



Katrin König

Die Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL anhand des Begriffs der Menschenwürde

Zugleich ein Beitrag zur Bestimmung
flüchtlingsrechtlich relevanter Eingriffe
in das Recht auf Religionsfreiheit

Einleitung

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde die Asyl- und Flüchtlingspolitik in die erste Säule der Europäischen Union überführt und damit als verbindliches Gemeinschaftsrecht zum Anknüpfungspunkt für den Erlass von weiterem europäischen Sekundärrecht gemacht.

In der am 29. April 2004 verabschiedeten Richtlinie 2004/83/EG 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 zu gewährenden Schutzes- auch Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie genannt- werden Regelungen zur Frage der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft getroffen. Am 13. Dezember 2011 wurde diese Richtlinie durch die Richtlinie 2011/95/EU neugefasst.

Mit der Qualifikationsrichtlinie geht eine Verwebung der Rechtsebenen einher, was den Flüchtlingsschutz zu einem komplexen System werden lässt. Den Ausgangspunkt bildet der nationalstaatliche Abschiebungsschutz des § 60 Abs. 1 AufenthG, welcher sowohl auf die europäische Qualifikationsrichtlinie als auch auf die völkerrechtliche Genfer Flüchtlingskonvention verweist. Auch die Qualifikationsrichtlinie selbst legt die Genfer Flüchtlingskonvention ihren Regelungen zugrunde. Durch die Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie wurde der einfach-gesetzliche Flüchtlingsschutz in ein selbstständiges Rechtsregime überführt, welches fortan nicht mehr nur als „kleiner Bruder“ zum Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG zu werten ist. Es lässt sich damit eine Loslösung vom Asylgrundrecht ausmachen, weswegen sich eine Anlehnung an die Voraussetzungen des Asylgrundrechts verbietet.

Die Prüfstruktur für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft orientiert sich an den völkerrechtlichen Vorgaben des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention, welche durch die Kapitel II und III der Qualifikationsrichtlinie konkretisiert werden. Am Anfang der Prüfung der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft steht die Frage nach der Verfolgungshandlung. Als Verfolgungshandlung gilt gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL eine solche, die aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend ist, „*dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellt, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Art. 15 Abs. 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine Abweichung zulässig ist*“. Nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b QRL kann eine Verfolgungshandlung auch „*in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte,*

bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter Buchstabe a) beschriebenen Weise betroffen ist“. Art. 9 Abs. 2 QRL zeigt weiterhin einige Regelbeispiele auf, wann Verfolgung im Sinne des Absatzes 1 eintreten kann. Eine weitere Konkretisierung dieses Verfolgungsbegriffs wurde jedoch nicht vorgenommen.

In der bisherigen, vor Inkrafttreten der Qualifikationsrichtlinie vorzufindenden deutschen Rechtsprechung wurde der Verfolgungsbegriff, welcher sowohl für die Regelungen des Asylgrundrechts als auch für den einfachgesetzlichen Abschiebungsschutz diente, von der Rechtsprechung durch den Begriff der Menschenwürde geprägt. Nach dieser Rechtsprechung sind Eingriffe in Leib, Leben und persönliche Freiheit aufgrund eines asylerheblichen Merkmals stets als Verfolgungshandlung zu bewerten.¹ Weitere Rechtsgutsbeeinträchtigungen können dann als Verfolgung angesehen werden, wenn sie „nach Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Heimatstaates aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben“.² Entscheidendes Kriterium ist hierbei die Menschenwürdeverletzung.³ Das Asylgrundrecht des Art. 16a GG zieht anders als die Genfer Flüchtlingskonvention weder eine Trennlinie zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgründen, noch sind die Verfolgungsgründe abschließend benannt. Die innerstaatliche Vorgehensweise liegt dabei konzeptionell dem sog. Schutzgüteransatz zugrunde.⁴ Dieser fragt nach einem Eingriff in ein geschütztes Rechtsgut. Welche Rechtsgüter schützenswert sind, bestimmt neben dem eben beschriebenen Verfolgungsbegriff das Element des „Politischen“. Eine Verfolgung ist dann eine politische, wenn sie dem Einzelnen in Anknüpfung an asylrechtliche Merkmale gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn in ihrer Intensität aus der übergreifenden Friedensordnung der

1 BVerfGE 54, 341 (357) = NJW 1980, S. 2641; BVerfGE 76, 143 (158) = NVwZ 1988, S. 237; BVerwGE 80, 321 (324); BVerwG, NVwZ 2004, S. 1000 f.

