



Informationsverbund
ASYL & MIGRATION

UNHCR

Endlich in Sicherheit?

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der UNHCR-Studie zum Schutz vor willkürlicher Gewalt nach Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Beilage zum ASYLMAGAZIN 12/2011

Die Publikation wird gefördert durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds.



ISSN 1613-7450



In Kooperation mit



Impressum

Endlich in Sicherheit? – Die wichtigsten Erkenntnisse aus der UNHCR-Studie zum Schutz vor willkürlicher Gewalt nach Art. 15(c) der Qualifikationsrichtlinie in ausgewählten EU Mitgliedstaaten

Eine Veröffentlichung der UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich in Kooperation mit dem Informationsverbund Asyl und Migration auf Grundlage der UNHCR-Studie “Safe at Last? – Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence”, Juli 2011.

Mitarbeit: Dr. Roland Bank, Friederike Foltz

Diese Publikation wurde gefördert durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus Mitteln der Europäischen Union – Europäischer Flüchtlingsfonds. Die Beiträge geben die Meinung der Verfasser wieder. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Europäische Kommission zeichnen für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.

V.i.S.d.P. und Redaktion: Michael Kalkmann, Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin, www.asyl.net.

Druck: Der Druckladen, Euskirchener Str. 30, 53121 Bonn

Erstveröffentlichung als Beilage zum Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, Ausgabe 12/2011

© Informationsverbund Asyl und Migration, November 2011.

Endlich in Sicherheit?

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der UNHCR–Studie zum Schutz vor willkürlicher Gewalt nach Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie in ausgewählten EU–Mitgliedstaaten

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Auswirkung auf die Gewährung des Flüchtlingsschutzes	2
3. Schutzgewährung nach Art. 15 (c) QRL	3
4. Interpretation von Art. 15 (c)	3
4.1. Schlüsselfragen der Auslegung.....	3
4.1.1. Tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und die Voraussetzung einer Ausnahmesituation	4
4.1.2. Hohes Niveau der Gewalt	6
4.1.3. Divergierende Risikobewertungen.....	7
4.1.4. Indikatoren für die Bewertung des Grades der Gewalt	10
4.1.5. Bewertung des Gewaltgrades – die Notwendigkeit einer vorsichtigen, vorausschauenden Vorgehensweise.....	15
4.1.6. Individuelle Bewertungen und Voraussetzungen für Gruppenschutz ...	16
4.2. Das Wechselverhältnis (“sliding scale”)	17
4.3. Der Geltungsbereich von Art. 15 (b) und Art. 15 (c) – der zusätzliche Nutzen des Schutzes durch Art. 15 (c)	19
4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien des Artikels 15 (c)	21
4.4.1. Zivilperson	21
4.4.2. „Ernsthafte Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit“.....	22
4.4.3. „Infolge“: Der Zusammenhang zwischen dem Schaden und der willkürlichen Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts.....	23
4.4.4. „Individuelle Gefahr“ und „willkürliche Gewalt“	25
4.4.5. Die Definition von „internationaler oder innerstaatlicher Konflikt“	26
5. Fazit	30
Liste verwendeter Abkürzungen	32

1. Einleitung

Mit Art. 15(c) der Qualifikationsrichtlinie¹ wurde auf Ebene des Europarechts eine Bestimmung geschaffen, die für Personen, die durch willkürliche Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes bedroht sind, einen verbindlichen Schutzanspruch und einen Mindeststatus vorschreibt. Schon die Formulierung der Bestimmung, die gleichzeitig eine „individuelle Bedrohung“ und „willkürliche“ (bzw. in anderen Sprachfassungen eher als „wahllos“ bezeichnete) Gewalt voraussetzt und damit schwierige Auslegungsfragen aufwirft, legte den Verdacht nahe, dass eine großzügige und einheitliche Anwendung in der Praxis eher eine Wunschvorstellung bleiben könnte. Auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg vom 17. Februar 2009 im Fall *Elgafaji* hat nicht dazu beigetragen, die Sorge zu zerstreuen, dass die Norm in der Praxis weitgehend bedeutungslos bleiben könnte.

Um herauszufinden, wie die Norm nach dem ersten auslegenden Urteil des EuGH zu Art. 15(c) tatsächlich angewandt wird, hat UNHCR die Praxis in sechs EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden und Vereinigtes Königreich) analysiert, in denen im Jahr 2010 zusammen rund drei Viertel der Asylanträge in der EU gestellt wurden. Die Studie konzentriert sich auf Anträge aus den Herkunftsländern Afghanistan, Irak und Somalia, die aufgrund der jeweils seit längerem in den betreffenden Ländern vorherrschenden bewaffneten Konflikte und Gewaltsituationen für eine Anwendung von Art. 15(c) relevant erschienen. Vor dem Hintergrund der Umsetzungsgesetzgebung in den jeweiligen Staaten wurde vor allem mit Hilfe von Interviews von Mitarbeitern der zuständigen Behörden und von anderen praktisch mit entsprechenden Fällen befassten Personen und NGOs sowie durch die Analyse von Gerichtsentscheidungen ein Bild von der Anwendung der Bestimmung gewonnen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammengefasst wiedergegeben.² Dabei wird zunächst auf die Frage eingegangen, welche Auswirkungen die Anwendungspraxis des Art. 15(c) auf den Flüchtlingsschutz hat. Anschließend wird der Umfang der Schutzgewährung nach Art. 15(c) dargestellt. Danach wird das Kapitel der Studie über die einzelnen Auslegungsfragen und

die diesbezügliche Staatenpraxis weitgehend in deutscher Übersetzung wiedergegeben, wobei an einigen Stellen gerafft oder leicht zusammengefasst wurde, um den Lesefluss zu erleichtern. Schließlich sollen am Ende Schlussfolgerungen aus der Studie und einige Überlegungen der Bearbeiter zur Bedeutung der Erkenntnisse für die deutsche Praxis dargelegt werden.

2. Auswirkung auf die Gewährung des Flüchtlingsschutzes

Auch wenn der Fokus der Studie auf der Analyse der Anwendung von Art. 15(c) QRL lag, ist zu betonen, dass die Situation eines bewaffneten Konflikts oder allgemeiner Gewalt nicht etwa der Gewährung von Flüchtlingsschutz entgegensteht. Vielmehr darf auf die Schutzgewährung nach Art. 15(c) QRL ohnehin erst zurückgegriffen werden, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft nicht vorliegen.

Beobachtet wurde, dass die Quoten der Gewährung von Flüchtlingsschutz für afghanische, irakische oder somalische Antragsteller in den untersuchten Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen. Die Profile von Antragstellern können möglicherweise von einem Aufnahmeland zum anderen unterschiedlich sein, die Asylverfahren divergieren sehr stark und die veröffentlichten Daten sind oft nur begrenzt miteinander vergleichbar.³ Dennoch spricht selbst vor diesem Hintergrund vieles dafür, dass die aufgrund der Angaben der Staaten errechneten eklatanten Unterschiede in den Flüchtlingsschutzquoten aufgrund der ersten Behördenentscheidung geeignet sind, starke Divergenzen in den Ergebnissen der Entscheidungspraxis zu belegen.⁴

Obwohl diese Aspekte im Rahmen der Studie nicht vollständig eruiert werden konnten, gab es in mehreren der untersuchten Mitgliedstaaten doch Hinweise darauf, dass der für den Flüchtlingsschutz in Situationen allgemeiner Gewalt geforderte Nachweisstandard für gezielte Verfolgungshandlungen und für den Nexus zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgrund unangemessen hoch ist.

¹ 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.

² Weitere Details finden sich in der englischen Originalversion der Studie, die unter dem Titel „Safe at Last? – Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence“, UNHCR Juli 2011, www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee022.html.

³ So enthielten die von Belgien, Frankreich und Schweden zur Verfügung stehenden Zahlen nur Erstanträge, während die für die anderen drei Länder vorliegenden Daten die Entscheidungen über Erst- und Zweitanträge erfassen. Im Hinblick auf Frankreich und die Niederlande lagen keine Daten darüber vor, wie viele Anträge „anderweitig erledigt“ wurden, also nicht mit einer Entscheidung über die Begründetheit des Antrags beendet wurden, etwa auf der Grundlage der Anwendung der Dublin-II Verordnung.

⁴ So unterschieden sich die auf Grundlage des vorliegenden Zahlenmaterials errechneten Quoten für die Gewährung von Flüchtlingsschutz um bis zu 33 Prozentpunkte im Hinblick auf afghanische Antragsteller, bis zu 50 Prozentpunkte bei Irakern und bis zu 72 Prozentpunkte bei Somaliern.

3. Schutzgewährung nach Art. 15 (c) QRL

Die Studie hat gezeigt, dass die Schutzgewährung nach Art. 15 (c) in zwei der sechs untersuchten Mitgliedstaaten eine gewichtige Rolle spielt. Dies gilt vor allem für Belgien, wo im Jahr 2010 afghanischen Antragstellern in rund 26,8 %, Irakern in 45,8 % und Somaliern in 24,3 % der Entscheidungen über die Begründetheit eines Antrags subsidiärer Schutz nach Art. 15 gewährt wurde, wovon sich die meisten Entscheidungen auf Art. 15 (c) stützten. Auch in Schweden, wo die Bestimmung erst Anfang 2010 eingeführt wurde, hat Art. 15 (c) eine erhebliche Bedeutung erlangt, indem für 26 % der in der Substanz entschiedenen Anträge von afghanischen und 51 % der somalischen Schutzsuchenden der Schutz nach Art. 15 (c) gewährt wurde. Irak als Herkunftsland bleibt jedoch in Schweden für die Praxis des Artikels unbedeutend, mit nur 0,2 % auf Art. 15 (c) gestützten positiven Entscheidungen.

In den anderen Staaten ist die auf Art. 15 (c) gegründete positive Entscheidungspraxis insignifikant, mit der Ausnahme von Deutschland und Frankreich, die für Somalier unter der Zugrundelegung der zur Verfügung stehenden Zahlen insoweit zu Quoten von 11,8 % bzw. 14,2 % kommen⁵.

4. Interpretation von Art. 15 (c) QRL

Der zentrale Teil der Studie bezieht sich auf die verschiedenen Auslegungsansätze der untersuchten Mitgliedstaaten. Im englischen Originaltext der Studie sind die betreffenden Analysen in Kapitel 5 wiedergegeben.

Die Sprache in Art. 15 (c) war ein politischer Kompromiss, mit dem verschiedene Hürden für eine Schutz beantragende Person aufgestellt wurden. Mit der Studie wollte UNHCR untersuchen, ob die Mitgliedstaaten Art. 15 (c) im Sinne von Ziel und Zweck der Bestimmung interpretieren und wie Herkunftslandinformationen auf ihn angewendet werden. Dabei hat sich gezeigt, dass Art. 15 (c) in einigen Mitgliedstaaten aufgrund der engen Auslegung lediglich eine leere Hülle bleibt.

Die Grenzen von Art. 15 (c) sind weitgehend vom EuGH zu bestimmen. Der Gerichtshof hatte bisher nur eine Gelegenheit, die Bedeutung von Art. 15 (c) zu erörtern, und zwar als der niederländische Staatsrat den EuGH

um eine Vorabentscheidung im Fall *Elgafaji*⁶ ersucht hat. Dabei ging es darum, ob Art. 15 (c) einen zusätzlichen oder andersartigen Schutz als Art. 3 EMRK bieten würde; und wenn ja, was die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz nach Art. 15 (c) in Verbindung mit Art. 2 (e) QRL wären.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2009 kommt der EuGH zu dem Schluss, dass Schutzsuchende nicht aufgrund der persönlichen Umstände besonders bedroht sein müssen; vielmehr kann ein Schutzanspruch auch dann bestehen, wenn der Grad der willkürlichen Gewalt so hoch ist, dass eine Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in einem Gebiet der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist, einen ernsthaften Schaden im Sinne einer Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit zu erleiden. Vorgaben für die Auslegung der übrigen Tatbestandselemente ergeben sich nicht aus dem Urteil. In der Praxis zeigen sich insoweit erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Mitgliedstaaten.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

Die Studie hat eine Reihe von Kernaspekten der Interpretation von Art. 15 (c) identifiziert, welche in den folgenden Abschnitten detaillierter behandelt werden:

- In einigen Mitgliedstaaten wird Art. 15 (c) wohl nur in Ausnahmesituationen willkürlicher Gewalt angewendet;
- Einige Mitgliedstaaten verlangen einen extrem hohen Grad willkürlicher Gewalt, um bei Personen ohne persönliche gefahrerhöhende Umstände die tatsächliche Gefahr eines ernsthaften Schadens anzuerkennen;
- Die untersuchten Mitgliedstaaten kommen zu divergierenden Bewertungen der Gefahr, einen ernsthaften Schaden durch willkürliche Gewalt in Afghanistan, Irak und Somalia zu erleiden;
- Es werden unterschiedliche Methoden verwandt, um den Grad der willkürlichen Gewalt und die Risiken zu bewerten;
- Einige Gesprächspartner haben angemerkt, dass die Mitgliedstaaten die zukünftigen Entwicklungen hinsichtlich der drohenden willkürlichen Gewalt nicht immer vorsichtig prognostizieren;

⁵ Die für Deutschland und Frankreich errechneten Quoten sind allerdings nicht miteinander vergleichbar, da für Deutschland der Anteil der positiven Entscheidungen auf Grundlage von Artikel 15 (c) an allen inhaltlichen Entscheidungen (d.h. ohne Dublin-Entscheidungen) errechnet wurde, während für Frankreich keine Angaben darüber vorlagen, wieviele der entschiedenen Anträge keine Sachentscheidung enthielten, sondern anderweitig erledigt wurden, etwa aufgrund einer Dublin-Entscheidung.

⁶ EuGH, *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17. Februar 2009 (im Folgenden: EuGH, *Elgafaji*), unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76788&pageIndex=0&dclang=DE&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=295180>.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

- Nach Einschätzung einiger Gesprächspartner vermeiden manche Mitgliedstaaten, Gewaltsituationen als Bedrohungen im Sinne von Art. 15 (c) anzuerkennen aus Angst, dass damit unbeabsichtigterweise eine gruppenbezogene oder Prima-facie-Anerkennung konstituiert und somit ein „pull factor“ geschaffen würde. Aus ähnlichen Gründen könnte eine öffentliche Bekanntmachung der Einschätzung, ob der Grad der willkürlichen Gewalt eine tatsächliche Bedrohung für die Zivilbevölkerung darstellt, aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet ernsthaften Schaden zu erleiden, unterblieben sein.
- Die im Urteil des EuGH im Fall *Elgafaji* vorgesehene Wechselwirkung zwischen persönlichen Merkmalen und dem allgemeinen Gewaltniveau („sliding scale“-Test) wird nicht immer angewendet. Demnach wäre bei erhöhter Bedrohung aufgrund persönlicher Umstände ein geringerer Grad willkürlicher Gewalt erforderlich;
- Die Praxis einiger Staaten zeigt, dass Unklarheit über den zusätzlichen Nutzen von Art. 15 (c) im Vergleich zu Art. 15 b herrscht;
- Die Auslegung einiger Kriterien in Art. 15 (c) divergiert sowohl zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, als auch innerhalb dieser.

4.1.1. Tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und die Voraussetzung einer Ausnahme-situation

Der EuGH hat im Fall *Elgafaji* befunden, dass die ernsthafte und individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Person im Rahmen von Art. 15 (c) insbesondere gegeben sein kann, wenn

...der den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt [...] ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr [...] allein durch ihre Anwesenheit im Gebiet dieses Landes oder dieser Region tatsächlich Gefahr liefe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein.⁷

Nationale Behörden und Berufungsinstanzen müssen beurteilen, ob der Grad der willkürlichen Gewalt hoch genug ist, um eine solche Gefahr darzustellen. Der Gerichtshof hat nicht erklärt, welche Schwelle die willkürliche Gewalt überschreiten muss, um als „tatsächliche Bedrohung“ zu gelten, oder wie die willkürliche Gewalt gemessen wird.

Die Interpretation des EuGH in der *Elgafaji*-Entscheidung wurde in Frankreich;⁸ Deutschland;⁹ den Niederlanden;¹⁰ Schweden;¹¹ und dem Vereinigten Königreich¹² durch die Gerichte und Asylbehörden angewendet. Die belgische Berufungsinstanz CALL verweist häufig auf die *Elgafaji*-Entscheidung, obwohl Belgien den Begriff „individuell“ nicht in die nationale Gesetzgebung übernommen hat. Art. 48/4 Abs. 2 c des Ausländergesetzes definiert ernsthaften Schaden als eine „ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit von Zivilpersonen aufgrund willkürlicher Gewalt innerhalb eines innerstaatlichen oder internationalen Konflikts.“¹³ Der belgische Gesetzgeber betonte, dass ein Antragsteller

⁷ EuGH, *Elgafaji*, Entscheidungstenor, nach Rn. 45.

⁸ Conseil d'Etat, Entscheidung Nr. 320295, M. Baskarathas, 3. Juli 2009. Siehe auch Zusammenfassung des Berichterstatters der Entscheidung des Conseil d'Etat, Nr. 292564, Melle Kona, 15. Mai 2009.

⁹ BVerwG, 14. Juli 2009, BVerwG 10 C 9.08 (asyl.net, M16130).

¹⁰ Entscheidung des Staatsrates vom 25. Mai 2009 im Fall 200702174/2/V2 unter: www.raadvanstate.nl.

¹¹ Berufungsgericht für Migration, 334-09 vom 6. Oktober 2009 und 10061-09 vom 24. Februar 2011.

¹² QD und AH v SSHD [2009] EWCA Civ 620, Abs. 40, formuliert den Test wie folgt: „Gibt es im Irak oder in einem Teil davon einen so hohen Grad an willkürlicher Gewalt, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass Asylsuchende wie QD oder AH allein aufgrund ihrer Anwesenheit der ernsthaften Gefahr des Leibes oder der Person ausgesetzt sind?“ Siehe auch den neueren Country Guidance Case, HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010 Abs. 67 e; und Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. D, UK Border Agency.

¹³ Art. 48/4 § 2 Loi du 15 septembre 2006, modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Moniteur Belge, 6. Oktober 2006.

unabhängig von persönlichen Umständen zeigen muss, dass bei einer Rückkehr in das betroffene Land oder in die betroffene Region eine Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit gegeben ist.¹⁴ Entsprechend verlangen belgische Gerichte, dass der Antragsteller „eine persönliche Bedrohung“ nachweist; ein Nachweis für die generelle Situation im Herkunftsland ist nicht ausreichend.¹⁵ Die Asylbehörde und die Gerichte ermitteln den Grad der willkürlichen Gewalt, um festzustellen, ob eine tatsächliche Gefahr besteht.

In Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich stellt die Bewertung, ob der Grad der willkürlichen Gewalt ein Niveau erreicht hat, oder in absehbarer Zukunft erreichen wird, welches für Zivilpersonen eine tatsächliche Bedrohung darstellt, ernsthaften Schaden zu erleiden, den Schwerpunkt der Prüfung in Bezug auf die Anwendbarkeit von Art. 15 (c) dar. Andererseits ist in Belgien¹⁶, Frankreich¹⁷ und Schweden¹⁸ die Bewertung des Grades willkürlicher Gewalt Teil der Bewertung, ob ein nationaler oder internationaler Konflikt besteht.

Im Fall *Elgafaji* wollte der EuGH deutlich machen, dass die Formulierung von Erwägungsgrund 26 der Qualifikationsrichtlinie nicht seiner Interpretation widerspricht. Dort heißt es: „Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, stellen für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre“. Dem EuGH zufolge impliziert dies, dass

...die objektive Feststellung einer Gefahr, die mit der allgemeinen Lage eines Landes im Zusammenhang steht, allein grundsätzlich nicht genügt, um den Tatbestand des Art. 15 Buchst. c der Richtlinie hinsichtlich einer bestimmten Person als erfüllt anzusehen, bleibt doch durch die Verwendung des Wortes „normalerweise“ der Fall einer außergewöhnlichen Situation vorbehalten, die durch einen so hohen Gefahrengrad gekennzeichnet ist, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die fragliche Person dieser Gefahr individuell ausgesetzt wäre.¹⁹

Der Court of Appeal des Vereinigten Königreichs sieht im *Elgafaji*-Urteil keinen zusätzlichen Test für einen Ausnahmecharakter, sondern meint, dass das Wort „außergewöhnlich“ lediglich betonen sollte, dass „nicht jeder bewaffnete Konflikt oder jede Gewaltsituation den Schutz durch Art. 15 (c) auslöst, sondern nur solche Situationen, in denen der Grad der Gewalt so hoch ist, dass Zivilpersonen einer tatsächlichen Bedrohung ihres Lebens und der persönlichen Sicherheit ausgesetzt sind, ohne selbst ein konkretes Ziel darzustellen.“²⁰ Trotzdem kann nach der heutigen Einschätzung der britischen Asylbehörde und der Gerichte davon ausgegangen werden, dass ein so hoher Gewaltgrad in der Praxis eine Ausnahme darstellt.²¹

In den Niederlanden wird von Rechtsprechung und Politik die Ansicht vertreten, dass Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie nur auf „außergewöhnliche Situationen“ willkürlicher Gewalt angewendet werden darf. Daher wird Art. 15 (c) kaum angewendet.

Der niederländische Staatsrat hat in seiner Entscheidung im Fall *Elgafaji* in Anwendung des EuGH-Urteils betont, dass Art. 15 (c) nur in „außergewöhnlichen Situationen“ angewendet werden kann und befand, dass Art. 15 (c) in Verbindung mit Art. 2 (e) Schutz bietet

...in dem unwahrscheinlichen Fall, dass der den bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr allein durch ihre Anwesenheit in dem betreffenden Gebiet [tatsächlich Gefahr liefe, einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt zu sein].²²

Der niederländische Justizminister befand zudem: „Ich bin der Meinung, dass die Formulierung des Urteils zeigt, dass dies nur eine sehr begrenzte Anzahl an Situationen betreffen wird“. Sein Brief an das Parlament bezüglich des Urteils des EuGH im Fall *Elgafaji*, sowie niederländische Positionspapiere und die Rechtsprechung sprechen wiederholt von der Voraussetzung einer „außergewöhnlichen Situation“.²³

¹⁴ Exposé des motifs, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. Parl, Chambre, 2006, no 2478/001, S. 87; S. 103-104.

¹⁵ Staatsrat, 29. November 2007, Nr. 177.396.

¹⁶ Interview mit dem CGRS am 11. März 2011.

¹⁷ Conseil d'Etat, Entscheidung Nr. 328420, OFPRA gegen Melle MPEKO, 15. Dezember 2010. Siehe auch Conseil d'Etat, Entscheidung Nr. 320295, M. Baskarathas, 3. Juli 2009, und die Zusammenfassung des Berichterstatters der Entscheidung des Conseil d'Etat Nr. 292564, Melle KONA, 15. Mai 2009.

¹⁸ Dieser Ansatz wurde vom Berufungsgericht für Migration in der Entscheidung 10061-09 am 24. Februar 2011 bestätigt.

¹⁹ EuGH, *Elgafaji*, Rn. 37.

²⁰ QD und AH gegen SSHD [2009] EWCA Civ 620, Rn. 25.

²¹ Siehe Abschnitt 4.1.2.

²² Urteil vom 25. Mai 2009 im Fall 200702174/2/V2 unter: www.raadvanstate.nl.

²³ Brief des Justizministers an den Sprecher des Unterhauses des niederländischen Parlaments vom 17. März 2009 bezüglich des Urteils des Europäischen Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Qualifikationsrichtlinie.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

4.1.2. Hohes Niveau der Gewalt

Generell hat die Studie gezeigt, dass der Grad willkürlicher Gewalt, der von den Behörden und/oder Gerichten in einigen Mitgliedstaaten verlangt wird, sehr hoch ist. Die Frage liegt nahe, ob die Schwelle, die von nationalen Asylbehörden und Gerichten verlangt wird, so hoch angesetzt ist, dass Zivilpersonen, die einer tatsächlichen Gefahr ernsthaften Schadens ausgesetzt sind, im Ergebnis der internationale Schutz versagt bleibt.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts werden weltweit mehrere Dutzend bewaffnete Konflikte ausgetragen.²⁴ Dennoch stimmen die sechs betrachteten Mitgliedstaaten nur im Hinblick auf eine Stadt, nämlich Mogadischu in Somalia, [...] überein, dass der Grad an willkürlicher Gewalt so hoch ist, dass für Zivilpersonen eine tatsächliche Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden nach Art. 15 (c) QRL zu erleiden.

