

033231/EU XXIV.GP
Eingelangt am 16/06/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 16.6.2010
KOM(2010)314 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2004/83/EG DES RATES VOM
29. APRIL 2004 ÜBER DIE 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
SCHUTZES**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2004/83/EG DES RATES VOM 29. APRIL 2004 ÜBER DIE 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 SCHUTZES

1. EINLEITUNG

Die 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 („Anerkennungsrichtlinie“ oder „Richtlinie“)¹ ist einer der Eckpfeiler der ersten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen von Tampere von 1999 gefordert hat. Sie gilt in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks².

Mit der Vorlage des Berichts kommt die Kommission ihrer Verpflichtung aus Artikel 37 der Richtlinie nach. Der Bericht gibt einen Überblick über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und weist auf problematische Punkte hin. Der Bericht stützt sich auf eine Studie, die für die Kommission durchgeführt wurde³, sowie auf Informationen aus anderen Studien⁴. Der Bericht muss im Zusammenhang mit der Folgenabschätzung gelesen werden, die für die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie⁵ durchgeführt wurde.

¹ ABl L 304, 30.9.2004, S. 12.

² In diesem Bericht sind unter „Mitgliedstaaten“ diejenigen Mitgliedstaaten zu verstehen, für die die Richtlinie bindend ist.

³ September 2008 – Studie, mit der das Hochschulnetz für Rechtsstudien über Einwanderung und Asyl in Europa „Odysseus“ beauftragt wurde.

⁴ Weitere Studien umfassen: UNHCR, „Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive“, November 2007 („UNHCR Studie“); ELENA/ECRE, „The impact of the EU Qualification Directive on International protection“, October 2008; ECRE „Complementary Protection in Europe“, Juli 2009, France Terre d'Asile, „Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits“, Les cahiers du social no 18, Septembre 2008; Niederländischer Flüchtlingsrat/ECRE, „Networking on the Transposition of the Qualification Directive“, Dezember 2008, Universität Nimwegen, „The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS“, Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, die internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), angenommen am 21. Oktober 2009, KOM(2009) 551, zusammen mit der Folgenabschätzung, SEK(2009) 1374. Die Dokumente können über die folgende Internet-Adresse abgerufen werden: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704.

Für die Mitgliedstaaten⁶, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch nicht die für die Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften erlassen hatten, wurden die zu dem Zeitpunkt vorliegenden Entwürfe künftiger Rechtsvorschriften sowie Teilinformationen, die seit der Annahme der für die Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften eingegangen sind, als Informationsquelle herangezogen⁷.

2. HISTORISCHER UND POLITISCHER KONTEXT

Ziel der Anerkennungsrichtlinie war es, gemeinsame Kriterien zur Feststellung schutzbedürftiger Personen festzulegen und sicherzustellen, dass all diesen Personen in allen Mitgliedstaaten zumindest ein Mindestniveau von Leistungen geboten wird. Das mit dem Aufbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verfolgte Ziel ist die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status innerhalb der Union.

Im Haager Programm wurde die Kommission aufgefordert, die Bewertung der Rechtsakte aus der ersten Phase abzuschließen und Vorschläge für die Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase so vorzulegen, dass diese bis Ende 2010 angenommen werden können. In der Asylstrategie⁸ vom 17. Juni 2008 schlug die Kommission vor, dass die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch Anhebung der Schutzstandards und Gewährleistung ihrer EU-weiten Anwendung abgeschlossen werden sollte. Der europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 16. Oktober 2008 verlieh diesem Ziel weiteren politischen Rückhalt, indem er die Kommission dazu aufforderte, Vorschläge für die Errichtung eines einheitlichen Asylverfahrens mit gemeinsamen Garantien, wenn möglich bis 2010 oder spätestens bis 2012, und für die Annahme eines einheitlichen Status für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, zu unterbreiten.

Am 21. Oktober 2009 legte die Kommission einen Vorschlag für die Änderung der Anerkennungsrichtlinie sowie einen Vorschlag für die Änderung der Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft („Asylverfahrensrichtlinie“)⁹ vor, um ein höheres Maß an Harmonisierung und bessere materiell- und verfahrensrechtliche Schutznormen zu gewährleisten und somit weitere Fortschritte im Hinblick auf die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status zu erzielen.

3. ÜBERWACHUNG UND STAND DER UMSETZUNG

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten lief am 10. Oktober 2006 ab. Die Kommission unterstützte die Mitgliedstaaten in diesem Prozess durch regelmäßige Sitzungen mit einzelstaatlichen Sachverständigen.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wurden gegen alle Mitgliedstaaten, die ihre Umsetzungsmaßnahmen gar nicht oder nicht vollständig mitgeteilt hatten,

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

⁷ Der Odysseus-Bericht richtet sich an alle Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, mit Ausnahme von MT.

⁸ Asylstrategie „Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz“, KOM(2008) 360.

⁹ ABl L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. In der Folge sandte die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag 19 Mahnschreibung und 13 mit Gründen versehene Stellungnahmen. Im Fall von neun Mitgliedstaaten beschloss die Kommission, den Gerichtshof anzurufen. Fünf Fälle wurden zurückgezogen¹⁰ und in vier Fällen¹¹ wurden Urteile erlassen. Inzwischen wurde die Richtlinie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt¹².

4. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

4.1. Definitionen

Die Bestimmungen von Artikel 2 Buchstaben c und e sind für die Mitgliedstaaten bindend, insoweit ihnen Artikel 13 und 18 die Verpflichtung auferlegen, einem „Flüchtling“ oder „einer Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“, der/die die Voraussetzungen für die Anerkennung gemäß der Richtlinie erfüllt, die Flüchtlingseigenschaft bzw. den subsidiären Schutzstatus zuzuerkennen. Einige Mitgliedstaaten schreiben jedoch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (EE, EL, LV) oder des subsidiären Schutzes (EE, EL, LV, LT, RO) nicht zwingend vor. In FI umfasst die Definition von „internationalem Schutz“ gemäß den Umsetzungsvorschriften nicht nur die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutz, sondern auch einen Aufenthaltstitel, der auf der Grundlage humanitären Schutzes gewährt wurde.

5. EINZELNE BESTIMMUNGEN

5.1. Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz

5.1.1. Prüfung der Ereignisse und Umstände (Artikel 4)

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 können es die Mitgliedstaaten als Pflicht des Antragstellers betrachten, so schnell wie möglich alle zur Begründung des Antrags auf internationalen Schutz erforderlichen Anhaltspunkte darzulegen. Diese Bestimmung wurde in allen Mitgliedstaaten außer in BE, CZ, CY, FI, HU, LT und RO umgesetzt.