2 BVerfGE 54, 341 (357).

3 Das Erfordernis, dass die Beeinträchtigung über das hinausgehen soll, was die Bewohner des Heimatstaates aufgrund des dort herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben, soll lediglich den Umstand verdeutlichen, dass nicht „allgemein jedem, der in seiner Heimat benachteiligt wird und etwa in materieller Not leben muss“ Verfolgung widerfahren muss. (BVerfGE 54, 357).

4 R. Bank/F. Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Die Qualifikationsrichtlinie im deutschen Recht, Teil 1: Flüchtlingschutz, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 1 (2); R. Marx, Handbuch zur Qualifikationsrichtlinie, 2009, S. 45; R. Marx, Verfolgung aus religiösen Gründen (Art. 10 I Buchst. b) RL 2004/83/EG), ZAR 2010, 1 (3; 4 f.).

staatlichen Einheit ausgrenzen.⁵ Anders als die Vorgehensweise der Qualifikationsrichtlinie, welche die Frage nach der Verfolgungshandlung an den Anfang der Prüfung stellt, wurde im bisherigen innerstaatlichen Recht damit zunächst das geschützte asylerhebliche Rechtsgut durch den Begriff der politischen Verfolgung bestimmt und dann nach dem Eingriff gefragt.⁶

Auch ohne dem Schutzgüteransatz weiter zu folgen, drängt sich die Notwendigkeit einer Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Qualifikationsrichtlinie auf. Wann eine konkrete Handlung als Verfolgung zu charakterisieren ist, erscheint durch den Ausdruck der „schwerwiegenden Verletzung der grundlegenden Menschenrechte“ zunächst unklar. Die vorliegende Arbeit macht es sich damit zum Anliegen, ein Konzept zu finden, das „schwerwiegende Verletzungen grundlegender Menschenrechte“ zu bestimmen vermag. Ein solcher Maßstab soll über eine bloße Orientierung an den Regelbeispielen des Absatzes 2 oder eine einzelfallbezogene Auslegung hinaus gehen.

Diesem Vorhaben liegt die These zugrunde, dass sich eine „schwerwiegende Verletzung der grundlegende Menschenrechte“ und damit der Verfolgungsbegriff des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL durch den Begriff der Menschenwürde konkretisiert lässt. Einen ersten Anhaltspunkt hierfür gibt der sechzehnte Erwägungsgrund der Qualifikationsrichtlinie, der darauf verweist, dass die Richtlinie insbesondere auf die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde abzielt.

Der Arbeit liegen drei Fragestellungen bezüglich eines solchen Menschenwürdeansatzes zugrunde, weswegen sich die Untersuchung auch in drei Hauptteile gliedert:

- Erstens wird untersucht, ob der Begriff der Menschenwürde den Verfolgungsbegriff konkretisieren kann.
- Zweitens wird der Frage nachgegangen, in welcher Weise eine Menschenwürdegarantie im Recht der Europäischen Union ausgestaltet ist und bestimmt werden kann.
- Drittens wird anhand der Frage nach der Bestimmung von flüchtlingsrechtlich relevanten Eingriffen in das Recht auf Religionsfreiheit analysiert, wie ein Menschenwürdeansatz zur Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs anwendungsbezogen operational gemacht werden kann.

5 BVerfGE 80, 315 (334 f.); 81, 142 (149).

6 Da die Regelungen der Qualifikationsrichtlinie selbstverständlich das verfassungsrechtliche Asylgrundrecht unberührt lassen, gilt diese Vorgehensweise in diesem Bereich immer noch.

Zuvor werden im ersten Teil die Grundlagen aufgearbeitet. Hierbei wird eine Bestandsaufnahme über die rechtlichen Regelungen des Flüchtlingsschutzes vorgenommen.

