Indikator für Fortschritte bei einer Lösung des Konflikt sein kann, kann sie genauso die Unfähigkeit des Landes, seine Bürger zu schützen, signalisieren. Unter solchen Umständen wäre die Voraussetzung einer Änderung von dauerhaftem und grundlegendem Charakter noch nicht erfüllt.⁸²

Artikel 7 der Qualifikationsrichtlinie definiert Akteure, die Schutz *gegen Verfolgung* leisten können. Dieser Artikel legt fest, dass Schutz vor Verfolgung vom Staat und anderen Parteien oder Organisationen gewährt werden kann. UNHCR hat ernste Bedenken gegen die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren und Organisationen als Schutzakteure in Artikel 7(1) der Qualifikationsrichtlinie geäußert.⁸³ UNHCR hält es für unangemessen, den Schutz des Staates mit der Ausübung einer gewissen Verwaltungshoheit und Kontrolle über Hoheitsgebiet durch andere Parteien oder Organisation, einschließlich internationaler Organisationen, gleichzusetzen. Nach Völkerrecht haben internationale Organisationen nicht die Eigenschaft eines Staates. In

⁸² Die Schweizer Asylrekurskommission (im Urteil 2002, Nr. 8, S. 64, siehe oben Fußnote 62) erklärte die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel auf einen Flüchtling aus dem Kosovo im Jahre 2002 für ungültig und entschied, dass keine grundlegende Änderung gegeben sei, so lange die Vereinten Nationen eine internationale Schutztruppe für erforderlich hielten.

⁸³ UNHCR Kommentar zur Qualifikationsrichtlinie, siehe oben Fußnote 18 [Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur 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 (OJ L 304/12 vom 30.9.2004), 28. Januar 2005, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01a.HCRQualDir0105-de.pdf], S. 18.

der Praxis bedeutet dies allgemein, dass deren Fähigkeit, Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, eingeschränkt ist.

Wie bereits oben erwähnt, ist der im Zusammenhang mit der „Wegfall der Umstände“-Klausel vorgesehene Schutz nicht auf Schutz gegen Verfolgung beschränkt, sondern schließt Erwägungen bezüglich der allgemeinen Menschenrechtsituation, der Effektivität des Rechtssystems, Ordnung und Gerechtigkeit im Staat und der Lebensumstände im Herkunftsland ein. In diesem Zusammenhang ist es umso unwahrscheinlicher, dass ein solcher Schutz durch andere Akteure als den Staat gewährt werden kann.

4.2.2. Bedrohung durch einen ernsthaften Schaden

Das Vorliegen einer tatsächlichen Gefahr eines ernsthaften Schadens, die zur Gewährung subsidiären Schutzes gemäß Artikel 18 der Qualifikationsrichtlinie führt, würde die Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel des Artikel 11(1)(e) der Richtlinie ausschließen.

Ein ernsthafter Schaden wird in Artikel 15 der Qualifikationsrichtlinie unter Bezug auf grundlegendste Rechte definiert.⁸⁴ Wenn eine reale Gefahr eines ernsthaften Schadens im Sinne von Artikel 15 droht, bedeutet dies, dass wirksamer Schutz, der ein Leben in Sicherheit und Würde ermöglicht, nicht vorhanden ist. In einer solchen Situation ist es zudem unwahrscheinlich, dass erhebliche und nicht nur vorübergehende Änderungen, wie für eine Beendigung erforderlich, stattgefunden haben. Stattdessen sprechen Gefahr der Folter, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Todesstrafe für die Abwesenheit effektiven Schutzes. Ungeachtet der anderen Kriterien für Schutz nach diesem Artikel, deutet eine Situation willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes, wie in Artikel 15(c) der Qualifikationsrichtlinie, darauf hin, dass die Sicherheitsituation nicht stabil ist.

4.2.3 Stabile Sicherheitslage und minimaler Lebensstandard

Wie bereits ausführlich in Absatz 4.1.2 beschrieben sind Sicherheit, die Möglichkeit grundlegende Menschenrechte auszuüben, einschließlich des Rechtes auf Grundversorgung, wichtige Indikatoren, um das Vorhandensein effektiven Schutzes zu bestimmen. Nach Ansicht von UNHCR wären bei Fehlen einer stabilen Sicherheitslage und eines Mindestlebensstandards die Kriterien für eine Beendigung nicht erfüllt.

4.3 Beweisstandard und Beweislast bei der Bewertung neuer Verfolgungsrisiken (zu Frage 3)

3. Sind in einer Situation, in der die bisherigen Umstände, aufgrund derer der Betreffende als Flüchtling anerkannt worden ist, entfallen [sind], neue andersartige verfolgungsbegründende Umstände

⁸⁴ Artikel 15 der Qualifikationsrichtlinie definiert als ernsthaften Schaden die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe; Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung; oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes.

- a) an dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu messen, der für die Anerkennung von Flüchtlingen gilt, oder findet zugunsten des Betroffenen ein anderer Maßstab Anwendung,
- b) unter Berücksichtigung der Beweiserleichterung des Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie zu beurteilen?

