



25. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(23.02.2016)

Prof. Dr. Carmen Thiele Subsidiärer Schutz für Bürgerkriegs- flüchtlinge nach der Qualifikationsricht- linie

I. Einführung

Gegenwärtig sollen ca. 60 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht sein, Tendenz steigend. Europa ist eines ihrer Hauptziele. Die Menschen fliehen vor bewaffneten Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, aber auch vor Naturkatastrophen oder aus wirtschaftlichen Gründen. Nicht allen wird der Flüchtlingsstatus zuerkannt, da die Eigenschaft eines Flüchtlings im Sinne der Definition in Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹ nicht vorliegt. Nach dieser Definition, die in Art. 2 lit. d) Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie (QRL)² übernommen worden ist, muss eine begründete Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung im Her-

kunftsstaat bestehen.³ Damit fallen bewaffnete Konflikte wie zurzeit in Syrien, wirtschaftliche Not oder Umweltkatastrophen generell nicht unter die Verfolgungsgründe. Personen, die wegen bewaffneter Konflikte ihren Heimatstaat verlassen, gelten in der Regel nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sofern sie keinen aufgeführten Verfolgungsgrund geltend machen können.⁴ Ihnen soll der als Individualanspruch ausgestaltete subsidiäre Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie gewährt werden.

Gem. Art. 2 lit. f) QRL sind Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllen, die aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihren Herkunftsstaat oder, bei Staatenlosen, in den Staat ihres vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Art. 15 QRL zu erleiden. Darunter fallen a) die Todesstrafe, b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und c) eine ernsthafte individuelle Bedro-

¹ UNTS, vol, 189, p. 137.

² RL 2011/95/EU vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl. 2011, L 337/9.

³ Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4, Berlin/Heidelberg 2009, Rn. 1133 f.; Jochum, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechtecharta, München 2006, Art. 18 GRC, Rn. 11 ff.

⁴ UNHCR, Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf 2013, Rn. 164; Tiedemann, Flüchtlingsrecht, Berlin/Heidelberg 2015, Rn. 64.

hung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Nachfolgend sollen Voraussetzungen für einen subsidiären Schutz nach dem auf Art. 78 Abs. 2 lit. b) AEUV basierenden Sekundärrecht – Art. 15 lit. c) QRL – unter Hinzuziehung einschlägiger Rechtsprechung des EuGH besprochen werden.

II. Voraussetzungen nach Art. 15 lit. c) QRL

Voraussetzung für einen subsidiären Schutz bei Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Flüchtlingsanerkennung ist die tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Art. 15 QRL zu erleiden.⁵ Nach Art. 15 lit. c) QRL gilt als ernsthafter Schaden eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Unklar ist der Anwendungsbereich des Art. 15 lit. c) QRL, wonach die Bedrohung einerseits individuell sein und andererseits im Rahmen eines bewaffneten Konflikts erfolgen muss. Da Bürgerkriegsflüchtlinge in der Regel vor den Folgen innerstaatlicher bewaffneter Konflikte fliehen, werden nachfolgend diese im Fokus stehen.

1. Individuelle Bedrohung des Lebens

Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Staates allgemein ausgesetzt sind – was in bewaffneten Konflikten der Fall ist – stellen nach dem 35. Erwägungsgrund QRL „[...] für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre“. Hierin spiegeln sich die unterschiedlichen Haltungen der EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Bürgerkriegsflüchtlinge wider, ob ihnen ein subsidiärer Schutz gewährt werden sollte. Die Auslegung widersprüchlicher Rege-

lungen ist Aufgabe der Rechtsprechung.⁶ Diese steht vor der großen Herausforderung, „[...] das auf den ersten Blick Unvereinbare zu vereinbaren“.⁷

Die Gelegenheit, Art. 15 lit. c) in Verbindung mit Art. 2 lit. f) (n.F.) QRL⁸ auszulegen, hatte der EuGH in der Rechtssache Elgafaji.⁹ Nach Auffassung des Gerichtshofes ist das Adjektiv „individuell“ in Art. 15 lit. c) QRL dahingehend zu verstehen, dass es sich auf schädigende, sich gegen Zivilpersonen richtende Eingriffe bezieht, wenn der den bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, eine Zivilperson liefe bei einer Rückkehr in den betreffenden Staat allein durch ihre Anwesenheit im Gebiet dieses Staates tatsächlich Gefahr, einer ernsthaften Bedrohung im Sinne des Art. 15 lit. c) QRL ausgesetzt zu sein.¹⁰

Den anscheinend bestehenden Widerspruch zwischen der geforderten „individuellen“ Bedrohung und der Gefahr aufgrund der „allgemeinen“ Situation eines Staates, wie sie typischerweise im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts besteht, löst der Gerichtshof unter Verweis auf das Wort „normalerweise“ im 35. Erwägungsgrund QRL. Danach würde auf den Fall einer außergewöhnlichen Situation mit einem so hohen Gefahrengrad verwiesen, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass die Person dieser Gefahr individuell ausgesetzt wäre.¹¹ Der Grad willkürlicher Gewalt könne umso geringer sein, je mehr die Person belegen kann, dass sie aufgrund von ihrer persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen

⁶ Tiedemann, Flüchtlingsrecht, Berlin/Heidelberg 2015, Rn. 192 f.