Die Border Agency des Vereinigten Königreichs geht in Übereinstimmung mit den Gerichten ihres Landes davon aus, dass in keinem Land und keiner Region ein so hoher Grad an Gewalt durch einen bewaffneten Konflikt herrscht, dass stichhaltige Gründe zur Annahme existieren, dass für jede Zivilperson bei Rückkehr eine tatsächliche Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden zu erleiden. Mogadischu erreicht die Schwelle jedoch für „die meisten“ Zivilpersonen.²⁵ Die Regierung des Vereinigten Königreichs nimmt die folgende Position ein:

*In keinem der folgenden Länder (oder in Teilen der Länder) würde dem Antrag basierend auf willkürlicher Gewalt automatisch stattzugeben sein: Irak (inklusive der kurdischen Provinzen); Afghanistan; und Süd- und Zentralsomalia. Daher wird den Anträgen aus diesen Ländern nur aufgrund [...] eines erhöhten Risikos stattgegeben.*²⁶

In der Tat ist seit dem Inkrafttreten der an die Qualifikationsrichtlinie angelehnten nationalen Gesetzgebung am 9. Oktober 2006 mit Ausnahme von Mogadischu keine Region von den Gerichten im Vereinigten Königreich so eingestuft worden, dass das erforderliche Gewaltniveau erreicht sei.²⁷

²⁴ Siehe www.ploughshares.ca für einen Überblick.

²⁵ AM & AM (bewaffneter Konflikt: Risikokategorien) Somalia CG [2008] UKAIT 0009, Rn. 6 i.; HH u. a. (Somalia) V SSHD [2010] EWCA CIV 426, Abs. 34.

²⁶ Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, Sept. 2010, Abs. E.

²⁷ Mittlerweile wird die Interpretation von Art. 15 (c), die vor dem *Elgafaji*-Urteil von den britischen Gerichten angewendet wurde, als rechtlich fehlerhaft eingestuft. Die Bewertung der Ländersituationen wären unter Anwendung der gegenwärtigen Maßstäbe möglicherweise anders ausgefallen. Dies wurde in einer aktuellen Grundsatzentscheidung für den Irak angedeutet, in welcher das Upper Tribunal konstatiert, dass der „Grad der Gewalt in 2006 und 2007 sehr hoch war und somit Art. 15 (c) in den Teilen Iraks, in denen dieser Grad an

Auch die Niederlande haben bis November 2010 bei keiner kriegerischen Auseinandersetzung einen Grad an willkürlicher Gewalt anerkannt, der die Anwendung von Art. 15 (c) verlangt hätte; aufgrund dieser Bestimmung wurde kein Schutz zugesprochen.²⁸ Dennoch hat der Minister für Einwanderung und Asyl am 19. November 2010 auf Fragen des Parlaments gesagt, dass die willkürliche Gewalt in Mogadischu die für einen Schutz nach Art. 15 (c) erforderliche Intensität und Schwere aufweist.²⁹

Auch nach Einschätzung des deutschen Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weist nur der bewaffnete Konflikt in Mogadischu den nötigen Grad an willkürlicher Gewalt auf, der unabhängig von persönlichen Faktoren eine Schutzgewährung nach Art. 15 (c) auslöst.³⁰

Gleichermaßen wies die französische Asylbehörde OFPRA auf ihre Auffassung hin, dass nur die Situation in Mogadischu und den „angrenzenden Gebieten“ zu einem Schutz nach Art. 15 (c) führe, ohne dass der Antragsteller individuelle Faktoren oder Umstände nachweisen muss, die sein Risiko, Schaden zu erleiden, erhöhen.³¹ UNHCR hat beobachtet, dass die überwiegende Mehrheit der Berufungsentscheide bezüglich Afghanistan, in denen Schutz im Rahmen von Art. L. 712-1 c) Cesada (Art. 15 (c) QRL) gewährt wurde, aufgrund persönlicher Faktoren und Umstände bewilligt wurde und nicht aufgrund des allgemeinen Niveaus willkürlicher Gewalt. UNHCR hat jedoch mehrere Berufungsentscheide überprüft, die möglicherweise eine neue Bewertung andeuten, laut derer Art. 15 (c) allein aufgrund des Gewaltniveaus in einzelnen Regionen in Afghanistan anwendbar ist.³²

Gewalt (oder ein höherer) geherrscht hat, wohl anzuwenden gewesen wäre“. Siehe HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010. Hinzuweisen ist außerdem darauf, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie eine Grundsatzentscheidung des Upper Tribunal aussteht.

²⁸ Im September 2009 wurde die kolumbianische Provinz Valle del Cauca als Region mit einem internen bewaffneten Konflikt bezeichnet. Allerdings wurde der Gewaltgrad als nicht hoch genug eingestuft, um eine außergewöhnliche Situation im Sinne von Art. 15 (c) darzustellen: Entscheidung des Justizministers vom 25. September 2009, Korrektur der Implementierungsrichtlinien 2000 des Ausländergesetzes, Niederländischer Staatsanzeiger 2009 Nr. 15037, 5. Oktober 2009, S. 4.

²⁹ Am 30. März 2011 hat der Einwanderungs- und Asylminister entschieden, dass die Situation in Mogadischu die Anwendung von Art. 15 (c) QRL verlangt, wobei allerdings eine interne Schutzalternative zu prüfen bleibt (Staatscourant Nr. 6054, 6. April 2011). Das Bezirksgericht Assen hat beantragt, dass die Asylbehörde seinen Entschluss, dass die Schwelle in Süd- und Zentralsomalia nicht erreicht wurde, besser begründen soll: Gericht Assen 27. Juli 2010, Awb 10/13429. Das Bezirksgericht Amsterdam befand, dass der Grad willkürlicher Gewalt in Kismayo diese Schwelle überschreitet: Gericht Amsterdam 12. Oktober Awb 10/26699. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts war die Berufung der niederländischen Regierung gegen dieses Urteil noch anhängig.

³⁰ Interview mit dem BAMF am 1. Dezember 2010.

³¹ Interview mit OFPRA am 2. März 2011; siehe auch CNDA, Entscheidung Nr. 10013192, 1. März 2011.

³² Siehe Abschnitt 4.1.3 unten.

Die Bewertung 2010 durch die Asylbehörden in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich steht im Gegensatz zu der Bewertung durch Belgien und Schweden.

Die belgische Asylbehörde CGRS hat eine Liste an Provinzen sowie einzelnen Bezirken in Provinzen Afghanistans aufgestellt, in denen der Grad willkürlicher Gewalt hoch genug ist, um allein deshalb Schutz nach Art. 15 (c) zu gewähren.³³ Zusätzlich wurde der Grad willkürlicher Gewalt in Bagdad und den fünf zentralen Regierungsbezirken des Irak,³⁴ der östlichen Region der Demokratischen Republik Kongo (DRK),³⁵ Darfur (Sudan),³⁶ Gaza,³⁷ sowie Süd- und Zentralsomalia³⁸ zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts als so hoch eingeschätzt, dass Art. 15 (c) anwendbar wurde.

Die schwedische Asylbehörde, SMB, sieht außer in Mogadischu in zehn Provinzen in Afghanistan,³⁹ in der nordöstlichen Region der Demokratischen Republik Kongo und in Darfur im Sudan den nötigen Grad an willkürlicher Gewalt erreicht.⁴⁰ Darüber hinaus hat das schwedische Berufungsgericht für Migration am 24. Februar 2011 befunden, dass „aktuell in südlichen und zentralen Teilen Somalias ein Zustand des internen bewaffneten Konflikts im Sinne des schwedischen Ausländergesetzes herrscht“.⁴¹

³³ Siehe Abschnitt 4.1.3 unten.

³⁴ Interview mit CGRS am 4. März 2011. Siehe auch KruispuntMigratie, unter: <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=248>.

³⁵ Siehe beispielsweise; CALL 22. November 2010, Nr. 51369, CALL 29. November 2010, Nr. 51882.

³⁶ Siehe z. B. CALL 28. Juli 2008, Nr. 14529: „Ausgehend von den Informationen des CGRS scheint es, dass die Gewalt in Darfur, Westsudan, omnipräsent ist und mehrere hunderttausend Zivilpersonen Opfer eines Bürgerkriegs geworden sind, der Hunger, Misshandlung, Mord, Vertreibung und ethnische Säuberung verursacht hat und in dem die Regierung sich aktiv an den Kämpfen beteiligt. Daher wird dem Asylsuchenden, dessen Identität und Herkunft aus Darfur unumstritten ist, subsidiärer Schutz gewährt“. Obwohl keine aktuelle Jurisprudenz der CALL gefunden werden konnte, hat CGRS bestätigt, dass sudanesischen Staatsbürgern, die aus Darfur kommen, dennoch subsidiärer Schutz geboten wird. (Interview mit CGRS, 10. März 2011).

³⁷ Laut CGRS Statistiken von 2010 wurde 14 Personen „ungeklärter Nationalität“ und Palästinensern subsidiärer Schutz geboten.

³⁸ Interview mit CGRS am 4. März 2011.

³⁹ Farah, Ghazni, Kandahar, Khost, Kunar, Helmand, Oruzgan, Paktia, Paktika, und Zabul.

⁴⁰ Interview mit dem SMB am 29. November 2010.

⁴¹ Berufungsgericht für Migration, UM 10061-09, 24. Februar 2011. Die Bewertung des Grades an willkürlicher Gewalt ist ein Teil der Beurteilung, ob ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht. Das Vorliegen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts lässt dabei den Schluss zu, dass die Gewalt, die durch den Konflikt entsteht, „willkürlich und so schwerwiegend ist, dass es Grund zur Annahme gibt, dass eine Zivilperson allein durch ihre Anwesenheit der Bedrohung ausgesetzt ist, Opfer eines ernsthaften und persönlichen Angriffes auf ihr Leben und Leib zu werden“.

4.1.3. Divergierende Risikobewertungen

Die Bewertung des Risikos, durch Gewalt Schaden zu erleiden, variiert nicht nur von einem Mitgliedstaat zum nächsten, sondern kann auch innerhalb einiger Mitgliedstaaten zwischen den Gerichten und zwischen Gerichten und der Asylbehörde divergieren.

Afghanistan

UNHCR hat in seinen Richtlinien anhand von verschiedenen, kumulativ zu bewertenden Indikatoren den Grad der konfliktbedingten Gewalt und die Bedrohung für Zivilpersonen bewertet. Dazu gehören zivile Todesfälle aufgrund willkürlicher Gewalttaten, konfliktbedingte und sicherheitsrelevante Ereignisse, die konfliktbedingte Vertreibung der Bevölkerung und freiwillige Rückkehr. Ende 2010, vor dem Hintergrund der zunehmenden zivilen Todesfälle, der sich in einigen Teilen des Landes verschlechternden Sicherheitslage und des bedeutenden Umfangs von Vertreibungen ging UNHCR davon aus, dass in einigen Teilen Afghanistans – besonders Helmand, Kandahar, Kunar und Teilen von Ghazni und der Provinz Khost – ein Zustand allgemeiner Gewalt herrsche. In anderen Provinzen, einschließlich Uruzgan, Zabul, Paktika, Nangarhar, Badghis, Paktya, Wardak und Kundus wurden ebenfalls schwerwiegende, wenn auch fluktuierende Situationen allgemeiner Gewalt, Todesfälle und gewaltsame Vertreibung festgestellt.⁴²

Die Asylbehörden Deutschlands⁴³, der Niederlande⁴⁴ und des Vereinigten Königreichs⁴⁵ haben entschieden, dass der Grad willkürlicher Gewalt in Afghanistan oder Regionen innerhalb des Landes nicht hoch genug war, um eine tatsächliche Bedrohung für Zivilpersonen allein aufgrund ihrer Anwesenheit festzustellen. In Deutschland

⁴² UNHCR-Richtlinien zur Feststellung des internationalen Schutzbedarfs afghanischer Asylsuchender, deutschsprachige Zusammenfassung, 24. März 2011 (ecoi.net, ID 161916) sowie Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 17. Dezember 2010 (ecoi.net, ID 151299).

⁴³ Interview mit dem BAMF am 1. Dezember 2010.

⁴⁴ Aliens Circular C24/1.6.5. Diese Gesetzeslage wird von der Rechtsprechung unterstützt. Siehe Staatsrat, 26. April 2010, ABRvS, 201000956/1/ V2. 52. Siehe auch Staatsrat, 19. November 2009, 200907711/1/V2: der Staatsrat bezog sich auf EGMR, Ghulami gegen Frankreich, 7. April 2009, unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a1bc7102.html>.

⁴⁵ Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. E. Siehe auch Afghanistan OGN v8, März 2011. In einer neueren Grundsatzentscheidung für Afghanistan (HK u. a.), führte das Upper Tribunal aus: „[O]bwohl ein Anstieg der zivilen Opfer nachgewiesen ist, können wir die Beweislage nicht als ausreichend betrachten, um die Einschätzung durch AIT in GS als ungültig zu bezeichnen“: HK u. a. (Minderjährige – willkürliche Gewalt – Zwangsrekrutierung des Taliban – Kontakt zu Familienmitgliedern) Afghanistan CG [2010] UKUT 378 (IAC). Anzumerken ist, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts ein Urteil des Upper Tribunal in einem Fall ausstand, in dem es um die spezifischen Bedrohungen für Minderjährige in Afghanistan ging.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

gibt es individuelle Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte, welche befunden haben, dass der Grad willkürlicher Gewalt in einigen Provinzen Afghanistans hoch genug ist, um § 60 (7) S. 2 des Aufenthaltsgesetzes geltend zu machen, ohne einen Nachweis über persönliche Faktoren und Umstände zu verlangen, die die Bedrohung erhöhen würden. Allerdings wurden die betreffenden Entscheidungen zum Teil in der nächsten Instanz aufgehoben.⁴⁶

Im Gegensatz dazu schätzen die Asylbehörden in Belgien⁴⁷ und Schweden⁴⁸ die Situation in einigen Provinzen und/oder Bezirken innerhalb der Provinzen in Afghanistan so ein, dass der erforderliche Grad willkürlicher Gewalt erreicht ist. In Belgien berufen sich aktuelle erstinstanzliche Entscheidungen und Berufungsentscheidungen auf die Richtlinien des UNHCR zu den internationalen Schutzbedürfnissen von Asylsuchenden aus Afghanistan vom 17. Dezember 2010.⁴⁹

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts wurde die Position der französischen Asylbehörde gerade überprüft.⁵⁰ Eine Untersuchung einiger Entscheidungen der CNDA zeigte, dass die überwiegende Mehrheit der Entscheidungen, die Schutz im Rahmen von Artikel L. 712-1 c) Cesda (Art. 15(c) QRL) gewährten, auf persönlichen Faktoren und Umständen basierte und nicht auf dem ho-

hen Grad der Gewalt allein.⁵¹ Allerdings hat UNHCR auch einige Entscheidungen untersucht, bei denen der hohe Grad an Gewalt als solcher die Bewilligung des Schutzes unter L. 712-1 c) begründete. Die Entscheidungen betrafen Nangarhar,⁵² Baghlan⁵³ und Ghazni⁵⁴. Bei Fertigstellung der Studie war noch nicht klar, ob sich damit eine neue Bewertung des Grades der willkürlichen Gewalt in einigen Regionen Afghanistans abzeichnet.

Irak

Aufgrund der prekären Menschenrechtssituation und der anhaltenden Sicherheitsvorfälle im Land, vorwiegend in den fünf zentralen Regierungsbezirken Bagdad, Diyala, Kirkuk, Ninewa und Salah Ad-Din, war UNHCR im Jahr 2010 der Ansicht, dass alle irakischen Asylsuchenden aus diesen fünf zentralen Bezirken internationalen Schutz benötigen. Wenn diese Personen nicht die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft erfüllten, sollten sie laut UNHCR Schutz nach Art. 15 QRL erhalten.⁵⁵

Die belgische Asylbehörde CGRS bewilligte in Übereinstimmung mit den UNHCR-Richtlinien Irakern aus Zentralirak subsidiären Schutz nach Art. 15 (c).⁵⁶

Im Gegensatz dazu haben die Asylbehörden in Deutschland,⁵⁷ den Niederlanden,⁵⁸ Schweden⁵⁹ und dem Vereinigten Königreich⁶⁰ die Situation im Zentralirak zwar als kritisch eingestuft, schätzen den Grad der Gewalt aber weder im Irak insgesamt noch in einer seiner Regionen als so hoch ein, dass allein aufgrund der Anwesenheit in

⁴⁶ Siehe beispielsweise VGH Hessen, 25. Januar 2010, 8 A 303/09.A (asyl.net, M16618), der befand, dass der Grad der Gewalt in der Provinz Logar in Afghanistan hoch genug war, um einen Schutzanspruch nach § 60 (7) S. 2 AufenthG zu begründen; allerdings wurde dieses Urteil vom Bundesverwaltungsgericht aufgehoben (BVerwG, 14. Juli 2010, 10 C 9.08, asyl.net, M16130). Am 26. August 2010 hat das Verwaltungsgericht Gießen befunden, dass der Grad der willkürlichen Gewalt in ganz Afghanistan hoch genug ist, dass der Kläger bei seiner Rückkehr der tatsächlichen Bedrohung seines Lebens und Leibes gemäß § 60 (7) S. 2 ausgesetzt wäre: VG Gießen, 26. August 2010 (rechtskräftig), 2 K 1754/10.GLA (asyl.net, M17497).

⁴⁷ "CGRS Policy with regard to asylum claims of Afghan asylum-seekers – Regions of Subsidiary Protection, September 2010", 11. Oktober 2010, unter: www.cgra.be. Dieses Strategiepapier listet die folgenden Provinzen auf: Norden; Takhar*, Kundus, Baghlan (gesamte Provinz außer einige wenige Bezirke), Balkh*, Jawzjan*, Faryab*. Zentrum: Kapisa*, Parwan*, Kabul*, Logar, Wardak, Daykundi*. Osten: Nuristan, Kunar, Laghman, Nangarhar. Westen: Herat, Farah, Ghor, Badghis (die gesamte Provinz, außer einige wenige Bezirke). Süden: Nimroz, Helmand, Kandahar, Uruzgan, Zabul, Ghazni, Paktika, Paktya, Khost (* bedeutet nur einzelne Bezirke). In Bezug auf Kabul hat die CALL, in Übereinstimmung mit CGRS, Update vom 17. August 2010, die Sicherheitslage in der Stadt zwischen November 2009 und August 2010 in Anbetracht des Rückgangs der Gewalt als ruhig beschrieben, CALL 8. November 2010, Nr. 50899.

⁴⁸ Das SMB hat nach einer Recherche in Afghanistan im Jahr 2009 befunden, dass der Grad der willkürlichen Gewalt in zehn Provinzen Afghanistans hoch genug war: Farah, Ghazni, Kandahar, Khost, Kunar, Helmand, Uruzgan, Paktya, Paktika und Zabul; Interview mit dem SMB am 29. November 2010.

⁴⁹ Siehe CALL 30. November 2010, Nr. 52161, und CALL 22. November 2010, Nr. 51401.

⁵⁰ OFPRA informierte UNHCR, dass es gerade seine Position überprüft und eine neue Richtlinie für Entscheidungsträger erarbeitet: Interview mit OFPRA am 2. März 2011.

⁵¹ Siehe z. B. CNDA, Entscheidung Nr. 090 24256, 2. Dezember 2010; UNHCR wurde von OFPRA informiert, dass die meisten Asylsuchenden aus dem Irak Christen sind und gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und ständiger Rechtsprechung als Flüchtlinge anerkannt werden; daher ist keine Thematisierung von Artikel L. 712-1 c) Cesda notwendig; siehe Conseil d'Etat, Melle KONA, 15. Mai 2009, Entscheidung Nr. 292564.

⁵² CNDA, Entscheidung Nr. 10012894, 23. Dezember 2010.

⁵³ CNDA, Entscheidung Nr. 08008198, 23. Dezember 2010.

⁵⁴ CNDA, Entscheidung Nr. 10018212, 23. Dezember 2010.

⁵⁵ UNHCR, Note on the Continued Applicability of the April 2009 UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers, 28. Juli 2010 (ecoi.net, ID 143661).

⁵⁶ Interview mit CGRS am 4. März 2011.

⁵⁷ Das BAMF schließt zwar die Existenz eines internen bewaffneten Konflikts in Bagdad, Ninewa (Kernregion: Mosul), Diyala und Tameem nicht aus, schätzt allerdings den Grad der willkürlichen Gewalt nicht so hoch ein, dass jeder Zivilist allein aufgrund seiner Anwesenheit der Bedrohung ausgesetzt wäre, ernsthaften Schaden zu erleiden: Interview mit BAMF am 1. Dezember 2010.

⁵⁸ Aliens Circular C24/11.6.5. (11/10/2009, WBV 2009/26).

⁵⁹ Das SMB befindet nicht, dass es in irgendeinem Teil des Irak einen internen bewaffneten Konflikt gibt: Interview mit SMB am 29. November 2010. Das SMB ist der Ansicht, dass im Irak weder ein internationaler, noch ein interner Konflikt herrscht, aber stuft die Situation in Bagdad, Diyala, Ninewa und Tameem als „ernsthaften Konflikt“ ein.

⁶⁰ Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. E; Operational Guidance Notes Iraq, v6 1. Oktober 2010, 3.6.24.

dem Gebiet eine tatsächliche Gefahr für die Zivilbevölkerung bestand, ernsthaften Schaden zu erleiden. Diese Einschätzung wird von der Rechtsprechung in Schweden⁶¹, im Vereinigten Königreich⁶² und der des Staatsrates der Niederlande⁶³ unterstützt. Soweit dem UNHCR bekannt, gibt es keine aktuellen Urteile in Deutschland, welche den Grad an willkürlicher Gewalt im Irak oder Regionen als so hoch einstufen, dass ohne persönliche Risikofaktoren § 60 (7) Satz 2 AufenthG zu bejahen sei.

In Frankreich ist die Zahl der irakischen Asylbewerber relativ niedrig und bisher wurde subsidiärer Schutz kaum gewährt.⁶⁴ Eine kürzliche Entscheidung des CNDA in Frankreich stufte die Situation in Mosul im besonderen und im Irak generell nicht als bewaffneten Konflikt im Sinne von Artikel L. 712-1 c) Ceseda ein, so dass Art. 15 (c) nicht anwendbar war.⁶⁵

Somalia

UNHCR nimmt die folgende Position ein:

Die verbreitete Missachtung der Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts durch alle Konfliktparteien und das berichtete Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen machen deutlich, dass jede Person, die

*nach Süd- und Zentralsomalia zurückkehren würde, allein aufgrund ihrer Anwesenheit in diesem Gebiet der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt wäre, ernsthaften Schaden zu erleiden.*⁶⁶

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts stimmten alle untersuchten Mitgliedstaaten darin überein, dass der Grad willkürlicher Gewalt in Mogadischu so hoch ist, dass eine Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in Mogadischu der Bedrohung ihres Lebens oder ihrer Unversehrtheit ausgesetzt wäre.⁶⁷

Die Bewertung der Gerichte des Vereinigten Königreiches weicht insofern davon ab, als dass die Rechtsprechung besagt:

*Der bewaffnete Konflikt in Mogadischu weist aktuell einen so hohen Schweregrad auf, dass ein Großteil der Bevölkerung von der anhaltenden willkürlichen Gewalt bedroht ist. Nach der aktuellen Beweislage ist Mogadischu kein sicherer Wohnort mehr für die große Mehrzahl der Rückkehrer, deren Heimat Mogadischu ist.*⁶⁸

Mogadischu wird als unsicher für die meisten Zivilpersonen angesehen, mit Ausnahme derer, die enge Verbindungen zu mächtigen Akteuren in der Stadt haben, beispielsweise bekannte Geschäftsmänner, hochrangige Persönlichkeiten des Aufstandes oder mächtige kriminelle Banden.

