

Rechtssache C-255/19**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

26. März 2019

Vorlegendes Gericht:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Vereinigtes Königreich)**Datum der Vorlageentscheidung:**

22. März 2019

Rechtsmittelführer:

Secretary of State for the Home Department

Rechtsmittelgegner:

OA

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das vorliegende Gericht ist mit dem Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft und der Frage befasst, ob es dem Rechtsmittelführer die Rückführung des Rechtsmittelgegners, eines somalischen Staatsangehörigen, der 2003 im Vereinigten Königreich als Flüchtling anerkannt worden war, nach Somalia gestatten soll. Im Lauf des Verfahrens vor den Gerichten des Vereinigten Königreichs wurde der ursprüngliche Grund für seine Rückführung (dass er eine schwere Straftat begangen habe und daher eine Gefahr für die Allgemeinheit darstelle, was zur Aberkennung seines Flüchtlingsstatus führe) fallen gelassen und nunmehr geltend gemacht, dass der Rechtsmittelgegner nicht länger die Flüchtlingseigenschaft besitze, weil er es „nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt worden ist, ... nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“ (Paragraph 339A der UK Immigration Rules, Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2004/83/EG des Rates [jetzt Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2011/95/EU des Rates]). Das vorliegende Gericht muss insbesondere darüber entscheiden, ob der „Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“, im

Sinne der Definition des „Flüchtlings“ in Art. 2 der Richtlinie 2004/83 allein auf der Grundlage des von staatlichen Akteuren gebotenen oder verfügbaren Schutzes gewährleistet sein muss.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Die Vorlage erfolgt nach Art. 267 AEUV. Das vorlegende Gericht ersucht um die Auslegung von Art. 2 Buchst. e und Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2004/83 (im Folgenden: Anerkennungsrichtlinie).

Vorlagefragen

1. Ist die Formulierung „Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“, im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Buchst. e und Art. 2 Buchst. e der Anerkennungsrichtlinie dahin zu verstehen, dass es sich um staatlichen Schutz handeln muss?
2. Sind bei der Entscheidung darüber, ob es eine begründete Furcht vor Verfolgung im Sinne von Art. 2 Buchst. e der Anerkennungsrichtlinie gibt, und darüber, ob im Einklang mit Art. 7 der Anerkennungsrichtlinie Schutz vor einer solchen Verfolgung geboten wird, die „Prüfung der Schutzgewährung“ oder die „Ermittlungen zur Schutzgewährung“ in beiden Fällen durchzuführen, und, wenn ja, gelten für beide Fälle dieselben Kriterien?
3. Unbeschadet der Anwendbarkeit des Schutzes durch nichtstaatliche Akteure gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. b und unterstellt, die erste Vorlagefrage sei zu bejahen, ist die Wirksamkeit oder die Verfügbarkeit des Schutzes allein anhand der Schutzmaßnahmen/-funktionen staatlicher Akteure zu beurteilen, oder können Schutzmaßnahmen/-funktionen privater zivilgesellschaftlicher Akteure wie Familien und/oder Clans berücksichtigt werden?
4. Stimmen (wie in der zweiten und der dritten Frage unterstellt) die Kriterien für die „Ermittlungen zur Schutzgewährung“, die bei der Erlöschensprüfung im Kontext von Art. 11 Abs. 1 Buchst. e anzustellen sind, mit den im Kontext von Art. 7 anzuwendenden Kriterien überein?

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

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), insbesondere Art. 2, 7 und 11.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

Schlussanträge des Generalanwalts Mazak vom 15. September 2009, Abdulla u. a., verbundene Rechtssachen C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, EU:C:2009:551.

Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 2. März 2010, Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) und Dler Jamal (C-179/08) gegen Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2010:105 (im Folgenden: Urteil Abdulla).

Angeführte internationale Rechtsvorschriften

Art. 3 und 8 EMRK

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

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, R.H. gegen Schweden (Antrag Nr. 4601/2014).

UNHCR-Richtlinien zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft.