Die Pflicht, Anhaltspunkte „so schnell wie möglich“ darzulegen, wird in den Mitgliedstaaten, die auf diesen Ausdruck näher eingegangen sind, abweichend ausgelegt. In einigen Mitgliedstaaten wird eine bestimmte Frist gesetzt (ES, FR, PT). BG fordert, dass die Anhaltspunkte „unmittelbar“ nach der illegalen Einreise oder „innerhalb einer angemessenen Frist“ nach einer legalen Einreise dargelegt werden. Werden die Fristen nicht eingehalten, kann der Antrag für offensichtlich unbegründet erklärt werden (BG), einem „Unzulässigkeitsverfahren“ unterworfen (ES) oder abgewiesen werden, wenn keine Begründung gegeben wird (PT). Die Behörden brauchen die Anhaltspunkte, die nach der ersten Befragung dargelegt werden, bei Nichteinhalten der Frist nicht berücksichtigen (DE, NL, SK). Darüber hinaus kann sich ein Nichteinhalten der Frist auch auf die Glaubwürdigkeit des Antragstellers auswirken (AT, IE, SE).

¹⁰ Rechtssachen C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

¹¹ Rechtssache C-293/08: Urteil vom 5.2.2009, *Kommission/Finnland*; Rechtssache C-256/08: Urteil vom 30.4.2009, *Kommission/Vereinigtes Königreich*; C-322/08: Urteil vom 14.5.2009, *Kommission/Schweden*; C-272/08: Urteil vom 9.7.2009, *Kommission/Spanien*.

¹² SE war der letzte Mitgliedstaat, in dem die Richtlinie vollständig durch ein Gesetz umgesetzt wurde, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat.

Mitgliedstaaten, die Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 anwenden, müssen auch Artikel 4 Absatz 5 anwenden, wonach Aussagen der Antragsteller, für die Beweise fehlen, keines Nachweises bedürfen, sofern einige Bedingungen erfüllt sind. Diese Regel wurde in drei Mitgliedstaaten (EE, ES, PL) nicht umgesetzt, während sich zwei Mitgliedstaaten (AT, FR) auf generelle Prinzipien stützen, die zu weit gefasst scheinen. In Bezug auf die „generelle Glaubwürdigkeit“ des Antragstellers sind die innerstaatlichen Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten (EL, UK) restriktiver, da sie bei der gemäß Artikel 4 Absatz 5 geforderten Glaubwürdigkeit ein höheres Maß ansetzen.

Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 fordert, dass die Mitgliedstaaten die maßgeblichen Anhaltspunkte „unter Mitwirkung“ des Antragstellers prüfen. In verschiedenen Mitgliedstaaten¹³ verlangen die Umsetzungsvorschriften, dass die Behörden den Antragsteller über die Prüfung in Kenntnis setzen, ihn befragen, ihm mitteilen, welche Punkte geklärt werden müssen, ihm die Möglichkeit geben, einen Entscheidungsentwurf zu kommentieren und/oder dass die Behörden maßgebliche Anhaltspunkte von Amts wegen zu prüfen haben. In einigen Mitgliedstaaten (AT, DE, SK, SI) ist es nur erforderlich, dass „bestimmte“ (anstelle von „maßgebliche“) Anhaltspunkte von Amts wegen geprüft werden, während dies in RO lediglich eine Möglichkeit für die nationalen Behörden ist. Zwei Mitgliedstaaten (BG und LT) haben diese Bestimmung überhaupt nicht umgesetzt, während andere (z. B. CY, CZ, FR, RO) sie nur in Bezug auf einige der in Artikel 4 Absätze 2 und 3 genannten Anhaltspunkte umgesetzt haben.

Die zu prüfenden Anhaltspunkte sind in Artikel 4 Absatz 2 aufgelistet. Nur ein Mitgliedstaat hat diese Bestimmung nicht umgesetzt (BE), einer geht zu allgemein auf die Frage ein (BG) und einer führt lediglich eine allgemeine Pflicht zur Mitarbeit ein, ohne deren Umfang zu spezifizieren (ES).

Gemäß Artikel 4 Absatz 3 sind die Anträge individuell und unter Berücksichtigung einer Reihe von Tatsachen, Unterlagen und Umständen zu prüfen, die in der Bestimmung festgelegt sind. Einige Mitgliedstaaten (AT, NL, PL, SE) stützen sich auf die einschlägigen allgemeinen Grundsätze innerstaatlichen Rechts. In einer Reihe von Mitgliedstaaten (z. B. BE, FI, DE, HU, LT, SI) enthalten die Umsetzungsvorschriften eine andere Liste. In den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten werden bestimmte Punkte dieser Bestimmung ausgelassen oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt: Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c über die individuelle Lage und die persönlichen Umstände des Antragstellers (z. B. LV, SI), Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe d über den Zweck der Aktivitäten des Antragstellers seit Verlassen des Herkunftslandes (z. B. EE, FI, LT, SI) und Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe e über die Möglichkeit des Antragstellers, den Schutz eines anderen Staates in Anspruch zu nehmen (z. B. FI, SI). In einigen Staaten sind die innerstaatlichen Rechtsvorschriften unvollständig und unklar (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), während sie in anderen Mitgliedstaaten zusätzliche Voraussetzungen wie Stellungnahmen des Nachrichtendienstes (SK) oder eine Prüfung der Lage im Rückkehrland (UK) einführen.

Gemäß Artikel 4 Absatz 4 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine frühere Verfolgung oder einen früheren ernsthaften Schaden als ernsthaften Hinweis auf eine zukünftige Verfolgung oder einen zukünftigen ernsthaften Schaden zu bewerten, es sei denn, stichhaltige Gründe sprechen dagegen, dass der Antragsteller erneut von solcher Verfolgung oder einem

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

solchen Schaden bedroht wird. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. Aus Nachfluchtgründen entstehender Bedarf an internationalem Schutz (Artikel 5)

Artikel 5 Absätze 1 und 2 enthalten zwingende Vorschriften, nach denen Ereignisse, die eingetreten sind, oder Aktivitäten des Antragstellers seit Verlassen des Herkunftslandes die Grundlage für die Anerkennung des Bedürfnisses nach internationalem Schutz darstellen können. SK hat keinen der beiden Absätze umgesetzt, während EE und LT den zweiten nicht umgesetzt haben. LT schließt Personen, die subsidiären Schutz genießen, vom Anwendungsbereich von Artikel 5 Absatz 1 aus, während CZ und PT den Anwendungsbereich von Artikel 5 Absatz 2 auf die Aktivitäten beschränken, die eine Fortsetzung einer bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugung oder Ausrichtung sind.

