Am Schutz orientiert

Der EuGH zum Schutz bei Verweigerung des Militärdiensts in Syrien

Constantin Hruschka

20.11.2020 doi: 10.17176/20201121-003107-0

Seit Ausbruch des Bürgerkrieges in Syrien im Jahr 2011 war umstritten, wie der Schutzbedarf syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge rechtlich zu bewerten ist. Es stellte sich die Frage, ob sie Flüchtlinge sind oder (lediglich) Anspruch auf subsidiären Schutz haben. Der Unterschied ist bedeutsam, weil er erhebliche Auswirkungen auf den Rechtsstatus der Person hat. Für Personen, die sich in Syrien dem Wehrdienst durch ihre Flucht entzogen haben, hat sich der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in einem Urteil vom 19. November 2020 festgelegt: Sie sind in aller Regel Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und nicht lediglich subsidiär zu schützen, wie dies nach der überwiegenden gerichtlichen Praxis in Deutschland aktuell der Fall ist. Die Entscheidung hat weitreichende Folgen für den Status von syrischen Flüchtlingen in Deutschland und darüber hinaus, da der EuGH ein paar Fehlentwicklungen der deutschen Asylrechtsrechtsprechung gleich mit abgeräumt hat. Konkret tritt der EuGH der Idee entgegen, Flüchtlinge müssten beweisen, dass sie Flüchtlinge sind. Die Entscheidung argumentiert völker- und europarechtlich überzeugend und vor allem schutzorientiert – etwas, das der Rechtsprechung der meisten deutschen Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts oft fehlt.

Sachverhalt und Vorlageverfahren

Geklagt hatte EZ, ein syrischer Staatsangehöriger. Im Verfahren hatte er angegeben, dass er aus Syrien geflohen sei, um nicht Militärdienst leisten zu müssen, da er Angst habe, am Bürgerkrieg teilnehmen zu müssen. Zudem hatte er geltend gemacht, dass bereits die Asylantragstellung in Deutschland ein Verfolgungsrisiko bei Rückkehr auslöse. Das BAMF hatte dem Antragsteller subsidiären Schutz gewährt und war im Wesentlichen der Auffassung, dass er, da er nur vor dem Bürgerkrieg geflohen sei, keine Verfolgung zu befürchten habe, jedenfalls fehle es aber an der kausalen Verbindung (sog. Nexus) zwischen der (unstreitig) drohenden Menschenrechtsverletzung und dem Verfolgungsgrund, die Voraussetzung für die Gewährung von Flüchtlingsschutz ist. Das mit der Klage befasste Verwaltungsgericht Hannover hatte dem EuGH daraufhin insgesamt fünf Fragen in diesem Kontext gestellt. Es ging um die genaue Bedeutung von „Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt“ gem. Art. 9 Abs. 2 Bst. e der sogenannten Qualifikationsrichtlinie (QRL), um die Frage unter welchen Voraussetzungen feststeht, dass der Militärdienst „Verbrechen oder Handlungen, die unter den Anwendungsbereich der Ausschlussklauseln des Art. 12 Abs. 2 fallen, umfassen würde, sowie um Fragen zur Prüfung des Erfordernisses der kausalen Verbindung zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgrund.

Die Entscheidung des EuGH

Schon die Vorlage des VG Hannover an den EuGH hatte in Deutschland Diskussionen hervorgerufen. Der zuständige Senat des BVerwG hatte in einer Syrien-Entscheidung vom 4. Juli 2019 wissen lassen, dass er die Auffassung des VG Hannover nicht teile, „dass es insoweit einer (weiteren) Klärung durch den EuGH bedarf“. Mit seinen ausführlichen Antworten auf die Fragen des VG Hannover macht der EuGH deutlich, dass durchaus Klärungsbedarf bestand.

In den Antworten auf vier der fünf Fragen zur Militärdienstverweigerung als Grund für den Flüchtlingsstatus und zur Verknüpfung bezieht sich der EuGH vor allem auf seine bisherige Rechtsprechung insbesondere im Fall *Shepherd* und macht deutlich, dass asylrechtlich generell nur dann auf das Durchlau-

fen eines Militärdienstverweigerungsverfahrens verzichtet werden kann, wenn der Herkunftsstaat, ein solches Verfahren nicht vorsieht, was bei Syrien der Fall ist. Zudem begründe „die wiederholte und systematische Begehung von Verbrechen oder Handlungen im Sinne von Art. 12 Abs. 2 QRL durch die Armee unter Einsatz von Wehrpflichtigen“ in einem Bürgerkrieg die Gefahr einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an diesen Verbrechen bereits vor Einziehung zum Militärdienst. Damit kennzeichnet der EuGH das Vorgehen der syrischen Regierungstruppen als völkerrechtswidrig und macht deutlich, dass ein drohender, verpflichtender Militärdienst in Syrien bereits eine Verfolgungshandlung im Sinne der QRL darstellt. Die Einziehung muss – auch wenn die Begehung von Verbrechen droht – an einen Verfolgungsgrund anknüpfen, so dass auch in diesem Regelbeispiel für eine Verfolgungshandlung (Art. 9 Abs. 2 Bst. e QRL / § 3a Abs. 2 Nr. 5 AsylG) nicht von dem Erfordernis der kausalen Verbindung abgewichen werden darf. So weit so klar und im Wesentlichen auch in Übereinstimmung mit der aktuellen Rechtsprechung in Deutschland.

