

der Folge, dass für die Praxis wesentliche Fragen unregelt bleiben oder es schlicht an Materialien fehlt, die eine Wegweisung durch das Gestrüpp der Regelungen ermöglichen würden.¹⁸ Nichtsdestotrotz – oder gerade deswegen – sind auch die nichtstaatlichen Akteure im Flüchtlingsbereich in der Pflicht, ihren Teil zur Aufklärung zu leisten.

Und zuweilen würde man sich – auch das soll nicht verschwiegen werden – als Richter wünschen, dass die Helfer – insbesondere auch die Anwälte – ihrer ebenfalls hohen Verantwortung gegenüber den von Aufenthaltsbeendigung Betroffenen auch in solchen Fällen gerecht würden, in denen eine Aufenthaltsbeendigung unausweichlich ist und in denen die Hilfe zur Rückkehr das Ziel der Beratung und Betreuung sein muss.

Die UNHCR-Studie zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie

*Dr. Roland Bank und Michael Kalkmann, Berlin**

Die am 6. November 2007 vorgestellte Studie des UNHCR¹ zur Anwendung der sog. Qualifikationsrichtlinie² untersucht, wie sechs Schlüsselthemen der Richtlinie in fünf ausgewählten EU-Staaten (in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Schweden und in der Slowakischen Republik) umgesetzt bzw. angewendet wurden. Durch die Analyse der nationalen Umsetzungsgesetze in den einzelnen Ländern sowie von über 1400 erstinstanzlichen und Berufungsentscheidungen sollte geklärt werden, ob das wesentliche Ziel der Richtlinie erreicht wurde, gemeinsame Kriterien zur Identifizierung von Personen zu schaffen, die des internationalen Schutzes bedürfen.

Die Analyse wurde in dem Zeitraum von März bis Juli 2007 durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt war in Frankreich und der Slowakischen Republik der Prozess der Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in das innerstaatliche Recht bereits abgeschlossen, in Deutschland und Schweden waren die Bestimmungen teilweise umgesetzt, während in Griechenland noch keine Umsetzung erfolgt war. Die ausgewerteten Entscheidungen umfassen mit wenigen Ausnahmen einen Zeitraum vom Stichtag für die Umsetzung der Richtlinie, dem 10. Oktober 2006, bis zum Juli 2007.

Zu den untersuchten Themen sind folgende Ergebnisse besonders hervorzuheben.

1. Nichtstaatliche Akteure (Art. 6)

Die Richtlinie hat laut der Studie zu einer begrüßenswerten Vereinheitlichung der Praxis hinsichtlich nichtstaatlicher Akteure geführt. Im Mittelpunkt der Prüfung der Flüchtlingeigenschaft stehe nun zunehmend der Schutzgedanke anstelle der Frage nach dem Akteur der Verfolgung. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf die positive Entwicklung in Frankreich und Deutschland hingewiesen, wo im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Richtlinie die grundsätzliche Möglichkeit der Anerkennung von Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure geschaffen bzw. verbessert wurde. In Deutschland zeige die Übernahme der entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie in den § 60 Abs. 1 S. 4 AufenthG zunehmend Wirkung: So sei z. B. bei Somalis in einer Reihe von Fällen³ der Flüchtlings-

* Dr. Roland Bank ist Rechtsberater in der UNHCR-Regionalvertretung Berlin. Michael Kalkmann ist Mitarbeiter des Informationsverbunds Asyl. Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasser und werden nicht unbedingt von den Vereinten Nationen oder von UNHCR geteilt.

¹ UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, Brüssel, November 2007, im Folgenden: UNHCR-Studie.

² Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004, ABl. L 304/12 (30.9.2004), im Folgenden: Richtlinie.

³ 15,1 % im Jahr 2006, 38 % im ersten Vierteljahr 2007, UNHCR-Studie, S. 88.