Angeführte nationale Vorschriften

Section 72(2) des Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 [Gesetz über Staatsangehörigkeit, Einwanderung und Asyl von 2002]

The United Kingdom Immigration Rules [Einwanderungsbestimmungen des Vereinigten Königreichs, Teil 11, insbesondere Paragraph 339A („Unanwendbarkeit der Flüchtlingskonvention [Unanwendbarkeit]“) und Paragraph 339D („Ausschluss vom humanitären Schutz“)]

Regulation 4 der Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 [Verordnung über Flüchtlinge oder Personen, die internationalen Schutz benötigen, von 2006]

Urteil des House of Lords in der Rechtssache Horvath gegen Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Urteil des House of Lords in der Rechtssache Bagdanavicius gegen Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Urteil des Upper Tribunal in der Rechtssache MOJ u. a. (Rückkehr nach Mogadischu) Somalia („Country Guidance“-Urteil für Somalia), [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Derartige Entscheidungen sollen den Behörden des Vereinigten Königreichs Leitlinien dafür vorgeben, ob die Regierung des Vereinigten Königreichs rechtswidrig handeln würde, wenn sie bestimmte Personen oder Personengruppen dazu verpflichten würde in ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Region eines Landes zu reisen. Jede derartige Entscheidung ist für die Beurteilung der Verhältnisse in einem bestimmten Gebiet verbindlich.)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Kläger besitzt die somalische Staatsbürgerschaft und ist Angehöriger des Reer-Hamar-Clans, einer im Gebiet von Mogadischu heimischen Minderheit. Er verließ dieses Gebiet um das Jahr 2001 herum, nachdem er und seine Frau in den frühen 1990er Jahren in Mogadischu der Verfolgung durch die Hawiye-Milizen ausgesetzt waren (seine Frau erlitt 1991 und 1993 schwere Verletzungen, und beide wurden 1994 oder 1995 Opfer eines gewalttätigen Überfalls). Im Juli 2001 flüchteten er und seine Frau aus Somalia nach Kenia. Im gleichen Jahr reiste seine Frau in das Vereinigte Königreich ein. Im Oktober 2001 wurde sie dort wegen der vorgenannten Verfolgung als Flüchtling anerkannt. Der Kläger reiste 2003 in das Vereinigte Königreich ein und wurde als ihr Familienangehöriger als Flüchtling anerkannt. Auch er war der Verfolgung ausgesetzt, als er 1994 oder 1995 überfallen wurde. Er und seine erste Frau sind nicht mehr miteinander verheiratet. Er hat mehrere Vorstrafen. Bei einer Rückkehr nach Mogadischu hätte er Beschäftigungschancen, die allerdings auf Arbeitsstellen beschränkt wären, in denen auf seine eingeschränkte Mobilität Rücksicht genommen werden könnte. In Mogadischu leben einige enge Verwandte von ihm, und er könnte deren finanzielle Hilfe sowie die seiner Schwester (letzter bekannter Aufenthaltsort in Dubai) und von Bekannten aus dem Reer-Hamar-Clan im Vereinigten Königreich in Anspruch nehmen, zumindest solange, bis er sich in Mogadischu eine neue Existenz aufgebaut hat.
- 2 Am 8. Juli 2014 setzte der Rechtsmittelführer den Rechtsmittelgegner, ursprünglich wegen dessen Vorstrafen, von seiner Absicht in Kenntnis, ihm den Flüchtlingsstatus abzuerkennen. Am 27. April 2016 wurde eine Abschiebungsverfügung gegen ihn erlassen. Der Rechtsmittelgegner erhob dagegen Klage vor den Gerichten des Vereinigten Königreichs. Mit der Rechtssache ist nunmehr das vorliegende Gericht befasst, das über die Auslegung des das Erlöschen des Flüchtlingsstatus regelnden Paragraph 339A der UK

Immigration Rules, mit dem Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Anerkennungsrichtlinie umgesetzt wird, zu befinden hat.