Fraglich war also, wie eine solche kausale Verbindung ermittelt werden kann bzw. muss. Der EuGH weist zunächst darauf hin, dass die Verweigerung des Militärdienstes im Einzelfall oft aufgrund der politischen oder religiösen Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe beruhen wird und somit ein kausale Verbindung bestehen wird. Er betont aber gleichzeitig, dass die Furcht vor den Gefahren des Militärdienstes in einem Bürgerkrieg allein nicht für kausale Verbindung zu einem Verfolgungsgrund ausreicht. Daher können und müssen die mit der Sache befassten Behörden und Gerichte prüfen, ob eine kausale Verbindung vorliegt.

Die Prüfungsmaßstäbe legt der EuGH detailliert dar. Er betont, dass es die Pflicht des Mitgliedstaates ist, den Antrag unter Mitwirkung der antragstellenden Person umfassend zu prüfen. Die Verknüpfung zu beweisen, sei nicht Sache der asylsuchenden Person. Ist der Beweis schwer zu erbringen oder unmöglich, „ist es Sache der zuständigen nationalen Behörden, […] die Plausibilität der Verknüpfung […] zu prüfen.“ Hat die asylsuchende Person die Verknüpfung plausibel gemacht, muss die prüfende Behörde von der Vermutung ausgehen, dass eine solche Verknüpfung vorliegt. Für den Fall eines mit völkerrechtswidrigen Methoden geführten Bürgerkriegs wie in Syrien besteht in dieser Hinsicht sogar „eine starke Vermutung“. In diesem Kontext betont der EuGH, dass „in einem bewaffneten Konflikt, insbesondere einem Bürgerkrieg, und bei fehlender legaler Möglichkeit, sich seinen militärischen Pflichten zu entziehen, die hohe Wahrscheinlichkeit [besteht], dass die Verweigerung des Militärdienstes von den Behörden […] als ein Akt politischer Opposition ausgelegt wird.“ Angesichts dieser Ausführungen sind in der Praxis kaum noch Fälle denkbar, in denen Personen, die sich in Syrien dem Militärdienst entzogen haben, nicht den Flüchtlingsstatus erhalten, es sei denn es lägen Ausschlussgründe vor.

Die Entscheidungen der meisten OVG/VGH und die Urteile des BVerwG vom 4. Juli 2019 zur Beweislast der asylsuchenden Person stellen einseitig auf die Nachweispflicht der asylsuchenden Personen abstellen und sind damit unionsrechtswidrig. Eine unaufklärbare Situation (*non liquet*) wirkt bei plausiblen Angaben der antragstellenden Person zu ihren Gunsten. Im Zweifel müssen Behörden und Gerichte also schutzorientiert von dem Vorliegen der Voraussetzungen für die Flüchtlingseigenschaft ausgehen (*in dubio pro refugio*). Die Entscheidung liegt auf der Linie der früheren Entscheidungen des EuGH zu den sogenannten Einschlussgründen beim internationalen Schutz. Das Grundprinzip, dass diese schutzorientiert auszulegen sind, hatte der EuGH bereits in seinen Entscheidungen zur religiösen Verfolgung, zur Verfolgung von Homosexuellen und zum subsidiären Schutz in einem bewaffneten Konflikt verdeutlicht. Dies entspricht der Ausrichtung der GFK, deren Bedeutung für die Auslegung der Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft der Gerichtshof besonders betont.

Auswirkungen der Entscheidung

Das BAMF und die deutschen Gerichte generell werden ihre Praxis anpassen müssen, um den Vorgaben des EuGH umfassend Rechnung zu tragen. Personen, die den Militärdienst in Syrien verweigert haben, sind,

anders als in der aktuellen Entscheidungspraxis, in der Regel als Flüchtlinge anzuerkennen. Auch Personen (nicht nur) aus Syrien, die aus einer politisierten Situation allgemeiner Gewalt geflohen sind, werden häufig Anspruch auf den Flüchtlingsstatus haben. Der Flüchtlingsstatus vermittelt (anders als der subsidiäre Schutzstatus) einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug der Kernfamilie und auch die aufenthaltsrechtliche Stellung ist im Hinblick auf die Dauer der Aufenthaltserlaubnis (drei Jahre/ 1 Jahr) sowie die Möglichkeiten, bei Erfüllung von weiteren Integrationsvoraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten (vgl. § 26 Abs. 3 AufenthG) wesentlich vorteilhafter.