⁷ Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiras Maduro v. 9.9.2008, Rs. C-465/07 (Elgafaji) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 31.

⁸ Die Richtlinie 2004/83/EG (ABl. 2004, L 304/12) wurde durch die Richtlinie 2011/95/EU neu gefasst. Letztere ändert weder Art. 2 lit. e) (lit. f) n.F.) noch Art. 15 wesentlich.

⁹ EuGH, Ur. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (Elgafaji) [GK], Slg. 2009 I-00921.

¹⁰ EuGH, Ur. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (Elgafaji) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 35.

¹¹ EuGH, Ur. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (Elgafaji) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 37.

⁵ Tiedemann, Flüchtlingsrecht, Berlin/Heidelberg 2015, Rn. 182.

ist.¹² Die Gewalt müsse dagegen umso schwerer und willkürlicher sein, je weniger die Person die individuelle Betroffenheit für den geforderten subsidiären Schutz nachweisen kann.¹³ Damit hat der EuGH die individuelle Betroffenheit von dem Grad willkürlicher Gewalt abhängig gemacht.¹⁴ Letztendlich ist das Wort „individuell“ durch „spezifisch“ substituiert worden.¹⁵

Der vom EuGH entwickelte Maßstab findet auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) Anwendung. Das Verhältnis zwischen Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁶ und Art. 15 lit. c) QRL untersuchend, hat der EGMR im Fall *Sufi und Elmi vs. GB* herausgestellt, dass die Schwelle beider Bestimmungen unter außergewöhnlichen Umständen als Konsequenz einer Situation genereller Gewalt erreicht werden kann, die eine solche Intensität aufweist, dass jede Person, die in den fraglichen Herkunftsstaat zurückgeschickt wird, allein aufgrund ihrer Anwesenheit dort gefährdet wäre.¹⁷ Hierbei ist gleichwohl anzumerken, dass der durch Art. 3 EMRK gewährte Schutz vor Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe *expressis verbis* in Art. 15 lit. b) QRL übernommen wurde.¹⁸ Während die in Art. 15 lit. a) und b) QRL definierten Schäden einen klaren Individualisierungsgrad voraussetzen, ist Art. 15 lit. c) QRL ein kollektiver Charakter eigen, indem die fragliche Person zusammen mit anderen Personen zu einem Kreis von potenziellen

Opfern willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts gehört. Dies ändere nach Auffassung des EuGH aber nichts daran, dass Art. 15 lit. c) QRL systematisch im Verhältnis zu den beiden anderen Tatbeständen des Art. 15 QRL steht und deshalb in enger Beziehung zu dieser Individualisierung auszulegen ist.¹⁹

2. Innerstaatlicher bewaffneter Konflikt

Art. 15 lit. c) QRL verlangt, dass die ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts gegeben sein muss.²⁰ Bei einem Vergleich der Begriffe bezüglich des bewaffneten Konflikts fällt auf, dass der Begriff des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts von dem im humanitären Völkerrecht verwendeten abweicht. Insofern bedarf es einer Interpretation des Begriffes des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts, wie er in Art. 15 lit. c) QRL verwendet wird.

Damit hat sich der EuGH in der Rechtssache *Diakité* eingehend auseinandersetzen können. Der Gerichtshof musste prüfen, ob von einer Auslegung im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht – einer anderen Rechtsordnung – oder von einer autonomen europarechtlichen Auslegung des Begriffes auszugehen ist. Wie der Generalanwalt Mengozzi zunächst ausführte, stimmen die Begriffe „innerstaatlicher bewaffneter Konflikt“ nach Art. 15 lit. c) QRL, „bewaffneter Konflikt, der keinen internationalen Charakter aufweist“ nach dem gemeinsamen Art. 3 Genfer Abkommen von 1949²¹ und „nicht internationaler bewaffneter Konflikt“ nach dem II. Zusatzprotokoll (ZP) zu den Genfer Abkom-

¹² EuGH, Urt. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (*Elgafaji*) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 39.