Wie bereits oben erwähnt, muss bei Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel gezeigt werden, dass das Verfolgungsrisiko aufgrund eines erheblichen und nicht nur vorübergehenden Wandels der Umstände weggefallen und effektiver Schutz im Herkunftsland erhältlich ist. Das setzt nicht nur voraus, dass das Verfolgungsrisiko weggefallen ist, sondern auch, dass der Wandel nicht zu einem neuen Verfolgungsrisiko geführt hat.⁸⁵

Artikel 14(2) der Qualifikationsrichtlinie ist die zentrale Vorschrift, die bei Beantwortung dieser Frage zu beachten ist, da sie speziell die Anwendung des Artikels 11 betrifft. Artikel 4(4) der Richtlinie wäre nur relevant, wenn die neuen Umstände im Zusammenhang mit der Beurteilung eines neuen Asylantrags, der nach der Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel gestellt wurde, untersucht würden.⁸⁶

Artikel 14(2) stellt klar, dass die Beweislast bei den Behörden des Staates liegt, die sich auf die „Wegfall der Umstände“-Klausel berufen.⁸⁷ Artikel 14(2) gibt vor, dass „der Mitgliedstaat, der ihm die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, in jedem Einzelfall nach[weist], dass die betreffende Person gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels nicht länger Flüchtling ist“.⁸⁸ Dies setzt den Nachweis voraus, dass alle Voraussetzungen für eine Beendigung des Flüchtlingsstatus gemäß Artikel 11(1)(e) erfüllt sind. Nach Ansicht von UNHCR beinhaltet dies, dass dargelegt wird, dass die ursprüngliche Verfolgungsgefahr beendet, der Wandel von dauerhafter und grundlegender Natur ist, dass es keine neue Gefahr gibt und die betroffene Person effektiven Schutz durch sein/ihr Herkunftsland genießt.

Die Beweisstandard (oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab), der bei Anwendung der „Wegfall der Umstände“-Klausel anzuwenden ist, muss hoch sein, insbesondere

⁸⁵ Exekutivkomitee Beschluss Nr. 69, siehe oben Fußnote 10 [Fußnote 64], Abs. (c), „betonte, dass die Beendigungsklauseln, die auf dem ‚Wegfall der Umstände‘ beruhen, nicht auf Flüchtlinge anwendbar sind, die weiterhin begründete Furcht vor Verfolgung haben“.

⁸⁶ Dem Wortlaut und Zusammenhang nach betrifft Artikel 4(4) die Beurteilung eines Antrags auf internationalen Schutz und nicht die Beurteilung einer Beendigung. Gemäß Artikel 2(g) der Qualifikationsrichtlinie bedeutet ein Antrag auf internationalen Schutz „das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt“.

⁸⁷ Bezüglich der Standards, die gemäß der GFK vorausgesetzt werden, siehe Fitzpatrick and Bonoan, siehe oben Fußnote 15 [Fußnote 65], p. 515. In der Staatenpraxis ist dies bestätigt worden, z.B. durch die Dänische Flüchtlingskommission, siehe oben Fußnote 62.

⁸⁸ Die Anwendung dieser Vorschrift ist nicht durch die Frist des Artikel 14(1) gesperrt, zumindest nicht im vorliegenden Fall. Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie durch das Umsetzungsgesetz 2007 vom 19. August 2007 umgesetzt (BGBl I, S. 1970, <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Gesetze/Richtlinienumsetzungsgesetz>, in Kraft getreten am 28. August 2007), ohne den zeitlichen Gültigkeitsbereich von Artikel 14 der Qualifikationsrichtlinie näher zu definieren, während die Beendigungsvorschriften im Asylverfahrensgesetz gleichzeitig geändert wurden. Die Verjährungsfrist wurde nicht in deutsches Recht umgesetzt.

aufgrund der ernsthaften Konsequenzen, die sich aufgrund der Beendigung für den Flüchtling ergeben können und der Tatsache, dass die „Wegfall der Umstände“-Klausel nicht freiwillig durch den Flüchtling ausgelöst wird. Der hohe Beweisstandard, der für die Anwendung der „Wegfall der Umstände“ Klausel erforderlich ist, kann spiegelbildlich zu Artikel 4(4) verstanden werden. In gleicher Weise wie ein geringerer Beweisstandard für die Anerkennung eines Flüchtlings, der sich auf Angst vor Verfolgung beruft, erforderlich ist, gilt ein höherer Beweisstandard für die Beendigung, wenn eine Person bereits als Flüchtling anerkannt ist. UNHCR empfiehlt, dass der Staat „gänzlich überzeugt“ sein muss, dass alle Voraussetzungen der „Wegfall der Umstände“ Klausel erfüllt sind.⁸⁹ Dies wird gleichermaßen vom Exekutivkomitee des UNHCR gefordert.⁹⁰ Auch wenn absolute Gewissheit nicht möglich ist, müssen neue Verfolgungsgefahren mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein.

⁸⁹ UNHCR, Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997, para. 36, at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaf1d.html>.

⁹⁰ Exekutivkomitee Beschluss Nr. 69, siehe oben Fußnote 10 [Fußnote 64], Abs.1. (a), betont dass Staaten “auf objektive und nachprüfbar Weise sicher[.]stellen [müssen], dass die Situation, welche die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus rechtfertigte, nicht länger existiert.”