¹⁸ Instrukтив hierzu die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit Bezug zu einem länderübergreifenden Asylverfahren in Fn. 12.

status zuerkannt worden, nachdem Somalis noch bis einschließlich 2004 die Flüchtlingsanerkennung in der Regel versagt wurde. Defizite in Deutschland blieben aber erkennbar im Hinblick auf einzelne BAMF- und Gerichtsentscheidungen, in denen – ungeachtet der Klarstellung durch das Bundesverwaltungsgericht⁴ – die neue Rechtslage ignoriert wurde. Weiterhin wurde im Zeitraum der Untersuchung die Gefährdung durch nichtstaatliche Akteure häufig nicht als Begründung für die Gewährung subsidiären Schutzes anerkannt. Hier hofft UNHCR auf eine Verbesserung der Situation durch das Inkrafttreten des Zweiten Änderungsgesetzes, da hier auch für den subsidiären Schutz nunmehr ausdrücklich auf Art. 6 der Richtlinie verwiesen wird.

2. Akteure, die Schutz bieten können (Art. 7)

Eindeutige Kriterien für die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 Richtlinie, also vor allem bezüglich der Definition von »geeigneten Schritten« zur Verhinderung von Verfolgung oder eines ernsthaften Schadens, waren in keinem der für die Studie untersuchten Länder erkennbar. Bei den untersuchten Entscheidungen wurde häufig nicht deutlich, inwieweit die Bestimmung überhaupt angewandt wird. Dies gilt auch hinsichtlich der Frage, welche Voraussetzungen eine internationale Organisation erfüllen muss, um in einem bestimmten Landesteil effektiven Schutz zu garantieren.

3. Interner Schutz (Art. 8)

Alle in der Studie untersuchten Asylsysteme kennen zwar das Konzept des internen Schutzes,⁵ aber in der Anwendung gibt es erhebliche Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Frage, unter welchen Umständen ein Asylsuchender vernünftigerweise auf eine interne Schutzalternative verwiesen werden kann (»reasonableness analysis«). In Frankreich wurde höchstrichterlich als Kriterium hierfür festgelegt, dass sich der Betroffene im Gebiet der internen Schutzalternative niederlassen und ein »normales Leben« führen kann; dies wird definiert als Leben, das den allgemein vorherrschenden Lebensbedingungen im betreffenden Gebiet vergleichbar ist. In Deutschland wird dagegen unter Berufung auf das Bundesverwaltungsgericht⁶ regelmäßig darauf verwiesen, dass im Gebiet der internen Schutzalternative nicht notwendigerweise der legale Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildung, zu Sozialleistungen und zu Wohnraum gegeben sein muss, wenn auf andere Weise das Überleben möglich ist. Dies führte z. B. bei tschetschenischen Antragstellern dazu, dass in Frankreich und Schweden in keinem einzigen der untersuchten Entscheidungen ein Asylbegehren mit Hinweis auf eine interne Schutzalternative zurückgewiesen wurde, während dies in Deutschland und der Slowakischen Republik übliche Praxis ist.

Weiterhin untersucht wurde Art. 8 Abs. 3 Richtlinie, der die Anwendbarkeit des Konzepts des internen Schutzes auch dann vorsieht, wenn eine Rückkehr ins Heimatland aus praktischen Gründen unmöglich ist. Nur Deutschland

hat diese Vorschrift umgesetzt, die von UNHCR als konventionswidrig angesehen wird und auch der Rechtsprechung des EGMR⁷ widerspricht. Auswirkungen waren in der deutschen Entscheidungspraxis allerdings noch nicht erkennbar. Von den anderen Staaten wird der Abs. 3 entweder ignoriert oder es wurde im Gegensatz zur Richtlinie klar geregelt, dass das Gebiet der internen Schutzalternative erreichbar sein muss. Ein schwedischer Untersuchungsausschuss erklärte, dass Art. 8 Abs. 3 »nicht im Einklang mit Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention steht.«⁸