¹³ Schlussanträge des Generalanwalts M. Poirares Maduro v. 9.9.2008, Rs. C-465/07 (*Elgafaji*) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 37.

¹⁴ Hailbronner, Aufnahme von Flüchtlingen aus Ländern mit prekären Lebensbedingungen und Bürgerkrieg, ZAR 2014, 306 (311); Markard, Die Gefahrenintensität im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt, NVwZ 2014, 565 (567).

¹⁵ Tiedemann, Flüchtlingsrecht, Berlin/Heidelberg 2015, Rn. 194.

¹⁶ SEV Nr. 5.

¹⁷ EGMR, Urt. v. 28.6.2011, Beschwerde-Nr. 8319/07 u. 11449/07 (*Sufi u. Elmi vs. GB*), ECHR 2011, Rn. 226.

¹⁸ Schlussanträge des Generalanwalts M. Poirares Maduro v. 9.9.2008, Rs. C-465/07 (*Elgafaji*) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 27. Zum jeweiligen Anwendungsbereich des Art. 15 lit. b) und c) vgl. Markard, Die Gefahrenintensität im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt, NVwZ 2014, 565 (568).

¹⁹ EuGH, Urt. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (*Elgafaji*) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 38.

²⁰ Vgl. hierzu Markard, Kriegsflüchtlinge, Tübingen 2012, S. 321 ff.

²¹ Gemeinsamer Art. 3 der vier Genfer Abkommen vom 12.8.1949, UNTS, vol. 75, p. 31 ff.

men von 1977²² semantisch beinahe überein. Daraus müsse aber nicht geschlossen werden, dass sie auch gleich auszulegen sind.²³

Gem. Art. 3 Abs. 5 EUV leistet die Union einen Beitrag „[...] zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“. Der Gerichtshof ist an den Grundsatz der konformen Auslegung bei der Untersuchung der Beziehungen zwischen Völkerrecht und Unionsrecht gebunden. Dieses Gebot bestünde jedoch nicht, wenn ein hermeneutischer Zusammenhang zwischen den jeweiligen Rechtsakten der unterschiedlichen Rechtsordnungen fehlt. Gegenstand, Ziele und Mittel des humanitären Völkerrechts und der europarechtlichen Qualifikationsrichtlinie unterschieden sich voneinander, so der Generalanwalt.²⁴

Mit dem gemeinsamen Art. 3 Genfer Abkommen wurden die bis dahin nur auf international bewaffnete Konflikte Anwendung findenden Grundsätze auch auf bewaffnete Konflikte, die keinen internationalen Charakter aufweisen, ausgedehnt. Da dieser Begriff aber nicht definiert wurde, konnte er faktisch auf jede Art innerstaatlicher bewaffneter Konflikte, u.a. Bürgerkriegssituationen, Anwendung finden. Mit dem II. ZP fand schließlich eine negativ formulierte Definition des Begriffes „nicht internationaler bewaffneter Konflikt“ Eingang in das humanitäre Völkerrecht. Gem. Art. 1 II. ZP fallen Konflikte, die von Art. 1 I. ZP²⁵ und „Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen“ nicht darunter. Nach Auffassung des Generalanwalts entsprechen der Begriff des nicht internationalen bewaffneten Konflikts im humanitären Völkerrecht damit besonderen Zielen, die die-

sem Bereich des Völkerrechts eigen und der Regelung für die Gewährung subsidiären Schutzes nach dem Unionsrecht fremd sind.²⁶

Während das humanitäre Völkerrecht vor allem die Zivilbevölkerung im Konfliktgebiet des betreffenden Staates schützen soll, sieht Art. 15 lit. c) QRL subsidiären Schutz bestimmter Zivilpersonen außerhalb des Konfliktgebietes durch einen anderen Staat vor.²⁷ Im Gegensatz zum subsidiären Schutz ziehen bestimmte Verstöße des humanitären Völkerrechts eine im Völkerstrafrecht geregelte individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit nach sich.²⁸ Außerdem fehlt in der Qualifikationsrichtlinie ein ausdrücklicher Verweis auf das humanitäre Völkerrecht. Ein Vorschlag des Rates in Art. 15 lit. c) QRL auf das Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 zu verweisen, fand auch keine Zustimmung.²⁹

Der Begriff des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts in der Qualifikationsrichtlinie muss deshalb nach ständiger Rechtsprechung des EuGH entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch bestimmt werden. Nach Auffassung des Gerichtshofes beziehe sich der Begriff des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts „[...] auf eine Situation, in der die regulären Streitkräfte eines Staates auf eine oder mehrere bewaffnete Gruppen treffen oder in der zwei oder mehrere bewaffnete Gruppen aufeinandertreffen.“³⁰ Danach findet Art. 15 lit. c) QRL auch auf bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen nichtstaatlichen Gruppen Anwendung.³¹ Der Gerichtshof stellt klar, dass das Vorliegen eines innerstaatlichen bewaffneten

²² Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8.6.1977, UNTS, vol. 1125, p. 609.

