Ein Schritt hin zum erweiterten europäischen Flüchtlingsbegriff

Nula Frei

01.10.2018 doi: 10.17176/20181005-141926-0

Stellt der subsidiäre Schutz einen gegenüber dem Flüchtlingsstatus inferioren Schutzstatus dar, oder ist er eher eine tatbestandliche Alternative innerhalb desselben Konzepts? Der EuGH hat in seinem jüngsten Urteil zur Qualifikationsrichtlinie (QRL), *Ahmed* (C-369/17) vom 13. September 2018, eine Auslegung gewählt, die zweiterer Ansicht folgt und hat insofern einen weiteren Schritt in Richtung eines erweiterten europäischen Flüchtlingsbegriffs vorgenommen. Darüber hinaus hat der Gerichtshof (einmal mehr) festgehalten, dass Automatismen bei der Beurteilung, ob die von einer ausländischen Person begangene Straftat eine „schwere" ist, europarechtlich nicht zulässig sind.

In dem Verfahren ging es um Herrn Ahmed, einen afghanischen Staatsangehörigen, der seine im Jahr 2000 in Ungarn anerkannte Flüchtlingseigenschaft verloren hatte, nachdem er sich im Zusammenhang mit einem gegen ihn geführten Strafverfahren wegen versuchter Tötung und versuchter Erpressung an seinen Heimatstaat gewendet hatte, was als erneute Schutzunterstellung gewertet wurde. Nach der Verurteilung hatte er erneut internationalen Schutz beantragt, der Antrag wurde hingegen abgelehnt. Dabei kam die ungarische Umsetzungsgesetzgebung zur Qualifikationsrichtlinie zur Anwendung, welche vorsieht, dass „schwere nichtpolitische Verbrechen", die zum Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft führen (Art. 12 Abs. 2 Buchst. b QRL), ebenso wie „besonders schwere Verbrechen", welche die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft bewirken (Art. 14 Abs. 4 Buchst. b QRL) sowie „schwere Verbrechen", die den Ausschluss vom subsidiären Schutz zur Folge haben (Art. 17 Abs. 1 Buchst. b QRL) dann vorliegen, wenn die betroffene Person eine Straftat begangen hat, die nach ungarischem Recht mit einer Mindestfreiheitsstrafe von fünf Jahren bedroht ist. Das vorlegende ungarische Gericht hatte Zweifel an der Unionsrechtskonformität dieses automatischen Ausschlusses vom internationalen Schutz.

Eine vergleichbare Frage hatte der EuGH bereits 2010 in der vom deutschen Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Rechtssache *B und D* (C-57/09 und C-101/09), zu beurteilen gehabt. Damals ging es um die Frage, ob die Tatsache, dass jemand Mitglied einer Organisation ist, die auf einer „Terrorliste" steht, automatisch einen schwerwiegenden Grund darstellt, der zu der Annahme berechtigt, dass diese Person eine „schwere nichtpolitische Straftat" oder „Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen" im Sinne der Ausschlussgründe von der Flüchtlingseigenschaft (Art. 1F Buchst. b und c der Genfer Flüchtlingskonvention respektive Art. 12 Abs. 2 Buchst. b und c QRL), begangen hat, was der EuGH verneint hatte: Es sei in jedem Einzelfall eine Würdigung der tatsächlichen Umstände vorzunehmen, um zu ermitteln, ob die Handlungen des Betroffenen unter einen der Ausschlusstatbestände fallen; Automatismen seien also unzulässig.

Im Urteil *B und D* ging es, anders als vorliegend in *Ahmed*, um den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft. Der EuGH bejaht aber die Übertragbarkeit der *B und D*-Rechtsprechung auf den subsidiären Schutz, denn aus den Erwägungsgründen 8, 9 und 39 der QRL ergebe sich, dass der Unionsgesetzgeber einen einheitlichen Status habe schaffen wollen (Rn. 42 des Urteils *Ahmed*) und sich überdies bei der Formulierung der Ausschlusstatbestände vom subsidiären Schutz von denjenigen zum Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft habe leiten lassen (Rn. 45). Die Ausschlussgründe verfolgten auch den selben Zweck, nämlich Personen vom (einheitlichen) internationalen Schutz-

status auszuschließen, die als dieses Schutzes unwürdig angesehen werden, um damit die Glaubwürdigkeit des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu wahren, welches im Übrigen auf eine Angleichung des Status von subsidiär schutzberechtigten Personen und anerkannten Flüchtlingen abziele (Rn. 51).

Die Antwort auf die Vorlagefrage ist folgerichtig: Auch bei den Ausschlussgründen vom subsidiären Schutz muss die nationale Behörde in jedem Einzelfall überprüfen, ob ein Ausschlusstatbestand vorliegt, wozu – nebst dem national vorgesehenen Strafmaß – auch die Art der Straftat, die verursachten Schäden etc. heranzuziehen seien. Eine allein an das Strafmaß anknüpfende Regelung wie diejenige in Ungarn ist deshalb, so der EuGH, mit Art. 17 Abs. 1 Buchst. b QRL unvereinbar.