3 Es ist unstreitig, dass derzeit in Somalia folgende Bedingungen vorherrschen:

Im Allgemeinen besteht für einen „normalen Bürger“ (d. h. eine Person, die nicht den Sicherheitskräften, der Regierung oder einer Behörde, einer Nichtregierungsorganisation oder einer internationalen Organisation angehört) bei der Rückkehr nach Mogadischu nach einem Zeitraum der Abwesenheit keine echte Gefahr der Verfolgung oder der Schädigung, die so groß wäre, dass er Schutz gemäß Art. 3 EMRK oder Art. 15 Buchst. c der Anerkennungsrichtlinie benötigte. Insbesondere besteht eine solche Gefahr nicht allein deshalb, weil er eine Zeitlang in Europa gelebt hat oder weil er entweder von den Behörden als möglicher Unterstützer der al-Shabaab oder von der al-Shabaab als Abtrünniger oder jemand, dessen islamische Integrität durch den Aufenthalt in einem westlichen Land beeinträchtigt wurde, betrachtet wird.

Es hat insofern dauerhafte Veränderungen gegeben, dass sich die al-Shabaab vollständig aus Mogadischu zurückgezogen hat und dass ihre Rückkehr in die Stadt unwahrscheinlich ist.

Seit 2011 ist die Zahl ziviler Opfer zurückgegangen, vor allem aufgrund des Endes von Kriegshandlungen in der Stadt und weil die al-Shabaab nunmehr eine asymmetrische Kriegsführung gegen sorgfältig ausgewählte Ziele betreibt. Die gegenwärtigen Opferzahlen schaffen für normale Bürger keine hinreichende Gefahr im Sinne von Art. 15 Buchst. c (d. h. eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts).

Ein normaler Einwohner von Mogadischu kann sein persönliches Risiko, durch die Verwicklung in einen nicht gegen ihn gerichteten Angriff der al-Shabaab „Kollateralschäden“ zu erleiden, weiter verringern, indem er Gebiete und Einrichtungen meidet, die eindeutig als wahrscheinliche Ziele der al-Shabaab erkennbar sind, und es ist für ihn nicht unzumutbar, dies zu tun.

Für die Zivilbevölkerung von Mogadischu besteht keine echte Gefahr von Zwangsrekrutierungen durch die al-Shabaab, auch nicht für Personen, die vor kurzem aus dem Westen zurückgekehrt sind.

Eine Person, die nach einem Zeitraum der Abwesenheit nach Mogadischu zurückkehrt, wird ihre Kernfamilie – sofern sie in der Stadt lebt – um Unterstützung beim Aufbau einer neuen Existenz ersuchen. Ein Rückkehrer kann zwar auch Angehörige seines Clans, die keine engen Verwandten sind, um Unterstützung bitten, doch werden dazu wahrscheinlich nur Angehörige großer Clans in der Lage sein, da Clans von Minderheiten nur wenig anzubieten haben dürften.

Die Bedeutung der Clanzugehörigkeit in Mogadischu hat sich verändert. Clans fungieren nun – potenziell – als soziale Stütze und helfen beim Aufbau einer Lebensgrundlage, während sie eine geringere Schutzfunktion erfüllen als früher. In Mogadischu gibt es keine Clan-Milizen, keine Clan-Gewalt und keine diskriminierende Behandlung aufgrund der Clanzugehörigkeit, auch nicht für Angehörige von Minderheiten-Clans.

Nur Personen, die weder von ihrem Clan noch von ihrer Familie unterstützt werden, keine Überweisungen aus dem Ausland erhalten und keine reale Aussicht auf die Sicherung der Existenzgrundlage haben, laufen Gefahr, dass ihre Lebensumstände das nach den Maßstäben des humanitären Schutzes akzeptable Niveau unterschreiten.