4. Subsidiärer Schutz (Art. 2, 15 und 18)

Der Erwägungsgrundsatz 26 der Richtlinie, wonach allgemeine Gefahren »für sich genommen normalerweise« keine Bedrohung i. S. eines ernsthaften Schadens (gemäß Art. 15 Richtlinie) darstellen, führt dazu, dass bei Entscheidungen zum subsidiären Schutz das Vorliegen einer besonderen individuellen Gefährdung zur Voraussetzung gemacht wird (so in Frankreich, Schweden und Deutschland). Diese Interpretation des Art. 15 Bst. c Richtlinie führte laut der Studie in vielen Fällen zur unzulässigen Verweigerung des subsidiären Schutzstatus. Sie steht außerdem nach Meinung von UNHCR im Widerspruch zur Salah Sheekh-Entscheidung des EGMR.⁹ In der deutschen Entscheidungspraxis wird der Anwendungsbereich des Art. 15 Bst. c noch weiter eingeschränkt, indem das Bundesinnenministerium in Fortsetzung der gängigen Praxis zum § 60 Abs. 7 AufenthG das Erfordernis einer »gleichsam unausweichlichen« Bedrohung des Antragstellers konstruiert. Dagegen spricht die Richtlinie in Art. 2 Bst. e von der »tatsächlichen Gefahr«, einen ernsthaften Schaden i. S. d. Art. 15 zu erleiden. Das führte dazu, dass zum Zeitpunkt der Studie hinsichtlich des Zentral- und Südiraks zwar das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts i. S. v. Art. 15 Bst. c der Richtlinie vom BAMF bejaht wurde, zugleich aber der subsidiäre Schutz verweigert wurde, weil keine extreme individuelle Gefährdung bestanden habe.

Extrem unterschiedlich ausgelegt wird in Schweden, Frankreich, der Slowakischen Republik und Deutschland der Begriff des »innerstaatlichen bewaffneten Konflikts« aus Art. 15 Bst. c Richtlinie. Unterschiede ergeben sich dabei nicht nur zwischen den verschiedenen Ländern, sondern im Fall von Schweden und Deutschland sogar innerhalb der nationalen Entscheidungspraxis.

⁴ BVerwG, Urteil vom 18.7.2006 - 1 C 15.05 - ASYLMAGAZIN 10/2006, S. 19.

⁵ Da Art. 8 der Richtlinie optional formuliert ist, ist das Konzept nicht zwingend anwendbar.

⁶ Urteil vom 9.9.1997 - 9 C 43.96 -, BVerwGE 105, 204.

⁷ EGMR, Urteil vom 11.1.2007, Nr. 1948/04 (Salah Sheekh gg. die Niederlande)

⁸ UNHCR-Studie, S. 56.

⁹ S. o., Fn. 7.

5. Anerkennungspraxis in Bezug auf Situationen allgemeiner Gewalt

Kritik übt die Studie an erheblich abweichender Entscheidungspraxis in den untersuchten Staaten im Hinblick auf Irak, Somalia und Tschetschenien: Bei irakischen Antragstellern stehen Schutzquoten¹⁰ von 0 % in Griechenland und der Slowakischen Republik einer Quote von 74,9 % in Schweden gegenüber. Bei tschetschenischen Antragstellern liegt die Schutzquote zwischen 0 % in der Slowakei und 46,6 % in Deutschland (jeweils im ersten Vierteljahr 2007)¹¹. Darüber hinaus wird etwa bei Tschetschenen in ähnlichen Fallkonstellationen in einigen Ländern (Frankreich, Deutschland) häufig der Flüchtlingsstatus zuerkannt, während insbesondere Schweden aufgrund seiner Einstufung des Tschetschenienkrieges als »interner bewaffneter Konflikt« grundsätzlich nur subsidiären Schutz gewährt. Zurückzuführen ist diese Abweichung darauf, dass in Schweden (ähnlich in der Slowakei) in Situationen eines solchen Konflikts bzw. allgemeiner Gewalt offenbar grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass kein ausreichender Zusammenhang zwischen der Verfolgung und den Verfolgungsgründen der GFK bestehe. Dies ist laut UNHCR aber eine Fehlinterpretation der GFK.