Absage an Anachronismen und Automatismen

Mit dieser einheitlichen Auslegung scheint der EuGH die von Jürgen Bast formulierte These zu bestätigen, wonach Art. 78 AEUV und die Qualifikationsrichtlinie einen erweiterten europäischen Flüchtlingsbegriff normieren, der über die Definition von Art. 1A der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus auch Personen umfasst, die vor anderen ernsthaften Bedrohungen ihres Leibes oder Lebens geflohen sind, ohne dass diese Verfolgung an ein diskriminierendes Merkmal anknüpfen muss. Mit dieser einheitlichen Konzeption werden Binnendifferenzierungen zwischen Personen mit subsidiärem Schutzbedarf und GFK-Flüchtlingen sowohl in Bezug auf die Anerkennung als solche wie auch bei der Rechtsstellung rechtfertigungsbedürftig und müssen sich insbesondere am Gleichheitsgrundsatz messen – in diese Richtung ging der EuGH bereits vorletztes Jahr in der Rechtssache *Alo und Osso* (C-443/14 und C-444/14, dort insb. Rn. 36).

Die Europäische Union leistet mit dieser Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs aber mitnichten Pionierarbeit: Schon 1984 hatten lateinamerikanische Staatsoberhäupter in der Erklärung von Cartagena beschlossen, als Flüchtlinge auch Personen anzuerkennen, die vor einer Gefahr für ihr Leben, ihre Sicherheit oder Freiheit, vor generalisierter Gewalt, externer Aggression, internen Konflikten oder massiven Menschenrechtsverletzungen geflohen sind. Diese Erklärung wiederum war inspiriert von der Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika von 1969, welche für die afrikanischen Staaten einen ebenso erweiterten Flüchtlingsbegriff eingeführt hatte. Vor diesem Hintergrund regionaler Erweiterungen des Flüchtlingsbegriffs erschiene ein stures Festhalten an der engen Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention geradezu als Anachronismus, der nun aber auch in der EU durch die Qualifikationsrichtlinie bereits teilweise überwunden wurde und nunmehr durch die Rechtsprechung des EuGH weiter zu einem „menschenrechtlich fundierten, tendenziell einheitlichen Asylstatus in der EU“ (so Bast) zusammenwächst.

Auch auf einer anderen Ebene hat das Urteil eine nicht unbeachtliche Bedeutung, nämlich hinsichtlich der Frage der europarechtlichen Zulässigkeit von Schematismen und Automatismen bei

Gefährlichkeitsbeurteilungen ausländischer Staatsangehöriger, die sich in jüngerer Zeit gerade auch im Kontext der Terrorismusbekämpfung wieder größerer Beliebtheit erfreuen. Europarechtlich, das stellt der EuGH erneut klar, ist immer eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung aller bekannten Umstände geboten, ein schematisches Abstellen auf vordefinierte Straftaten ist jedenfalls im Kontext der Qualifikationsrichtlinie – und darüber hinaus auch als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – unzulässig. Eine Regelung wie sie in der Schweiz in Umsetzung der sog. «Ausschaffungsinitiative» im letzten Oktober in Kraft getreten ist (Art. 66*a* ff. StGB), wonach eine obligatorische Landesverweisung bei einem Katalog von Straftaten droht, die in ihrer Schwere bis hinunter zum „unrechtmässigen Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung“ reichen, wäre also – jedenfalls für Flüchtlinge (so sie denn überhaupt in Einklang mit Art. 32 GFK stehen) und subsidiär Schutzberechtigte – europarechtlich unzulässig.

Der EuGH stellt mit *Ahmed* zum wiederholten Mal klar, dass die Prüfung internationalen Schutzes – vorbehaltlich der Beweiserleichterung des Art. 4 Abs. 4 QRL für Personen, die bereits von Verfolgung oder

einem ernsthaften Schaden bedroht gewesen sind – eine umfassende Einzelfallprüfung erfordert, und zwar sowohl bei der Zuerkennung des Schutzstatus als auch bei dessen Beendigung sowie beim Ausschluss. Mit dem Urteil *Ahmed* bestätigt der EuGH, dass dies nicht nur für den Flüchtlingsschutz (*B und D*) sondern auch für den subsidiären Schutz gilt. Bevor eine Person vom Schutzstatus ausgeschlossen wird, muss daher eine umfassende Einzelfallprüfung im Hinblick auf den Ausschluss stattfinden, wobei sich strenge Anforderungen an diese Einzelfallprüfung auch deshalb rechtfertigen, weil es sich bei dieser Personengruppe (aufgrund des „inclusion before exclusion" Prinzips) immer um Personen mit grundsätzlich bestehendem Schutzbedarf handelt, für die der Ausschluss aufgrund des Refoulementverbots die Konsequenz eines dauerhaft irregulären Aufenthalts hat.

AUTOR*IN

Nula Frei
Dr. Nula Frei ist Oberassistentin am Institut für Europarecht der Universität Fribourg i.Ue.

EMPFOHLENE ZITATION

Frei, Nula: Ein Schritt hin zum erweiterten europäischen Flüchtlingsbegriff, Verfassungsblog, 01.10.2018, doi: 10.17176/20181005-141926-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20181005-141926-0.