In einem aktuelleren Fall konstatierte der Court of Appeal: „Die Grundsatzentscheidung für Mogadischu ist aktuell so, dass die meisten potentiellen Rückkehrer zu subsidiärem Schutz berechtigt sind.“⁶⁹

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nimmt diese Ansicht in einem kürzlich ergangenen, noch nicht rechtskräftigen Urteil zu männlichen Somaliern aus Mogadischu auf. Der Gerichtshof kommt zu dem Schluss, dass der Grad allgemeiner Gewalt in Mogadischu so hoch ist, dass jeder Rückkehrer allein aufgrund seiner Anwesenheit in dem Gebiet der tatsächlichen Gefahr einer

⁶¹ Berufungsgericht für Migration, UM 6696-07 vom 18. Oktober 2007. In diesem Fall befand das Berufungsgericht für Migration, dass in Bagdad kein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrsche, sondern dass es einen „ernsthaften Konflikt“ im Sinne der Bedeutung des nationalen Status „anderweitig schutzbedürftig“ gemäß Kapitel 4, Paragraph 2a des Ausländergesetzes gäbe.

⁶² HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 278 (ii). Allerdings schloss das Upper Tribunal nicht aus, dass in einigen Regionen „die Zahlen auf inakzeptable Werte ansteigen“, sowohl auf einer quantitativen, als auch auf einer qualitativen Skala könnte Art. 15 (c) angewendet werden. Es räumt ein, dass in Ninewa und Mosul „die Bevölkerung besonders betroffen ist“.

⁶³ Die Regierung bezieht sich auf das Urteil des Staatsrates vom 10. Juni 2010, 201000765/1 und vom 8. März 2010, 200909295/1/V2. Sowohl die Regierung als auch der Staatsrat gehen bei Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie davon aus, dass er sich auf eine außergewöhnliche Situation der Gewalt bezieht, welche den Schutz durch Art. 3 EMRK ermöglicht, wie vom EGMR interpretiert, also in extremen Gewalt-situationen; die Regierung bezieht sich auf die aktuellste Rechtsprechung des EGMR zum Irak, F. H. gegen Schweden, 20. Januar 2009.

⁶⁴ Von 336 Entscheidungen der OFPRA über neue irakische Anträge 2010 bezogen sich 167 auf umgesiedelte Flüchtlinge, denen bei Ankunft der Flüchtlingsstatus zugesprochen wird. UNHCR wurde von OFPRA informiert, dass die meisten Antragsteller aus dem Irak Christen und als Flüchtlinge anerkannt werden. Daher ist keine Untersuchung von Artikel L. 712-1 c) Ceseda notwendig; siehe Conseil d'Etat, Melle KONA, 15. Mai 2009, Entscheidung Nr. 292564.

⁶⁵ CNDA, Entscheidung 613430/07016562, 11. März 2010: „[...] Besonders in der Region Mosul und dem Protektorat Ninewa ist die generelle Unsicherheit charakterisiert durch Angriffe auf Minderheiten, besonders auf die christliche Minderheit, diese Situation interner Unruhen und Spannungen kann nicht als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt bezeichnet werden; besonders die Attacken der extremistischen Sunni und der radikalen kurdischen Rebellen zeigen nicht den Grad an Organisation oder die Absichten auf, die die Definition [für einen bewaffneten Konflikt] erfordert“.

⁶⁶ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Somalia, 5. Mai 2010 (ecoi.net, ID 138283).

⁶⁷ Belgien: Interview mit CGRS am 4. März 2011. Frankreich: Interview mit OFPRA am 2. März 2011 und CNDA, Entscheidung Nr. 639474, 9. Juni 2009 und CNDA, Entscheidung Nr. 10013192, 1. März 2011. Deutschland: Interview mit dem BAMF am 1. Dezember 2010. Niederlande: Verordnung des Ministers für Einwanderung und Asyl am 9. Dezember 2010, Nr. WBV 2010/19, Korrektur des „2000 Zirkular“ über Ausländer. Am 30. März 2011 hat der Minister für Einwanderung und Asyl eine Entscheidung im Staatscourant Nr. 6054 vom 6. April 2011 veröffentlicht, die besagt, dass für Mogadischu Art. 15 (c) anwendbar ist, obwohl eine interne Schutzalternative möglich wäre. Schweden: Interview mit SMB am 29. November 2010 und Berufungsgericht für Migration, UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

⁶⁸ AM & AM (bewaffneter Konflikt: Risikokategorien) Somalia CG [2008] UKAIT 0009, Abs. 6 (i).

⁶⁹ HH u. a. (Somalia) V SSHD [2010] EWCA CIV 426, Abs. 34.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

Verletzung von Art. 3 EMRK ausgesetzt ist, es sei denn, es könnte gezeigt werden, dass er ausreichend gut mit mächtigen Akteuren vernetzt ist, die ihm innerhalb der Stadt Schutz bieten können. Der Gerichtshof fand allerdings, dass eine Mitgliedschaft in einem der großen Clans allein nicht ausreichen würde. Außerdem ist es wichtig zu erwähnen, dass der Gerichtshof anerkennt, dass Antragsteller nur selten einen Anspruch auf derartigen Schutz haben werden.⁷⁰

Die Bewertungen der allgemeinen Lage in Süd- und Zentralsomalia divergieren zwischen den Mitgliedstaaten. Die Regierungen Schwedens und Belgiens schätzen wie UNHCR den Grad der Gewalt in Süd- und Zentralsomalia als so hoch ein, dass Zivilpersonen allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem Gebiet der tatsächlichen Bedrohung ausgesetzt sind, ernsthaften Schaden zu erleiden.⁷¹

Das schwedische Berufungsgericht für Migration geht davon aus, dass es einen internen bewaffneten Konflikt in Mogadischu⁷² und generell in Süd- und Zentralsomalia gibt, nicht aber in Puntland und Somaliland im Norden.⁷³ Wie bereits erwähnt, ist in Schweden die Bewertung, ob der Grad willkürlicher Gewalt so hoch ist, dass Zivilpersonen allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem Gebiet der tatsächlichen Bedrohung ausgesetzt sind, ernsthaften Schaden zu erleiden, Teil der Bewertung, ob ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt besteht.⁷⁴

Die Asylbehörden in Frankreich,⁷⁵ Deutschland,⁷⁶ den Niederlanden⁷⁷ und dem Vereinigten Königreich⁷⁸ schätzen den Grad der willkürlichen Gewalt in Süd- und Zentralsomalia nicht so hoch ein, dass Zivilpersonen allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem Gebiet die tatsächliche Bedrohung eingehen, ernsthaften Schaden zu erleiden.

Die französische Asylbehörde, OFPRA, teilte mit, dass der Grad der willkürlichen Gewalt „in den meisten Teilen

Süd- und Zentralsomalias außergewöhnlich hoch“ sei und dass ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrsche. Antragsteller müssten dennoch persönliche Faktoren oder Umstände vorlegen, um Artikel L. 712-1 c) Ceseda geltend zu machen (Art. 15(c) QRL).⁷⁹ Das legt die Annahme nahe, dass OFPRA individuelle Faktoren und Umstände verlangt, die die Bedrohung, ernsthaften Schaden zu erleiden, erhöhen.

Das Bezirksgericht Assen forderte von der niederländischen Regierung eine Erklärung an, warum die Situation in Süd- und Zentralsomalia nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 15(c) fällt.⁸⁰ Ungeachtet dessen, dass der Staatsrat am 10. September 2010 entschieden hatte, dass die Situation in Kismayo nicht unter den Anwendungsbereich von Art. 15(c) fällt,⁸¹ entschied das Bezirksgericht Amsterdam am 12. Oktober 2010 im gegenteiligen Sinne.⁸² Der Staatsrat hat allerdings am 27. Dezember 2010 der Klage der Regierung stattgegeben.⁸³

4.1.4. Indikatoren für die Bewertung des Grades der Gewalt

Im Rahmen der Untersuchungen zu dieser Studie sind die Informationen über die Herkunftsländer, die den sechs betrachteten Mitgliedstaaten zur Verfügung standen, nicht eingehend geprüft worden. Daher kann keine Aussage darüber getroffen werden, in welchem Maße die Divergenzen in den oben genannten Risikobewertungen auf unterschiedliche Informationen über die Herkunftsländer zurückzuführen sind.⁸⁴ Nach Einschätzung einiger der Befragten beruhen die Unterschiede eher auf einem Mangel eines gemeinsamen Verständnisses für den Grad und die Art der willkürlichen Gewalt, die notwendig sind, um eine „tatsächliche Gefahr“ zu begründen. Die Unterschiede gingen demnach eher auf unterschiedliche aus den Herkunftslandinformationen gezogenen politischen Schlussfolgerungen zurück als auf tatsächliche Unterschiede in den zur Verfügung stehenden Informationen.

UNHCR hat beobachtet, dass die Methoden zur Bewertung der Informationen, insbesondere die Indikatoren zur Bewertung des Grades und der Art der willkürlichen

⁷⁰ EGMR, Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich, 28. Juni 2011, Rn 249.

⁷¹ Interview mit CGRS am 4. März 2011.

⁷² Berufungsgericht für Migration, UM 334-09 und UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

⁷³ Berufungsgericht für Migration, UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

⁷⁴ Berufungsgericht für Migration, UM 334-09, UM 8628-08, UM 133-09 vom 6. Oktober 2009; und UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

⁷⁵ OFPRA bestätigte seine Position gegenüber UNHCR am 9. Juni 2011.

⁷⁶ Interview mit BAMF am 1. Dezember 2010.

⁷⁷ § 4 der Verordnung des Ministers für Einwanderung und Asyl am 9. Dezember 2010, Nr. WBV 2010/19, Korrektur des 2000 Zirkular. Obwohl der Lagebericht des Außenministeriums vom 20. September 2010 besagt, dass die allgemeine Sicherheitslage in ganz Somalia extrem schlecht sei und dass willkürliche Gewalt besonders in Regionen in Zentral- und Südsomalia sehr häufig vorkomme, wird der Grad der willkürlichen Gewalt nicht so hoch eingeschätzt wie in Mogadischu und festgestellt, dass außerhalb Mogadischus „die Situation nicht so ernsthaft ist, dass man von einer außergewöhnlichen Situation sprechen kann“.

⁷⁸ Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. E.

⁷⁹ Interview mit OFPRA vom 2. März 2011 und bestätigt durch OFPRA am 9. Juni 2011.

⁸⁰ Gericht Assen, 27. Juli 2010, Awb 10/13429. Im Berufungsverfahren hat der Staatsrat das Thema nicht behandelt, da der Asylsuchende aus Mogadischu stammte und die Berufung der Regierung als unbegründet eingestuft wurde: Staatsrat, 13. Dezember 2010, 201007596/1/V2.

⁸¹ Staatsrat, 10. September 2010, 201004673/1/V2.

⁸² Gericht Amsterdam, 12. Oktober 2010, Awb 10/26699.

⁸³ Staatsrat, 27. Dezember 2010, 201010066/1/V2. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie wurde ein Antrag beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht.

⁸⁴ Einige der interviewten Asylbehörden betonten den Mangel an aktuellen, objektiven und verlässlichen Informationen besonders zur Situation in Somalia.

Gewalt und der darauf beruhenden Gefahr für Zivilpersonen, ebenfalls einen Grund für die Diskrepanzen in der Bewertung darstellen können.

Einige Entscheider wiesen darauf hin, dass es innerhalb ihrer Asylbehörden noch immer große Unterschiede in den Bewertungsmethoden gibt. Es ist daher nicht überraschend, dass auch zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede deutlich werden. Mängel in der Bewertungsmethode können allerdings zu einer Fehlbewertung des Risikos führen.

Bei der Vorgehensweise der meisten betrachteten Mitgliedstaaten werden die Indikatoren, die Mitgliedstaaten zur Begutachtung des Grades der willkürlichen Gewalt nutzen, nicht explizit in den öffentlichen Positionspapieren erwähnt. Die meisten Asylbehörden gaben an, dass es keine Auflistung spezifischer Indikatoren oder Kriterien für die Bewertung gäbe.

UNHCR hat auch mehrere Entscheidungen der Berufungsinstanzen untersucht, um Einblick in die Bewertungsmethoden zu bekommen. In manchen Mitgliedstaaten haben sich die Gerichte explizit zu den Methoden der Bewertung geäußert (siehe beispielsweise unten: Rechtsprechung in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich). Gerichte anderer Mitgliedstaaten fassen sich dagegen eher kurz in Bezug auf die Informationen über die Herkunftsländer. UNHCR hat beobachtet, dass Hinweise auf Indikatoren oft implizit und kurz gehalten werden und sehr generell gefasst sind, so dass es schwierig ist, anhand der jeweiligen Entscheidung verlässliche Rückschlüsse zu ziehen.⁸⁵

Obgleich die Ansätze zur Begutachtung des Grades willkürlicher Gewalt und der Bedrohung, ernsthaften Schaden zu erleiden, weder innerhalb der Mitgliedstaaten noch zwischen ihnen einheitlich sind, ergaben die Interviews von UNHCR einen Konsens, dass die Bewertung anhand von quantitativen und qualitativen Elementen geschehen soll, einschließlich der folgenden:

- Die Sicherheitslage, einschließlich der Art und Struktur der willkürlichen Gewalt, Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts;
- Zahlen zu Todesfällen und sicherheitsrelevanten Ereignissen;
- Vertreibung der Bevölkerung;

- vorhersehbare sozioökonomische, politische und sicherheitsbedingte Entwicklungen (einschließlich Faktoren, die die Handlungsfähigkeiten der Kombattanten beeinflussen);
- die Fähigkeit von möglichen Schutzakteuren, tatsächlich Schutz zu bieten, und Indikatoren für Versagen des Staates;
- die humanitäre Situation.⁸⁶

In Deutschland wurde der Grad der Gewalt und die daraus folgende Bedrohung für die Zivilbevölkerung, ernsthaften Schaden zu erleiden, in der Rechtsprechung der Ober- und Untergerichte häufig auf eine einfache arithmetische Gleichung reduziert:

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hatte entschieden, dass die Bewertung eine quantitative Bestimmung der Gesamtzahl der Einwohner bestimmter Gegenden und der Anzahl der Gewalttaten gegen das Leben oder die Unversehrtheit von Zivilpersonen durch die Konfliktparteien beinhalten muss, sowie eine wertende Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Anzahl der Opfer und der Schwere der Zwischenfälle (Todesfälle und Verletzungen).⁸⁷ Weder der anzuwendende Zeitrahmen noch der geographische Umfang wurden vom Bundesverwaltungsgericht festgelegt.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wurde von Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten so interpretiert, dass als Ausgangsbasis eine Berechnung der Anzahl der zivilen Opfer in einer bestimmten Gegend im Verhältnis zu der Bevölkerungszahl in dieser Gegend dienen soll. Diese Berechnung scheint nicht immer auch die Anzahl der verletzten Zivilpersonen einzuschließen, sondern ist teilweise auf getötete Zivilisten beschränkt. Zudem kann aus der Untersuchung gefolgert werden, dass von einer niedrigen Opferquote (gemessen als Prozentwert: Anzahl der zivilen Todesfälle in einer bestimmten Gegend geteilt durch die Bevölkerung in einer dieser Gegend) darauf geschlossen wird, dass der

⁸⁵ In Frankreich beispielsweise könnte sich die Entscheidung der CNDA auf eine große Anzahl ziviler Opfer, Vertreibung und gewalttätige Angriffe beziehen, ohne dies mit spezifischen Quellen oder Zahlen zu belegen. Siehe beispielsweise CNDA, Entscheidung Nr. 639474 (08019905), (Somalia) 9. Juni 2009, CNDA, Entscheidung Nr. 09016633, 1. September 2010 (Darfur). Jüngere Urteile des schwedischen Berufungsgerichts für Migration haben eine Zusammenfassung der Situation im Land dargelegt und sich auf einige Zahlen über zivile Opfer, Beweise für Vertreibungen, und die Menschenrechte und Sicherheitslage bezogen: beispielsweise UM 334-09 und UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

⁸⁶ Im Fall Sufi und Elmi, 28. Juni 2011, Rn.241, hat der EGMR den Grad der Gewalt in Somalia bewertet, indem er die Indikatoren des britischen AIT aus dessen Grundsatzentscheidung zu Somalia übernommen hat (AM & AM (bewaffneter Konflikt: Risikokategorien) Somalia CG [2008] UKAIT 03444). Der EGMR stellte darauf ab, „... erstens, ob die Konfliktparteien entweder Methoden oder Taktiken der Kriegsführung anwenden, die die Gefahr ziviler Opfer erhöhen oder direkt auf Zivilpersonen zielen; zweitens, ob die Anwendung solcher Methoden und/oder Taktiken bei den Kriegsparteien weit verbreitet ist; drittens, ob die Kämpfe lokal oder weiträumig stattfinden; und zuletzt, die Zahl der zivilen Opfer, Verletzten und Vertriebenen aufgrund des Konflikts“. Der Gerichtshof erläuterte, dass diese Kriterien keine vollständige Auflistung darstellen, die in allen zukünftigen Fällen angewendet werden kann. Der Gerichtshof zog ebenfalls die Beweise zur humanitären Situation in Betracht, als er entschied, ob eine Wiederverwendung dieser Konditionen Art.3 EMRK verletzen würde.

⁸⁷ BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs.33.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

Grad willkürlicher Gewalt nicht hoch genug ist, um als solcher eine tatsächliche Gefahr für die Zivilbevölkerung darzustellen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden. Andere qualitative Faktoren oder quantitative Indikatoren werden offenbar nicht in Betracht gezogen.

Nach Angaben des deutschen Bundesministeriums des Inneren sollte allerdings die Bewertung ganzheitlich und sowohl quantitativ als auch qualitativ erfolgen, wobei vorab definierte Indikatoren allerdings nicht als zweckmäßig erachtet wurden.⁸⁸ Die Rechtsprechung lässt ein entsprechendes Vorgehen mitunter nicht erkennen.

Dies wird in dem folgenden Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 25. März 2010, welches sich auf den Irak bezog, deutlich:

Ein so hoher Gefahrengrad, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt wäre, lässt sich jedoch für die Provinz Tamim, aus welcher der Kläger nach seinen Angaben stammt, nicht feststellen. [...] In der Provinz Tamim mit der Provinzhauptstadt Kirkuk, in der insgesamt zwischen 900.000 und 1.130.000 Menschen leben (davon ca. 750.000 in der Hauptstadt Kirkuk), habe es im Jahr 2009 99 Anschläge mit insgesamt 288 Toten gegeben. Dies seien bei 900.000 Einwohnern 31,9 Tote je 100.000 Einwohner bzw. bei Annahme einer Einwohnerzahl von 1.130.000 25,5 Tote je 100.000 Einwohner. [...] Nach diesen Erkenntnissen kann selbst bei Annahme eines innerstaatlichen oder internationalen Konflikts in der Provinz Tamim nicht davon ausgegangen werden, dass der diesen Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht hat, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dieser Region einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt ist.⁸⁹

Dieser Ansatz wird ebenfalls in der Rechtsprechung anderer Verwaltungsgerichte deutlich. Beispielsweise am Urteil des Verwaltungsgerichtes Regensburg vom 28. April 2010, welches sich auf den Irak bezog:⁹⁰

Die Klägerin kommt aus dem Sheikan-Gebiet. [...] Zwar kann aufgrund der vorliegenden Informationen für dieses Gebiet keine Angabe dazu gemacht werden, in welchem Verhältnis die Größenordnung der Anschläge und die Anzahl der Opfer zur Einwohnerzahl stehen [...]. Es können jedoch Aussagen getroffen werden über die Provinz Ninive, innerhalb derer das

Sheikan-Gebiet weitgehend liegt. [...] Danach beträgt die statistische Wahrscheinlichkeit, in Ninive oder Mosul Opfer eines tödlichen Anschlags zu werden, ca. 0,03 % im Jahr 2009. Dem daraus vom Senat gezogenen Schluss, dass Iraker bei einer Rückkehr nach Mosul nach derzeitiger Sicherheitslage im allgemeinen keiner erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG ausgesetzt sind, schließt sich das Gericht an.

Eine ähnliche mathematische Herangehensweise wurde anfänglich von der belgischen Asylbehörde verwendet,⁹¹ die jedoch vom belgischen Staatsrat 2007 abgelehnt wurde.⁹² In dem Urteil vom 9. September 2010 hat der niederländische Staatsrat zudem entschieden, dass der Justizminister, indem er sich nur auf die Anzahl der zivilen Todesfälle berufen hat, keine ausreichenden Gründe für den Entschluss vorgewiesen hat, dass die Gewalt nicht so schwerwiegend sei, dass Art. 15 (c) angewendet werden darf.⁹³ Gleichermäßen hat das Upper Tribunal im Vereinigten Königreich, das selbst eine mathematische Berechnung durchgeführt hatte,⁹⁴ beschlossen:

Wir schließen nicht aus, dass Art. 15 (c) möglicherweise angewendet werden kann, wenn die Zahlen in einigen Regionen inakzeptable Ausmaße annehmen (im Verhältnis zu der Bevölkerung der Gegend), zumindest bezüglich der Bedrohung in der Heimatgegend; dennoch betonen wir, dass jede Bewertung sowohl quantitativ, als auch qualitativ sein muss und verschiedene Faktoren einschließen sollte, nicht nur die Anzahl der Angriffe und Todesfälle;⁹⁵

und:

⁸⁸ Interview vom 30. November 2010.

⁸⁹ VGH Baden-Württemberg, 25. März 2010, A2 S 364/09 (asyl.net, M16872). Siehe auch BayVGH, 21. Januar 2010, 13a B 08.30304 (asyl.net, M16842), Abs. 27.

⁹⁰ VG Regensburg, 28. April 2010, RO 8 K 09.30272 (asyl.net, M17901).

⁹¹ Ursprünglich hat CGRS das Risiko, Schaden zu erleiden, anhand einer mathematischen Rechnung abgeschätzt. Zum Beispiel ist CGRS zu dem Schluss gekommen, dass subsidiärer Schutz nach Art. 48 (4) (2) (c) Ausländergesetz nicht auf eine afghanische Familie aus der Provinz Nangarhar angewendet werden konnte, da die „ungefähre Flächenausdehnung von 7700 Quadratkilometern und die ungefähre Bevölkerung von 1,3 Millionen der Provinz Nangarhar ‚nur‘ 106 zivile Todesfälle im Zeitraum Januar bis Mai 2007 verzeichnete“. (CGRS Entscheidung, 12. Juli 2007).

⁹² Staatsrat, 10. August 2007, Nr. 167.754.

⁹³ Staatsrat, 9. September 2010, 201005094/1/V2.

⁹⁴ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 275 mit Bezug auf Irak: „Als Vergleichspunkt hat es den Anschein, als ob die ungefähre Anzahl täglicher Angriffe in jeder Provinz knapp über 2 ist (wenn man die Anzahl der täglichen Angriffe in jeder Provinz addiert, erhält man 28; wenn man die Zahl der Provinzen/Regierungsbezirke (18) durch die Bevölkerung des Irak teilt (etwa 30.077.000) erhält man schließlich 2,14).“

⁹⁵ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 278 (ii).

*Unsere allgemeine Bewertung der Bedrohung laut Art. 15(c) muss ganzheitlich erfolgen und eine Vielzahl von Variablen einbeziehen.*⁹⁶

Das Upper Tribunal betonte, dass derartige Fakten nicht auf die Anzahl der Todesfälle begrenzt werden könnten und Zahlen in jedem Fall nur einen Teil der gesamten Faktenlage darstellten, die für die Bewertung der Gefahr nach Art. 15(c) benötigt würde.⁹⁷

Auch wenn quantitative Daten einen relevanten Indikator darstellen, ist das Vorgehen der deutschen Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte in einigen der oben genannten Fälle unter verschiedenen Gesichtspunkten fragwürdig.