Wesentliches Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Der Rechtsmittelführer trägt vor, in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit der Rechtsmittelgegner besitze (Somalia), habe es eine dauerhafte Veränderung der Umstände gegeben, da es in seiner Heimatregion Mogadischu keine Verfolgung von Minderheiten-Clans durch Mehrheiten-Clans mehr gebe und da ein wirksamer staatlicher Schutz bestehe. Die Anerkennungsrichtlinie spreche nicht (wie die Rechtsprechung zur Flüchtlingskonvention) von „dauerhaften“ Veränderungen der Umstände, sondern davon, dass sie „nicht nur vorübergehend“ sein dürften; diesen Begriff habe der Gerichtshof im Urteil Abdulla (Rn. 73) ausgelegt.
- 5 Der Rechtsmittelgegner trägt vor, er habe eine begründete Furcht vor Verfolgung in Mogadischu, und die staatlichen Stellen in Mogadischu seien nicht in der Lage, ihn vor ernsthaften Schäden zu schützen. Nach den UNHCR-Richtlinien zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft müsse der staatliche Schutz durch staatliche Strukturen und staatliches Handeln bereitgestellt werden. Die Verfügbarkeit von Hilfe und Schutz durch Familie und/oder anderen Clanangehörigen genüge nicht. Bei der Beurteilung, ob sich die Umstände in Mogadischu, die (im Jahr 2003) dazu geführt hätten, dass er als Flüchtling anerkannt worden sei, erheblich und dauerhaft geändert haben, so dass er „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“, sei es rechtlich unzulässig, Schutzfunktionen nichtstaatlicher Akteure zu berücksichtigen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 6 Im Urteil Abdulla hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass der hier in Rede stehende Schutzbegriff in Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Anerkennungsrichtlinie mit demjenigen in Art. 7 der Richtlinie identisch ist. In diesem Urteil wird jedoch weder auf die Frage eingegangen, ob sich der Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, auf staatlichen Schutz beschränkt, noch – wenn ja – die Frage, ob die Verfügbarkeit und Wirksamkeit des staatlichen

Schutzes allein anhand der von staatlichen Akteuren wahrgenommenen Schutzfunktionen zu beurteilen ist.

- 7 Nach Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 der Konvention (Art. 2 der Anerkennungsrichtlinie) ist ein „Flüchtling“ eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.
- 8 Die Flüchtlingskonvention soll unter anderem Personen, die befürchten, in ihrem eigenen Land Schäden zu erleiden, ersatzweisen Schutz bieten. Bezieht sich diese Furcht auf nichtstaatliche Akteure, ist die Möglichkeit des eigenen Staates des Flüchtlings, Schutz zu gewährleisten, entscheidend; ist ein solcher Schutz nicht verfügbar, besteht für den Empfangsstaat die Pflicht, ersatzweisen Schutz zu bieten. Die Flüchtlingskonvention und die Anerkennungsrichtlinie sind keine Mittel, um politische und rechtliche Reformen in den Heimatländern der Flüchtlinge sicherzustellen. Die Gefahren, die Einzelnen einen Anspruch auf Schutz verschaffen, sind Gefahren, die sie persönlich und individuell betreffen.
- 9 Die Schutzpflicht trifft primär den Heimatstaat. Er ist verpflichtet, ein System des Schutzes vor Verfolgung seiner eigenen Staatsangehörigen aufzubauen und zu umzusetzen. Hat dieses System Mängel, steht ersatzweise der Schutz der Völkergemeinschaft zur Verfügung. Die Anwendung dieses Grundsatzes beruht aber auf der Annahme, dass vom Heimatstaat ebenso wie vom Ersatzstaat (dem Empfangsstaat) kein vollständiger Schutz vor isolierten und zufälligen Angriffen erwartet werden kann. Der anzuwendende Standard besteht daher nicht in der Beseitigung sämtlicher Gefahren, was auf eine Schutzgarantie im Heimatstaat hinauslaufen würde.
- 10 Hinsichtlich der Anerkennung als Flüchtling gibt es zwei Prüfungen: die „Prüfung der begründeten Furcht“ und die „Prüfung der Schutzgewährung“. Nacheinigen Entscheidungen von Gerichten des Vereinigten Königreichs kann der Schutzbegriff in Art. 7 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie entweder tatsächlich oder rechtlich definiert werden. Wenn mit „Schutz“ die *de facto* Unterstützung z. B. durch Freunde, Familie oder Clanangehörige gemeint ist, kann die Existenz einer solchen Unterstützung belegen, dass es keine begründete Furcht vor Verfolgung oder keine echte Gefahr, einen Schaden zu erleiden, gibt, bei deren Vorliegen der Antragsteller, der den Flüchtlingsstatus begehrt, unter die Flüchtlingskonvention oder Art. 3 EMRK fiele. Nur wenn eine begründete Furcht zu bejahen ist, stellt sich die Frage, ob der Schutz des Heimatstaates angemessen ist (z. B. in Form eines angemessenen Systems zur Gewährleistung von Recht und Ordnung). Ist der Schutz durch den Heimatstaat nicht angemessen, muss ersatzweise der Empfangsstaat Schutz gewähren, d. h., die betreffende Person muss im Empfangsstaat als Flüchtling anerkannt werden.