Artikel 5 Absatz 3 ermöglicht es den Mitgliedstaaten festzulegen, dass ein Antragsteller, der einen Folgeantrag stellt, in der Regel nicht als Flüchtling anerkannt wird, wenn die Verfolgungsgefahr auf Umständen beruht, die der Antragsteller nach Verlassen des Herkunftslandes selbst geschaffen hat. Diese fakultative Bestimmung wurde in verschiedenen Mitgliedstaaten¹⁴ umgesetzt. Einige von ihnen (BG, PT, SI) wenden sie auch bei Erstanträgen an, während sie in zwei Mitgliedstaaten (EL, SI) eine zwingende Vorschrift ist.

5.1.3. Akteure, von denen die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann (Artikel 6)

Artikel 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, zu den Akteuren, von denen die Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann, zusätzlich zu Staaten, Parteien oder Organisationen, die zumindest einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen, auch nichtstaatliche Akteure zu zählen, wenn die in Artikel 7 genannten Akteure, die Schutz bieten können, erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz zu bieten. Diese Definition wurde in den Gesetzen bestimmter Mitgliedstaaten restriktiv umgesetzt: in BG setzt die Anerkennung nichtstaatlicher Akteure als Akteure, von denen die Verfolgung ausgehen kann, voraus, dass sie über eine Organisation verfügen und dass der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, gegen sie vorzugehen. Die Rechtsvorschriften in CZ beziehen sich lediglich auf die „Unfähigkeit“ des Staates und nicht auf seinen „fehlenden Willen“, Schutz zu bieten, und sie betreffen nur Akteure, von denen die Verfolgung ausgehen kann, und nicht solche, von denen ein ernsthafter Schaden ausgehen kann. In SK schränken die Rechtsvorschriften den Begriff „Parteien“ durch Hinzufügung der Qualifizierung „politisch“ ein. Hier fallen internationale Organisationen nicht unter die Definition.

Berichten zufolge werden nach den Gepflogenheiten verschiedener Mitgliedstaaten auch Guerillakämpfer und paramilitärische Kämpfer, Terroristen, örtliche Gemeinschaften und Stämme, Kriminelle, Familienmitglieder und Mitglieder politischer Parteien und Bewegungen zu den nichtstaatlichen Akteuren gezählt, von denen die Verfolgung ausgehen kann.

5.1.4. Akteure, die Schutz bieten können (Artikel 7)

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, dass Schutz nicht nur vom Staat, sondern auch von Parteien und Organisationen geboten werden kann, die den Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen. Absatz 2 legt fest, welche

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit von einer Hilfeleistung ausgegangen wird: die Akteure oder nichtstaatlichen Akteure leiten geeignete Schritte ein, um die Verfolgung oder den ernsthaften Schaden zu verhindern, und der Antragsteller hat Zugang zu diesem Schutz. Absatz 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, in diesem Zusammenhang die in den einschlägigen Rechtsakten des Rates aufgestellten Leitlinien heranzuziehen.

Absatz 1 wurde von allen Mitgliedstaaten bis auf RO umgesetzt. CZ hat ihn lediglich in Bezug auf den Flüchtlingsstatus umgesetzt. In den Rechtsvorschriften von EE besteht eine gewisse Verwirrung hinsichtlich der Begriffe „Akteure, die Schutz bieten können“ und „Akteure, von denen die Verfolgung ausgehen kann“. In drei Mitgliedstaaten (CZ, EE, RO) wurde Absatz 2 nicht umgesetzt und in LT wurde die Bedingung nicht umgesetzt, dass der Antragsteller Zugang zu dem Schutz haben muss. Aufgrund der Verwendung des Begriffs „beispielsweise“ vor der Bezugnahme darauf, dass wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden darstellen, vorhanden sein müssen, wurde diese Anforderung in den Rechtsvorschriften von BE, CY, LV und SE nicht eingeführt. Absatz 3 wurde in 13 Mitgliedstaaten¹⁵ nicht umgesetzt.

Die Gepflogenheiten bei der Umsetzung von Artikel 7 sind sehr unterschiedlich, was zu unterschiedlichen Zahlen bei der Anerkennung von Personen mit demselben Hintergrund führt. RO erkennt keine Akteure, die Schutz bieten können, an, wenn sie nicht die Merkmale eines Staates aufweisen. FI und FR sind der Ansicht, dass außer internationalen Organisationen keine weiteren Parteien und Organisationen Schutz bieten können. In mehreren Mitgliedstaaten¹⁶ wird per Rechtsvorschrift und/oder in der Praxis darauf bestanden, dass der Zugang, die Dauer und die Wirksamkeit des gebotenen Schutzes bewertet werden. In den Rechtsvorschriften von FR werden die Voraussetzungen nicht genannt, die erfüllt sein müssen, damit das Vorhandensein von Schutz angenommen wird. BE, CY, LU, LV, PL und SE sind bereit, anzuerkennen, dass Sippen oder Stämme unter bestimmten Bedingungen einen ausreichenden Schutz gewähren können, während in BE, HU und UK NRO als Akteure angesehen werden, die Schutz bieten können, wenn es darum geht, die Gefahr für Frauen zu verringern, Genitalverstümmelungen zu erleiden oder Ehrenmorden zum Opfer zu fallen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass der Schutz, den diese Akteure bieten, ineffizient oder nur von kurzer Dauer ist.

5.1.5. *Interner Schutz (Artikel 8)*

Bei Artikel 8 Absatz 1 handelt es sich um eine fakultative Bestimmung, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Anträge auf internationalen Schutz abzulehnen, wenn in einem Teil des Herkunftslandes keine begründete Furcht vor Verfolgung bzw. keine tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, besteht und von dem Antragsteller vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich in diesem Landesteil aufhält. Absatz 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Absatz 1 anwenden, zur Prüfung der allgemeinen Gegebenheiten in dem Teil des Landes und der persönlichen Umstände des Antragstellers, während Absatz 3 es ihnen ermöglicht, das Konzept des internen Schutzes auch dann anzuwenden, wenn praktische Hindernisse für eine Rückkehr in das Herkunftsland bestehen.

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

Absatz 1 wurde von allen Mitgliedstaaten bis auf IT und ES umgesetzt. Absatz 2 wurde nicht von IT, ES, BG, EE, LT und RO umgesetzt und SE, BG, CZ, EE, LT und PT haben nicht die Anforderung umgesetzt, dass von dem Antragsteller „vernünftigerweise“ erwartet werden kann, dass er sich in dem entsprechenden Landesteil aufhält. Andere Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung bestimmte Leitlinien aufgestellt: RO verlangt, dass das Bestehen der internen Flucht von dem UNHCR anerkannt wird, und SE fordert, dass der Antragsteller tatsächlich die Möglichkeit hat, ein Leben ohne unnötiges Leiden oder Entbehrung zu führen. Die Anforderung, die „allgemeinen Gegebenheiten“ zu berücksichtigen, wurde in BG und CZ nicht umgesetzt, und die Anforderung, die persönlichen Umstände zu berücksichtigen, wurde nicht in BG, CZ und SI umgesetzt. Die Rechtsvorschriften von FR stellen dafür zwei zusätzliche Anforderungen: Der Antragsteller sollte Zugang zu Schutz haben und die Behörden sollten eine Handhabe gegenüber dem Akteur haben, von dem die Verfolgung ausgehen kann. Das verhindert die Anwendung der Alternative des internen Schutzes in den Fällen, in denen der Akteur, von dem die Verfolgung ausgehen kann, der Staat oder eine nationale Einrichtung ist.