Erstens: Einige Bewertungen scheinen zivile Opfer willkürlicher Gewalt mit der Zahl der zivilen Todesfälle durch willkürliche Gewalt gleichzusetzen. Das scheint nicht korrekt zu sein, da Art. 15(c) der Qualifikationsrichtlinie sich nicht nur auf die Bedrohung des Lebens, sondern auch der Unversehrtheit bezieht.⁹⁸ In Deutschland bezieht sich § 60(7) S.2 AufenthG auf Personen, die „einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben“ ausgesetzt sind. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass dies Todesfälle und körperliche Verletzungen durch willkürliche Gewalt einschließt⁹⁹ und eine quantitative Einschätzung der Anzahl der willkürlichen Gewalttaten, die die Konfliktparteien gegen Leben und Leib der Zivilpersonen in der jeweiligen Region begehen, notwendig ist¹⁰⁰.

Gerichte in anderen untersuchten Mitgliedstaaten verfolgen einen umfassenderen Ansatz. In den Niederlanden zum Beispiel hat das Bezirksgericht Arnhem am 23. April 2010 in einem Urteil entschieden, dass die bei der Prüfung von Art. 15(c) heranzuziehenden Fakten nicht auf die Anzahl der verletzten oder getöteten Opfer beschränkt werden. Art. 15(c) beziehe sich auf die Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit, daher hätte der Justizminister auch Bedrohungen der Unversehrtheit der Zivilbevölkerung einbeziehen müssen, beispielsweise durch Vergewaltigung, willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen.¹⁰¹ Das hat Auswirkungen darauf, welche Fakten der Feststellung der Schwere und Art der willkürlichen Gewalt zu Grunde gelegt werden.

Das Upper Tribunal im Vereinigten Königreich hat in ähnlicher Art entschieden, dass es falsch wäre, zivile Opfer willkürlicher Gewalt auf die Todesopfer zu beschrän-

ken. Art. 15(c) beziehe sich nicht nur auf die Bedrohung des Lebens, sondern ebenfalls auf erhebliche körperliche Verletzungen, ernsthafte seelische Traumata und ernsthafte leibliche Gefahren. Dies sei von Bedeutung für die relevanten Fakten die der Feststellung, ob Art. 15(c) angewendet werden kann, zugrunde gelegt werden. Die fraglichen Fakten könnten nicht auf die Anzahl der Opfer an Toten und Verwundeten reduziert werden.¹⁰²

Zweitens: Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass die Risikobewertung eine quantitative Einschätzung der Anzahl willkürlicher Gewalttaten der Konfliktparteien auf Leben und Unversehrtheit der Zivilbevölkerung in der bestimmten Region einschließen soll. Ein solcher Ansatz scheint Angriffe auf Personen, die keine Zivilisten sind, auszuschließen. UNHCR hat auch in anderen Mitgliedstaaten Gerichtsurteile untersucht, die ebenfalls Gewalt gegenüber Personen, die keine Zivilisten sind, vernachlässigen. Eine Entscheidung des belgischen Berufungsgerichts CALL besagt zum Beispiel:

*Die aufständischen Aktivitäten beschränken sich aktuell auf Schusswechsel und Überfälle aus dem Hinterhalt, Angriffe auf Regierungsbeamte und Brandstiftung in öffentlichen Gebäuden und Wohnhäusern von Regierungsbeamten. Wenn es zivile Opfer und/oder Verletzungen gibt, dann wird dies oft durch versehentliche bewaffnete Zusammenstöße zwischen Rebellen und Polizeieinheiten verursacht. Folglich ist die Situation nicht so einzustufen, dass sie eine ‚tatsächliche‘ Gefahr für Zivilpersonen darstellt, aufgrund willkürlicher Gewalt in Situationen des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts einen ernsthaften Schaden im Sinne von Artikel 48/4, § 2 c Ausländergesetz zu erleiden.*¹⁰³

Während das Upper Tribunal des Vereinigten Königreichs anerkannte, dass Art.15(c) sich auf den Schutz der Zivilbevölkerung bezieht, stellte es fest, dass es falsch wäre, die Zahlen der Opfer, die keine Zivilisten sind, aus der Kalkulation auszuschließen, beispielsweise Polizei, Militär oder Milizen. Ferner sei es nicht korrekt, gezielte Gewalttaten bei der Begutachtung der Situation für Zivilpersonen zu vernachlässigen. Das Upper Tribunal entschied, dass bei Art. 15(c) üblicherweise ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich sei, um die Schwere und das Ausmaß der willkürlichen Gewalt zu ermitteln, solange ein ausreichender kausaler Zusammenhang bestehe.¹⁰⁴

⁹⁶ Ibid., Rn. 253.

⁹⁷ Ibid., Rn. 76 und 258.

⁹⁸ Siehe Abschnitt 4.4.2 unten für weitere Informationen über die Interpretation dieser Begrifflichkeiten durch die Mitgliedstaaten.

⁹⁹ BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (vom 26. Oktober 2009) besagt, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen nicht unter § 60(7) S.2 (Art. 15(c)) fallen.

¹⁰⁰ BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 33.

¹⁰¹ Gericht Arnhem, 23. April 2010, Awb 10/5495.

¹⁰² HM u. a. (Art. 15(c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC), 22. September 2010, Rn. 76. Das Upper Tribunal erklärte weiterhin (Rn. 241): „Basierend auf den Zahlen, die wir bereits analysiert haben, entsteht der Anschein, dass das Verhältnis der ‚Verwundeten‘ im Vergleich zu den ‚Getöteten‘ zwischen 2 und 5 mal höher sein kann.“

¹⁰³ CALL, 22. November 2010, Nr. 51410.

¹⁰⁴ HM u. a. (Art. 15(c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 239.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

Es führte außerdem aus, dass „der Versuch, zwischen einer tatsächlichen Bedrohung durch gezielte und durch zufällige Tötung von Zivilpersonen innerhalb eines bewaffneten Konfliktes zu unterscheiden, [...] im Kontext von Art. 15 (c) wenig hilfreich ist und auch nicht die Zielsetzung der Qualifikationsrichtlinie widerspiegelt“.¹⁰⁵ Das Upper Tribunal akzeptierte zwar, dass wichtige Unterschiede zwischen gezielten und ungezielten Angriffen bestehen, merkte aber an, es sei aus bewaffneten Konflikten im Irak und anderswo auf der Welt wohlbekannt, dass Zivilpersonen ungeachtet des jeweiligen Urhebers von jeglicher Art von Gewalt betroffen sein können. Außerdem könnten nach Ausführungen des Upper Tribunals gezielte Attacken mit hohen Kollateralschäden einhergehen, die nicht nur bei bestimmten Gruppen Tod und Verletzungen verursache, sondern eben auch bei der allgemeinen Zivilbevölkerung. Tatsächlich sei das sogar mitunter eine absichtliche Taktik der Konfliktparteien.¹⁰⁶ Das Upper Tribunal wies darauf hin, dass aufständische Gruppen ihre Taktiken ändern können oder gegen die allgemeine Zivilbevölkerung vorgehen können. Es wählte deshalb einen umfassenden Ansatz und berücksichtigte dabei Beweise für verschiedene Arten von Gewalt im Irak.

Drittens: Sowohl der geographische als auch der zeitliche Rahmen, für den die Anzahl der Opfer und sicherheitsrelevanten Ereignisse ermittelt werden, können die Bewertung beeinflussen. In einer Entscheidung des niederländischen Staatsrates vom 26. Januar 2010¹⁰⁷ wurde festgestellt, dass die Asylbehörde die Einschätzung nicht ausreichend begründet hatte, dass die Schwere und Art der willkürlichen Gewalt in Mogadischu nicht so hoch war, dass der Antragsteller allein aufgrund seiner Anwesenheit einer tatsächlichen Gefahr ausgesetzt gewesen wäre. Der niederländische Justizminister hatte nicht akzeptiert, dass eine solche Einschätzung auf das Gebiet einer Stadt beschränkt sein soll und schlug stattdessen vor, das zu bewertende Gebiet auf Süd- und Zentralsomalia auszuweiten.¹⁰⁸ In einem weiteren Urteil vom 9. September 2010 entschied der Staatsrat, dass der Justizminister die Anwendbarkeit von Art. 15 (c) anhand der in Mogadischu herrschenden willkürlichen Gewalt hätte ermes-sen sollen, und nicht anhand der willkürlichen Gewalt im gesamten Gebiet Süd- und Zentralsomalias. Zudem kritisierte der Staatsrat, dass der Justizminister die Entscheidung, Art. 15 (c) bei der Schwere der herrschenden Gewalt nicht anzuwenden, nicht hinreichend begründet hatte, da er lediglich die Anzahl der zivilen Opfer angeführt hatte.¹⁰⁹

Viertens: Statistiken über Opfer und sicherheitsrelevante Vorfälle beruhen auf Daten von Krankenhäusern und Leichenhäusern, den Medien, Nichtregierungsorganisationen, zwischenstaatlichen Organisationen und Regierungsorganisationen. In Situationen, in denen willkürliche Gewalt herrscht, werden Leichen allerdings möglicherweise nicht in Leichenhäuser gebracht, sondern dort liegen gelassen, wo sie gestorben sind, oder in notdürftigen Gräbern beerdigt. Verletzte können möglicherweise nicht ins Krankenhaus gebracht werden, um dort behandelt zu werden. Außerdem melden Zeugen von Gewalt einen Vorfall nicht immer den Behörden. Schließlich sind Medien, Nichtregierungsorganisationen, zwischenstaatliche Organisationen und Regierungsorganisationen in Situationen, in denen willkürliche Gewalt herrscht, möglicherweise nicht oder nur sehr begrenzt anwesend. Es ist paradox, in Anbetracht der Betonung quantitativer Daten in der Bewertung der Mitgliedstaaten, dass Mogadischu die einzige Region auf der Welt ist, bei der sich alle sechs betrachteten Mitgliedstaaten hinsichtlich des die Voraussetzungen von Art. 15 (c) allgemein erfüllenden Gewaltgrades einig sind, obwohl für diese Stadt verlässliche quantitative Daten kaum existieren, zum Teil aufgrund der fast vollkommenen Abwesenheit von unabhängigen Medien und der Zivilgesellschaft.

Mit Bezug auf den Irak hat das Upper Tribunal des Vereinigten Königreichs die erhebliche Dunkelziffer der Opfer von Gewalt betont und eingeräumt, dass die von verschiedenen Quellen gemeldete Zahl der Todesfälle niedriger ist als die reale Zahl.¹¹⁰

Darüber hinaus unterscheiden sich die Methoden und Kriterien der Datensammlung von Quelle zu Quelle.¹¹¹ In einem Urteil des Bezirksgerichts Den Haag¹¹² zu einem afghanischen Staatsbürger wurde entschieden, dass die niederländische Regierung sich nicht auf den Lagebericht zu Afghanistan, den der Außenminister im Juli 2010 verfasst hatte, stützen konnte. In Bezug auf die Statistiken der zivilen Opfer hatte der Bericht die Tatsache nicht einbezogen, dass, wie Ende Juli auf WikiLeaks bekannt wurde, die tatsächliche Zahl der zivilen Opfer viel höher war als offiziell von den USA und der NATO berichtet worden war. Die Regierung bestritt die Glaubwürdigkeit und Objektivität

¹⁰⁵Ibid., Rn. 73.

¹⁰⁶Ibid., Rn. 75.

¹⁰⁷ABRvS 26. Januar 2010, JV 2010, 78.

¹⁰⁸Brief des Justizministers an den Sprecher des niederländischen Parlaments vom 29. März 2010.

¹⁰⁹Staatsrat, 9. September 2010, 201005094/1/V2.

¹¹⁰HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 240 in Bezug auf den Fall KH, Rn. 160 und Rn. 246. In Rn. 241 schrieb das Upper Tribunal außerdem, dass es den Anschein hat, dass das Verhältnis von ‚Verwundeten‘ zu ‚Todesfällen‘ 2 bis 5 mal höher sein kann.

¹¹¹Siehe beispielsweise www.standaard.be, Hancke, C., Juggle with numbers, NATO counts less civilian casualties than UN, 19.-20. Februar 2011; siehe auch HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 253, in dem das Upper Tribunal anerkennt, dass die Zahlen nicht als sehr präzise einzustufen sind und dass den höchsten Zahlen daher besonderes Gewicht zukommt.

¹¹²Gericht Den Haag, Awb 09/41019 vom 14. Oktober 2010. Weitere ähnliche Urteile wurden von den Bezirksgerichten Zwolle (27.8.2010), Utrecht (6.10.2010), und Amsterdam (13.10.2010, 14.10.2010, 19.10.2010 und 25.10.2010) entschieden.

der Informationen von WikiLeaks.¹¹³ Der Staatsrat gab der Klage der Regierung statt.¹¹⁴

Fünftens: Sich zu sehr auf historische quantitative Daten zu Opferzahlen zu fokussieren könnte dazu führen, dass man die Prognose der zukünftigen Art und Struktur des Konflikts und damit die Bewertung der tatsächliche Bedrohung bei Rückkehr vernachlässigt.

Schließlich ist nicht bekannt, wie hoch die Zahl der zivilen Opfer und sicherheitsrelevanten Ereignisse sein muss, damit der Grad der willkürlichen Gewalt als so hoch eingestuft wird, dass der Schutz durch Art. 15(c) gewährt werden muss. Verständlicherweise konnten die befragten Asylbehörden sich nicht auf eine abstrakte Schwelle festlegen.¹¹⁵

Einige Mitgliedstaaten schätzen die Beteiligung von UNHCR an Programmen für freiwillige Rückkehr als relevant für die Bewertung des Bedarfs an internationalem Schutz für Asylbewerber aus dem betreffenden Land ein. Im Fall Irak haben einige Mitgliedstaaten die Haltung vertreten, dass die Beteiligung von UNHCR an Programmen für freiwillige Rückkehr relevant für die Einschätzung ist, ob es eine tatsächliche Bedrohung für Zivilisten gibt, allein aufgrund ihrer Anwesenheit in einem Land oder einem sich darin befindenden Gebiet ernsthaften Schaden zu erleiden.¹¹⁶

Obwohl die Beteiligung von UNHCR bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr tatsächlich ein relevanter Faktor sein könnte, hat die Organisation noch keine Rückkehr in den Irak befürwortet, geschweige denn aktiv ermöglicht, auch wenn sie Personen bei der Rückkehr unterstützt haben mag, die sich in vollständiger Kenntnis über die Sicherheitslage im Land dennoch selbst für eine Rückkehr entschieden haben.

4.1.5. Bewertung des Gewaltgrades – die Notwendigkeit einer vorsichtigen, vorausschauenden Vorgehensweise

Asylbehörden und Berufungsinstanzen bemühen sich um vorausschauende Bewertungen der Situation im Herkunftsland, um vorhersehbare Risiken bei der Rückkehr einzuschätzen. Das ist besonders schwierig, wenn der Grad der Gewalt im Herkunftsland stark schwankt.

Die Schwierigkeiten werden in einem britischen Fall besonders deutlich. Dem Antragsteller aus Mogadischu wurde Ende 2007 vom Asylum and Immigration Tribunal internationaler Schutz verwehrt, obwohl Sachverständigengutachten vorlagen, die einen hohen Grad willkürlicher Gewalt beschrieben.¹¹⁷ Der Gerichtshof entschied, dass die Situation in Mogadischu zwar ernst war, die Sicherheitslage sich aber seit der Massenflucht aus der Stadt Anfang 2007 beruhigt hatte. Zwei Jahre später (2010) führte das Gericht aus:

*Die Ironie dabei ist, dass wir jetzt wissen [...], dass sich die Zustände in Mogadischu, noch während das Urteil vom AIT geschrieben wurde, verschlimmerten und sich 2008 dramatisch verschlechterten. Die Grundsatzentscheidung für Mogadischu besagt jetzt, dass die meisten potentiellen Rückkehrer subsidiären Schutz erhalten müssen.*¹¹⁸

Das Gericht konnte dem Antragsteller nur vorschlagen, sich erneut um internationalen Schutz zu bewerben. Der gesamte Prozess hat für die britische Regierung erhebliche finanzielle Kosten verursacht und den Antragsteller zweifellos einen enormen persönlichen Preis gekostet.

¹¹³Antworten des Außenministers im Namen des Ministers für Einwanderung und Asyl und des Staatssekretärs für Sicherheit und Justiz, empfangen am 14. März 2011.

¹¹⁴Staatsrat, 9. März 2011, 201009737/1.

¹¹⁵Implizit schätzt das Upper Tribunal die Zahl der Opfer im Irak 2006/2007 jedoch als so hoch ein, dass man Art. 15(c) hätte anwenden sollen. Der Gewaltgrad sei zu seinem Höhepunkt 2006 und 2007 sehr hoch gewesen und Art. 15(c) wäre hinsichtlich der Teile Iraks, in denen dieser Grad an Gewalt (oder ein höherer) geherrscht hat, anzuwenden gewesen; HM u. a. (Art. 15(c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 255. Die Zahlen ziviler Opfer, auf die sich das Upper Tribunal bezog, lagen 2007 zwischen 20.000 und 25.000 zivilen Opfern, je nach Quelle.

¹¹⁶Ibid., Rn. 277; und der Brief der niederländischen Regierung an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 29. Oktober 2010 über Ausweisung in den Irak.

¹¹⁷HH (Mogadishu: armed conflict: risk) Somalia CG [2008] UKAIT 00022.

¹¹⁸HH u. a. (Somalia) V SSHD [2010] EWCA CIV 426.

4.1. Schlüsselfragen der Auslegung

4.1.6. Individuelle Bewertungen und Voraussetzungen für Gruppenschutz

Es wird vermutet, dass das Zögern mancher Mitgliedstaaten, eine Gewaltsituation als tatsächliche Gefahr im Sinne von Art. 15 (c) anzuerkennen, durch die Befürchtung ausgelöst wird, damit ungewollt eine Grundlage für eine gruppenbezogene oder Prima-facie-Anerkennung und somit einen „Pull-Faktor“ zu schaffen. Ähnliche Gründe könnten dafür ausschlaggebend sein, dass manche Regierungen ihre Einschätzungen, ob der Grad der willkürlichen Gewalt eine tatsächliche Gefahr für die Zivilbevölkerung darstellt, allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet ernsthaften Schaden zu erleiden, nicht öffentlich machen.

In den letzten Jahren hat die niederländische Regierung Schritte unternommen, um den nationalen Schutzstatus für Gruppen (auch „kategorischer“ Schutz) aus verschiedenen Herkunftsländern, beispielsweise Irak und Somalia, abzuschaffen.¹¹⁹ Diese Schritte wurden im Rahmen eines längerfristigen Planes unternommen, den betreffenden Rechtsstatus generell abzuschaffen.¹²⁰ Befragte Anwälte äußerten die Sorge, dass dies eine Schutzlücke für Personen, die vor willkürlicher Gewalt fliehen, hinterlassen würde.

In der Vergangenheit gab es im Vereinigten Königreich den Status des „Exceptional Leave to Remain“, welcher in der Praxis bei einem bewaffneten Konflikt und willkürlicher Gewalt in einzelnen Ländern gewährt wurde:

Die Idee hinter der allgemeinen Zuerkennung des Exceptional Leave to Remain [...] war, dass es kontraproduktiv wäre, eine Minderheit an abzulehnenden Fällen zu identifizieren, wenn nicht sicher ist, ob die ablehnenden Entscheidungen nach Ausschöpfung aller Rechtsmittel noch Bestand hätten, und wenn es sehr unwahrscheinlich ist, dass eine Abschiebung tatsächlich möglich wäre. Die Bearbeitung aller Fälle aus diesem Land würde verlangsamt, Ressourcen würden durch aufwändige, nach der Entscheidung erforderliche Arbeit verbraucht und damit die Kapazitäten zur Bearbeitung anderer Fälle unterminiert.¹²¹

Dieser Staus wurde im April 2003 durch den humanitären Schutz (subsidiärer Schutzstatus) und den Titel der Discretionary Leave (eine nationale Form des komplementären Schutzes) ersetzt, mit dem Ziel den „Pull-Faktor“ zu beseitigen und den Anteil der erfolgreichen Asylanträge von 25 auf 10 Prozent zu reduzieren.¹²² Letzteres wurde weitgehend bis Ende 2003 erreicht. Antragstellern aus Afghanistan, Irak und Somalia 2010 wurde nur in 0,2 bis 3,1 Prozent der Fälle in erster Instanz der subsidiäre Schutzstatus gewährt. Nichtregierungsorganisationen vertreten die Ansicht, dass die Kriterien für internationalen Schutz im Vereinigten Königreich seit der Einführung des subsidiären Schutzstatus verengt worden seien und internationaler Schutz verweigert werde, wo unter der vorherigen Regelung ein Anspruch auf Schutz bestanden habe. Dadurch entstehe eine Schutzlücke.¹²³

Befragte in einigen Mitgliedstaaten sagten, dass die Asylbehörden bei der Interpretation von Art. 15(c) keinen tatsachenbezogenen Ansatz verfolgten, sondern die Bewertung des Grades der willkürlichen Gewalt mitunter mehr dadurch bestimmt sei, einen faktischen Gruppenschutz und entsprechende „Pull-Faktoren“ zu vermeiden. Deshalb wurde in einigen Mitgliedstaaten die Messlatte für den Schutz im Rahmen von Art. 15(c) so hoch wie rechtlich möglich angesetzt, und die Regierungen scheinen fest gewillt, jede Senkung der Messlatte durch die Gerichtsbarkeiten anzufechten.

¹¹⁹Schutz für Gruppen oder „kategorischer“ Schutz wird auf der Basis von Artikel 29 d des Ausländergesetzes gewährt, wenn eine Rückkehr in das Heimatland als besonders schwierig in Bezug auf die allgemeine Situation dort angesehen wird. Gruppenschutz für Asylsuchende aus dem Zentralirak wurde am 22. November 2008 eingestellt; und für Asylsuchende aus Somalia am 2. Juli 2009: Entscheidung des Staatssekretärs für Justiz vom 2. Juli 2009, n. 2009/16, niederländischer Staatsanzeiger 2009, 11449.

¹²⁰Parlamentsdokumente II 2009/10, 19 637, Nr. 1314. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts wird Nicht-Arabern aus Darfur, Sudan, weiterhin kategorischer Schutz gewährt.

¹²¹Still Human Still Here, At the end of the line: Restoring the integrity of the UK's asylum system, Februar 2010, unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cb81c902.html>, S.14 Zitat Zeugenaussage von Andrew Saunders in A, H und AH gegen SSHD [2006] EWHC 526.

¹²²BBC News, 29. November 2002.

¹²³Still Human Still Here, Februar 2010, S. 14.

4.2. Das Wechselverhältnis („sliding scale“)

Der EuGH entschied im Fall *Elgafaji*, dass „der Grad willkürlicher Gewalt, der vorliegen muss, damit der Antragsteller Anspruch auf subsidiären Schutz hat, umso geringer sein wird, je mehr er möglicherweise zu belegen vermag, dass er aufgrund von seiner persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist“.¹²⁴ Der Antragsteller muss daher keine Beweise vorbringen, dass er aufgrund persönlicher Faktoren und Umstände besonders gefährdet ist.¹²⁵ Stattdessen wird bewertet, ob die persönlichen Faktoren oder Umstände im Kontext der willkürlichen Gewalt eine größere Bedrohung für den Asylsuchenden ausmachen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden.

Die Studie hat divergierende Interpretationen dieses Statements aufgezeigt, innerhalb und zwischen den sechs untersuchten Mitgliedstaaten. In Frankreich,¹²⁶ Deutschland¹²⁷ und dem Vereinigten Königreich¹²⁸ wenden die Asylbehörden und Gerichtshöfe die genannte Position des EuGH auf die nationalen Umsetzungsnormen an. In Frankreich konnte beobachtet werden, dass die meisten Berufungsentscheide, die subsidiären Schutz auf der Basis von Art. 15 (c) (Artikel L.712.1 c) *Ceseda* gewährt haben, dies aufgrund von individuellen Faktoren und Umständen taten, die die Bedrohung, ernsthaften Schaden zu erleiden, erhöhten. Die befragten Personen vermuten, dass Art. 15 (c) als „Sicherheitsnetz“ genutzt werde, wenn der Antrag auf den Flüchtlingsstatus als unbegründet angesehen wird.

Die Anwendung in Belgien, den Niederlanden und Schweden scheint jedoch weniger eindeutig zu sein.