²³ Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi v. 18.7.2013, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2013:500, Rn. 19.

²⁴ Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi v. 18.7.2013, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2013:500, Rn. 23 ff.

²⁵ Zusatzprotokoll vom 8.6.1977 zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), UNTS, vol. 1125, p. 3.

²⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi v. 18.7.2013, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2013:500, Rn. 32 ff. (55).

²⁷ EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 23.

²⁸ Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi v. 18.7.2013, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2013:500, Rn. 70; EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 25.

²⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Paolo Mengozzi v. 18.7.2013, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2013:500, Rn. 75 f.

³⁰ EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 28.

³¹ Markard, Die Gefahrenintensität im innerstaatlichen bewaffneten Konflikt, NVwZ 2014, 565 (568 f.).

Konflikts nur zur Gewährung subsidiären Schutzes führen kann, sofern der Konflikt ausnahmsweise als ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit der Person angesehen wird, weil der Grad willkürlicher Gewalt einen so hohen Grad erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr in den betreffenden Staat allein durch ihre Anwesenheit im Staatsgebiet tatsächlich Gefahr liefe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein.³² Der Gerichtshof folgt damit seinem in der Rechtssache Elgafaji entwickelten hohen Grad willkürlicher Gewalt.³³ Dabei müsse dieser Konflikt nicht als bewaffneter Konflikt, der keinen internationalen Charakter aufweist, im Sinne des humanitären Völkerrechts qualifiziert werden. Nach Auffassung des Gerichtshofes komme es nicht auf die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen, den Organisationsgrad der vorhandenen bewaffneten Streitkräfte oder die Dauer des Konflikts, sondern lediglich auf den in dem betreffenden Gebiet herrschenden Grad an Gewalt an.³⁴ Danach müssen die im humanitären Völkerrecht geregelten Voraussetzungen an einen bewaffneten Konflikt nicht gegeben sein. Deshalb sei der Begriff des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts in Art. 15 lit. c) QRL gegenüber dem humanitären Völkerrecht autonom auszulegen.³⁵ Mit diesem Urteil hat der EuGH die bereits in der Rechtssache Kadi³⁶ herausgestellte Autonomie des Europarechts gegenüber dem Völkerrecht weiter gefestigt.

III. Schlussbemerkung

Bürgerkriegsflüchtlinge haben in der Regel keinen Anspruch auf den Flüchtlingsstatus, es sei denn sie können eine individuelle Verfolgung wegen eines der fünf in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführten

Verfolgungsgründe nachweisen. Ihnen soll aber subsidiärer Schutz außerhalb ihres Heimatstaates nach der Qualifikationsrichtlinie gewährt werden. Die unklaren Vorgaben des Art. 15 lit. c) QRL führen zu Problemen bei der Auslegung und Anwendung dieser sekundärrechtlichen Bestimmung. Das betrifft vor allem den Widerspruch zwischen der geforderten „individuellen“ Bedrohung und der Gefahr aufgrund der „allgemeinen“ Situation während eines bewaffneten Konflikts sowie die Definition des im Unionsrecht verwendeten und sich vom Völkerrecht unterscheidenden Begriffes des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Der EuGH hat in der Rechtssache Elgafaji einen Maßstab für den Grad der willkürlichen Gewalt im Zusammenhang mit der individuellen Bedrohung bzw. spezifischen Betroffenheit der schutzsuchenden Personen im Rahmen eines bewaffneten Konflikts entwickelt. Mit der Auslegung des Begriffes des innerstaatlichen bewaffneten Konflikts in der Rechtssache Diakité knüpft der Gerichtshof nicht an das humanitäre Völkerrecht an und stärkt so die Autonomie des Europarechts gegenüber dem Völkerrecht.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euroap-uni.de

<http://www.fireu.de>

³² EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 30.

³³ EuGH, Urt. v. 17.2.2009, Rs. C-465/07 (Elgafaji) [GK], Slg. 2009 I-00921, Rn. 43.

³⁴ EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 35.

³⁵ EuGH, Urt. v. 30.1.2014, Rs. C-285/12 (Diakité), ECLI:EU:C:2014:39, Rn. 36.

³⁶ EuGH, Urt. v. 3.9.2008, Rs. C-402/05 P u. C-415/05 P (Kadi), Slg. 2008, I-6351, Rn. 282, 316.