Absatz 3 wurde lediglich von acht Mitgliedstaaten¹⁷ umgesetzt. Praktische Hindernisse werden allgemein folgendermaßen definiert: Fehlen gültiger Reisedokumente, Unmöglichkeit, in das Herkunftsland zu reisen, fehlende Kooperation der Behörden des Herkunftslandes und körperliches Unvermögen des Antragstellers, Krankheit oder Schwangerschaft. Antragsteller, die unter den Anwendungsbereich dieses Absatzes fallen, erhalten häufig keinen rechtlichen Status oder nur den Status der Duldung mit eingeschränkten sozialen Rechten.

Die verfügbaren Informationen zeigen beträchtliche Unterschiede in der Umsetzung von Artikel 8 und insbesondere bei den Kriterien, die für die Prüfung der allgemeinen Gegebenheiten in dem Herkunftsland und den Zugang und die Art des verfügbaren Schutzes herangezogen werden. So wenden einige Mitgliedstaaten (FR, SE) den Grundsatz bei tschetschenischen Antragstellern grundsätzlich nicht an, während in anderen (z. B. DE) die meisten Teile der Russischen Föderation als mögliche Alternativen für den internen Schutz angesehen werden. Einige Mitgliedstaaten¹⁸ wenden den Grundsatz an, wenn der Staat der Akteur ist, von dem die Verfolgung ausgehen kann, während andere wie FR das nicht tun.

5.2. Anerkennung als Flüchtling

5.2.1. Verfolgungshandlungen (Artikel 9)

Artikel 9 Absatz 1 definiert Verfolgungshandlungen im Sinne der Richtlinie, während Artikel 9 Absatz 2 Beispiele für solche Handlungen auflistet. FR hat Artikel 9 nicht wortgetreu umgesetzt. EE hat nur den ersten Unterabsatz von Artikel 9 Absatz 1 umgesetzt, während CZ eine andere Definition verwendet hat. Der zweite Absatz wurde von den meisten Mitgliedstaaten wortgetreu umgesetzt. In einem Mitgliedstaat (SI) wurde die Liste als erschöpfende Liste umgesetzt.

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 muss eine Verknüpfung zwischen den in Artikel 10 Absatz 1 genannten Gründen und den als Verfolgung eingestuftten Handlungen bestehen. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK) wurde diese Bestimmung nicht umgesetzt. Einige dieser Mitgliedstaaten berufen sich auf einschlägige Gepflogenheiten.

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

Dieser Mangel an Umsetzung kann als günstigere Norm im Sinne von Artikel 3 verstanden werden. Es scheint, dass die Gerichte in einigen Mitgliedstaaten entschieden haben, dass diese Bedingung auch dann erfüllt ist, wenn eine Verknüpfung zwischen den als Verfolgung eingestuften Handlungen und dem fehlenden Schutz vor solchen Handlungen vorliegt¹⁹.

5.2.2. Verfolgungsgründe (Artikel 10)

Artikel 10 Absatz 1 bietet Leitlinien für die Auslegung der Verfolgungsgründe, die in der Genfer Flüchtlingskonvention in Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft²⁰ genannt werden, indem er eine nichterschöpfende Liste von Anhaltspunkten bereitstellt, die bei der Prüfung der Verfolgungsgründe berücksichtigt werden müssen. Artikel 10 Absatz 2 präzisiert, dass es unerheblich ist, ob der Antragsteller tatsächlich die Merkmale aufweist, die zur Verfolgung führen, sofern ihm diese Merkmale von seinem Verfolger zugeschrieben werden. Artikel 10 wurde in allen Mitgliedstaaten bis auf zwei (CZ, EE) umgesetzt, während 1 Mitgliedstaat (SI) Artikel 10 Absatz 2 nicht umgesetzt hat.

Es wurde von Problemen in Bezug auf die Anwendung von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d hinsichtlich der Kriterien für die Prüfung berichtet, ob eine Person einer bestimmten sozialen Gruppe angehört. Dieser Grund für Schutz wird unter Bezugnahme auf zwei Kriterien festgelegt: dass die Mitglieder dieser Gruppe angeborene Merkmale gemein haben oder Merkmale teilen, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass sie nach vernünftigem Ermessen nicht geändert werden können; und dass sie von der Gesellschaft als deutlich abgegrenzte Gruppe gesehen werden. Diese Kriterien werden in einigen Mitgliedstaaten²¹ als kumulative Bedingungen angewendet und in anderen²² als alternativ anzuwendende Bedingungen. Einige Mitgliedstaaten (BE, HU, SI, UK) haben den letzten Satz von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe d, der sich auf geschlechterbezogene Aspekte bezieht, nicht umgesetzt. In einer Reihe von Mitgliedstaaten²³ wird diese Bestimmung in hohem Maße umgesetzt und ermöglicht die Festlegung einer bestimmten sozialen Gruppe ausschließlich auf der Grundlage geschlechterbezogener Aspekte. In DE wird dies ausdrücklich in den Rechtsvorschriften vorgesehen.

5.3. Voraussetzungen für den Anspruch auf subsidiären Schutz

Artikel 15 legt in Verbindung mit Artikel 2 Buchstabe e die Bedingungen für den Anspruch auf subsidiären Schutz fest. Unter den Mitgliedstaaten und in der innerstaatlichen Rechtsprechung wurden Abweichungen sowohl in der Umsetzung von Artikel 15 als auch in seiner Auslegung festgestellt.

Einige Mitgliedstaaten (BE, CY, HU und SE) haben bei der Umsetzung von Artikel 15 Buchstabe b die Einschränkung „im Herkunftsland“ ausgelassen. In AT definieren die Rechtsvorschriften die Gründe für den in Artikel 15 Buchstaben a und b geregelten subsidiären Schutz unter Verweis auf Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und auf die Protokolle Nr. 6 und 13 zu dieser Konvention. Die

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 ergänzt durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

Rechtsvorschriften im UK sehen „rechtswidrige Tötung“ („unlawful killing“) als zusätzlichen Grund für subsidiären Schutz an.

