

Potenzziale und Widerstände - Umsetzung von Europäischem Flüchtlingsrecht

Grundrechte-Report 2008, Seite 175

Im August 2007 trat das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union („Umsetzungsgesetz“) in Kraft. Mit dem sehr umfangreichen Gesetzeswerk waren Hoffnungen verbunden, der deutsche Flüchtlingsschutz erhalte dadurch - nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes Anfang 2005 - einen weiteren Impuls, sich in Richtung der insbesondere vom UNHCR vertretenen Positionen und der internationalen Staatenpraxis weiter zu entwickeln. Dies gilt speziell für die so genannte Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004). Die Richtlinie enthält unter anderem Bestimmungen über die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzstatus. Diese waren nun in deutsches Recht umzusetzen. Kurz gefasst: während bei der Definition der Flüchtlingseigenschaft der Bundesgesetzgeber die Auslegung der Richtlinie den Praktikern anvertraut, stemmt er sich beim subsidiären Schutz einer Neudefinition des Schutzrahmens nach Kräften entgegen.

Neue Flüchtlingsdefinition

Für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft hat die Qualifikationsrichtlinie wesentliche Auswirkungen auf das deutsche Schutzsystem. Im Umsetzungsgesetz wird auf die zentralen Richtlinienbestimmungen zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft verwiesen. Die Richtlinie weicht in wichtigen Bereichen von der bisherigen deutschen Definition des Flüchtlingsbegriffs ab.

Eine sehr praxisrelevante Änderung sieht die Richtlinie für die Frage vor, wann Schutzsuchende auf andere Teile ihrer Herkunftsregion verwiesen werden können. Die deutsche Rechtsprechung sah eine sehr weitgehende Möglichkeit vor, Asylantragsteller mit dem Verweis auf die „inländische Fluchtalternative“ abzulehnen. Schutzsuchende konnten auf eine andere Region ihres Heimatlandes verwiesen werden, in der sie zwar vor Verfolgung sicher waren, jedoch unzumutbare Lebensbedingungen herrschten. Dies war möglich, solange die Lebensbedingungen in der anderen Region nicht schlechter waren als in der Herkunftsregion. Dagegen ist nach der Richtlinie nunmehr der Flüchtlingsstatus nur dann nicht zu gewähren, wenn vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sich die Person in dem verfolgungsfreien Landesteil aufhält. Dies ist zum Beispiel für Flüchtlinge aus Tschetschenien bedeutsam, denen nun nicht mehr entgegen gehalten werden kann, dass die wirtschaftliche Situation in Tschetschenien für sie noch unvorteilhafter sei als im Rest der Russischen Föderation.

Schutz vor religiöser Verfolgung

Der andere Komplex betrifft die Verfolgung aus religiösen Gründen. In der deutschen Praxis war - nicht immer ganz sauber die höchstrichterliche Rechtsprechung rezipierend - häufig davon ausgegangen worden, eine Verfolgung in Anknüpfung an die öffentliche Ausübung der Religion begründe nicht die

Flüchtlingseigenschaft, da solche Aktivitäten außerhalb eines religiösen Existenzminimums nicht vom Schutz der Genfer Konvention erfasst seien. Die Teilnahme an einer Prozession oder einem öffentlichen Gottesdienst oder gar missionarische Aktivitäten unterfielen demnach nicht dem Flüchtlingsbegriff deutscher Lesart, auch wenn sie schwerwiegende Sanktionen nach sich zogen. Nach der Richtlinie ist nunmehr klar, dass dann der Flüchtlingsschutz greift, wenn eine schwerwiegende Sanktion - etwa Prügel oder Haft - demjenigen drohen, der seinen Glauben als Ausdruck seiner religiösen Überzeugung öffentlich ausüben möchte. In der Praxis ist zwar noch keine einheitliche Linie deutlich geworden, aber auch in der obergerichtlichen Praxis wird anerkannt, dass die Qualifikationsrichtlinie zu einer Änderung der deutschen Doktrin führen muss.

Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung

Ein weiterer Bereich soll hier hervorgehoben werden, in Bezug auf den allerdings schon mit dem Zuwanderungsgesetz Anfang 2005 die deutsche Rechtslage in Übereinstimmung mit der Richtlinie gebracht worden war: die Anerkennung der nicht-staatlichen Verfolgung. Nachdem zuvor Personen, denen von nicht-staatlichen Akteuren Gefahr drohte, entgegen der Genfer Flüchtlingskonvention und der ganz überwiegenden Staatenpraxis in Deutschland kein Flüchtlingsschutz gewährt wurde oder doch nur, wenn die betreffende Akteure wenigstens quasi-staatlichen Organen zuzurechnen waren, hatte der deutsche Gesetzgeber in Konformität mit der kurz zuvor auf europäischer Ebene in der Qualifikationsrichtlinie vereinbarten Regelung die nicht-staatliche Verfolgung ausdrücklich in den Flüchtlingsschutz einbezogen. Versuche, die nach diesem Konzept erfassten Verfolger anhand weiterer Kriterien einzugrenzen, scheiterten nicht zuletzt am Bundesverwaltungsgericht. Dieses entschied, dass auch eine Einzelperson als Verfolger im Sinne der Flüchtlingseigenschaft in Betracht zu ziehen ist. Dies hat Bedeutung insbesondere bei Gefahren, die etwa von der Familie oder bestimmten Mitgliedern der Familie ausgehen, beispielsweise in Fällen drohender Genitalverstümmelung oder bei drohendem Ehrenmord.

Schutz für Bürgerkriegsflüchtlinge

Die Rechtsanwendung im Bereich des subsidiären Schutzes bleibt dagegen deutlich hinter den Vorgaben der Richtlinie zurück. Dies liegt wohl vor allem daran, dass der deutsche Gesetzgeber versucht hat, mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz den bisherigen deutschen Ansatz des subsidiären Schutzes zu konservieren. Dies gilt insbesondere für den Schutz in Situationen willkürlicher Gewalt aufgrund eines bewaffneten Konflikts. Zusammengefasst geht es um das folgende Problem. Während die Richtlinie einen individuellen Schutzanspruch bei einer Bedrohung von Zivilisten in bewaffneten Konflikten unter bestimmten Bedingungen zwingend vorschreibt, sucht die deutsche Regelung einen solchen individuellen Anspruch im Grundsatz auszuschließen: In Situationen allgemeiner Gefahren wird allenfalls in Form eines politisch zu entscheidenden Abschiebestopps für eine Vielzahl von Personen aus einer ganzen Herkunftsregion Schutz gewährt, nicht aber für den Einzelnen ein Anspruch auf Schutz und einen bestimmten, der Qualifikationsrichtlinie genügenden Mindeststatus eingeräumt. Nur wenn der Schutzsuchende bei Abschiebung sehenden Auges in den Tod geschickt oder schweren Körperverletzungen ausgesetzt würde, soll nach der bisherigen deutschen Rechtsprechung eine Ausnahme bestehen. Dieser Ansatz hat dazu geführt, dass Personen aus heftig umkämpften Bürgerkriegsregionen bisher ein individueller subsidiärer Schutz in der Regel verweigert wurde. Trotz der schwierigen Auslegungsfragen der betreffenden Bestimmung der Qualifikationsrichtlinie, denen hier nicht im Einzelnen nachgegangen werden kann, sind dies die Grundlinien des Konflikts der deutschen Regelung mit den europarechtlichen Vorgaben. Es bleibt abzuwarten, wie der Europäische Gerichtshof diese zentralen Auslegungsfragen beantworten wird. Bis dahin, so ist angesichts der bisherige Entwicklung zu befürchten, können Personen aus

Bürgerkriegssituationen in Deutschland weiterhin nicht mit einem Schutzstatus rechnen.

Insgesamt zeichnet sich also ab, dass die Qualifikationsrichtlinie ein erhebliches Potential zur Schließung gewisser Schutzlücken im deutschen System des Flüchtlingsschutzes birgt, die Realisierung dieses Potentials allerdings auf gewisse Widerstände stößt. Während in den wörtlich ins deutsche Recht umgesetzten Bereichen zu den Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft in der Praxis erhebliche Diskussionen über die Auslegung der betreffenden Vorschriften zu beobachten sind, in denen die bisherigen Ansätze nachhaltig hinterfragt werden, scheint die Praxis im Bereich des subsidiären Schutzes in der Umsetzung durch den Gesetzgeber eine Bestätigung der bisherigen deutschen Rechtslage zu sehen. Da in diesem Punkt die Umsetzungsgesetzgebung den europäischen Vorgaben in Wortlaut und Systematik nicht gerecht wird, bleibt allerdings zu hoffen, dass der Europäische Gerichtshof eine schutzfreundliche Auslegung vertreten wird, die dann auch im deutschen System zu beachten sein wird.

* Die hier geäußerten Ansichten sind die des Verfassers und werden nicht unbedingt von den Vereinten Nationen oder von UNHCR geteilt.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/2008/publikation/potenziale-und-widerstaende-umsetzung-von-europaeischem-fluechtlingsrecht/>

Abgerufen am: 18.10.2026