Die belgische Asylbehörde hält bei Art. 15 (c) die Einbeziehung persönlicher Faktoren und Umstände, die die Bedrohung, ernsthaften Schaden zu erleiden, erhöhen, nicht für erforderlich. Solche Faktoren werden im Hinblick auf den Flüchtlingsstatus sowie Art. 15 a und b QRL berücksichtigt.¹²⁹ Die Überprüfung einer Auswahl an Ent-

scheidungen des Berufungsgremiums, CALL, zeigte allerdings, dass von dieser Instanz persönliche Faktoren und Umstände als Teil der Bewertung der Bedrohung durch willkürliche Gewalt einbezogen werden.¹³⁰

In den Niederlanden wendete der Staatsrat im Fall *Elgafaji* am 25. Mai 2009 [...] ¹³¹ die „sliding scale“ im Kontext von Art. 15 (c) nicht an, da er die Einbeziehung persönlicher Faktoren und Umstände bei der Anwendung von Art. 15 (c) nicht für relevant hielt. Auch Ausführungen der niederländischen Regierung deuten nicht darauf hin, dass die „sliding scale“ in Bezug auf Art. 15 (c) angewendet wird, da dieser so verstanden wird, dass er sich nur auf außergewöhnliche Gewaltsituationen bezieht; persönliche Faktoren und Umstände werden im Kontext von Art. 15 b untersucht.¹³²

Im Gegensatz dazu haben die Bezirksgerichte der Niederlande die oben genannte Interpretation des EuGH in Bezug auf Art. 15 (c) ungeachtet der Entscheidung des Staatsrates genau befolgt, und erklärt, dass die Regierung Art. 15 (c) nicht auf „außergewöhnliche Gewaltsituationen“ beschränken darf, sondern untersuchen muss, ob persönliche Umstände herrschen, aufgrund derer der Asylsuchende besonders von der willkürlichen Gewalt betroffen ist.¹³³ Diese Entscheidungen können allerdings vom Staatsrat aufgehoben werden.

Am 26. April 2010 hat der Staatsrat zum Beispiel ein Urteil des Bezirksgerichtes Den Haag aufgehoben, in welchem dieses entschieden hatte, dass die ethnische Zugehörigkeit des Asylsuchenden zu den Hazara von ausschlaggebender Bedeutung im Zusammenhang mit Art. 15 (c) sein könnte. Aus Sicht des Staatsrats hat das Bezirksgericht missverstanden, dass dieser persönliche Faktor (oder jeder persönliche Faktor oder Umstand) keine Bedeutung oder Relevanz für die Einschätzung der Anwendbarkeit von Art. 15 (c) hat. Der Staatsrat weist

¹²⁴EuGH, *Elgafaji*, Rn. 39.

¹²⁵Ibid.

¹²⁶Conseil d'Etat, OFPRA gegen M.Baskarathas, Entscheidung Nr. 320295, 3. Juli 2009.

¹²⁷BVerwG, 14. Juli 2009, 10 C 9.08.

¹²⁸HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Abs. 236: Siehe auch HH u. a. (Somalia) gegen SSHD [2010] EWCA Civ 426, Rn. 12. Die UKBA *Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence*, September 2010, Paragraph D.8 besagt unter der Unterüberschrift „The Sliding Scale/Enhanced Risk Categories“, dass Asylsuchende, die den *Elgafaji*-Test über die tatsächliche Bedrohung allein aufgrund ihrer Anwesenheit als Zivilperson nicht bestehen, „ebenfalls auf einer *sliding scale* bewertet werden können. Je mehr der Asylsuchende in der Lage ist zu zeigen, dass er aufgrund persönlicher Faktoren besonders gefährdet ist, desto geringer der Grad willkürlicher Gewalt, der nachgewiesen werden muss, damit er qualifiziert ist“.

¹²⁹Interview mit CGRS, 10. März 2011.

¹³⁰Siehe beispielsweise CALL. 28. November 2007, Nr. 4192; und CALL 20. Juli 2010, Nr. 46530 (nicht veröffentlicht).

¹³¹Urteil vom 25. Mai 2009 im Fall 200702174/2/V2, unter: www.raadvanstate.nl. Siehe auch Urteil des Staatsrates 200908528/1/ V2 vom 15. Januar 2010; und 200706464/1/V2 vom 8. Dezember 2009, Abs. 2.9.1.

¹³²Brief vom Justizministerium an den Sprecher des Unterhauses des niederländischen Parlaments vom 17. März 2009 über das Urteil des Europäischen Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften bezüglich der Qualifikationsrichtlinie. In diesem Brief legt der Staatsminister für Justiz dar, wie Anträge künftig in Bezug auf Artikel 29 (1) (b) des Ausländergesetzes geprüft werden. Die Notwendigkeit der Einschätzung, ob ein Asylsuchender aufgrund von Faktoren besonders gefährdet ist, die speziell auf seinen persönlichen Umständen beruhen, wird nicht erwähnt.

¹³³Siehe Rechtbank (Rb) Almelo (Afghanistan), 4.9.2007, Awb 07/32074 und Awb 07/32071; Rb Haarlem (Afghanistan), 26.11.2009, Awb 09/35460 und Awb09/35458, Paragraph 2.34; Rb Amsterdam (Afghanistan), 11.12.2009, Awb 09/43059, Paragraph 5.5; Rb Maastricht (Irak), 15.1.2010, Awb 09/2653; Rb Maastricht (Irak), 20. Januar 2010, Awb 09/12750.

4.2. Das Wechselverhältnis ("sliding scale")

auch nochmals darauf hin, dass individuelle Faktoren für Art. 15 b QRL (Art. 3 EMRK) relevant sind.¹³⁴

In Schweden ist nach der Rechtsprechung des Berufungsgerichts für Migration nicht klar, ob die "sliding scale" in der Formulierung von Kapitel 4 Paragraph 2 (1) des Ausländergesetzes (für subsidiären Schutz) angewendet wird, welcher Art. 15 (c) QRL umsetzt.¹³⁵ Die schwedische Einwanderungsbehörde hat UNHCR informiert, dass sie diese Interpretation nicht in Bezug auf Kapitel 4 Paragraph 2 (1) anwendet, sondern dass diese Interpretation in Kapitel 4 Paragraph 2a (1) des Ausländergesetzes angewendet wird, welcher den – nationalen – Status „anderweitig schutzbedürftig“ definiert.¹³⁶ Kapitel 4 Paragraph 2a besagt:

In dieser Verordnung ist eine „anderweitig schutzbedürftige Person“ ein Ausländer, der sich in allen Fällen, die nicht in den Abschnitten 1 [Flüchtlingsstatus] und 2 [subsidiärer Schutz] erwähnt werden, außerhalb des Landes, dessen Nationalität er hat, aufhält, weil er oder sie (1) Schutz benötigt aufgrund eines externen oder internen bewaffneten Konflikts oder aufgrund anderer schwerer Konflikte im Heimatland die begründete Furcht hat, schwerwiegenden Misshandlungen ausgesetzt zu sein.

Laut der schwedischen Einwanderungsbehörde wird dieser nationale Schutzstatus angewendet, wenn der Grad der willkürlichen Gewalt nicht hoch genug ist, um subsidiären Schutz zu gewähren, der Antragsteller aber die tatsächliche Gefahr der Misshandlung aufgrund von Faktoren, die besonders für seine persönlichen Umstände zutreffen, darlegen kann. Dieser Ansatz schränkt den Anwendungsbereich des subsidiären Schutzes nach Art. 15 (c) ein.¹³⁷

¹³⁴ Abs. 2.1.8. des Staatsratsurteils 201000956/1/V2 vom 26. April 2010. In Salah Sheekh gegen die Niederlande stellte der EGMR darauf ab, dass die Ashraf keine Opfer willkürlicher Gewalt waren, aber eindeutig Ziel der Angriffe. Siehe auch EGMR, Saadi gegen Italien, Rn. 132: „[I]n Fällen, in denen der Asylbewerber behauptet er sei Teil einer Gruppe, die systematisch Misshandlung ausgesetzt ist, entscheidet das Gericht, dass der Schutz unter Artikel 3 [...] ins Spiel kommt, wenn der Asylbewerber zeigt, [...], dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Taten stattfinden und er der Gruppe zugehörig ist“. Siehe auch NA gegen Vereinigtes Königreich, Rn. 116-117.

¹³⁵ In einer aktuellen Entscheidung hat das Berufungsgericht den Teil des EuGH-Urteils im Fall *Elgafaji* nicht erwähnt, in dem auf eine Gefahr eingegangen wird, die nur aufgrund der Anwesenheit in Somalia besteht, UM 10061-09 vom 24. Februar 2011. Kapitel 4 Paragraph 2 (1) besagt, dass eine Person berechtigt für subsidiären Schutz ist, wenn „stichhaltige Gründe zur Annahme vorliegen, dass der Ausländer bei Rückkehr in sein Heimatland der Bedrohung der Todesstrafe ausgesetzt wäre oder die Prügelstrafe, Folter oder eine andere unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung ertragen müsste oder als Zivilperson der ernsthaften und persönlichen Bedrohung ausgesetzt wäre, durch willkürliche Gewalt, die aus einem externen oder internen bewaffneten Konflikt entspringt, Schaden zu nehmen“.

¹³⁶ Interview mit dem SMB am 29. November 2010.

¹³⁷ Interviews mit Interessengruppen am 29. November 2010, 1. und 2. Dezember 2010.

Einige Richter des Einwanderungsgerichts Stockholm argumentierten, dass „die Interpretation von Art. 15 (c), die der Europäische Gerichtshof präsentiert hat und die die Anwendung von Kapitel 4 Paragraph 2 (2) im Ausländergesetz betreffen sollte, den Geltungsbereich von Kapitel 4 Paragraph 2a stark einschränkt“.¹³⁸

Die Praxis in einigen Mitgliedstaaten zeigt nach Beobachtungen von UNHCR, dass persönliche Faktoren die Gefahr, Schaden zu erleiden, erhöhen und daher den nötigen Grad willkürlicher Gewalt für die Berechtigung der Anwendung von Art. 15 (c) heruntersetzen können. Zum Beispiel hat das deutsche Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung am 27. April 2010 befunden:

Zu diesen gefahrerhöhenden Umständen gehören in erster Linie solche persönlichen Umstände, die den Antragsteller von der allgemeinen, ungezielten Gewalt stärker betroffen erscheinen lassen, etwa weil er von Berufs wegen - z. B. als Arzt oder Journalist - gezwungen ist, sich nahe der Gefahrenquelle aufzuhalten. Dazu können aber nach Auffassung des Senats auch solche persönlichen Umstände gerechnet werden, aufgrund derer der Antragsteller als Zivilperson zusätzlich der Gefahr gezielter Gewaltakte - etwa wegen seiner religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit - ausgesetzt ist, sofern deswegen nicht schon eine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Betracht kommt.¹³⁹

Das BAMF geht in Bezug auf Afghanistan davon aus, dass die Tatsache, dass ein Antragsteller nahe an Konfliktgebieten, Polizeirevieren, Regierungsgebäuden und strategisch bedeutsamen Straßen wohnt, als persönlicher Umstand angesehen werden kann, der die Gefahr erhöht, Schaden zu erleiden. Ebenso kann, mit Hinblick auf den Irak, eine Wohnstätte in der Nähe beispielsweise von öffentlichen Versammlungsorten, Märkten, Rekrutierungsämtern und strategisch bedeutsamen Straßen das Risiko erhöhen, Schaden zu erleiden. Außerdem sind nach Einschätzung des BAMF bestimmte Gruppen, wie Journalisten, Akademiker und Ärzte, in besonderem Maße im Sinne des Art. 15 (c) gefährdet, sofern ihnen kein Flüchtlingsstatus gewährt wurde.¹⁴⁰ Nichtsdestotrotz sollte erwähnt werden, dass die Asylbehörde als Teil der allgemeinen Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz begutachtet, ob der Antragsteller in der Lage ist, sich selbst von den persönlichen Faktoren oder Umständen zu befreien, die möglicherweise das Risiko der Verfolgung und/oder des ernsthaften Schadens erhöhen, und damit das Risiko für die Zukunft reduzieren kann. So könnten zum Beispiel Journalisten Aufträge ablehnen, die ihre Anwesenheit in Gebieten verlangt, in denen ein erhöhter Grad willkürlicher Gewalt herrscht, während ein Arzt dies nicht könnte.

¹³⁸ Informationen, die am 15. März 2011 eingetroffen sind.

¹³⁹ BVerwG, 27.4.2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 33.

¹⁴⁰ Interview mit dem BAMF am 1. Dezember 2010.

4.3. Der Geltungsbereich von Art. 15 (b) und Art. 15 (c)

In einigen Mitgliedstaaten hat sich gezeigt, dass Schutzsuchende bei bestimmten persönlichen risikoerhöhenden Faktoren für gezielte Gewalttaten nicht als Flüchtlinge anerkannt werden und ihnen mitunter subsidiärer Schutz nach Art. 15 (c) gewährt wird.¹⁴¹ UNHCR hat beispielsweise Berufungsentscheide ausgewertet, in denen männlichen Asylsuchenden, die gefährdet waren, von bewaffneten Truppen zwangsrekrutiert zu werden, kein Flüchtlingsschutz oder Schutz nach Art. 15 (b) QRL gewährt wurde, wo aber dieser persönliche Umstand als risikoerhöhend für willkürliche Gewalt angesehen wurde.¹⁴² Außerdem wurden Entscheidungen untersucht, in denen weibliche Schutzsuchende, die schwerwiegende sexuelle Gewalt erlitten hatten und bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie von ihrer Gemeinschaft keinen Schutz erhielten, nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden. Ihnen wurde aber Schutz unter Art. 15 (c) gewährt.¹⁴³ UNHCR hat außerdem Entscheidungen ausgewertet, in denen die persönlichen Faktoren der politischen Überzeugung oder der unterstellten politischen Ansichten als risikoerhöhend für ernsthaften Schaden im Sinne von Art. 15 (c) angesehen wurden. Dabei wurde aber aus den Fakten und der Folgerung nicht klar, ob dies bei der Prüfung des Flüchtlingsstatus herangezogen wurde und warum es ggf. nicht für den Flüchtlingsstatus ausreichte.¹⁴⁴ Einige der in Frankreich befragten Personen vermuteten, dass hilfsweise auf Art. 15 (c) zurückgegriffen würde, wenn die Asylbehörden im Kontext der Prüfung des Flüchtlingsstatus die Glaubhaftigkeit der Angaben anzweifeln und ein be-

waffneter Konflikt vorherrscht. Schließlich wird die Tendenz, sich in Entscheidungen über den subsidiären Schutz unter Art. 15 (c) auf individuelle Faktoren und Umstände zu beziehen, als symptomatisch für das Zögern gegenüber einem gruppenbezogenen Schutz eingestuft.

4.3. Der Geltungsbereich von Art. 15 (b) und Art. 15 (c) – der zusätzliche Nutzen des Schutzes durch Art. 15 (c)

Die Ausgangsfrage des niederländischen Staatsrats an den EuGH im Fall *Elgafaji* war, ob der Schutzbereich von Art. 15 (c) weiter gefasst ist als der von Art. 3 EMRK (Art. 15 (b) QRL) in der Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Diese Fragestellung wurde als unklar bezeichnet, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Möglichkeit nie ausgeschlossen hatte, dass

*...eine allgemeine Gewaltsituation im Zielland eine solche Intensität erreicht, dass jede Abschiebung dorthin Artikel 3 der Konvention verletzen würde. Einen solchen Ansatz würde der Gerichtshof allerdings nur in den extremsten Fällen allgemeiner Gewalt anwenden, bei denen bei Rückkehr eine tatsächliche Gefahr einer Artikel 3 verletzenden Behandlung besteht, schon weil der Betroffene der Situation der allgemeinen Gewalt ausgesetzt ist.*¹⁴⁵

Der EuGH stellte darauf ab, dass Art. 15 (b) im Grunde Art. 3 EMRK entspricht und Art. 15 (c) sich davon unterscheidet und unabhängig davon interpretiert werden muss, allerdings unter Berücksichtigung der Rechte, die in der EMRK festgelegt sind.¹⁴⁶ Der Begriff „individuell“ in Art. 15 (c) stellt nach Ansicht des EuGH sicher, dass Art. 15 (c) der Richtlinie sein eigenes Anwendungsgebiet habe. So

...ist das Adjektiv „individuell“ dahin zu verstehen, dass es sich auf schädigende Eingriffe bezieht, die sich gegen Zivilpersonen ungeachtet ihrer Identität richten, wenn der den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt [...], ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr in das betreffende Land oder gegebenenfalls die betroffene Region allein durch ihre Anwesenheit im Gebiet dieses Landes oder dieser Region tatsächlich

¹⁴¹In Frankreich wurde ein Schneider aus Afghanistan nicht als Flüchtling anerkannt, wurde aber als bedroht eingestuft, ernsthaften Schaden im Sinne von Artikel L. 712-1 c) Ceseda (Art. 15 (c)) zu erleiden, weil er mit weiblichen Kundinnen arbeitete und sehr wohlhabend war: CNDA, Entscheidung Nr. 09019365, 1. September 2010. Die schwedische Einwanderungsbehörde sieht die Ausübung bestimmter Berufe nicht als Kriterium für eine bestimmte soziale Gruppe an, hebt aber hervor, dass dies einen risikoerhöhenden Faktor in einer Gewaltsituation darstellen kann; Interview mit dem SMB am 29. November und 2. Dezember 2010.

¹⁴²Siehe beispielsweise CNDA Entscheidung Nr. 09014572, 25. Mai 2010; CNDA Entscheidung Nr. 09022050, 21. Juni 2010: Die jungen männlichen Antragsteller kamen aus Provinzen, in denen der Grad der allgemeinen Gewalt als hoch angesehen wurde, und sie wurden als besonders gefährdet eingestuft, aufgrund von Zwangsrekrutierung, besonders durch die Taliban, Schaden zu erleiden.

¹⁴³Zum Beispiel CNDA, Entscheidung Nr. 09023167, 27. Oktober 2010, in der einer weiblichen Asylsuchenden aus dem nördlichen Kivu, Demokratische Republik Kongo, Schutz in Frankreich gewährt wurde, auf der Grundlage von Artikel L. 712-1 c) Ceseda (15 (c)). UNHCR hat außerdem eine Anzahl an Entscheidungen in Frankreich überprüft, in denen jungen Männern, die keine Unterstützung von ihren Familien oder Gemeinschaften bekamen, Schutz gewährt wurde auf der Grundlage von Artikel L. 712-1 c) Ceseda: CNDA, Entscheidung Nr. 09005818, 25. Februar 2010 u.a.

¹⁴⁴Siehe beispielsweise CNDA Entscheidung Nr. 606683, 3. Dezember 2008, in welcher der Asylbewerber, der mit einem ehemaligen Gouverneur einer Provinz in der Demokratischen Republik Kongo zusammenarbeitete, nicht als Flüchtling anerkannt wurde, aber Schutz in Frankreich unter Artikel L. 712-1 c) Ceseda (15 (c)) zugesprochen bekam.

¹⁴⁵NA gegen Vereinigtes Königreich, Rn. 115.

¹⁴⁶EuGH, *Elgafaji*, Abs. 28.

4.3. Der Geltungsbereich von Art. 15 (b) und Art. 15 (c)

*Gefahr liefe, einer ernsthaften Bedrohung im Sinne des Art. 15 Buchst. c der Richtlinie ausgesetzt zu sein.*¹⁴⁷

Diese Interpretation von Art. 15 (c) weist eine sehr starke Ähnlichkeit mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 3 EMRK auf. Insofern bleibt der Geltungsbereich von Art. 15 (c) unklar.

Der niederländische Staatsrat hat dies in seinem Urteil im Fall *Elgafaji* so ausgelegt, dass der Anwendungsbereich von Art. 15 (c) QRL nicht weiter gefasst sei als Art. 3 EMRK.¹⁴⁸ Deshalb wird Art. 15 (c) in den Niederlanden weiterhin als ein Teil des Schutzes nach Art. 3 EMRK angesehen.¹⁴⁹

Der niederländische Staatsrat, die Bezirksgerichte und die Regierung beziehen sich bei der Anwendung von Art. 15 (c) explizit auf Art. 3 EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.¹⁵⁰ Die Rechtsprechung gilt nicht nur als Anleitung für die Interpretation der rechtlichen Begriffe, sondern ebenfalls als länderspezifische Anleitung zur Anwendung von Art. 15 (c). Zum Beispiel entschied der niederländische Staatsrat kürzlich, dass Art. 15 (c) im Fall eines Asylsuchenden aus Afghanistan nicht anwendbar war, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in N. gegen Schweden¹⁵¹ entschieden hatte, dass bei der allgemeinen Sicherheitslage in Afghanistan nicht davon ausgegangen werden kann, dass Zivilpersonen, die nach Afghanistan abgeschoben werden, allein aufgrund ihrer Anwesenheit der tatsächlichen Gefahr einer Verletzung von Art. 3 EMRK ausgesetzt sind.¹⁵² Ähnlich wurde auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall F. H. gegen Schweden¹⁵³ als Begründung dafür genutzt, Art. 15 (c) nicht auf die Situation im Irak anzuwenden. Schließlich wird das Urteil *Mawaka* gegen die Niederlande¹⁵⁴ in Entscheidungen zitiert, in denen die

Anwendung von Art. 15 (c) auf die Situation in der Demokratischen Republik Kongo verneint wird.¹⁵⁵

Dagegen hat das Upper Tribunal des Vereinigten Königreichs hervorgehoben, dass der Umfang des Schutzes durch Art. 15 (c) „ein autonomes Konzept ist, welches sich vom Schutz durch Art. 3 unterscheidet und weiter gefasst ist, auch weiter als in der Interpretation des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in NA gegen das Vereinigte Königreich“.¹⁵⁶ Es betonte außerdem die erhebliche Überschneidung zwischen dem Schutz durch Art. 2 und 3 EMRK und dem Schutz durch Art. 15 (c) und hebt hervor, dass der Unterschied, der zumindest in der Gewichtung und den Ausgangspunkten besteht, in der Praxis vielleicht gering ist, aber dass dies nicht bedeute, dass Art. 15 (c) keinen eigenen Schutzzweck und Geltungsbereich habe.¹⁵⁷ Es ist jedoch noch nicht klar, ob es einen Unterschied bei der Anwendung in der nationalen Rechtspraxis gibt.¹⁵⁸

Nach Ansicht des deutschen Innenministeriums gibt es einen Unterschied im Anwendungsbereich, der allerdings noch durch die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH konturiert werden muss.¹⁵⁹

In einem aktuellen Urteil einer Kammer hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befunden, dass er, auf der Basis der Interpretation des EuGHs im Fall *Elgafaji*

...nicht überzeugt ist, dass Artikel 3 der Konvention so, wie er im Fall NA interpretiert wurde, keinen vergleichbaren Schutz zu dem der Richtlinie bietet. Besonders hebt er [der EGMR] hervor, dass die Schwelle für beide Bestimmungen, in außergewöhnlichen Situationen, als Folge einer allgemeinen Gewaltsituation erreicht werden kann, sofern diese so gravierend ist, dass jede Person bei ihrer Rückkehr in die betreffen-

¹⁴⁷Ibid, Abs. 35.

¹⁴⁸Siehe Staatsrat, 10. Juni 2010, 201000765/1/V2. Siehe auch: Brief vom Staatssekretär für Justiz an das Unterhaus des Parlaments vom 29. Juni 2009 – Parlamentarische Dokumente II 2008/09, 19637, Nr. 1292.

¹⁴⁹Brief des Justizministers an den Vorsitzenden des niederländischen Repräsentantenhauses vom 29. März 2010.

¹⁵⁰Siehe beispielsweise Rechtbank Amsterdam, 30. Dezember 2009, Awb 08/15991 und 08/15988.

¹⁵¹N. gegen Schweden, 20. Juli 2010, Rn. 52: „Obwohl es über die Berichte der Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan informiert ist, [...] schätzt das Gericht sie nicht so geartet ein, dass sie eine Verletzung der Konvention darstellen würden, wenn der Asylbewerber in das Land zurückkehrt. Das Gericht muss daher erlauben, ob bei der persönlichen Situation des Asylbewerbers eine Rückkehr nach Afghanistan Artikel 3 der Konvention verletzen würde.“

¹⁵²Staatsrat, 4. Mai 2011, 201101993/1/V2.