Bei der Umsetzung von Artikel 15 Buchstabe c haben 8 Mitgliedstaaten²⁴ die nähere Auslegung „individuelle“ bei der Umsetzung von „ernsthafte individuelle Bedrohung“ ausgelassen. FR hat noch die Bedingung hinzugefügt, dass die Bedrohung „direkt“ sein muss. Die Rechtsvorschriften in DE lassen den Begriff „willkürliche Gewalt“ ganz aus. Darüber hinaus wurde in einigen Mitgliedstaaten (z. B. FR, DE und SE) die Voraussetzung einer individuellen Bedrohung in Verbindung mit dem Begriff „willkürliche Gewalt“ und dem Erwägungsgrund 26 dahingehend ausgelegt, dass der Antragsteller nachweisen muss, dass er in seinem Herkunftsland in größerer Gefahr schwebt, Schaden zu erleiden, als der Rest der Bevölkerung oder Teile der Bevölkerung.

Die Voraussetzung gemäß Artikel 15 Buchstabe c, dass eine „ernsthafte individuelle Bedrohung“ vorliegen muss, wurde vom Gerichtshof in seiner Entscheidung in der Rechtssache C-465/07 vom 17. Februar 2009 ausgelegt. Der Gerichtshof klärte die Bedingungen, unter denen eine solche Bedrohung im Fall eines Antragstellers, der aufgrund von seiner persönlichen Situation innewohnenden Umständen nicht spezifisch betroffen ist, ausnahmsweise als gegeben vorausgesetzt werden kann. Der Gerichtshof hat Leitlinien für die Verwendung des den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnenden Grads willkürlicher Gewalt als Kriterium für eine ernsthafte individuelle Bedrohung festgelegt²⁵.

5.4. Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzstatus (Artikel 11, 12, 14, 16, 17 und 19)

Die Bestimmungen der Artikel 11 und 12 in Verbindung mit Artikel 14 Absätze 1 und 3 über das Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft und den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling und die Bestimmungen der Artikel 16 und 17 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 19 Absätze 1 und 3 über das Erlöschen des subsidiären Schutzes und den Ausschluss von der Gewährung subsidiären Schutzes sind als zwingende Vorschriften ausgestaltet. Die Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten machen die Beendigung des Status aufgrund der Gründe, die in den Bestimmungen genannt sind, jedoch lediglich möglich, statt sie zwingend zu fordern²⁶. Der fakultative Grund für den Ausschluss von der Gewährung

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ Der Gerichtshof wurde um eine Vorabentscheidung in der Frage ersucht, ob das Vorliegen einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit der Person, die die Gewährung des subsidiären Schutzes beantragt, voraussetzt, dass diese Person beweist, dass sie aufgrund von ihrer Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist. Ferner wurde der Gerichtshof ersucht, bei Verneinung dieser Frage anzugeben, nach welchem Kriterium zu bestimmen ist, ob eine solche Bedrohung als gegeben anzusehen ist. Der Gerichtshof hat entschieden, dass das Vorliegen einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit der Person, die die Gewährung des subsidiären Schutzes beantragt, nicht voraussetzt, dass diese Person beweist, dass sie aufgrund von ihrer persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist. Der Gerichtshof führte weiter aus, dass das Vorliegen einer solchen Bedrohung ausnahmsweise als gegeben angesehen werden 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 in das betreffende Land oder gegebenenfalls in die betroffene Region allein durch ihre Abwesenheit im Gebiet dieses Landes oder dieser Region tatsächlich Gefahr laufe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein.

²⁶ BE, IE, UK im Fall des Erlöschens der Flüchtlingseigenschaft und BE und PL im Fall des Ausschlusses von der Anerkennung als Flüchtling.

subsidiären Schutzes, der in Artikel 17 Absatz 3 genannt wird, wurde von 13 Mitgliedstaaten umgesetzt²⁷.

Dem gegenüber haben bestimmte Mitgliedstaaten zusätzliche Gründe oder übermäßig weit gefasste Gründe für das Erlöschen²⁸ und den Ausschluss²⁹ festgelegt. In einigen Mitgliedstaaten ist ein Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft nicht möglich, wenn der Schutz durch nichtstaatliche Akteure oder nur in einem Teil des Herkunftslandes gewährt wird³⁰. In anderen Mitgliedstaaten ist ein Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft (DE, HU, SK) oder des subsidiären Schutzes (HU) nicht möglich, wenn zwingende Gründe aufgrund früherer Verfolgung oder ernsthaften Schadens vorliegen.

Wenn einem Flüchtling ein ständiger Wohnsitz gewährt wurde, ist in einigen Ländern die Beendigung des Rechtsstatus nur eingeschränkt oder gar nicht möglich, auch wenn die Bedingungen für das Erlöschen³¹ oder den Ausschluss³² erfüllt sind. Einige Mitgliedstaaten gewähren nach einer Beendigung wegen Erlöschens³³ oder Ausschlusses³⁴ keinen neuen Rechtsstatus. In anderen Mitgliedstaaten kann unter bestimmten Umständen wie einem schlechten Gesundheitszustand oder der Gefahr der Zurückweisung im Fall des Erlöschens³⁵ oder des Ausschlusses³⁶ ausnahmsweise eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Artikel 14 Absätze 4 und 5 ermöglicht es den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Bedingungen, die Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen oder die Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft abzulehnen und die Flüchtlingseigenschaft nicht zu gewähren, sofern eine solche Entscheidung nicht bereits getroffen wurde, wenn eine Person eine Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit des Mitgliedstaats darstellt. Gemäß Artikel 14 Absatz 6 sind die Mitgliedstaaten, die von einer oder beider dieser Möglichkeiten Gebrauch machen, dazu verpflichtet, diesen Personen zumindest bestimmte Grundrechte zu gewähren, die in der Genfer Flüchtlingskonvention genannt sind. Einige Mitgliedstaaten, die eine oder beide dieser fakultativen Bestimmungen umgesetzt haben, haben es jedoch versäumt, Artikel 14 Absatz 6³⁷ umzusetzen. Von einigen wird aber berichtet, dass sie die Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention als Folge der „unmittelbaren Wirkung der Genfer Flüchtlingskonvention“ umsetzen (BE) oder aus anderen, nicht näher angegebenen Gründen (AT). Das stellt keine ausreichende Umsetzung der Bestimmung der Richtlinie dar. Nur wenn es den Anspruchsberechtigten möglich ist, solche Rechte tatsächlich vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats geltend zu machen, werden die Bestimmungen der Richtlinie erfüllt.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ In Bezug auf Artikel 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; in Bezug auf Artikel 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Artikel 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; Artikel 14 Absatz 3: CZ, PL; Artikel 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ In Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft: AT, DE, NL, PL; in Bezug auf den subsidiären Schutz: NL, PL.

³² In Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft: DE, NL, PL; in Bezug auf den subsidiären Schutz: DE, NL, PL.

³³ In Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; in Bezug auf den subsidiären Schutz: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ In Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; in Bezug auf den subsidiären Schutz: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE beruft sich auf die allgemeinen innerstaatlichen Rechtsgrundsätze.