6. Ausschlussgründe (Art. 12 und 17)

Obwohl die entsprechenden Regelungen der Richtlinie zum Zeitpunkt der Studie in Frankreich und der Slowakischen Republik sowie größtenteils auch in Schweden und Deutschland umgesetzt waren, war ihre Anwendung ein fast ausschließlich in Deutschland vorkommendes Phänomen. Dabei zeigten Entscheidungen des BAMF und einiger deutscher Gerichte die Tendenz, den Ausschlussgrund der »Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen« gerichtet sind, als eine Generalklausel gegen jede Art der Unterstützung von »terroristischen« Organisationen zu verwenden. Gegen diesen Trend steht allerdings eine Entscheidung des OVG NRW,¹² die gerade unter Berufung auf die Richtlinie u. a. davon ausgeht, dass von der betroffenen Person eine aktuelle Gefährdung ausgehen muss.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Studie ergeben ein uneinheitliches Bild: In einigen Bereichen, wie zum Beispiel bei der Anerkennung nichtstaatlicher Akteure, von denen Verfolgung ausgehen kann, hat die Richtlinie offenbar zu einer Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis in den untersuchten Staaten geführt. In anderen Bereich hingegen zeigt die Studie deutliche Unterschiede zwischen den Staaten. Besonders die in Deutschland vorherrschende Interpretation der Voraussetzungen für den internen Schutz erscheinen angesichts der erheblich abweichenden Praxis in Frankreich und Schweden als fragwürdig. Hier sollte auf eine Klärung durch

den Europäischen Gerichtshof hingewirkt werden. In Bezug auf den subsidiären Schutz nach Art. 15 Bst. c könnten sich wichtige Klarstellungen aus einem bereits beim EuGH anhängigen Verfahren ergeben: Hierzu hat das höchste niederländische Verwaltungsgericht, der Raad van State, dem EuGH im Oktober 2007 zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese betreffen das Verhältnis zwischen Art. 15 Bst. c und Art. 3 EMRK sowie die Kriterien für die »tatsächliche Gefahr« i. S. v. Art. 2 Bst. e der Richtlinie.¹³

Darüber hinaus werfen die bei der Analyse der Verfahren zu Tage getretenen dramatischen Unterschiede in der Anerkennungspraxis die Frage auf, inwieweit Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems in bestimmte Mitgliedstaaten zu verantworten sind. Schwerwiegende Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie und allgemein im Verfahrensablauf werden in der Studie an verschiedenen Stellen hinsichtlich Griechenlands festgestellt.¹⁴ Und angesichts einer Schutzquote von 0 % für irakische Antragsteller in der Slowakischen Republik und in Griechenland besteht zumindest Anlass zu der Befürchtung, dass die Überstellung von Personen in diese Länder einen Verstoß gegen das Refoulementverbot der GFK begründen kann.¹⁵

¹⁰ »Schutzquote« bezeichnet den Anteil von Personen, denen Asyl-, Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz gewährt wurde.

¹¹ UNHCR-Studie, S. 83 ff.

¹² OVG NRW, Urteil vom 27.3.2007 - 8 A 4728/05.A - ASYLMAGAZIN 7-8/2007, S. 28.

¹³ Raad van State v. 12. Oktober 2007, Nr. 200702174/1.

¹⁴ U. a. werden Entscheidungen dort so unzureichend begründet, dass eine Auswertung für die Zwecke der Studie häufig nicht möglich war: So fehlten in sämtlichen ausgewerteten Entscheidungen der ersten Instanz sowohl Sachverhaltsdarstellung als auch eine juristische Begründung. Darüber hinaus wird im beschleunigten Verfahren, das in Griechenland in den meisten Fällen durchgeführt wird, nicht geprüft, ob die Voraussetzungen des subsidiären Schutzes vorliegen. Nach Ablehnung des Asylantrags gestellte Anträge, die ausdrücklich auf den subsidiären Schutzstatus beschränkt waren, werden nicht inhaltlich geprüft; UNHCR-Studie, S. 13 u. S. 80 f.

¹⁵ Vgl. Constantin Hruschka, Die Dublin II-Verordnung, Voraussetzungen und (menschen)rechtliche Standards ihrer Anwendung, Beilage zum ASYLMAGAZIN 1-2/2008, S. 5.