¹⁵³F. H. gegen Schweden, 10. Januar 2009, Rn. 93: „Das Gericht stellt fest, dass die generelle Situation im Irak, und in Bagdad, zwar unsicher und problematisch ist, aber nicht so ernst, dass sie eine Verletzung von Artikel 3 der Konvention darstellen würde, wenn der Asylbewerber in das Land zurückkehrt.“

¹⁵⁴*Mawaka* gegen die Niederlande, 1. Juni 2010, Rn. 44: „Das Gericht kann daher nur zu dem Schluss kommen, dass die allgemeine Situa-

tion in der DRK keinen so hohen allgemeinen Gewaltgrad aufweist, dass eine tatsächliche Bedrohung besteht, bei Rückkehr misshandelt zu werden, allein aufgrund dessen, dass die Person dieser Gewalt ausgesetzt ist.“

¹⁵⁵Staatsrat, 11. Oktober 2010, 201008862/1/V2.

¹⁵⁶HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC), Rn. 67 mit Bezug auf EuGH, *Elgafaji*, Rn. 33-36; Qualifikationsrichtlinie Art. 20 und 35; HH u. a., Rn. 31.

¹⁵⁷HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC), Rn. 87 und 88: „Obwohl der EGMR im Fall NA gegen VK in [115-117] entschieden hat, dass Schutz durch Artikel 3 in außergewöhnlichen Situationen der allgemeinen Gewalt möglicherweise verfügbar ist, basiert das essentielle Konzept auf einer persönlichen individuellen Bedrohung, und nur in den extremsten Fällen würde es auf die Bedrohung der allgemeinen Misshandlung angewendet werden. Daher wurde Artikel 3 ausgeweitet, damit er auf einzelne Schäden in Situationen des bewaffneten Konflikts angewendet werden kann. [...] Art. 15 (c) hat zudem einen anderen Ausgangspunkt: willkürliche Gewalt in Situationen des bewaffneten Konflikts.“

¹⁵⁸Interview mit UKBA am 9. November 2010 und Interviews mit Anwälten im November 2010.

¹⁵⁹Interview am 30. November 2010.

*de Region allein aufgrund der Anwesenheit dort einer Bedrohung ausgesetzt ist.*¹⁶⁰

Zusammenfassend kann die mangelnde Klarheit über den eigenen Anwendungsbereich von Art. 15 (c) QRL zusammen mit der stärkeren Wahrnehmung der Rechtsprechung des EGMR in Bezug auf Artikel 3 EMRK vielleicht zumindest teilweise die Unsicherheit in den untersuchten Mitgliedstaaten über die Schutzgewährung nach Art. 15 (c) erklären.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien des Artikels 15 (c)

4.4.1. Zivilperson

Es scheint, dass der Begriff „Zivilperson“ selten von Gerichten der Mitgliedstaaten interpretiert wurde.¹⁶¹ Mangels Auslegungsvorgaben seitens des EuGH sind Abweichungen in der Interpretation durch die Mitgliedstaaten entstanden.

In Belgien hat die Berufungsinstanz CALL den Begriff bezugnehmend auf Artikel Art. 50 (1) des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte interpretiert. Demzufolge bezeichnet sie eine Zivilperson als jede Person, die nicht den Streitkräften einer der Konfliktparteien angehört.¹⁶² Des Weiteren entschied die CALL, in Übereinstimmung mit Art. 50 (1) des Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, dass eine Person im Zweifel als Zivilperson angesehen werden soll.¹⁶³ Dennoch gibt es Entscheidungen, in denen der Zweifelssatz nicht angewendet wurde. Ein Beispiel dafür ist das Urteil der CALL vom 4. Dezember 2007, als einem Iraker subsidiärer Schutz verweigert wurde, da es „unmöglich war, eine genaue Einschätzung seiner Position in seinem Heimatland vorzunehmen und es daher unmöglich war zu bestimmen, (i) ob er eine Zivilperson ist oder nicht, (ii) in Anbetracht seiner angeblichen vorherigen

hohen Position in der Baath Partei...“¹⁶⁴ Diese Ausführungen erfolgten trotz des Mangels an Hinweisen dafür, dass der Asylsuchende in irgendwelche Kampfhandlungen des bewaffneten Konflikts verwickelt war.

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat in ähnlicher Weise befunden, dass Kombattanten keine „Mitglieder der Zivilbevölkerung“ im Sinne von § 60 (7) S. 2 Aufenthaltsgesetz (Art. 15 (c)) sind.¹⁶⁵ Das BAMF hat jedoch darauf hingewiesen, dass es den Begriff „Kombattant“ im Zusammenhang mit Art. 15 (c) nur für begrenzt anwendbar hält, da es beim Art. 15 (c) nicht um humanitäres Völkerrecht geht, sondern um internationalen Schutz. Das BAMF sieht die folgenden Personen daher nicht als Teil der Zivilbevölkerung an:

- Personen, die nach humanitärem Völkerrecht Kombattantenstatus haben, d.h. Personen, die unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Konflikts militärische Kampfmaßnahmen ausführen dürfen (Mitglieder der regulären Streitkräfte, Polizei und Sicherheitspersonal, wenn sie ein Teil der Streitkräfte sind und als solcher anerkannt werden); Mitglieder aufständischer Gruppen, die Invasionstruppen bekämpfen, wenn keine regulären Streitkräfte vor Ort sind, und die sich an das humanitäre Völkerrecht halten; und Guerilla-Kämpfer die ihre Waffen offen tragen und diese im Verlauf eines bewaffneten Konflikts benutzen;
- Personen, die an Kämpfen teilnehmen, ohne den Status eines Kombattanten zu haben, weil sie kein Teil der Streitkräfte sind und ihre Waffen nicht offen zeigen;
- Partisanen, d.h. Zivilpersonen, die an einem bewaffneten Konflikt teilnehmen, obwohl dies laut humanitärem Völkerrecht für Teile der Zivilbevölkerung verboten ist, außer wenn sie damit von ihrem Recht der Selbstverteidigung Gebrauch machen;
- Ausländische Söldner.¹⁶⁶

In Ermangelung einer Präzedenzentscheidung über die Interpretation des Begriffs „Zivilperson“ wies die französische Berufungsinstanz CNDA gegenüber UNHCR darauf hin, dass vor dem Hintergrund der Bestimmungen von Zusatzprotokoll I der Genfer Konventionen das Konzept der „Streitkräfte“ so weitläufig wie möglich interpretiert werden sollte, um strukturierte bewaffnete Gruppen mit einzuschließen – ob regulär oder irregulär – wie Milizen, Rebellen, Söldner etc.¹⁶⁷ Die Asylbehörde OFPRA

¹⁶⁰Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich, 28. Juni 2011, Rn. 226.

¹⁶¹Frankreich: Interview mit CNDA am 2. März 2011. Schweden: Interview mit der schwedischen Einwanderungsbehörde am 29. November 2010, Interview mit dem Richter des Berufungsgerichts für Einwanderung am 1. Dezember 2010, und schriftliche Antwort einiger Richter des Einwanderungsgerichts Stockholm zu Fragen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, 15. März 2011.

¹⁶²CALL 17. August 2007, Nr. 1244. Siehe auch beispielsweise, CALL, 20. April 2010, Nr. 41975: „in Anbetracht seiner früheren Aktivitäten als aktiver Kombattant, kann der Asylbewerber nicht als Zivilperson gemäß Artikel 50 Protokoll 1977 eingeschätzt werden“.

¹⁶³CALL, 17. August 2007, Nr. 1244.

¹⁶⁴CALL, 4. Dezember 2007, Nr. 4460.

¹⁶⁵BVerwG, 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 35.

¹⁶⁶Interview mit dem BAMF am 1. Dezember 2010.

¹⁶⁷Interview mit CNDA, 2. März 2011.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

bestätigte, dass sie denselben Ansatz verfolgt, und dass ein Antragsteller, der Teil einer militärischen Gruppierung oder eines Kampfverbandes war, nicht als Zivilperson betrachtet wird, selbst wenn er nicht aktiv am Kampf teilgenommen hat, sondern nur logistische Unterstützung geleistet hat. Beamte oder Mitglieder der staatlichen Verwaltung, deren Abteilungen einen entscheidenden und direkten Beitrag zum Konflikt leisten, werden ebenfalls nicht als Zivilpersonen angesehen.¹⁶⁸ Gleichmaßen werden Personen, die nachweislich wiederholt Informationen an Streitkräfte, die direkt mit den militärischen Operationen in Verbindung standen, weitergegeben haben, nicht als Zivilpersonen angesehen.¹⁶⁹

Im Vereinigten Königreich sind die Gerichte zu dem Schluss gekommen, dass die Interpretation von Art. 15 (c) im Lichte des humanitären Völkerrechts dazu führen kann, dass er nicht im Sinne seines Schutzzwecks ausgelegt wird, welcher internationalen Schutz für Personen ermöglichen soll, die vor einem bewaffneten Konflikt fliehen.¹⁷⁰ Der Court of Appeal betonte die Autonomie und den Ziel und Zweck der Qualifikationsrichtlinie. Die Gerichte haben den Begriff „Zivilperson“ daher auf Personen angewendet, die tatsächlich nicht an der Kriegsführung teilnehmen, und nicht nur auf Personen, die keine Uniformen tragen.¹⁷¹ Laut den britischen Gerichten ist die Feststellung, ob ein früherer Kombattant als Zivilperson definiert wird, von Fall zu Fall anhand der Tatsachen und des Grades der Involvierung zu entscheiden.¹⁷² In einem aktuelleren Fall einer Grundsatzentscheidung zum Irak hat das Upper Tribunal hinzugefügt: „Zivilperson schließt alle Personen ein, die tatsächlich nicht an den Kämpfen beteiligt sind, zum Zeitpunkt, an dem die tatsächliche Bedrohung, ernsthaften Schaden zu erleiden, bestehen könnte“.¹⁷³

4.4.2. „Ernsthafte Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit“

Mit der Bedeutung des Satzes „ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit“ haben sich die Gerichte nur in einigen der betrachteten Mitgliedstaaten beschäftigt.¹⁷⁴ In diesen Mitgliedstaaten scheint es insoweit kein einheitliches Verständnis zu geben. Der EuGH hat in dem Fall *Elgafaji* nur gesagt, dass damit eine „Schadensgefahr

allgemeinerer Art“ als in Art. 15 (a) und (b) QRL umfasst sei.¹⁷⁵

In Deutschland wurde der Begriff eher eng ausgelegt. In § 60 (7) S. 2 Aufenthaltsgesetz heißt es „[e]ine erhebliche individuelle Gefahr für Leib oder Leben“. Nach dem Bundesverwaltungsgericht umfasst dies Tod und körperliche Verletzungen, die durch willkürliche Gewalt entstanden sind.¹⁷⁶ Zudem besagt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, dass freiheitseinschränkende Maßnahmen nicht generell unter § 60 (7) S. 2 berücksichtigt werden:

*Geschützte Rechtsgüter sind das Leben und die körperliche Unversehrtheit. § 60 Absatz 7 Satz 2 findet daher regelmäßig keine Anwendung bei freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, z. B. bei Internierungen durch die Konfliktparteien. Soweit Internierungen allerdings mit einer erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung einhergehen, können die Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 2 vorliegen.*¹⁷⁷

Die britischen Gerichte haben den Begriff weiter gefasst interpretiert, indem sie schwere mentale Traumata mit einschließen. Das Upper Tribunal entschied, dass der Begriff „auf schwere körperliche Verletzungen, schwere mentale Traumata und ernsthafte Bedrohungen der körperlichen Unversehrtheit angewendet“ werden sollte.¹⁷⁸ Das Asylum and Immigration Tribunal lehnte das Vorbringen ab, dass alle Formen physischen und psychischen Schadens, einschließlich schwerer Verletzungen qualifizierter Rechte wie der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, von Art. 15 (c) erfasst würden. Nach der Meinung jenes Gerichts wäre es angemessener, diese Formen des Schadens unter Art. 15 (b) zu untersuchen, wenn sie schwerwiegend genug sind, um einen Schutz nach Art. 3 EMRK zu begründen, oder sonst schwerwiegend genug sind. Das Gericht führte dazu aus, dass keine präzise Definition der „Unversehrtheit“ gegeben werden könne und die Bedeutung anhand des Kriteriums des ernsthaften Schadens ausgelegt werden müsse. Das Gericht verweist darauf, dass „man aus Art. 15 (b) die Schwere (aber nicht die Art) des Schadens ablesen kann, der nötig ist um Schutz unter Art. 15 (c) zu erhalten“.¹⁷⁹ Die britische Asylbehörde UKBA hat daraufhin Leitlinien verfasst, nach denen „der Grad des Schadens [...] demjenigen ähnelt, der

¹⁶⁸Interview mit OFPRA, 2. März 2011.

¹⁶⁹Interview mit OFPRA, 2. März 2011.

¹⁷⁰QD und AH gegen SSHD [2009] EWCA Civ 620, Rn. 18.

¹⁷¹QD und AH gegen SSHD [2009] EWCA Civ 620, Rn. 37 Siehe auch Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Kapitel D.1.

¹⁷²QS (Art. 15 (c)): willkürliche Gewalt) Afghanistan CG [2009] UKAIT 00044, Paragraph 26.

¹⁷³QD und AH gegen SSHD, Rn. 37; bestätigt in HM u. a., Rn. 67.

¹⁷⁴Belgien, Frankreich und Schweden.

¹⁷⁵EuGH, *Elgafaji*, Rn. 33.

¹⁷⁶BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350).

¹⁷⁷Nr. 60.7.2.5.

¹⁷⁸HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 76. Das Upper Tribunal fügte an, dass dies von „Bedeutung für die Art der Beweise ist, die relevant für die Einschätzung sind, ob Art. 15 (c) anwendbar ist. Solche Beweise können nicht auf die Anzahl der Opfer beschränkt sein“.

¹⁷⁹GS (Art. 15 (c): willkürliche Gewalt) Afghanistan CG [2009] UKAIT 00044, Rn. 72.

für einen Schutz nach Art. 3 EMRK zu fordern ist, obwohl die Art des Schadens anders sein kann¹⁸⁰.

Die Urteile des niederländischen Staatsrates enthalten keine Interpretation von „ernsthafte Bedrohung [...] der Unversehrtheit“. Angesichts der Position des Staatsrates¹⁸¹, dass Art. 15 (c) lediglich einen Teil des Schutzes unter Art. 3 EMRK darstellt, und Art. 15 (c) im Zusammenhang mit der Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK ausgelegt werden muss, entschied das Bezirksgericht Arnhem, dass bei der Bewertung des Grades der willkürlichen Gewalt alle Formen des Leides, die durch Art. 3 EMRK verboten sind, einschließlich willkürlicher Verhaftungen und Festnahmen, eingeschlossen werden müssen.¹⁸² Dies würde daher eine weiter gefasste Interpretation der „Bedrohung der Unversehrtheit“ bedeuten als in Deutschland.

4.4.3. „Infolge“: Der Zusammenhang zwischen dem Schaden und der willkürlichen Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts

Art. 15 (c) bietet Schutz vor einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson „infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“.

Heutige bewaffnete Konflikte sind nicht nur durch willkürliche Gewalt gekennzeichnet, die Konfliktparteien ausüben, sondern auch durch willkürliche Gewalt anderer Akteure, die den Zusammenbruch von Recht und Ordnung ausnutzen. Tatsächlich ist es oft schwierig, zwischen Gefahren durch Kombattanten oder durch Kriminelle zu unterscheiden.¹⁸³ Aus der Perspektive einer Zivilperson, die sich in einer von solcher Gewalt betroffenen Gegend aufhält, bleibt die Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit real, unabhängig von Tätern und Motiven. Es finden sich keine Anhaltspunkte in Art. 15 (c), die seine Anwendung auf bestimmte Quellen der Gewalt beschränken, solange die Gewalt im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt steht.¹⁸⁴

In Deutschland muss nach der Rechtsprechung die individuelle Gefahr des Todes oder einer Verletzung eine direkte Konsequenz der willkürlichen Gewalt der Konflikt-

parteien sein. Das Bundesverwaltungsgericht verweist darauf, dass kriminelle Gewalt nicht relevant ist, wenn sie nicht durch die Konfliktparteien ausgeübt wird.¹⁸⁵

Diese Interpretation widerspricht den Auffassungen anderer in die Untersuchung einbezogener Staaten.

So verlangt die belgische Berufungsbehörde CALL nicht, dass die Gefahr unmittelbar von den Protagonisten des bewaffneten Konflikts ausgeht.¹⁸⁶ In ähnlicher Weise hat der niederländische Staatsrat betont, dass die indirekten Auswirkungen des bewaffneten Konflikts in die Betrachtung mit einbezogen werden sollen.¹⁸⁷

Im Hinblick auf die Praxis in Schweden wiesen Richter des Migrationsgerichts in Stockholm gegenüber UNHCR darauf hin, dass es Entscheidungen gab, in denen nicht verlangt wurde, dass die Gewalt eine direkte Konsequenz des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ist. Allerdings ist das Thema noch nicht durch das Berufungsgericht für Migration in Bezug auf Kapitel 4 § 2 (1) der Zusatzverordnung des Ausländergesetzes¹⁸⁸ behandelt worden.¹⁸⁹ Auch die schwedische Einwanderungsbehörde stellte fest, dass die Gefahr nicht durch die Handlungen einer der Konfliktparteien verursacht sein muss, sondern infolge des durch den Konflikt verursachten Zusammenbruchs von Recht und Ordnung auch von anderen Akteuren ausgehen kann.¹⁹⁰

In ähnlicher Weise hat das AIT im Vereinigten Königreich beschlossen:

Wir sehen prinzipiell keinen Grund dafür, warum kriminelle Handlungen nicht als willkürliche Gewalt zählen sollten und tatsächlich ist es oft schwierig, bewaffnete Konflikte und kriminelle Handlungen auseinanderzuhalten. Ein kriminellerer Akt als das Zünden einer Bombe auf einem vollen Marktplatz [...] ist unabhängig von den Beweggründen der Person schwerlich vorstellbar. [...] Der richtige Ansatz ist nicht einfach zu fragen, ob die willkürliche Gewalt kri-

¹⁸⁰Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. D.4.

¹⁸¹Staatsrat, 10. Juni 2010, 201000765/1/V.2.

¹⁸²Gericht Arnhem, 23. April 2010, Awb 10/5495.

¹⁸³Wie UNHCR in seinen Irak-Richtlinien (s. o., Fn. 55), S. 23 f., Rn. 27 beschreibt: „Aufgrund der komplexen Situation, dass eine große Anzahl an Akteuren involviert ist, sowohl Sicherheit herzustellen, als auch Gewalt zu verbreiten, wobei die Grenzen oft verschwimmen, sollte sich das Unvermögen des Antragstellers, den Täter zuzuordnen, nicht nachteilig auf seine Glaubwürdigkeit auswirken“.

¹⁸⁴Der englische Wortlaut der Qualifikationsrichtlinie ist insofern deutlicher, indem er von „in situations of“ spricht. Ähnlich der französische „en cas de“, der italienische „in situazioni di“ oder der spanische Wortlaut „en situaciones de“.

¹⁸⁵BVerwG, Entscheidung vom 24. Juni 2008, BVerwG 10C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 24. Das Ministerium des Innern informierte UNHCR, dass es den Geltungsbereich von Art. 15 (c) explizit auf Situationen begrenzt, die aus einem bewaffneten Konflikt heraus entstehen und Staatsversagen daher nur in außergewöhnlichen Situationen in Betracht gezogen werden kann – z. B. Somalia – wenn ein direkter Zusammenhang zwischen dem Staatsversagen und dem bewaffneten Konflikt hergestellt werden kann, und nur so lange der bewaffnete Konflikt andauert: Interview am 30. November 2010.

¹⁸⁶Siehe beispielsweise CALL 19. Mai 2009, Nr. 27580; und CALL 22. November 2010, Nr. 51369.

¹⁸⁷Staatsrat, 3. April 2008, 200701108/1 und Staatsrat, 7. Juli 2008, 200802709/1.

¹⁸⁸Interview mit dem SMB am 29. November 2010.

¹⁸⁹Antworten auf Fragen des UNHCR, Gericht für Einwanderung Stockholm, 15. März 2011: Beispielsweise „wenn der Asylsuchende aus einem mehr oder weniger zusammengebrochenen Staat geflohen ist, steht der Schutzbedarf des Asylsuchenden durch den bewaffneten Konflikt im weitergefassten Sinne im Mittelpunkt und nicht, wer die Gewalttat verübt hat“.

¹⁹⁰Interview mit SMB am 29. November 2010.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

minell oder Teil des bewaffneten Konflikts ist. Es ist eine Frage der Kausalität. [...] Es muss daher einen kausalen Zusammenhang zwischen der ernsthaften Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit und der willkürlichen Gewalt geben, ohne dass diese durch eine oder mehrere bewaffnete Gruppierungen oder die staatlichen Streitkräfte ausgeübt werden müsste. Wir betonen, dass kriminelle Handlungen, genau wie alle anderen Formen der willkürlichen Gewalt, einen gewissen Schweregrad erreichen müssen, um den El-gafaji Test zu bestehen und eine tatsächliche individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson darzustellen [...] Es zählen bei weitem nicht alle kriminellen Handlungen in diese Kategorie.¹⁹¹

Die Entscheidung wurde vor Kurzem vom Upper Tribunal bestätigt:

In unserem Urteil ist der Zusammenhang zwischen dem allgemeinen bewaffneten Konflikt und der willkürlichen Gewalt, die eine tatsächliche Gefahr für Leben und Unversehrtheit darstellt, vorhanden, wenn die Schwere der Konflikts Kampfmittel beinhaltet (ob rechtlich erlaubt oder nicht), die unbeteiligte Personen erheblich gefährden und zu einem generellen Zusammenbruch von Recht und Ordnung führen und Anarchie und Kriminalität erlauben, welche wiederum ernsthaften Schaden laut der Richtlinie verursachen.¹⁹²

Das Upper Tribunal stimmt dem Urteil des französischen Conseil d'Etat im Fall Baskarathas zu und führte weiter aus: „Es ist nicht notwendig, dass die Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit von Protagonisten des bewaffneten Konflikts ausgeht: es kann auch nur eine Folge des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung sein.“¹⁹³

Das Leben von Zivilpersonen kann auch durch die Zerstörung der Existenzgrundlagen (beispielsweise Zugang zu Nahrungsmitteln, Trinkwasser, Unterkunft oder medizinische Versorgung) bedroht werden. Das kann eine vorsätzliche Taktik einer Konfliktpartei sein oder eine indirekte Folge des bewaffneten Konflikts. In Süd- und Zentralsomalia haben die willkürliche Gewalt und die Bedrohung zu einer Einstellung der Nahrungsmittelverteilung durch das UN World Food Programme in den

meisten Regionen Süd- und Zentralsomalias geführt und die Kapazitäten der Hilfsorganisationen, den Zivilpersonen dringend benötigte Unterstützung zu leisten, eingeschränkt.¹⁹⁴

Laut dem deutschen Bundesverwaltungsgericht kann die indirekte Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit durch die Zerstörung der Existenzgrundlagen „nicht in die Bewertung der Schwere der Gewalt einbezogen werden.“¹⁹⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hat andererseits betont, dass es im Zusammenhang mit der Einschätzung einer möglichen internen Schutzalternative wichtig ist zu zeigen, dass für eine Person zumindest das Existenzminimum in der vorgeschlagenen Gegend des innerstaatlichen Schutzes sichergestellt ist.¹⁹⁶

Im Gegensatz dazu besagt eine Entscheidung des niederländischen Staatsrates vom 7. Juli 2008, dass die indirekten Folgen des bewaffneten Konflikts in Betracht gezogen werden sollten;¹⁹⁷ Urteile der niederländischen Bezirksgerichte bestätigen, dass die humanitäre Situation in die Betrachtung einzubeziehen ist.¹⁹⁸

Auch die schwedische Asylbehörde, SMB, hat entschieden, dass die Bedrohung, Schaden zu erleiden, durch die Zerstörung der Existenzgrundlagen durch den bewaffneten Konflikt entstehen kann.¹⁹⁹

Das ist ebenfalls die Ansicht der Gerichte des Vereinigten Königreichs. Die ernsthafte und individuelle Bedrohung muss demnach keine direkte Folge der willkürlichen Gewalt sein; es ist ausreichend, wenn die Gewalt ein ausschlaggebender Grund ist und der Zusammenhang nicht zu entfernt ist.²⁰⁰ Die „Zerstörung der Existenzgrundlagen, wenn sie nicht nur eine entfernte Folge ist, kann ein ebenso relevanter Faktor sein“ bei der Bewertung, ob Art. 15 (c) anwendbar ist.²⁰¹ Die Gerichte haben allerdings entschieden, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der „willkürlichen Gewalt“ und den humanitären Zuständen, die das Leben oder die Unversehrtheit der Zi-

¹⁹⁴ UNHCR, Somalia Eligibility Guidelines (s. Fn. 66)..