Die Entscheidung betrifft eine Vielzahl von Fällen, da Verwaltung und Gerichte seit 2016 den Schutz von syrischen Staatsangehörigen im Asylverfahren erheblich eingeschränkt haben, so dass viele Personen lediglich subsidiären Schutz erhalten haben und versucht haben und versuchen im Klagewege den Flüchtlingsstatus zu erreichen (sogenannte Aufstockungsklagen). Die Gesamtdimension dieser Einschränkungen wird an den Zahlen des subsidiären Schutzes deutlich: Während in den Jahren 2011 bis 2015 insgesamt 21.526 Personen subsidiären Schutz erhalten haben und die Quote des subsidiären Schutzes 597.803 bei etwa 3,6 % aller Entscheidungen lag, hat sich die Situation in den Jahren 2016-2020 (bis einschl. Oktober) erheblich gewandelt. In diesem Zeitraum haben 311.724 Personen subsidiären Schutz erhalten, was einer Quote von 17,1 % bezogen auf alle Entscheidungen entspricht. Da angesichts der Entscheidung des EuGH viele der Aufstockungsklagen begründet sein dürften, kann eine Entlastung der Verwaltungsgerichte eintreten, bei denen immer noch sehr viele Klagen anhängig sind (insgesamt waren Ende 2019 bei den Gerichten 273.681 Verfahren rechtshängig).

Die genauen Auswirkungen der Entscheidung in der Praxis werden auch davon abhängen, wie sich das BAMF und die Verwaltungsgerichte im Hinblick auf die nunmehr gebotenen Abhilfeentscheidungen konkret verhalten werden. Schnelle Erledigungen sind insbesondere dann geboten, wenn ein möglicher Familiennachzug im Raum steht. Eine entsprechende Priorisierungsstrategie wäre angesichts der Fallzahlen wohl angebracht.

Eine wichtige Frage neben der schnellen Abhilfe für noch anhängige Verfahren, ist die nach der Durchbrechung der Rechtskraft bereits auf der behördlichen oder gerichtlichen Ebene rechtskräftig beendeter Verfahren. Die überwiegende deutsche Kommentarliteratur geht davon aus, dass eine Durchbrechung der Rechtskraft (anders als bei Entscheidungen des BVerfG, vgl. § 31 BVerfGG) durch eine neue Entscheidung des EuGH trotz vergleichbarer Rollen im jeweiligen Rechtssystem nicht in Frage kommt. Angesichts der aktuellen Rechtsprechung des EuGH insbesondere zu Art. 18 GRC lässt sich das für den Asylbereich nicht aufrechterhalten. Dies wird insbesondere deutlich aus der Rechtsprechung des EuGH zum Anspruch auf den richtigen Status in den Fällen *Torubarov* sowie *Hamed und Omar*, in denen der EuGH verdeutlicht hat, dass eine Person, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, einen Anspruch auf diesen Status und die damit verbundenen Rechte hat. Daher ist die Frage, ob die Entscheidung des EuGH als neues Element oder Erkenntnis im Sinne von Art. 40 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie (AsylVerfRL) anzusehen ist, die gem. Art. 40 Abs. 3 AsylVerfRL eine Pflicht zur vertieften Prüfung des Folgeantrags auslöst. Unter Bezugnahme auf Art. 18 GRC hat der EuGH in seinem Urteil zur ungarischen Transitzone Röszke vom 14.5.2020 in der Weise beantwortet, dass aufgrund der Rechtskraft zwar keine Selbstbefassungspflicht der zuständigen Behörde besteht, dass aber eine Verpflichtung besteht, einen neugestellten Antrag umfassend zu prüfen. Der Gerichtshof führt aus, dass „die Existenz eines Urteils des Gerichtshofs, mit dem die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht festgestellt wird, […] eine neue Erkenntnis im Hinblick auf die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz darstellt. […] Dies gilt zwingend, wenn sich die Unionsrechtswidrigkeit der Ablehnung des früheren Antrags aus einem Urteil des Gerichtshofs ergibt.“ Diese Argumentation ist im Lichte der Verpflichtungen aus Art. 18 GRC auf das aktuelle Urteil übertragbar. Allerdings ist für die betroffenen Personen Eile geboten, denn der EuGH hat auch klargestellt, dass die Rechtskraft ein

hohes Gut ist und daher nur für begrenzte Zeit eine Durchbrechung der Rechtskraft basierend auf einem neuen EuGH-Urteil denkbar ist. Die betroffene Person muss sich daher unmittelbar nachdem sie „Kenntnis von der Entscheidung des Gerichtshofs erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt haben".