In Bezug auf die Verfahrensregeln liegt gemäß Artikel 14 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 4 die Beweislast bei den nationalen Behörden, die in „jedem Einzelfall nachweisen“ müssen, dass die Person nicht länger Flüchtling oder Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz ist oder es nie gewesen ist. Eine Reihe von Mitgliedstaaten³⁸ hat es unterlassen, diese Bestimmungen umzusetzen oder hat sie nur teilweise umgesetzt.

Der Gerichtshof hat Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben e und f und Artikel 11 Absatz 2 über die Klauseln für das Erlöschen wegen „Wegfall der Umstände“ in seinem Urteil vom 2. März 2010³⁹ ausgelegt. Es sind derzeit zwei Vorabentscheidungsersuchen zu einer Auslegung der Bestimmungen zum Erlöschen und zum Ausschluss anhängig. Genauer gesagt, betreffen diese Ersuchen Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a über den Ausschluss von Personen, die unter Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Flüchtlingskonvention⁴⁰ fallen sowie die Bestimmungen gemäß Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 3 über die Bedingungen, die für einen Ausschluss erfüllt sein müssen, sowie die daraus resultierenden Folgen⁴¹.

5.5. Inhalt des internationalen Schutzes

5.5.1. Allgemeine Bestimmungen (Artikel 20)

Der erste Absatz dieses Artikels legt fest, dass Kapitel VII der Richtlinie über den Inhalt des internationalen Schutzes nicht die in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Rechte berührt. Es wurden keine Fälle festgestellt, in denen dieser Absatz nicht umgesetzt wurde oder in denen es rechtliche (oder praktische) Probleme in Bezug auf seine Umsetzung gab.

Absatz 2 legt den Grundsatz der Gleichheit zwischen Flüchtlingen und Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz in Bezug auf die Anwendung des vorgenannten Absatzes fest, sofern die Richtlinie selbst nichts anderes bestimmt. In LT und LV ist die Behandlungsgleichheit formal umgesetzt, in der Praxis liegt sie jedoch nur für die Dauer der sozialen Integration vor. Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz haben nach Ablauf dieses Zeitraums keinen Zugang mehr zu bestimmten Rechten, da viele allgemeine Rechtsetzungsakte diese Rechte nur Personen mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis gewähren (die Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz nicht haben).

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Verbundene Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem und Rashi, Jama*: Der Gerichtshof hat in erster Linie entschieden, dass die Flüchtlingseigenschaft dann erlischt, wenn in Anbetracht einer erheblichen und nicht nur vorübergehenden Veränderung der Umstände in dem fraglichen Drittland diejenigen Umstände, aufgrund deren der Betreffende begründete Furcht vor Verfolgung hatte, weggefallen sind und er auch nicht aus anderen Gründen Furcht vor Verfolgung haben muss. Die zuständigen Behörden müssen sich vergewissern, dass die nach Artikel 7 Absatz 1 in Betracht kommenden Akteure, die Schutz bieten können, geeignete Schritte eingeleitet haben, um die Verfolgung zu verhindern. Sie müssen demgemäß insbesondere über wirksame Rechtsvorschriften zur Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung darstellen, verfügen und sicherstellen, dass der betreffende Staatsangehörige im Fall des Erlöschens seiner Flüchtlingseigenschaft Zugang zu diesem Schutz haben wird. Die Veränderung der Umstände ist „erheblicher und nicht nur vorübergehender“ Natur, wenn die Faktoren, die die Grundlage für die Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung darstellen, als dauerhaft beseitigt angesehen werden können. Dies impliziert, dass keine begründete Furcht mehr besteht, Verfolgungshandlungen ausgesetzt zu sein, die eine „schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen“.

⁴⁰ Rechtssache C-31/09, *Bolbol Nawras*/Schlussanträge des Generalanwalts Sharpston vom 4. März 2010.

⁴¹ Rechtssachen C-57/09, *Cemalettin Polat* und C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

5.5.2. *Besonders schutzbedürftige Personen und Minderjährige - Artikel 20 Absätze 3, 4, 5*

Artikel 20 Absatz 3 schreibt vor, dass bei der Umsetzung des Kapitels VII die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personengruppen (die in einer nichterschöpfenden Liste aufgeführt sind) zu berücksichtigen ist. Ein paar Mitgliedstaaten haben Artikel 20 Absatz 3 nicht umgesetzt (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Die Normen in einigen Mitgliedstaaten, in denen entweder eine formale Umsetzung stattgefunden hat oder die ältere Rechtsvorschriften anwenden (z. B. AT, DE, FI, LT, NL, SE), führen nicht alle in der Bestimmung genannten Kategorien ausdrücklich auf. In LT werden besonders schutzbedürftige Personengruppen darüber hinaus nur für den Zweck der sozialen Integrationsdauer genannt, während die allgemeinen Sozialvorschriften nicht immer solche Bestimmungen zu Flüchtlingen oder Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz enthalten. In SK ist die Situation von besonders schutzbedürftigen Personengruppen in einigen Bereichen wie z. B. der Gesundheitsfürsorge, nur gewohnheitsrechtlich geregelt. In PT legen die Bestimmungen zur besonderen Schutzbedürftigkeit lediglich fest, dass die Situation von besonders schutzbedürftigen Personen, mit Ausnahme unbegleiteter Minderjähriger, in angemessener Weise berücksichtigt werden muss. In ES, LT und NL wurde der Anwendungsbereich der Bestimmung dagegen ausgeweitet, indem auch Opfer des Menschenhandels, Familien mit drei oder mehr minderjährigen Kindern oder mit einem oder zwei Kindern unter 18 Jahren beziehungsweise Personen mit psychologischen Problemen in die Liste aufgenommen wurden.

Artikel 20 Absatz 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die besonderen Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen zwecks Anwendung von Absatz 3 nur nach einer Einzelprüfung der Situation dieser Personen anzuerkennen. Diese Bestimmung wurde in 12 Mitgliedstaaten⁴² nicht umgesetzt.

In BE, ES, IE, NL und UK wurde Artikel 20 Absatz 5 nicht umgesetzt, der das Prinzip festschreibt, dass bei der Anwendung von Kapitel VII das Wohl des Kindes eine besonders wichtige Überlegung für die Mitgliedstaaten darstellen soll.

5.5.3. *Einschränkung der Rechte – Artikel 20 Absätze 6 und 7*

Diese beiden Absätze stellen es in das Ermessen der Mitgliedstaaten, die Rechte eines Flüchtlings bzw. einer Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz einzuschränken, wenn der Schutzstatus aufgrund von Aktivitäten zuerkannt wurde, die einzig oder hauptsächlich deshalb aufgenommen wurden, um die für die Zuerkennung des Schutzes erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Diese Bestimmungen wurden lediglich in BG, CY und MT umgesetzt.