¹⁹⁵ BVerwG, 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 35.

¹⁹⁶ Ibid., Abs. 28.

¹⁹⁷ Staatsrat, 7. Juli 2008, 200802709/1.

¹⁹⁸ Gericht Arnheim 23. April 2010, Awb 10/5495, Gericht Haarlem 27. April 2010, Awb 10/134580.

¹⁹⁹ Interview mit SMB am 29. November 2010. Siehe auch Berufungsgericht für Migration UM 334-09.

²⁰⁰ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Abs. 8 -79 und bezüglich GS (nach AM und AM (bewaffneter Konflikt: Risikokategorien) Somalia CG [2008] UKAIT 00091. AM & AM, Rn. 93-97, hatte bereits entschieden, dass die kausale Voraussetzung erfüllt ist, wenn die willkürliche Gewalt eine effektive Ursache der ernsthaften Bedrohung ist, Schaden zu erleiden. Die willkürliche Gewalt muss nicht die einzige Ursache sein. Die willkürliche Gewalt muss eine der Ursachen, jedoch nicht die einzige maßgebliche Ursache für die Bedrohung sein, sofern die Folgen nicht nur im abwegigen Zusammenhang damit stehen. Das wurde in GS (Afghanistan), Rn. 66 bestätigt. Es deckt sich außerdem mit Art. 9(3) QRL.

²⁰¹ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 92.

¹⁹¹ GS (Art. 15 (c): willkürliche Gewalt) Afghanistan CG [2009] UKAIT 00044, Abs. 65.

¹⁹² HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 80. Das Upper Tribunal merkte die deutliche Überschneidung zwischen krimineller und militanter Gewalt an. Abs. 75 und 92 besagen, dass das Upper Tribunal im Fall GS richtig entschied, dass die Bedrohung durch kriminelle Gewalt, als Folge des mangelnden Schutzes aufgrund des bewaffneten Konflikts, in den Anwendungsbe- reich von Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie fallen würde.

¹⁹³ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 80. Siehe auch Conseil d'Etat, OFPRA gegen Baskarathas, Entscheidung Nr. 320295, 3. Juli 2009.

vilperson bedrohen, geben muss. Ein genereller Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt ist nicht ausreichend. Der AIT führt hierzu aus:

Eine Folge des jahrelangen Konflikts ist, dass die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelverteilung stark gelitten haben, und daraus sind Probleme bei der Nahrungsmittelversorgung entstanden. Unserer Einschätzung nach kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche allgemeine Situation infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts entstanden ist. Die Schwierigkeiten bei der Nahrungsmittelversorgung sind auf eine Situation zurückzuführen, die bereits seit Jahren anhält, und können nicht auf willkürliche Gewalt zurückgeführt werden, sondern auf die gezielte Gewalt der bewaffneten Truppen untereinander. Es gibt darüber hinaus keine ausreichenden Hinweise darauf, dass die Situation in Afghanistan ohne bewaffneten Konflikt in dieser Hinsicht deutlich besser wäre. Es konnte nicht gezeigt werden, dass das Problem der Nahrungsmittelversorgung nicht lediglich entfernt auf willkürliche Gewalt zurückzuführen ist, auch wenn es in einem engeren Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt steht.²⁰²

Allerdings wies das AIT darauf hin, dass beispielsweise eine willkürliche Bombardierung, die dazu führt, dass die Bevölkerung eines bestimmten Dorfes in eine Gegend ohne Zugang zu hinreichender Nahrungsmittelversorgung flieht, dem Erfordernis eines kausalen Zusammenhangs mit der willkürlichen Gewalt genügt.²⁰³

In Bezug auf Art. 15 (b) QRL hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte vor kurzem angedeutet, dass die gewaltsame Rückführung einer Person in eine humanitäre Situation, die vor allem aufgrund direkter und indirekter Handlungen der Konfliktparteien katastrophal ist und in der sie einer Misshandlungsgefahr ausgesetzt und nicht in der Lage ist, ihre Grundversorgung mit Nahrung, Hygiene und Unterkunft sicherzustellen, Art. 3 EMRK verletzen würde.²⁰⁴ Infolgedessen sieht das Gericht, dass ein Rückkehrer, der sich wahrscheinlich bei Rückkehr in einem Camp für Binnenvertriebene (wie Agfooye Corridor in Somalia) oder in einem Flüchtlingslager (wie Da-daab in Kenia), wiederfinden würde, einer tatsächlichen Gefahr einer Art. 3 EMRK-widrigen Behandlung aufgrund der humanitären Bedingungen ausgesetzt wäre.²⁰⁵

²⁰²GS (Art. 15 (c): willkürliche Gewalt) Afghanistan CG [2009] UKAIT 00044, Rn. 69.

²⁰³Ibid., Rn. 70.

²⁰⁴EGMR, Sufi und Elmi gegen Vereinigtes Königreich, 28. Juni 2011.

²⁰⁵Ibid., Rn. 296.

4.4.4. „Individuelle Gefahr“ und „willkürliche Gewalt“

Während Belgien, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich das Wort „willkürlich“ in ihre nationale Gesetzgebung übernommen haben, ist das in Frankreich und Deutschland nicht geschehen.

In Frankreich bezieht sich die nationale Gesetzgebung auf „allgemeine“ Gewalt anstatt auf „willkürliche“ Gewalt.²⁰⁶ Basierend auf einer Untersuchung einer Auswahl an Urteilen scheint es, als ob die CNDA systematisch das Konzept der „allgemeinen Gewalt“ anwendet, der Conseil d'Etat hat allerdings in seiner Präzedenzentscheidung im Fall Baskarathas den Begriff „allgemeine und willkürliche“ Gewalt verwendet.²⁰⁷ Aus der Rechtsprechung geht nicht eindeutig hervor, ob diese unterschiedliche Formulierung rechtliche Implikationen für den Umfang des gebotenen Schutzes hat. Im Fall Baskarathas entschied der Conseil d'Etat, dass das Konzept der „allgemeinen Gewalt“ der Situation des bewaffneten Konflikts innewohnt und ihn kennzeichnet. Der Berichterstatter erklärte hierzu, dass „man die Realität eines modernen bewaffneten Konflikts ignorieren würde, wenn man davon ausginge, dass die Gewalt nur auf dem Schlachtfeld stattfinden würde, welches an sich bereits schwer zu definieren ist, aufgrund der Verlagerung von einem geordneten Schlachtfeld hin zu verstreuten Kampfhandlungen.“²⁰⁸

Der Begriff „willkürliche Gewalt“ wurde in der deutschen Umsetzungsbestimmung in § 60 (7) S. 2 AufenthG weggelassen. Diese Auslassung wurde vom Bundesverwaltungsgericht aufgegriffen und dahingehend korrigiert, dass das Merkmal der willkürlichen Gewalt infolge eines bewaffneten Konflikts bei der Anwendung von § 60 (7) S. 2 AufenthG heranzuziehen ist.²⁰⁹

Der EuGH interpretiert in *Elgafaji* den Begriff „willkürlich“ dahingehend, dass die Bedrohung „sich auf Personen ungeachtet ihrer persönlichen Situation erstrecken kann“.²¹⁰ UNHCR hat festgestellt, dass das *Elgafaji*-Urteil

²⁰⁶In Artikel L.712.1 c) Ceseda wird unter den Ausschlussbestimmungen festgelegt, dass einer Person subsidiärer Schutz zugesprochen wird, die keinen Flüchtlingsstatus erhält, aber einer „ernsthaften, direkten und individuellen Bedrohung des Lebens und der Unversehrtheit der Person ausgesetzt ist, aufgrund *allgemeiner Gewalt* infolge eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“.

²⁰⁷Conseil d'Etat, OFPRA gegen Baskarathas, Entscheidung Nr. 320295, 3. Juli 2009.

²⁰⁸Übersetzung S. 254 in Lambert, H., Farrell, T., The changing character of armed conflict and the implications for refugee protection jurisprudence, International Journal of Refugee Law, Vol. 22, Nr. 2, S. 237-273.

²⁰⁹Siehe BVerwG, 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 36: „Dieses Erfordernis ist zwar nicht ausdrücklich in § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG aufgenommen worden. Die Begründung des Regierungsentwurfs verweist aber darauf, dass die Vorschrift ‚die Tatbestandsmerkmale des Artikels 15 Buchst. c der Qualifikationsrichtlinie‘ umfasst und nennt als Regelungsgehalt des umzusetzenden Art. 15 Buchst. c der Richtlinie ausdrücklich die subsidiäre Schutzgewährung ‚in Fällen willkürlicher Gewalt‘ im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten.“

²¹⁰EuGH, *Elgafaji*, Rn. 34.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

in einigen Mitgliedstaaten so interpretiert worden ist, dass jede Zivilperson oder praktisch jede Zivilperson, die in der jeweiligen Region des bewaffneten Konflikts anwesend ist, der tatsächlichen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit ausgesetzt sein müsse.

In seinem Urteil vom 14. Juli 2009 hat das deutsche Bundesverwaltungsgericht betont:

Eine solche Individualisierung kann aber unabhängig davon ausnahmsweise auch bei einer außergewöhnlichen Situation eintreten, die durch einen so hohen Gefahrengrad gekennzeichnet ist, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt wäre.²¹¹

Bei der Anwendung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts verlangen die Oberverwaltungsgerichte ebenfalls „einen so hohen Gefahrengrad, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt wäre“.²¹²

In den Niederlanden erklärte der Justizstaatssekretär:

Ich bin der Meinung, dass die Formulierung des Urteils zeigt, dass sie eine sehr begrenzte Anzahl an Situationen einschließt, nämlich, wenn jede Zivilperson, wer auch immer er oder sie ist, sich in einer Situation befindet, die eine konkrete Gefahr für sie darstellt, beispielsweise wenn Kriegsverbrechen, etwa Genozid oder Menschenrechtsverletzungen, in großem Umfang an der Bevölkerung begangen werden.²¹³

Bei der Anwendung dieses Kriteriums auf die Situation in Darfur zum damaligen Zeitpunkt hat der Justizstaatssekretär geschlossen, „aus diesen Berichten folgt, dass die Situation in Darfur nicht so ist, dass jede Zivilperson allein aufgrund der Anwesenheit der tatsächlichen Gefahr eines ernsthaften Schadens ausgesetzt ist. Es sind vor allem nicht-arabische Bevölkerungsgruppen, die einer solchen Gefahr ausgesetzt sind.“²¹⁴ Im Hinblick auf Somalia

räumte der Justizstaatssekretär ein, dass die Situation in großen Städten wie Mogadischu sehr schlimm war, verneinte aber, dass „jede Zivilperson schon aufgrund ihrer Anwesenheit in der gesamten Region Zentral- und Süd Somalia einer tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist. [...] Daraus schließe ich, dass in diesem Fall keine ‚außergewöhnliche Situation‘ im Sinne des EuGH-Urteils vorliegt“.²¹⁵

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht erklärte, dass willkürliche Gewalt Taten einschließt, die nicht auf einzelne Personen oder Gruppen abzielen, sondern Zivilpersonen ungeachtet ihrer persönlichen Umstände betrifft.²¹⁶ Dies stimmt mit der aktuellen Rechtsprechung des Upper Tribunal überein, demzufolge „der Versuch, zwischen der tatsächlichen Gefahr einer gezielten oder zufälligen Tötung von Zivilpersonen während eines bewaffneten Konflikts zu unterscheiden [...] nicht weiterführend für die Anwendung von Art. 15 (c) ist und auch nicht die Absicht der Qualifikationsrichtlinie widerspiegelt“.²¹⁷ Die Leitlinien der britischen Asylbehörde, UKBA, fassen einige weitere relevante Urteile zusammen, indem erklärt wird, dass willkürliche Gewalt „das Gegenteil der Beständigkeit“ darstellt und „die Gefahr eines zufälligen Todes oder Verletzung beinhaltet. Sie schließen tatsächliche Bedrohungen und tatsächliche Gefahren ein, beispielsweise Autobomben auf Marktplätzen oder Scharfschützen, die auf Menschen auf der Straße schießen“.²¹⁸

In den anderen untersuchten Mitgliedstaaten wurde die Bedeutung von „willkürlicher Gewalt“ bisher noch nicht durch die höheren Gerichte analysiert.²¹⁹

4.4.5. Die Definition von „internationaler oder innerstaatlicher Konflikt“

Die Fragestellung, ob ein bewaffneter Konflikt als „internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ definiert werden kann, wurde in der Rechtsprechung in Belgien, Frankreich und Schweden als sehr bedeutend angesehen.²²⁰ Das widerspricht dem Ansatz von den Gerichten der Niederlande und des Vereinigten Königreiches, wo die Definition, ob ein Konflikt einen internationalen oder innerstaatlichen Konflikt darstellt, als Ablenkung von dem eigentlichen Problem wahrgenommen wird,

²¹¹ BVerwG, 14. Juli 2009, 10 C 9.08 (asyl.net, M16130).

²¹² Zum Beispiel VGH Baden Württemberg, 25.3.2010, A2 S 364/09 (asyl.net, M16872); und der Bayerische VGH, 21.1.2010, 13a B 08.30304 (asyl.net, M16842): „Die Konzentration der Gefahr in Kirkuk kann nicht als so hoch eingestuft werden, dass praktisch jede Zivilperson einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt ist allein aufgrund der Anwesenheit in der betreffenden Region“.

²¹³ Brief des Justizministeriums an den Sprecher des Unterhauses des niederländischen Parlaments vom 17. März 2009, bezüglich des Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Qualifikationsrichtlinie. Die Voraussetzung, dass jede Zivilperson in der Gegend einer tatsächlichen Bedrohung ausgesetzt sein muss, ernsthaften Schaden zu erleiden, wurde in einem Brief des Justizministers an den Vorsitzenden des niederländischen Repräsentantenhauses am 29. März 2010 bestätigt.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Siehe Urteil des BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 34.

²¹⁷ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 73.

²¹⁸ Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Rn. D.6. Es bezieht sich auf die Entscheidung in QD und AH (Irak) gegen SSHD [2009] EWCA Civ 620, Rn. 27, und 31-32.

²¹⁹ Die Frage wurde von CALL in Belgien oder dem Berufungsgericht für Migration in Schweden noch nicht näher untersucht.

²²⁰ Schweden: Berufungsgericht für Migration, UM 334-09 vom 6. Oktober 2009.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

nämlich ob aufgrund der Schwere des Konflikts und der Art der willkürlichen Gewalt eine tatsächliche Gefahr eines ernsthaften Schadens besteht.

Seit dem Urteil des EuGH im Fall *Elgafaji* und in Anbetracht der Auslegung durch die niederländischen Gerichte, dass Art. 15 (c) von Art. 3 EMRK, wie er durch den EGMR interpretiert wird, umfasst ist, misst der niederländische IND die Bewertung, ob es einen internationalen oder innerstaatlichen Konflikt gibt, keine große Bedeutung für die Anwendung von Art. 15 (c) mehr zu. Daher gibt es keine aktuelle Einschätzung des IND, ob beispielsweise in Afghanistan, Irak oder Somalia ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht.²²¹ Tatsächlich hat UNHCR drei aktuelle Länderberichte des Außenministeriums über Afghanistan, Irak und Somalia überprüft und die Formulierung „internationaler bewaffneter Konflikt“ oder „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ taucht in keinem der drei Berichte auf.²²² Auch in den Anwendungshinweisen wurde zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie nicht erwähnt, ob aktuell ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt in Afghanistan, Irak oder Somalia herrschte.²²³

Dieser Ansatz ist ebenfalls in der Rechtsprechung des Court of Appeal im Vereinigten Königreich und den Leitlinien des UKBA zu finden, welche allein auf den Grad der Gewalt abstellen. [...] ²²⁴ Der somit vorgesehene Test beinhaltet nicht die Voraussetzung eines „innerstaatlichen oder internationalen bewaffneten Konflikts“. So wird in den Leitlinien ausgeführt:

*Der Fokus liegt auf dem Grad der Gewalt und nicht auf der Art des bewaffneten Konflikts. Deshalb erwähnt der vom Gericht entwickelte Test nicht das Kriterium des bewaffneten Konflikts. Nicht jeder bewaffnete Konflikt wird diese Schwelle überschreiten; im Mittelpunkt steht der Grad der Gewalt.*²²⁵

Wenn die Schwere der Gewalt nicht als hoch genug angesehen wird, um die Schwelle für Art. 15 (c) zu überschreiten und der Asylsuchende nicht aufgrund persönlicher Umstände besonders gefährdet ist, kann die Feststellung, ob ein internationaler oder innerstaatlicher Kon-

flikt herrscht, umgangen werden.²²⁶ Dieser Ansatz wurde auch von mindestens einem Oberverwaltungsgericht in Deutschland vertreten.²²⁷

Im Gegensatz dazu wird in Belgien, Frankreich und Schweden die Bewertung, ob der Grad der Gewalt hoch genug ist, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit auf dem Gebiet der tatsächlichen Gefahr für ihr Leben oder ihre Unversehrtheit ausgesetzt ist, als Teil der Bewertung durchgeführt, ob ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht.²²⁸

Der spezifische Begriff „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ wurde von den Gerichten in Belgien,²²⁹ Frankreich,²³⁰ Deutschland,²³¹ den Niederlanden²³² und Schweden²³³ unter Bezugnahme auf das humanitäre Völkerrecht ausgelegt. Dieses hat allerdings andere Ziele und Zwecke als die Qualifikationsrichtlinie. Zudem gibt es keine einheitliche Definition des Begriffs „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ im humanitären Völkerrecht.²³⁴

²²⁶Siehe beispielsweise die britische Grundsatzentscheidung für Afghanistan, GS (Artikel a5 (c): willkürliche Gewalt) Afghanistan CG [2009] UKAIT 00044, welche nicht explizit darauf eingeht, ob es einen internationalen oder innerstaatlichen Konflikt in Afghanistan gibt.

²²⁷Siehe z. B. VGH Baden-Württemberg, 25. März 2010, A 2 S 364/09 (asyl.net, M16872); und VGH Baden-Württemberg, Entscheidung vom 12. August 2010, A 2 S 1134/10 (asyl.net, M17472): „[Es kann] selbst bei Annahme eines innerstaatlichen Konflikts in Bagdad nicht davon ausgegangen werden, dass der diesen Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht hat, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dieser Region einer ernsthaften individuellen Bedrohung ausgesetzt ist.“

²²⁸In Schweden ist dies der Fall, weil das Berufungsgericht für Migration dies als eines der Kriterien für einen „internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt“ festgelegt hat. Siehe Berufungsgericht für Migration, UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009.

²²⁹Siehe beispielsweise, CALL, 17. August 2007, Nr. 1244 und CALL, 19. Mai 2009, Nr. 27574.

²³⁰Conseil d'Etat, 3. Juli 2009, Nr. 320295 – OFPRA gegen M. Baskarathas. Der Conseil d'Etat betonte mehrfach den direkten Zusammenhang zwischen allgemeiner Gewalt und bewaffnetem Konflikt: siehe Conseil d'Etat, 30. Dezember 2009, Nr. 322375 und 322376, MM. Seker und Augustin und in Conseil d'Etat, 15. Dezember 2010, Nr. 328420, Mlle Mpeko. Laut OFPRA basiert die Feststellung, ob ein innerstaatlicher Konflikt stattfindet, auf Artikel 1 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), 8. Juni 1977: Interview mit OFPRA, 2. März 2011.

²³¹BVerwG, Entscheidung vom 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 21.

²³²Staatsrat, 20. Juli 2007, 200608393/1; und Staatsrat, 3. April 2008, 200701108/1.

²³³Z. B. Berufungsgericht für Migration, UM 334-09, 6. Oktober 2009.

²³⁴Diese Tatsache wurde vom schwedischen Berufungsgericht für Migration in UM 334-09 am 6. Oktober 2009 anerkannt: „Es kann zunächst beobachtet werden, dass eine völlig eindeutige Definition dieses internationalen rechtlichen Konzepts nicht existiert.“

²²¹Informationen vom IND am 8. März 2011.

²²²Recherche vom 14. Februar 2011 Dies wurde von IND bestätigt in einer Mitteilung an UNHCR am 8. März 2011.

²²³Siehe beispielsweise Paragraphen 4 und 4. 1 der Verordnung des Ministers für Einwanderung und Asyl vom 9. Dezember 2010, WBV 2010/19 Erweiterung des Ausländer Zirkular 2000.

²²⁴Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. D. Das ist der Test, der vom Berufungsgericht in QD und AH (Irak) gegen SSHD [2010] EWCA Civ 620 entwickelt wurde.

²²⁵Interim Asylum Instruction on Humanitarian Protection: Indiscriminate Violence, September 2010, Abs. D5.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

Dieses²³⁵ und das Völkerstrafrecht²³⁶ bieten eine Vielzahl an Definitionen für ihre eigenen Belange und Absichten an, die sich von den Definitionen der Qualifikationsrichtlinie unterscheiden. Bei der Interpretation des „innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ nach der Qualifikationsrichtlinie kommt in der Praxis der Mitgliedstaaten dem humanitären Völkerrecht weiterhin eine zentrale Rolle zu oder wird zumindest als Richtwert der unteren Schwelle eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts herangezogen.²³⁷

Die britischen Gerichte haben diesem Ansatz widersprochen. Im Vereinigten Königreich hat die Rechtsprechung Art. 15(c) bis 2009 ebenfalls im Lichte des humanitären Völkerrechts interpretiert.²³⁸ Es wurde angenommen, dass Art. 15(c) in diesem Kontext ausgelegt werden sollte, weil die Begrifflichkeit aus dem humani-

tären Völkerrecht stammt. Seit 2009 verweisen die britischen Gerichte allerdings darauf, dass das humanitäre Völkerrecht seinen eigenen Zweck und Anwendungsbereich hat, der nicht auf die Bewilligung internationalen Schutzes für Menschen, die vor einem bewaffneten Konflikt fliehen, bezogen ist. Daher wird die Qualifikationsrichtlinie als autonom eingestuft und verlangt, sie anhand der ihr eigenen Zielsetzung auszulegen.²³⁹ So führte das Upper Tribunal kürzlich aus:

*Bewaffneter Konflikt und willkürliche Gewalt sind keine Fachbegriffe, die durch das humanitäre Völkerrecht bestimmt sind, sondern Begriffe, die großzügig im Sinne der Ziele und Zwecke der Richtlinie anzuwenden sind, um denen in Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen Schutz zu gewähren, denen zuvor im Rahmen humanitärer Praxis ein solcher gewährt wurde, wenn sie kriegereischen Konfliktgebieten zu entkommen suchten.*²⁴⁰

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat die Entwicklung der Rechtsprechung im Vereinigten Königreich verfolgt, ist aber dennoch der Meinung, dass es nicht falsch ist, die Prinzipien des humanitären Völkerrechts als Ausgangspunkt zu verwenden. Das Gericht entschied, dass ein solcher Ansatz in keinem Fall eine bedingungslose Übernahme der Bedingungen des humanitären Völkerrechts voraussetzt, dass man es allerdings zur Orientierung nutzt.²⁴¹ Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich betont, dass das humanitäre Völkerrecht für die Interpretation begrenzt relevant ist, wenn es dem Zweck der Qualifikationsrichtlinie widerspricht, Zivilpersonen Schutz zu bieten, die durch willkürliche Gewalt in Folge eines bewaffneten Konflikts bedroht werden.²⁴²

Das Bundesverwaltungsgericht fasste zusammen, dass sein Ansatz:

...dem von der neueren britischen Rechtsprechung betonten Anliegen, die unterschiedlichen Zielsetzungen des humanitären Völkerrechts einerseits und des internationalen Schutzes nach der Qualifikationsrichtlinie andererseits zu beachten, hinreichend Rechnung [trägt], ohne dass das Merkmal des bewaffneten Konflikts völlig losgelöst vom bisherigen Verständnis desselben Begriffs im humanitären Völkerrecht interpretiert und damit konturenlos und – entgegen dem

²³⁵Das humanitäre Völkerrecht bietet Definitionen eines internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikts an. In Bezug auf Letzteres, siehe beispielsweise den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 und Artikel 1 (1) des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II). Siehe auch: How is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law? Opinion Paper of the International Committee of the Red Cross (ICRC), März 2008.