Die internationalen Standards umsetzen

Der EuGH erklärt in seiner Entscheidung zum wiederholten Male, wie eine völker- und europarechtskonforme Auslegung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) aussehen sollte. Diesmal ging es um syrische Asylsuchende, die sich dem Wehrdienst entziehen. Die deutsche Praxis erweist sich wie bspw. schon bei der Verfolgung aus religiösen Gründen und bei der Auslegung des subsidiären Schutzes als unionrechtswidrig. Im Kern sagt der EuGH in all diesen Entscheidungen: Die deutsche Auslegung ist nicht ausreichend am primären Zweck von Asylverfahren, der in der Schutzgewährung bei schutzbedürftigen Personen besteht, orientiert, sondern richtet sich vorrangig darauf, Missbrauch des Asylsystems zu verhindern. Dieses seit mindestens 30 Jahren gepflegte und seit 2014 wieder stark betonte Narrativ ist inzwischen so tief in das entscheiderliche Unterbewusstsein eingesunken, dass eine schutzorientierte Auslegung immer wieder von externer Seite angemahnt werden muss.

Der Einfluss der Grundrechtecharta der Europäischen Union insbesondere deren Art. 1 (Menschenwürde), 4 (Folterverbot), 6 (Voraussetzungen für eine Freiheitsentziehung), 18 (Asylrecht), 19 (Schutz vor Ausweisung), 24 Abs. 2 (Kindeswohl), 41 (Recht auf gute Verwaltung) und 47 (Rechtsschutz) GRC wird in der Rechtsprechung des EuGH immer deutlicher. Aber auch in der Rechtsprechung des EuGH fehlt eine entscheidende Dimension bisher weitgehend, die im Kontext der Statusunterschiede zwischen Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutzstatus relevant sind, nämlich die Dimension der Art. 20 (Gleichheitsgrundsatz) und Art. 21 (Verbot der Diskriminierung) GRC. Der jüngst erschienene Bericht des Projekts „Menschenrechtliche Herausforderungen für die europäische Migrationspolitik" zeigt in dieser Hinsicht auf, dass die Statusdifferenzierung zwischen Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutzstatus zumindest rechtfertigungsbedürftig ist, da Schutzbedarf sehr ähnlich ist und im Lichte der Ziele des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch nicht auf Dauer angelegt sein sollte. Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsstatus für Personen, die internationalen Schutz erhalten, würde die Komplexität des Systems deutlich reduzieren und bspw. Aufstockungsklagen entbehrlich bzw. sogar unzulässig machen, da sie keinen Zweck haben. Eine solche Änderung könnte sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene vorgenommen werden, aber auf beiden Ebenen gehen die Entwicklungen in eine andere Richtung.

In rechtlicher und praktischer Hinsicht gibt es also viel zu tun – in Europa und in Deutschland –, um diese Standards auch in der Diskussion um das von der EU-Kommission vorgelegte Migrations- und Asylpaket vom 23.9.2020 nicht aus dem Blick zu verlieren. Zudem wäre es für die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit des Systems von großer Bedeutung, dass deutsche Behörden und Gerichte ihren Widerstand gegen die schutzorientierte Auslegung der Einschlussgründe bei der Flüchtlingseigenschaft und beim subsidiären Schutz aufgeben. Es wäre schädlich für das Gesamtsystem des internationalen Schutzes, wenn in der Praxis versucht würde, die durch den EuGH angemahnte Schutzorientierung durch restriktive Anwendung der Vorgaben wieder „einzufangen". In der Vergangenheit war dies allerdings regelmäßig der Fall bspw. in der Folge der EuGH-Entscheidung zur religiösen Verfolgung mit sehr hohen Anforderungen an die Intensität der drohenden Menschenrechtsverletzung und beim subsidiären Schutz im Hinblick auf die Gefahrendichte. Eine schutzorientierte Auslegung wäre ein wichtiges Signal, dass der Wille besteht, nationale Standards aufzugeben und den gemeinsamen Rahmen für die Schutzgewährung in Europa basierend auf den Vorgaben der GFK und des GEAS auch praktisch umzusetzen.

AUTOR*IN

Constantin Hruschka
Constantin Hruschka ist Professor für Sozialrecht an der Evangelischen Hochschule Freiburg.

EMPFOHLENE ZITATION

Hruschka, Constantin: Am Schutz orientiert: Der EuGH zum Schutz bei Verweigerung des Militärdiensts in Syrien, Verfassungsblog, 20.11.2020, doi: 10.17176/20201121-003107-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20201121-003107-0.