5.5.4. *Schutz vor Zurückweisung*

Alle Mitgliedstaaten haben Artikel 21 Absatz 1 umgesetzt. Er fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, den Grundsatz der Nichtzurückweisung in Übereinstimmung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu achten. Die fakultative Bestimmung in Artikel 21 Absatz 2, die die in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Ausnahmen von dem Grundsatz der Nichtzurückweisung nennt, wurde mit ein paar Ausnahmen (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI) in

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

allen Mitgliedstaaten umgesetzt, während BE lediglich die fakultative Ausnahme unter Buchstabe a umgesetzt hat.

Die fakultative Bestimmung in Artikel 21 Absatz 3, welche es den Mitgliedstaaten ermöglicht, den einem Flüchtling erteilten Aufenthaltstitel zu widerrufen, zu beenden oder seine Verlängerung bzw. die Erteilung eines Aufenthaltstitels abzulehnen, wenn die in Artikel 21 Absatz 2 aufgelisteten Ausnahmen von dem Grundsatz der Nichtzurückweisung Anwendung finden, wurde nur von wenigen Mitgliedstaaten umgesetzt (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Information*

Gemäß Artikel 22 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Personen, denen ein Schutzstatus zuerkannt wurde, so bald wie möglich nach Zuerkennung des jeweiligen Schutzstatus Zugang zu Informationen über die Rechte und Pflichten in Zusammenhang mit dem Status in einer Sprache zu gewähren, von der angenommen werden kann, dass sie sie verstehen. Dieser Artikel wurde in AT, BE, FR, LT und RO nicht umgesetzt. Die entsprechenden nationalen Vorschriften legen auch nicht immer fest, dass dieser Zugang zu Informationen so „bald wie möglich“ nach Zuerkennung des Schutzstatus (BG) gewährt werden muss oder dass die Information in einer Sprache erteilt werden muss, von der angenommen werden kann, dass sie von der betreffenden Person verstanden wird (EE), oder um welche Informationen es sich handelt (ES, FI).

5.5.6. *Wahrung des Familienverbands*

Artikel 23 legt die Regeln fest, nach denen der Familienverband für Personen gewahrt wird, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, d. h., indem ihren Familienmitgliedern, die sich bereits in dem Hoheitsgebiet eines gegebenen Mitgliedstaates aufhalten, bestimmte Rechte und Leistungen zuerkannt werden. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften auf die Personengruppen ist in den Bestimmungen von Artikel 2 Buchstabe h und Artikel 23 Absatz 5 niedergelegt.

In Artikel 2 Absatz h werden die Personen definiert, die zum Zweck der Aufrechterhaltung des Familienverbands als Familienangehörige gelten sollen. Diese Bestimmung setzt zwei allgemeine Bedingungen voraus: die Familie hat bereits im Herkunftsland bestanden und die Familienmitglieder halten sich in dem betreffenden Mitgliedstaat auf. Die erste dieser beiden Bedingungen wurde in einem Großteil der Mitgliedstaaten umgesetzt⁴³, die zweite dagegen nur in BE, ES, LT, LU und NL.

In Bezug auf die Gewährung der in den Artikeln 23 und 24 der Richtlinie genannten Vergünstigungen sehen manche Mitgliedstaaten unverheiratete Partner, die eine dauerhafte Beziehung führen, nicht als Familienmitglieder an (z. B. CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), während andere dies tun (so BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Diese Unterschiede sind gemäß der Richtlinie insoweit gestattet, als die Behandlung der unverheirateten Paare unter Bezugnahme auf die Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten erfolgt und unter der Voraussetzung, dass die Anwendungsmaßnahmen die Grundrechte und insbesondere das in den Erwägungsgründen 10 und 11 genannte Diskriminierungsverbot, das

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, einhalten. Darunter fällt auch die Nichtdiskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung.

Artikel 23 Absatz 5 ermöglicht den Mitgliedstaaten eine weiter gefasste Definition des Begriffs „Familienmitglieder“, der auch für andere enge Verwandte gilt, die zum Zeitpunkt des Verlassens des Herkunftslandes innerhalb des Familienverbands lebten und zu diesem Zeitpunkt für ihren Unterhalt vollständig oder größtenteils auf die Person, der der internationale Schutz zuerkannt worden ist, angewiesen waren. Diese Bestimmung wurde formal umgesetzt (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) oder gilt bereits aufgrund von älteren Rechtsnormen (AT und SE).

Zur Aufrechterhaltung des Familienverbandes fügen einige Mitgliedstaaten noch weitere Kategorien wie erwachsene, unverheiratete Kinder hinzu, für die verschiedene Bedingungen gelten, wie Abhängigkeit aufgrund ihrer physischen oder geistigen Gesundheit (so BG, EE, IE, SE) oder Abhängigkeit aufgrund des Fehlens finanzieller Mittel (EL). Andere schließen Eltern und/oder Großeltern ein, die finanziell abhängig sind (so CY, EE, EL, HU, IE, SE), Geschwister, die abhängig sind und/oder an einer geistigen oder körperlichen Behinderung leiden (z. B. HU, IE), sonstige abhängige Familienmitglieder (IE, ES) oder Eltern unbegleiteter Minderjähriger (so CY, HU).

Berichten zufolge wendet lediglich ein Mitgliedstaat (PL) die in Artikel 23 Absatz 2 bereitgestellte Möglichkeit an, besondere Bedingungen bei der Gewährung von Vergünstigungen an Familienangehörige von Personen anzuwenden, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist.

5.5.7. Aufenthaltstitel – Artikel 24

Gemäß Artikel 24 erhalten Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, so bald wie möglich nach Zuerkennung des Schutzstatus einen Aufenthaltstitel, der mindestens drei Jahre beziehungsweise ein Jahr gültig ist und verlängerbar sein muss, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen.

Berichten zufolge stellt eine Reihe von Mitgliedstaaten Aufenthaltstitel für Flüchtlinge aus, die länger als drei Jahre gültig sind (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Mindestens sieben Mitgliedstaaten stellen Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, Aufenthaltstitel mit einer längeren Gültigkeitsdauer als der von der Richtlinie geforderten Mindestdauer von einem Jahr aus: 2 Jahre (PL), 3 Jahre (BG, IE, SI), vier Jahre oder länger (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Reisedokumente – Artikel 25

Artikel 25 Absatz 2 legt fest, dass die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente ausstellen, mit denen sie reisen können, zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen. Lediglich 3

Mitgliedstaaten⁴⁴ wenden diese Einschränkung in Bezug auf die Reisegründe an (AT, ES, LU).

5.5.9. Zugang zur Beschäftigung – Artikel 26

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten gestattet nicht nur Flüchtlingen, sondern auch Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, Zugang zum Arbeitsmarkt. Es wird lediglich von drei Mitgliedstaaten (CY, DE und LU) berichtet, dass sie von der Einschränkung Gebrauch machen, die gemäß Artikel 26 Absatz 3 möglich ist. Es wurde von einigen Problemen berichtet, die für Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, im Zusammenhang mit dem Zugang zu beschäftigungsbezogenen Bildungsangeboten für Erwachsene, berufsbildenden Maßnahmen und praktischer Berufserfahrung am Arbeitsplatz bestehen (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Andererseits stellen manche Mitgliedstaaten sicher, dass für Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, oder für Flüchtlinge dieselben Rechte wie für die eigenen Staatsangehörigen gelten (so FI, IE und RO).

5.5.10. Zugang zu Bildung – Artikel 27

Gemäß Artikel 27 Absatz 3 soll im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Anerkennung von ausländischen Hochschul- und Berufsabschlüssen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen eine gleiche Behandlung zwischen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, und eigenen Staatsangehörigen bestehen. Einige Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht umgesetzt (so BG, LT, UK). In der Praxis wurde von wiederkehrenden Problemen berichtet, die darauf beruhen, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, häufig die erforderlichen Dokumente zum Nachweis ihrer Qualifikationen fehlen.

5.5.11. Sozialhilfeleistungen – Artikel 28

Berichten zufolge wenden einige Mitgliedstaaten⁴⁵ die gemäß Artikel 28 Absatz 2 bestehende Möglichkeit an, die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, auf Kernleistungen zu beschränken. LT schließt Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, wegen der zeitlichen Beschränkung ihres Aufenthaltstitels von Sozialhilfeleistungen aus. DE verlangt für die Bewilligung von Zuwendungen an Kinder und für die Bewilligung von Bildung an Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, zusätzlich, dass sie sich bereits drei Jahre legal in DE aufhalten.

5.5.12. Medizinische Versorgung – Artikel 29

Es scheint, dass lediglich LT und MT von der Möglichkeit gemäß Artikel 29 Absatz 2 Gebrauch machen, die medizinische Versorgung für Personen, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde, auf Kernleistungen zu beschränken. In AT hängt der Umfang der Leistungen, die subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt werden, aufgrund des föderalen Systems von dem Bundesland ab, in dem sie aufgenommen wurden. In DE gibt es in Fällen von subsidiärem Schutz keinen Zugang zu bestimmten medizinischen Sonderleistungen. Einige Mitgliedstaaten (so BG, EE, CZ, UK) haben Berichten zufolge die in Artikel 29 Absatz 3 niedergelegte Verpflichtung nicht umgesetzt, Personen, denen

⁴⁴ Von den 19 Mitgliedstaaten, die auf die von der Kommission durchgeführte Umfrage geantwortet haben.

⁴⁵ Z. B. AT, DE, LU, LV, PT, SK.

internationaler Schutz zuerkannt worden ist und die besondere Bedürfnisse haben, eine angemessene medizinische Versorgung zu gewähren. In anderen Mitgliedstaaten scheint die Anwendung problematisch zu sein (so in LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Zugang zu Wohnraum – Artikel 31

Es scheint, dass einige Mitgliedstaaten (so AT, IE LV, PL, SI) bessere Standards als die gemäß Artikel 21 der Genfer Flüchtlingskonvention geforderten haben. Artikel 21 fordert eine „möglichst günstige Behandlung“. Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, haben in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf den Wohnraum dieselben Rechte wie die eigenen Staatsangehörigen (so in IE, RO und SE).

5.5.14. Zugang zu Integrationsmaßnahmen – Artikel 33

Mindestens 16 Mitgliedstaaten⁴⁶ unterscheiden in Bezug auf den Zugang zu Integrationsmaßnahmen nicht zwischen Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde. Die vorgesehenen Integrationsprogramme sind manchmal jedoch sehr begrenzt und umfassen möglicherweise nur Sprachprogramme oder finanzielle Darlehen. Es wird berichtet, dass in HU Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, Zugang zu Integrationsprogrammen nach freiem Ermessen gewährt wird, die aufgrund des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen wirkungslos sind. Die gesetzlichen Bestimmungen in BG sind ungenau und gewährleisten keine Nachhaltigkeit der Programme. Einige Mitgliedstaaten (so EE, IE, LV) sehen formal keine Integrationsprogramme für Personen vor, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. IE) haben beide Schutzgruppen Zugang zu Integrationseinrichtungen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Es wurden einige Bereiche festgestellt, in denen die Richtlinie unvollständig und/oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Dazu gehört die Einführung von Normen, die unter dem Standard liegen, den die Richtlinie vorgibt. Unzulänglichkeiten wurden auch in den Bestimmungen der Richtlinie selbst festgestellt, so in der Ungenauigkeit und Unklarheit einiger Konzepte wie Akteure, die Schutz bieten können, interner Schutz, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Sie lassen Raum für weit auseinandergehende Interpretationen durch die Mitgliedstaaten. Folglich bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowohl bei der Gewährung des Schutzes als auch in der Form des gewährten Schutzes. Darüber hinaus basiert ein bedeutender Anteil von erstinstanzlichen Entscheidungen auf Kriterien, die nicht ausreichend klar und deutlich sind und im Berufungsverfahren aufgehoben werden.

Die Bewertung der Anwendung der Richtlinie zeigt, dass in der Praxis nur wenige Mitgliedstaaten die Möglichkeit nutzen, in Bezug auf den Umfang des gewährten Schutzes zwischen Flüchtlingen und Personen zu unterscheiden, denen der subsidiäre Schutz zuerkannt wurde. Dafür sind Unterschiede im Schutzniveau zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten festzustellen, was sich auf die Asylantenströme auswirkt und Sekundärbewegungen verursacht.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass das Ziel, bei der Anerkennung und dem Status von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, und beim Umfang des gewährten Schutzes gleiche Bedingungen zu schaffen, in der ersten Phase der Harmonisierung nicht vollständig erreicht wurde.

Die Kommission wird weiterhin alle Fälle untersuchen und weiterverfolgen, bei denen Probleme mit der Umsetzung und/oder Anwendung festgestellt wurden. So soll sichergestellt werden, dass die richtige Anwendung der gemeinsamen, von der Richtlinie aufgestellten Normen insbesondere in Bezug auf die vollständige Beachtung der Rechte sichergestellt wird, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind. Es sollen auch die Bereiche eingeschränkt werden, in denen Unterschiede auftreten können. Die Unterschiede in der Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten aufgrund der Ungenauigkeit und Unklarheit der Normen selbst, können nur durch eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie behoben werden. Auf der Grundlage einer gründlichen Bewertung der Anwendung der Richtlinie hat die Kommission am 21. Oktober 2009 einen Vorschlag für eine Neufassung der Anerkennungsrichtlinie angenommen, um die festgestellten Unzulänglichkeiten zu korrigieren.