²³⁶Siehe beispielsweise die Überlegungen des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Fall Tadic (IT-94-1), in welchem der ICTY entschied, dass ein nicht internationaler bewaffneter Konflikt besteht, wenn es „anhaltende bewaffnete Gewalt zwischen Regierungsstellen und organisierten bewaffneten Truppen oder zwischen diesen Gruppen innerhalb eines Staates gibt“.

²³⁷Deutschland: Siehe BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23: „Die Orientierung am humanitären Völkerrecht bedeutet danach, dass einerseits – am unteren Rand der Skala – Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen nicht als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt gelten (Art. 1 Abs. 2 ZP II) und andererseits – am oberen Rand der Skala – jedenfalls dann ein solcher Konflikt vorliegt, wenn die Kriterien des Art. 1 Abs. 1 ZP II erfüllt sind, d.h. wenn bewaffnete Konflikte im Hoheitsgebiet eines Staates zwischen dessen Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes des Staates ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll (ZP II) anzuwenden vermögen. Für zwischen diesen beiden Erscheinungsformen liegende Konflikte ist die Annahme eines bewaffneten Konflikts im Sinne von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie nicht von vornherein ausgeschlossen. Typische Beispiele sind Bürgerkriegsauseinandersetzungen und Guerillakämpfe. Der Konflikt muss aber jedenfalls ein gewisses Maß an Intensität und Dauerhaftigkeit aufweisen“. Schweden: Siehe Berufungsgericht für Migration, UM 334-09 vom 6. Oktober 2009: „...internationales humanitäres Völkerrecht ist wesentlich für jeden Kontext, in dem die Interpretation des Konzepts eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts auftaucht.“ Niederlande: siehe Staatsrat, 7. Juli 2008, 200802709/1.

²³⁸Im Fall KH erklärte das Gericht, dass mehrere Gerichte und Gerichtshöfe in anderen EU-Mitgliedstaaten den Ansatz des humanitären Völkerrechts verwendet haben, einschließlich des Urteils des niederländischen Staatsrates, 20-07-2007, 200608939/1 LJN BB0917; die Entscheidung des schwedischen Berufungsgerichts für Migration 2007.9 (UM 23-06); und OVG Schleswig-Holstein, 21. November 2007, 2 LB 38/07 (asyl.net, M12041).

²³⁹QD und AH gegen SSHD [2009] EWCA Civ 620.

²⁴⁰HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22. September 2010, Rn. 89.

²⁴¹BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23.

²⁴²BVerwG, 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 22 sowie BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23.

4.4. Divergierende Interpretationen weiterer Kriterien

*Wortlaut der Vorschrift – praktisch entbehrlich würde.*²⁴³

Das Upper Tribunal hat eingeräumt, dass das humanitäre Völkerrecht weiterhin die Urteile anderer nationaler Gerichte und Gerichtshöfe in der EU prägt, und hat diesem Ansatz eine beschränkte Bedeutung zugemessen, indem es befand:

*Obwohl das humanitäre Völkerrecht die zugrundeliegenden Konzepte nicht definiert, können wir keine Verpflichtung erkennen, nicht auf die Regeln des humanitären Völkerrechts zurückzugreifen, wenn das Ausmaß von Gewalt gelegentliche Kriminalität überschreitet und klar die Voraussetzungen eines bewaffneten Konflikts vorliegen.*²⁴⁴

Für die Auslegung der Begriffe „internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ hat das schwedische Berufungsgericht für Migration ursprünglich die Definition von Art. 1 (1) des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1949 im Kontext der nationalen Bestimmungen zur Umsetzung von Art. 15 (c) herangezogen.²⁴⁵ Die strikte Anwendung dieser Definition hatte zur Folge, dass das Berufungsgericht die Situation im Irak 2007 entgegen der Einschätzung anderer Mitgliedstaaten nicht als bewaffneten innerstaatlichen Konflikt eingeschätzt hatte.²⁴⁶ Die Rechtsprechung des schwedischen Berufungsgerichts für Migration wurde seitdem allerdings weiter entwickelt und schließt jetzt die Definitionen des Völkerstrafrechts mit ein, wie es der Praxis nationaler Gerichte in anderen Mitgliedstaaten entspricht.²⁴⁷ Demnach

scheint Konsens zu bestehen, dass es nicht erforderlich ist, dass Streitkräfte der Regierung Teil des Konflikts sind.²⁴⁸

Einige nationale Gerichte haben auch verneint, dass bestimmte andere Voraussetzungen aus dem humanitären Völkerrecht erfüllt sein müssen, beispielsweise:

- die Bedingung, dass die Konfliktparteien den Grad an Organisation haben müssen, der für die Umsetzung der Verträge des humanitären Völkerrechts notwendig ist;²⁴⁹
- Die Bedingung, dass die Konfliktparteien territoriale Kontrolle ausüben müssen;²⁵⁰
- Die Bedingung, dass der bewaffnete Konflikt das gesamte Land betrifft.²⁵¹

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht hat jedoch erklärt, dass einige der oben genannten Bedingungen dennoch von Bedeutung sein können, als Indikator für die Schwere und Dauer des Konflikts.²⁵²

Nichtsdestotrotz wenden einige Gerichtsbarkeiten weiterhin Kriterien aus dem humanitären Völkerrecht und dem Völkerstrafrecht an:

- Der Konflikt muss zwischen Streitkräften der Regierung und Streitkräften einer oder mehrerer anderer Parteien, oder zwischen diesen Gruppen stattfinden;²⁵³
- Der Konflikt muss kontinuierlich, konzertiert und fortlaufend sein;²⁵⁴

²⁴³ BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 24.

²⁴⁴ HM u. a. (Art. 15 (c)) Irak CG [2010] UKUT 331 (IAC) 22 September 2010, Rn. 90.

²⁴⁵ Art. 1 (1) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) besagt, dass innerstaatliche bewaffnete Konflikte „in dem Gebiet einer Hohen Vertragspartei, zwischen seinen Streitkräften und dissidenten Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Truppen stattfinden müssen, die, unter einer zuständigen Führung, eine solche Kontrolle über einen Teil des Gebiets haben, dass sie anhaltende und konzentrierte Militäroperationen durchführen können und [Protokoll II] anwenden können“.

²⁴⁶ Berufungsgericht für Migration MIG 2007:9 vom 26. Februar 2007.

²⁴⁷ Belgien: siehe beispielsweise CALL 22. Januar 2009, Nr. 21.757; CALL 23. Februar 2010, Nr. 39198, CALL 22. November 2010, Nr. 51369. Frankreich: siehe beispielsweise CNDA, Entscheidung 09014706, 7. Juli 2010; CNDA, Entscheidung 1013192, 1. März 2011; CNDA, Entscheidung 10018212, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 10012894, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 08008198, 23. Dezember 2010. Deutschland: BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23 sowie BVerwG, 24. Juni 2008, 10 C 43.07 (asyl.net, M13877), Abs. 23: „Weitere Anhaltspunkte für die Auslegung des Begriffs des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts können sich aus dem Völkerstrafrecht ergeben, insbesondere aus der Rechtsprechung der internationalen Strafgerichtshöfe.“ Schweden: Berufungsgericht für Migration, UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009.

²⁴⁸ Frankreich: Siehe z. B. CNDA, Entscheidung 09014706, 7. Juli 2010; Niederlande: Staatsrat, 3. April 2008, 200701108/1; Schweden: Siehe UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009, wo das Berufungsgericht für Migration erklärt, dass „es nicht notwendig ist, dass die Streitkräfte der Regierung in den Konflikt involviert sind, damit er als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt bezeichnet werden kann. Wenn das Gegenteil der Fall wäre, würde das bedeuten, dass Menschen aus einem Land, dessen Regierung zusammengebrochen ist, weniger Rechte hätten als andere, internationalen Schutz vor inländischen bewaffneten Streitkräften zu beanspruchen“.

²⁴⁹ Deutschland: BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23.

²⁵⁰ Ibid.; für Schweden siehe UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009: „Man kann nicht davon ausgehen, dass in einem Land kein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht, nur aufgrund dessen, dass die Bedingung der territorialen Kontrolle in Zusatzprotokoll II der Genfer Abkommen nicht erfüllt ist, und dass das Protokoll daher nicht anwendbar ist“.

²⁵¹ BVerwG, 14. Juli 2009, 10 C 9.08 (asyl.net, M16130), Abs. 17.

²⁵² BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23.

²⁵³ Belgien: CALL 22. Januar 2009, Nr. 21.757; CALL 23. Februar 2010, Nr. 39198, CALL 22. November 2010, Nr. 51369. Frankreich: Interview mit CNDA, 1. März 2011. Schweden: siehe UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009 und UM 10061-09 vom 24. Februar 2011.

²⁵⁴ Belgien: Siehe beispielsweise CALL 9. November 2010, Nr. 50977 und CALL 20. April 2010, Nr. 41960. Frankreich: siehe beispielsweise CNDA, Entscheidung 09014706, 7. Juli 2010; CNDA, Entscheidung

5. Fazit

- Der Konflikt muss schwerer als interne Unruhen oder Spannungen sein, wie beispielsweise Aufstände und sporadische Gewalttaten und ähnliche Taten; er sollte ein Mindestmaß an Intensität erreichen;²⁵⁵
- bewaffnete Gruppierungen müssen einem zuständigen Oberbefehl unterstehen und eine solche Kontrolle über einen Teil des Gebiets ausüben, dass sie kontinuierliche Militäroperationen durchführen können;²⁵⁶
- Die Situation wird von einer verbindlichen Instanz wie der NATO, der UN etc. als bewaffneter Konflikt anerkannt.²⁵⁷

Wie oben erwähnt, hat das schwedische Berufungsgericht für Migration zusätzlich das Urteil des EuGH im Fall *El-gafaji* als Indikator für einen internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikt eingeschlossen:

*Die in dem Konflikt verübte Gewalt ist willkürlich und so schwerwiegend, dass stichhaltige Gründe zur Annahme bestehen, dass eine Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit der tatsächlichen Gefahr einer ernsthaften und persönlichen Bedrohung von Leib und Leben ausgesetzt ist.*²⁵⁸

Die Abwesenheit von nur einem dieser Kriterien könnte dazu führen, dass die Situation nicht als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt eingeschätzt wird und daher subsidiärer Schutz verweigert wird. Zum Beispiel hat die belgische Berufungsinstanz CALL in einer Entscheidung zwar eingeräumt, dass in der Provinz Balkh in Afghanistan Entführung, Tötung, gelegentliche Angriffe durch regierungsfeindliche Einheiten und Explosionen selbstgebauter Bomben stattfinden, dennoch wurde dies nicht als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt qualifiziert, da die

1013192, 1. März 2011; CNDA, Entscheidung 10018212, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 10012894, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 08008198, 23. Dezember 2010. Deutschland: BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23; Schweden: siehe UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009 und UM 10061-09, 24. Februar 2011.

²⁵⁵ Belgien: Siehe beispielsweise CALL 9. November 2010, Nr. 50977 und CALL 20. April 2010, Nr. 41960. Frankreich: Interview mit CNDA am 1. März 2011, und siehe beispielsweise CNDA, Entscheidung 10003084, 11. Oktober 2010; CNDA, Entscheidung 09019720, 17. November 2010. Deutschland: BVerwG, 27. April 2010, 10 C 4.09 (asyl.net, M17350), Abs. 23. Schweden: siehe UM 334-09 u. a., 6. Oktober 2009 und UM 10061-09, 24. Februar 2011.

²⁵⁶ Frankreich: Interview mit CNDA am 1. März 2011 und siehe beispielsweise CNDA, Entscheidung 09014706, 7. Juli 2010; CNDA, Entscheidung 1013192, 1. März 2011; CNDA, Entscheidung 10018212, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 10012894, 23. Dezember 2010; CNDA, Entscheidung 08008198, 23. Dezember 2010.

²⁵⁷ Frankreich: Interview mit CNDA am 1. März 2011.

²⁵⁸ Berufungsgericht für Migration, UM 10061-09 vom 24. Februar 2011. Siehe auch UM 334-09, UM 8628-08, UM 133-09 am 6. Oktober 2009.

Gewalt nicht kontinuierlich und konzertiert stattfindet.²⁵⁹ In Frankreich befand der CNDA, dass zum betreffenden Zeitpunkt kein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt im Irak herrschte, da die nicht-staatlichen Streitkräfte nicht den nötigen Grad an Organisation aufwiesen.²⁶⁰

5. Fazit

Die Frage, ob in Umsetzung des Art. 15(c) QRL in den untersuchten Mitgliedstaaten Personen, die vor willkürlicher Gewalt insbesondere in Bürgerkriegssituationen geflohen sind, Schutz gewährt wird, kann auf Grundlage der Studie dahingehend beantwortet werden, dass dies in einzelnen Mitgliedstaaten der Fall ist, während in anderen die Bestimmung kaum zur Zuerkennung eines Schutzstatus führt. Dabei wird man zumindest für Belgien festhalten können, dass durch die Einführung des Art. 15(c) die Schutzgewährung erweitert wurde, nachdem es zuvor keinen entsprechenden nationalen ergänzenden Schutz gegeben hatte.

Alle an der Studie teilnehmenden Asylbehörden waren der Ansicht, dass trotz der uneinheitlichen Praxis keine Schutzlücken in Bezug auf Personen entstünden, die willkürlicher Gewalt ausgesetzt sind. Diese Einschätzung wird allerdings von UNHCR und anderen, nicht-staatlichen Akteuren nicht geteilt, da nicht in allen Situationen, in denen im Wege einer engen Auslegung von Art. 15(c) QRL der Schutz verweigert wird, dies durch anderweitigen nationalen Schutz aufgefangen wird.

Im Rahmen der Recht und Praxis vergleichenden Studie wurde trotz des auf nur sechs Mitgliedstaaten begrenzten Umfangs deutlich, dass erhebliche Divergenzen in der Auslegung der Tatbestandskriterien und der Einordnung der Herkunftslandsituationen bestehen. Dies trifft für praktisch alle Aspekte der Auslegung zu. Während beispielsweise zumeist für eine sowohl quantitative als auch qualitative Bewertung des Gewaltniveaus in einer Herkunftsregion plädiert wird, fällt die Praxis bei der Frage, welche Aspekte dabei konkret zu berücksichtigen wären, weit auseinander. Aber auch weitere Aspekte, wie etwa die Frage, ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt, unterscheiden sich in den rechtlichen Konzepten ebenso wie in den praktischen Ergebnissen erheblich.

Um die Kriterien in einer Art und Weise auszulegen, dass schutzbedürftige Personen auch internationalen Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie erhalten, gibt

²⁵⁹ CALL 9. November 2010, Nr. 50977.

²⁶⁰ CNDA, Entscheidung Nr. 613430/07016562, 11. März 2010: „...diese Situation der Unruhen kann nicht als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt bezeichnet werden; besonders die Handlungen der Rebellen [...] weisen nicht das nötige Maß an Organisation auf; daher kann die Situation in Mosul – sowie im restlichen irakischen Gebiet – nicht länger als innerstaatlicher bewaffneter Konflikt im Sinne von Artikel L. 712-1 c) Cesada [...] bezeichnet werden.“

UNHCR am Schluss der Studie einige Empfehlungen ab. Dabei geht es – neben der vorrangigen Berücksichtigung des Flüchtlingsschutzes – im Hinblick auf die dargelegten Auslegungsdifferenzen und die insoweit oft anzutreffenden restriktiven Ansätze vor allem darum, den Zweck der Norm durch eine verstärkte Orientierung an der Notwendigkeit internationalen Schutzes besser als bisher zur Geltung zu bringen. Auch der im Vergleich zu Art. 3 EMRK breitere Anwendungsrahmen sollte ebenso wie eine Verringerung der Anforderungen an das Gewaltniveau nach Einschätzung der Organisation zu einem verbesserten Schutz führen.

Im Hinblick auf die Bestimmung der „tatsächlichen Gefahr“ eines ernsthaften Schadens weist UNHCR darauf hin, dass dieser Begriff der Rechtsprechung zu Art. 3 der EMRK entstamme und nicht so ausgelegt werden solle, dass höhere Anforderungen an Personen gestellt werden, die subsidiären Schutz nach Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie beantragen. Das Erfordernis des Vorliegens einer „tatsächlichen Gefahr“ dient lediglich dazu, sicherzustellen, dass sich die Verantwortung der Mitgliedstaaten nicht auf Wirklichkeitsferne, unplausible oder lediglich entfernte Gefahren erstreckt. Die Gefahr eines ernsthaften Schadens muss nicht die Schwelle einer hohen Wahrscheinlichkeit erreichen.²⁶¹

In Bezug auf die deutsche Praxis ist der bedeutendste Aspekt sicherlich, dass die Studie die Kritik an der rein numerischen Bewertung unterstützt. Es entspricht der überwiegenden Praxis der deutschen Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte, das Risiko, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, rein quantitativ zu bewerten. Wie in anderen untersuchten Staaten von den Höchstgerichten betont wird, müssen neben quantitative Erhebungen jedoch auch qualitative Bewertungen treten. Dass quantitative Ermittlungen allein nicht ausreichend sind, zeigt sich auch an der Tatsache, dass die befragten Behörden in den untersuchten Mitgliedstaaten einen numerischen Schwellenwert für das Erreichen eines für einen generellen, rein situationsbezogenen Schutz nach Art. 15 (c) nicht angeben konnten. Daneben spricht gegen einen rein quantitativen Ansatz auch der Umstand der oftmals hohen Dunkelziffern von Opfern. Zudem scheint der numerische Ansatz mitunter den Blick auf eine wertende Gesamtbetrachtung zu verstellen, wenn die Analyse abbricht, nachdem scheinbar niedrige Schadenswahrscheinlichkeiten ermittelt wurden.

Zwar hatte auch das Bundesverwaltungsgericht verlangt, dass die ermittelten Zahlen vor dem Hintergrund der Schädigungen einer wertenden Gesamtbetrachtung zu unterziehen sind. Nicht zuletzt in Anbetracht der dar-

gelegten Praxis in den anderen untersuchten Staaten, die in deutlichem Kontrast zu der oft eindimensional numerischen Kalkulation durch die deutschen Unter- und Obergerichte stehen, dürfte indes vieles dafür sprechen, dass damit die einzustellenden Wertungskriterien einer Konkretisierung bedürfen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass bei den bisher ausschließlich in die Betrachtung einbezogenen Tötungen und körperlichen Verletzungen oftmals überhaupt keine Möglichkeit einer wertenden Betrachtung verbleibt – bei Tötungen schon vom verletzten Rechtsgut her und bei körperlichen Verletzungen häufig zumindest mangels differenzierter Daten. In anderen in die Untersuchung einbezogenen Staaten werden demgegenüber auch psychische Schädigungen (schwere Traumata), körperliche Verletzungen, die nicht von Bombenattentaten und ähnlichem verursacht sind (etwa Vergewaltigungen), willkürliche Verhaftungen und Inhaftierungen, durch gezielte Gewalt entstehende, als „Kollateralschäden“ bezeichnete Bedrohungen sowie die Vertreibungen von Zivilpersonen einbezogen. Des Weiteren müssten eventuell ermittelte Zahlen qualitativ in dem Sinne bewertet werden, als die verfügbaren Quellen in Situationen bewaffneter Konflikte oft nur wenig belastbar sind und die wirklichen Opferzahlen verschleiern können. Schließlich spricht neben dem Wortlaut des Art. 15 (c) („infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts“) auch die gerichtliche Praxis in vier der anderen untersuchten Mitgliedstaaten dafür, die indirekten Auswirkungen der Gewalt und des Konflikts bei der Betrachtung mit zu berücksichtigen. Dabei geht es um Gefahren, die nicht unmittelbar von den Konfliktparteien ausgehen, wie etwa Kriminalitätsgefahren als Konsequenz des Zusammenbruchs der staatlichen Ordnung oder die Gefahren aufgrund einer prekären humanitären Situation.

Insoweit bestehende Zweifelsfragen sind durchaus Aspekte, die einer Klärung durch den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens zugänglich sein könnten. Allerdings müssten eventuelle Vorlagen sehr sorgfältig begründet werden, da der Gerichtshof im Fall Elgafaji die Bewertung des Gewaltniveaus den nationalen Rechtsanwendern überwiesen hatte.

²⁶¹ Auch das UN-Committee against Torture (UNCAT) hat betont, dass die in Artikel 3 der Anti-Folter-Konvention bezeichnete Gefahr der Folter zwar nicht lediglich auf hypothetischen Erwägungen beruhen darf, jedoch auch nicht den Grad einer hohen Wahrscheinlichkeit erreichen muss: Deutschland – CAT/C/32/D/214/2002 [2004] UNCAT 7 (17 Mai 2004).

Anhang: Liste verwendeter Abkürzungen

AIT	UK Asylum and Immigration Tribunal (Tribunal für Asyl- und Immigrationsangelegenheiten), Großbritannien
BAMF	Bundesamt für Migration and Flüchtlinge, Deutschland
CALL	Council for Aliens' Law Litigation/Conseil du Contentieux des Etrangers (Rat für Rechtsstreitigkeiten von Ausländern), Belgien
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Gesetz zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern und zum Asylrecht), Frankreich
CGRS	Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons/Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen/Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose), Belgien
CNDA	Cour nationale du droit d'asile (Nationales Gericht für das Asylrecht), Frankreich
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst (Immigrations- und Einbürgerungsdienst), Niederlande
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen), Frankreich
OGN	Operational Guidance Notes (Leitlinien für Asylentscheidungen), Großbritannien
SMB	Swedish Migration Board/Migrationsverket (Migrationsamt), Schweden
UKBA	UK Border Agency (Grenzkontrollbehörde), Großbritannien
UKAIT	s. unter AIT
UKUT	UK Upper Tribunal (Berufungsinstanz gegen Entscheidungen des AIT), Großbritannien

Die vorliegende Broschüre gibt einige der wesentlichen Erkenntnisse der Studie »Safe At Last« vom Juli 2011 wieder, die im Rahmen eines Forschungsprojekts des Europa-Büros von UNHCR in Brüssel entstanden ist. Die Studie steht zum Download unter dem folgenden Link zur Verfügung:

www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e2ee022.pdf

SAFE AT LAST?

LAW AND PRACTICE IN SELECTED EU MEMBER STATES
WITH RESPECT TO ASYLUM-SEEKERS
FLEEING INDISCRIMINATE VIOLENCE



A UNHCR RESEARCH PROJECT

JULY 2011



Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN Die Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht. Enthält Rechtsprechung, Länderinformationen, Beiträge für die Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen sowie Nachrichten. Das ASYLMAGAZIN erscheint zehnmal im Jahr mit dem Asyl-Info von Amnesty International zum gemeinsamen Abonnement-Preis von 72 € jährlich.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Fax 030/467 93 329, redaktion@asyl.net.

www.asyl.net Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählte Rechtsprechung und Länderinformationen, Adressen, Arbeitsmittel und Tipps.

www.ecoi.net Online-Datenbank mit den wichtigsten öffentlich zugänglichen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net erwähnt werden, können bezogen werden bei IBIS – Interkulturelle Arbeitsstelle e. V., Klävemannstraße 16, 26122 Oldenburg, Fax: 0441/9849606, info@ibis-ev.de.