Der zweite Teil hat die zentrale These zum Mittelpunkt, dass der Verfolgungsbegriff des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL durch den Begriff der Menschenwürde konkretisiert wird. Anhand der für das Recht der Europäischen Union gelgenden Auslegungsregelungen soll ein solcher Ansatz fundiert werden. Hierbei wird insbesondere auf die Frage nach den völkerrechtlichen Vorgaben, die die Qualifikationsrichtlinie implementiert, dem Zweck des Schutzes grundlegender Menschenrechte vor schwerwiegenden Verletzungen und dem daraus ableitbaren Gewährleistungsumfang des Verfolgungsbegriffs im Rahmen einer teleologischen Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL eingegangen. Im Lichte dessen wird festgestellt, dass eine Konzeption zur Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs nicht aufgestellt werden kann, ohne die Ausgestaltung von Menschenwürde in den der Qualifikationsrichtlinie zugrundeliegenden Menschenrechteschutzsystemen zu bestimmen. Ein solches Vorgehen deckt zugleich die Frage nach der Primärrechtskonformität eines Menschenwürdeansatzes zur Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs ab. Dabei wird sich herausstellen, dass die Grundrechte-Charta der Europäischen Union Bezugspunkt für die Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a QRL ist.

Im dritten Teil wird der Frage nach der Ausgestaltung von Menschenwürde in der Grundrechte-Charta nachgegangen. Hierbei wird losgelöst vom Flüchtlingsrecht danach gefragt, wie Menschenwürdegewährleistungen im Recht der Europäischen Union bestimmt werden können. Die Arbeit folgt in diesem Teil der These, dass der Maßstab für die Bestimmung solcher Gewährleistungen letztlich das innerstaatliche, also das jeweilige mitgliedstaatliche Verständnis von Menschenwürde, ist. Hierbei wird zunächst die Ausgestaltung und Konkretisierung von Menschenwürde im Europarecht durch die Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs näher betrachtet. Es wird gezeigt, wie die Menschenwürde auch als Wertebegriff zu verstehen und wie sehr sie durch die kulturelle Vielfalt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union geprägt ist. Gerade die Verpflichtung zur Achtung der kulturellen Vielfalt lässt eine Konkretisierung der Menschenwürdegewährleistung nur durch flexible Parameter und eine offene Ausgestaltung zu. Dennoch lässt sich ein für alle Mitgliedstaaten verbindlicher und konsensfähiger Kernbereich ausmachen. Die Möglichkeit des Umgangs mit dem über diesen Menschenwürdekernbereich hinausgehenden „offenen“ Gewährleistungsgehalt der Menschenwürde wird dann im Folgenden in den Fokus der Arbeit gerückt. Hier werden die Konzepte des durch den Europäischen Gerichtshof aufgestellten Beurteilungsspielraums und der

durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten „margin of appreciation“ näher betrachtet. Im Ergebnis wird gezeigt, dass über das Konzept der margin of appreciation ein offener Menschenwürdebegriff im Europarecht durch das jeweilige innerstaatliche Verständnis von Menschenwürde bestimmt werden kann. Im Lichte dessen wird anschließend das Verständnis und die Bestimmung von Menschenwürde durch das Bundesverfassungsgericht betrachtet. Schließlich werden in diesem Teil der Arbeit die Möglichkeiten des Umgangs mit dem Menschenwürdebegriff der Europäischen Union in der Praxis sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene aufgezeigt und seine Bedeutung für die Bestimmung des Verfolgungsbegriffs der Qualifikationsrichtlinie dargelegt.

Im vierten Teil wird das zuvor entwickelte Konzept zur Konkretisierung des Verfolgungsbegriffs anhand der Frage nach der Bestimmung flüchtlingsrechtlich relevanter Eingriffe in das Recht auf Religionsfreiheit auf seine Praktikabilität hin überprüft. Die Frage nach der Flüchtlingszuerkennung bei Eingriffen in die Religionsfreiheit bot seit Inkrafttreten der Qualifikationsrichtlinie insbesondere unter den deutschen Gerichten Anlass zur regen Diskussion, was zu einem Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts beim Europäischen Gerichtshof führte. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs erfolgte am 5. September 2012. Streitpunkt war vor allem die Frage, ob auch Eingriffe in die öffentliche Religionsausübung flüchtlingsrechtlich beachtlich sein können. Die in Deutschland zu dieser Frage entwickelte Formel zum religiösen Existenzminimum schloss solche Aspekte der Religionsfreiheit bislang aus.

Die Arbeit wird schließlich mit einer Zusammenfassung in Thesenform enden, die das Hauptergebnis der verschiedenen Untersuchungen darstellen.