- 11 Im umgekehrten Fall, dem Erlöschen der Flüchtlingseigenschaft, ist – da eine Aberkennungsentscheidung das Spiegelbild der Anerkennungsentscheidung sein muss – das Fehlen staatlichen Schutzes entscheidend für das Vorliegen von Verfolgung; unklar ist aber, inwiefern die Verfügbarkeit von Schutz durch nichtstaatliche Akteure das Fehlen oder die Mängel des staatlichen Schutzes ausgleichen kann, was die Feststellung zuließe, dass keine begründete Furcht vor Verfolgung besteht.
- 12 Während in einer Reihe von Entscheidungen der Gerichte des Vereinigten Königreichs der oben dargelegte Standpunkt eingenommen wird, dass sich die Frage der Verfügbarkeit von Schutz durch den Heimatstaat nicht stellt, wenn dort keine begründete Furcht vor Verfolgung besteht, geht aus dem Urteil Horvath klar hervor, dass bei der Prüfung, ob eine begründete Furcht existiert, als ein Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist, ob Schutz verfügbar ist, und dass die „Ermittlungen zur Schutzgewährung“ (also der Prüfung, ob Schutz existiert) „holistisch“, anhand aller Umstände des Einzelfalls, vorzunehmen sind. Stellt ein Gericht fest, dass der Antragsteller eine tatsächliche oder begründete Furcht vor schwerer Gewalt oder Misshandlung hat, muss es dann entscheiden, ob die befürchteten Ereignisse eine „Verfolgung“ im Sinne der Konvention darstellen.
- 13 „Schutz“ ist laut dem Urteil Horvath ein wesentlicher Bestandteil des Verfolgungsbegriffs („Verfolgung = ernsthafter Schaden + Fehlen staatlichen Schutzes“); andernfalls könnten Personen als Flüchtling einzustufen sein, wenn sie lediglich eine begründete Furcht vor ernsthaftem Schaden darlegen, auch wenn sie davor vollständig geschützt wären. Die vorgenannte Definition des „Flüchtlings“ setzt den Nachweis voraus, dass eine begründete Furcht vor Verfolgung vorliegt.
- 14 Damit das vorliegende Gericht darüber befinden kann, ob der Rechtsmittelgegner in den Anwendungsbereich der Erlöschensklausel in Art. 11 Abs. 1 Buchst. e der Anerkennungsrichtlinie (Paragraph 339A(v) der Immigration Rules) fällt, muss geklärt werden, ob der „Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt“ im Sinne der Definition des „Flüchtlings“ in Art. 2 der Richtlinie ausschließlich aufgrund der Schutzfunktionen staatlicher Akteure verfügbar sein muss. Der Gerichtshof hat bereits im Urteil Abdulla festgestellt, dass der Schutzbegriff in Art. 11 Abs. 1 Buchst. e mit demjenigen in Art. 7 der Richtlinie identisch ist, hat sich aber nicht damit befassen, ob sich der Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit die Person besitzt, auf staatlichen Schutz beschränkt, oder damit, ob – wenn ja – die Verfügbarkeit und Wirksamkeit des staatlichen Schutzes allein anhand der von staatlichen Akteuren ausgeübten Schutzfunktionen zu beurteilen ist. Bei der Beurteilung der Existenz oder des Fehlens von Schutz ist nicht klar, ob in Bezug auf die Prüfung des Vorliegens begründeter Furcht vor Verfolgung und beim Grundsatz der ersatzweisen Bereitstellung von Schutz dieselben Kriterien anzuwenden sind, d. h., ob der vom Heimatstaat gebotene Schutzstandard in beiden Fällen derselbe ist. Die Rechtslage ist unklar. Die obigen Fragen werden daher dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt.