SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
M. POIARES MADURO
vom 9. September 2008 [1]

1. Der dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegende Rechtsstreit gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, die Voraussetzungen des subsidiären Schutzes zu präzisieren, der Drittstaatsangehörigen gemäß Art. 15 der 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 (im Folgenden: Richtlinie) [2] aufgrund der Flüchtlingseigenschaft gewährt wird. Das Ersuchen des vorlegenden Gerichts ist so abgefasst, dass es dem Gemeinschaftsrichter Anlass zu einer vergleichenden Untersuchung über den Umfang des gemeinschaftlichen Schutzes und des nach Art. 3 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) gewährten Schutzes gibt. Eine solche Frage führt zurück auf das Verhältnis zwischen diesen beiden Rechtsordnungen — ein Verhältnis, das mit dem Ziel der Schaffung eines europäischen Raumes zum Schutz der Grundrechte, wie des Asylrechts, nicht vernachlässigt werden darf. Von noch größerer Bedeutung ist die grundsätzliche Frage, die in dieser Rechtssache zum Vorschein kommt und die dahin geht zu bestimmen, welcher Grad der Konkretisierung einer tatsächlichen Gefahr, der eine Person ausgesetzt ist, erforderlich ist, damit ihr der subsidiäre Schutz gemäß der Richtlinie zuerkannt wird.

I — Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, das nationale Recht und das Vorabentscheidungsersuchen

2. Der Rechtsstreit, in dem die Vorlagefragen dem Gerichtshof gestellt worden sind, hat seinen Ursprung in der Ablehnung eines Antrags von Herrn und Frau Elgafaji, beide irakische Staatsangehörige, auf Gewährung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden durch den Staatssecretaris van Justitie.

3. Der Staatssecretaris van Justitie, Beklagter des Ausgangsverfahrens, begründete seine Ablehnungsentscheidung vom 20. Dezember 2006 damit, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens die tatsächliche Gefahr eines ernsthaften individuellen Schadens, der sie in ihrem Herkunftsland ausgesetzt wären, nicht hinreichend nachgewiesen hätten. Er stützt

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 304, S. 12.

sich insbesondere auf Art. 29 Abs. 1 Buchst. b und d der Vreemdelingenwet (Ausländergesetz) 2000 (im Folgenden: Vw 2000) sowie auf die Auslegung, die dieses erfahren hat.

4. Art. 29 Abs. 1 Buchst. b und d Vw 2000 bestimmt:

„Eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach Art. 28 kann dem Ausländer erteilt werden:

…

b) der plausibel gemacht hat, dass er triftige Gründe für die Annahme hat, dass er bei Abschiebung tatsächlich Gefahr liefe, Folterungen oder unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen ausgesetzt zu sein;

…

d) für den die Rückkehr in sein Herkunftsland nach dem Urteil des [Staatssecretaris van Justitie] im Zusammenhang mit der allgemeinen dortigen Situation eine besondere Härte darstellen würde."

5. Das Vreemdelingencirculaire (Ausländerrunderlass) 2000 (im Folgenden: Vc 2000) in der am 20. Dezember 2006 geltenden Fassung bestimmt in Abschnitt C 1/4.3.1:

„Nach Art. 29 Abs. 1 Buchst. b [Vw 2000] kann eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der Ausländer plausibel gemacht hat, dass er triftige Gründe für die Annahme hat, dass er bei Abschiebung tatsächlich Gefahr liefe, Folterungen oder unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen ausgesetzt zu sein." Diese Vorschrift basiert, so wird im Vc 2000 erläutert, auf Art. 3 EMRK, nach dem „[n]iemand … der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden [darf]". Somit stellt die Verweisung in ein Land, in dem jemand tatsächlich Gefahr liefe, einer solchen Behandlung ausgesetzt zu sein, einen Verstoß gegen diesen Artikel dar. Wenn diese tatsächliche Gefahr glaubhaft gemacht worden ist oder wird, wird von den zuständigen niederländischen Behörden grundsätzlich eine befristete Aufenthaltserlaubnis wegen Asyls erteilt.

6. Die Kläger sind der Auffassung, sie hätten Beweis für die tatsächliche Gefahr erbracht, der sie bei einer Abschiebung in den Irak ausgesetzt wären. Zur Stützung ihrer Argumentation berufen sie sich auf die tatsächlichen Umstände ihres Falles. Sie beziehen sich darauf, dass Herr Elgafaji, der Schiit ist, ungefähr zwei Jahre lang in Bagdad für die britische Organisation Janusian Security, die die Beförderung von Personal zwischen der „Grünen Zone" und dem Flughafen sichere,

als Wachmann gearbeitet habe. Der Onkel von Herrn Elgafaji, der bei derselben Organisation gearbeitet habe, sei zur Zielscheibe von Milizionären geworden. In seiner Sterbeurkunde sei vermerkt, dass er infolge eines terroristischen Anschlags verstorben sei. Einige Tage später sei an der Tür von Herrn und Frau Elgafaji, seiner sunnitischen Ehefrau, ein Drohbrief angebracht gewesen, der die Worte „Tod den Kollaborateuren" enthalten habe. Aufgrund dieser Ereignisse stellten die Eheleute Elgafaji ihren Asylantrag in den Niederlanden, wo bereits der Vater, die Mutter und die Schwestern von Herrn Elgafaji leben.

7. Der Staatssecretaris van Justitie erachtete die von den Klägern des Ausgangsverfahrens vorgelegten Unterlagen vor allem wegen Fehlens offizieller Urkunden jedoch für nicht ausreichend, eine Bedrohung, der sie bei einer Abschiebung in ihr Herkunftsland ausgesetzt wären, nachzuweisen, so dass ihre Situation nicht vom Anwendungsbereich des Art. 29 Abs. 1 Buchst. b und d Vw 2000 erfasst sei.

8. Die Kläger fochten diese Entscheidung unter Berufung auf den Anspruch aus Art. 15 Buchst. c in Verbindung mit Art. 2 Buchst. e der Richtlinie an.

9. Art. 2 Buchst. e der Richtlinie definiert eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz als „einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikels 15 zu erleiden …"

10. Als „ernsthafter Schaden" gilt nach Art. 15:

„a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder

b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder

c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts".

11. Die Kläger machen geltend, Art. 29 Abs. 1 Buchst. b Vw 2000 erfasse ausschließlich den Fall, der in Art. 15 Buchst. b vorgesehen sei, und stimme nahezu wörtlich mit dieser Vorschrift überein. Sie machen geltend, dass sich die Bedrohung nach Art. 15 Buchst. c von der Bedrohung gemäß den vorangehenden Alternativen unterscheide und ihr Fall von dieser Vorschrift erfasst werde, so dass auf dieser Grundlage ihrem Asylantrag hätte stattgegeben werden müssen oder zumindest stattgegeben werden können.

12. Der Staatssecretaris van Justitie weist diesen Klagegrund zurück. Seiner Auffassung nach ist die Beweislast bei Gewährung von Schutz nach Art. 15 Buchst. b der Richtlinie dieselbe wie bei Gewährung von Schutz nach Art. 15 Buchst. c. Diese beiden Vorschriften erlegten Asylbewerbern in derselben Weise wie Art. 29 Abs. 1 Buchst. b Vw 2000 auf, die tatsächliche Gefahr eines ernsthaften individuellen Schadens, den sie erleiden würden, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren müssten, hinreichend nachzuweisen. Deshalb könnten sie sich, da sie einen solchen Beweis im Rahmen von Art. 29 Abs. 1 Buchst. b Vw 2000 nicht erbracht hätten, nicht auf Art. 15 Buchst. c der Richtlinie berufen, der einen gleichartigen Beweis erfordere.

13. Gegen diese Entscheidung erhoben die Kläger bei der Rechtbank (Niederlande) Klage. Dieses Gericht gelangt zu einer abweichenden Auslegung der maßgeblichen Vorschriften der Richtlinie. Insbesondere geht das nationale Gericht davon aus, dass der nach Art. 15 Buchst. b der Richtlinie und der streitigen nationalen Vorschrift erforderliche hohe Individualisierungsgrad der Bedrohung zu einem geringeren Grad in dem in Art. 15 Buchst. c der Richtlinie genannten Fall verlangt werde, der den Umstand eines bewaffneten Konflikts im Herkunftsland berücksichtige. Der dem Kläger obliegende Beweis für eine ernsthafte individuelle Bedrohung wäre danach bei Anwendung von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie einfacher zu erbringen als bei Art. 15 Buchst. b. Folglich hat die Rechtbank die Entscheidungen vom 20. Dezember 2006, mit denen die Gewährung subsidiären Schutzes abgelehnt wurde, aufgehoben, da die im Rahmen von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie bestehende Beweislast der bei Anwendung von Art. 15 Buchst. b und des auf diesem basierenden Art. 29 Abs. 1 Buchst. b Vw 2000 bestehenden gleichgesetzt worden war. Der niederländische Justizminister hätte diesem Gericht zufolge prüfen müssen, ob nicht Gründe vorlagen, den Klägern eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach Art. 29 Abs. 1 Buchst. d Vw 2000 wegen in Art. 15 Buchst. c der Richtlinie genannter ernsthafter Schäden zu erteilen.

14. Das vorlegende Gericht, der niederländische Raad van State, bei dem in dem Rechtsstreit Berufung eingelegt wurde, sieht ebenfalls die Schwierigkeiten bei der Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie, die aus den Positionen des Beklagten und des erstinstanzlichen Gerichts deutlich werden. Hinzu kommt, dass Art. 15 Buchst. c der Richtlinie am 20. Dezember 2006, als Herr und Frau Elgafaji ihre Anträge stellten, nicht in niederländisches Recht umgesetzt war. Um beurteilen zu können, ob eine Umsetzung erforderlich gewesen wäre, hat der Raad van State deshalb beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 15 Buchst. c der Richtlinie so auszulegen, dass diese Bestimmung ausschließlich in einer Situation Schutz bietet, auf die auch Art. 3 EMRK, wie er durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) ausgelegt worden ist, anwendbar ist, oder bietet die erstgenannte Bestimmung im Vergleich zu Art. 3 EMRK einen ergänzenden oder einen anderen Schutz?

2. Wenn Art. 15 Buchst. c der Richtlinie im Vergleich zu Art. 3 EMRK einen ergänzenden oder einen anderen Schutz bietet: Was sind in diesem Fall die Kriterien dafür, ob eine Person, die geltend macht, für den subsidiären Schutzstatus in Betracht zu kommen, tatsächlich Gefahr läuft, im Sinne von Art. 15 Buchst. c in Verbindung mit Art. 2 Buchst. e der Richtlinie eine ernsthafte individuelle Bedrohung als Folge von willkürlicher Gewalt zu erleiden?

II — Rechtliche Würdigung

15. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Schutz nach Art. 15 Buchst. c den Schutz nach Art. 3 EMRK im Hinblick auf Asylbewerber ergänzt oder diesem lediglich gleichwertig ist. Die zweite Frage zielt auf die Bestimmung der Kriterien für die Gewährung subsidiären Schutzes.

16. Der Gerichtshof ist mit anderen Worten aufgerufen, die Reichweite des Schutzes, den Art. 15 Buchst. c der Richtlinie gewährt, und des Schutzes, den Art. 3 EMRK bietet, vergleichend zu prüfen. Das Vorbringen der Parteien bezieht sich im Wesentlichen auf diese Frage. Allerdings zeugt es vor allem von den unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten über die Auslegung von Art. 3 und der sich daraus ergebenden Rechtsprechung des EGMR. Diese Gegensätze zeigen sich darin, dass selbst einige der Mitgliedstaaten, die die Auffassung vertreten, Art. 15 Buchst. c der Richtlinie biete keinen ergänzenden Schutz zu dem bereits durch die EMRK gewährten, doch annehmen, dass der durch die Konvention gewährte Schutz sich in Anbetracht der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg auf die Fälle erstrecke, die andere Mitgliedstaaten gerade unter Hinweis darauf vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen wollen, dass der subsidiäre Schutz, den die Richtlinie biete, nicht weiter gehe als derjenige nach der EMRK.

17. Diese unterschiedlichen Auffassungen über die Tragweite von Art. 3 EMRK verdecken nur scheinbar den eigentlichen Kern der Frage, die in Wirklichkeit dahin geht, welche Reichweite dem Schutz des Asylbewerbers auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts zuzuerkennen ist. Deshalb scheint es angesichts der Erklärungen der Parteien vor der eigentlichen rechtlichen Prüfung des Schutzes, den das Gemeinschaftsrecht Asylbewerbern bietet, zur Beantwortung der Vorlagefragen angebracht, auf den Meinungsstreit einzugehen, der sich aus der Auslegung und der Berücksichtigung von Art. 3 EMRK ergibt.

A — *Ausführungen zur Tragweite und zur Berücksichtigung von Art. 3 EMRK im Rahmen der Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts*

18. Über den Vergleich des jeweiligen Anwendungsbereichs von Art. 3 EMRK und Art. 15 der Richtlinie hinaus wird dem Gerichtshof die Frage gestellt, ob die Richtlinie nur in Situationen Schutz gewährt, in denen die Person aufgrund ihr eigener oder spezifischer Umstände als Opfer einer besonders schweren Grundrechtsverletzung in Betracht kommt, oder auch in Situationen, in denen eine Person wegen allgemein herrschender willkürlicher Gewalt einer gleichartigen Gefahr ausgesetzt ist.

19. Nach meiner Überzeugung kann die Antwort auf diese Frage nicht aus Art. 3 EMRK hergeleitet werden, sondern ist in erster Linie unter dem Blickwinkel von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie zu suchen. Die Auslegung von Gemeinschaftsbestimmungen jeglicher Art erfolgt nämlich autonom und kann sich somit nicht beliebig je nach den Entwicklungen der Rechtsprechung des EGMR ändern und/oder von diesen abhängen.

20. Hinzu kommt, dass die Auslegung der Konvention durch den Gerichtshof in Straßburg dynamisch ist und sich weiterentwickelt. Unter dem Gesichtspunkt der dynamischen Auslegung ist hervorzuheben, dass die Auslegung von Art. 3 EMRK nicht geradlinig verlaufen ist und dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diesem Artikel gegenwärtig einen erweiterten Inhalt und somit eine größere Tragweite beimisst [3]. Des Weiteren soll sich die Auslegung dieser Vorschrift fortentwickeln und sollte deshalb nicht festgelegt werden. In diesem Kontext ist es nicht die Aufgabe der Gemeinschaftsgerichte, über die Auslegung von Art. 3 der Konvention zu bestimmen.

21. Allerdings darf die Bedeutung, die der EMRK bei der Auslegung der hier in Rede stehenden Gemeinschaftsbestimmungen zukommen kann, nicht außer Acht gelassen werden. Die Richtlinie hat die Entwicklung eines Grundrechts auf Asyl zum Ziel, das aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts folgt, die ihrerseits aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der EMRK, so wie diese im Übrigen auch in die am 7. November 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1) übernommen wurden, hervorgegangen sind [4]. So hatte ich bereits in einer anderen Rechtssache Gelegenheit, darauf hinzuweisen, „dass die Charta zwar nicht für sich schon eine ausreichende Rechtsgrundlage sein kann, um in der Person des Einzelnen Rechte entstehen zu lassen, die unmittelbar geltend gemacht werden können, dass sie aber als Auslegungskriterium der Instrumente zum Schutz der in Art. 6 Abs. 2 EU genannten Rechte nicht ohne jede Wirkung ist. Aus

3 — Vgl. insbesondere die Urteile des EGMR vom 30. Oktober 1991, Vilvarajah u. a./Vereinigtes Königreich (Beschwerden Nrn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 und 13448/87, Randnr. 37), und vom 11. Januar 2007, Salah Sheekh/Niederlande (Beschwerde Nr. 1948/04, Randnr. 148).

4 — Der zehnte Erwägungsgrund erinnert insofern daran, dass „[d]ie Richtlinie … die Grundrechte [achtet] und … insbesondere die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundsätze [befolgt]. Die Richtlinie zielt insbesondere darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde, des Asylrechts für Asylsuchende und die sie begleitenden Familienangehörigen sicherzustellen."

dieser Sicht kann die Charta eine zweifache Aufgabe haben. Erstens kann sie die Vermutung für das Bestehen eines Rechts begründen, dessen Existenz dann entweder in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten oder in den Vorschriften der EMRK bestätigt werden muss. Zweitens stellt die Charta, sobald ein Recht als ein von der Gemeinschaftsrechtsordnung geschütztes Grundrecht identifiziert ist, ein besonders nützliches Instrument zur Verfügung, um den Inhalt, den Anwendungsbereich und die Tragweite dieses Rechts zu bestimmen." [5]

22. In die Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte findet die EMRK vorrangig aus zwei Gründen Eingang. Zunächst, weil die Verpflichtung, die jeder Mitgliedstaat gegenüber der Konvention zum Ausdruck gebracht hat, verdeutlicht, welchen Status diese Rechte als den gemeinsamen Werten der Mitgliedstaaten entsprechend innehaben, die diese somit notwendigerweise bewahren und in den Rahmen der Europäischen Union aufnehmen wollen. Des Weiteren besteht der Grundrechtsschutz durch die Gemeinschaftsrechtsordnung neben weiteren europäischen Grundrechtsschutzsystemen. Darunter befinden sich sowohl diejenigen Systeme, die innerhalb der nationalen Rechtsordnungen entwickelt worden sind, als auch diejenigen, die aus der EMRK hervorgegangen sind. Zwar verfolgen diese Schutzmechanismen jeweils eigene Ziele und sind mithilfe jeweils eigener Rechtsinstrumente entwickelt worden; sie finden aber manchmal doch auf dieselben tatsächlichen Umstände Anwendung. In einem solchen Kontext hat jedes der bestehenden Schutzsysteme unter Wahrung seiner Eigenständigkeit darauf zu achten, wie diese gleichen Grundrechte im jeweils anderen System ausgelegt und fortgebildet werden, um nicht nur die Konfliktrisiken zu minimieren, sondern auch zum informellen Aufbau eines europäischen Raums zum Schutz der Grundrechte beizutragen. Der so geschaffene europäische Raum wird großenteils das Ergebnis der unterschiedlichen individuellen Beiträge aus den verschiedenen auf europäischer Ebene bestehenden Schutzsystemen sein.

23. Obgleich die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg keine für die Auslegung der Gemeinschaftsgrundrechte zwingend heranzuziehende Quelle ist, bildet sie doch den Ausgangspunkt für die Bestimmung des Inhalts und der Tragweite dieser Rechte im Rahmen der Europäischen Union. Diese Berücksichtigung ist darüber hinaus unverzichtbar, um zu gewährleisten, dass die Union, die auf dem Prinzip der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beruht [6], dazu beiträgt, den Schutz dieser Rechte auf das Gemeinschaftsgebiet zu erstrecken. Insofern ist es selbstverständlich, dass die Charta der Grundrechte dem Hinweis darauf, dass sie „Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garan-

5 — Nr. 48 der Schlussanträge in der Rechtssache Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a. (C-305/05, Urteil vom 26. Juni 2007, Slg. 2007, I-5305).

6 — Vgl. Art. 6 Abs. 1 und 2 EU.

tierten Rechten entsprechen [und] die gleiche Bedeutung und Tragweite [haben], wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird“ [7], hinzufügt, dass „[d]iese Bestimmung … dem nicht entgegen[steht], dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt“ [8].

24. Aus all diesen Gründen ist darauf hinzuweisen, dass es weniger darum geht festzustellen, ob der in der Richtlinie vorgesehene subsidiäre Schutz mehr oder weniger mit dem auf der Grundlage der Konvention gewährten identisch ist, als darum, seinen gemeinschaftsrechtlichen Inhalt zu bestimmen, wobei dieses Ziel die Berücksichtigung der Rechtsprechung zur EMRK keinesfalls ausschließt.

B — *Die Auslegung von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie*

25. Die Auslegung ist keine leichte Aufgabe und bietet einen so weiten Raum für Diskussionen, dass sie letztlich als eine Kunst, eine Hermeneutik zu betrachten ist. Allerdings kommt es selten vor, dass die Ergebnisse auf der Grundlage einer großenteils ähnlichen Argumentation, die auf gemeinsamen Argumenten beruht, gleichwohl unterschiedlich sind und es somit erforderlich ist, auf die Methodik der Auslegung selbst zurückzukommen.

1. Gegensätzliche Auslegung bei ähnlicher Argumentation

26. Es fällt auf, dass die Erwägungsgründe 25 und 26 der Richtlinie von den Parteien zur Untermauerung diametral entgegengesetzter Auslegungen von Art. 15 Buchst. c herangezogen werden. Nach einer Ansicht soll aus diesen Erwägungsgründen folgen, dass das Erfordernis eines individuellen Bezugs zwischen der willkürlichen Gewalt und der Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson den Nachweis des Antragstellers voraussetzt, dass er aufgrund individueller Merkmale betroffen ist, während diese Erwägungsgründe nach einer zweiten Ansicht eher dahin gehen, den geforderten individuellen Bezug zu beseitigen. Überdies sind einige — und dabei handelt es sich nicht unbedingt um diejenigen, die der Auffassung sind, dass der individuelle Bezug, der im Hinblick auf Art. 15 Buchst. c der Richtlinie verlangt werde, schwächer sein müsse als der für die Anwendung von Art. 3 EMRK erforderliche — der Ansicht, dass Art. 15 Buchst. c einen ergänzenden Schutz zu Art. 3 EMRK gewähre, während andere ihn als gleichwertig ansehen.

27. Erwägungsgrund 25, wonach die „Kriterien, die als Grundlage für die Anerkennung von internationalen Schutz beantragenden Personen als Anspruchsberechtigte auf einen subsidiären Schutzstatus dienen, … völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Rechtsakten im Bereich der Menschenrechte und bestehenden Praktiken in den Mitgliedstaaten entsprechen [sollten]“, wird jeweils zur Begründung einer Lesart von Art. 15 Buchst. c ausgeführt, die sich in den beiden Hauptargumentationen beträchtlich unterscheidet. So leiten die Regierung der Niederlande und das Vereinigte Königreich

7 — Art. 52 Abs. 3 der Charta. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass Art. 18 der Charta das Grundrecht auf Asyl enthält und bestätigt.

8 — Ebd.

aus diesem Erwägungsgrund ab, Art. 15 der Richtlinie und insbesondere dessen Buchst. c sei Art. 3 EMRK nachgebildet, zu dem die Rechtsprechung diesen Staaten zufolge das Erfordernis eines starken individuellen Bezugs bestätige [9]. Zumindest gehen sie gestützt auf diesen Erwägungsgrund davon aus, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen der Art habe auferlegen wollen, dass Drittstaatsangehörigen ein erweiterter Schutz im Bereich des Asylrechts zu gewähren wäre. Damit minimieren, ja umgehen sie den in Erwägungsgrund 25 enthaltenen Verweis auf die anderen völker- und europarechtlichen Rechtsakte zum Schutz der Menschenrechte und auf die bestehenden Praktiken in den Mitgliedstaaten. Auch wenn sich die Schutzsysteme der einzelnen Staaten stark voneinander unterscheiden, darf diese fehlende Einheitlichkeit doch nicht dazu führen, ihnen keine Bedeutung für die Auslegung beizumessen. So darf die Tatsache, dass einige Staaten in ihren nationalen Rechtsordnungen einen höheren Schutz vorsehen, als ihn Art. 3 EMRK gewährt, nicht außer Acht gelassen werden [10]. Die schwedische Regierung beruft sich in eben diesem Sinne auf den in Erwägungsgrund 25 enthaltenen Verweis auf die bestehenden Praktiken in den Mitgliedstaaten und leitet daraus ab, der Schutz nach Art. 15 Buchst. c ergänze notwendigerweise den in Art. 15 Buchst. a und b vorgesehenen. Dieser Schutz soll danach denjenigen ergänzen, der bereits durch die EMRK und insbesondere deren Art. 3 gewährt werde und der im Übrigen wörtlich in Art. 15 Buchst. b der Richtlinie übernommen wurde.

28. Auch soweit sich die Parteien für die Auslegung von Art. 15 Buchst. c gemeinsam auf Erwägungsgrund 26 der Richtlinie berufen, nach dem „Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, … für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar[stellen], die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre“, gelangen sie danach doch zu entgegengesetzten Auslegungsergebnissen. Nach der überwiegend vertretenen Auffassung erlegt dieser Erwägungsgrund dem Asylbewerber zwingend den Nachweis eines individuellen Bezugs auf, indem er durch Bezugnahme auf den Begriff „normalerweise“ den Grundsatz aufstelle, dass die Gefahr, der die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sei, keine individuelle Bedrohung sei. Die Richtlinie solle somit nicht die in Art. 15 Buchst. c genannten Situationen willkürlicher Gewalt erfassen. Nur unter diesen Voraussetzungen könne der Nachweis einer Bedrohung, der der Asylbewerber wegen individueller Merkmale ausgesetzt wäre, die Zuerkennung subsidiären Schutzes rechtfertigen. Die Republik Italien hingegen räumt ein, dass der Begriff „normalerweise“ beinhalte, dass bei anderen, außergewöhnlichen Umständen, die von den „normalen“ abwichen, das Risiko, dem die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe allgemein ausgesetzt sei, als „individuelle Bedrohung“ qualifiziert werden könne. Diese Auslegung lässt sich dahin gehend weiterführen, dass die außergewöhnlichen Umstände somit die von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie erfassten sind.

29. In derselben Weise kann die Entstehungsgeschichte der Richtlinie für die eine wie für die andere Auslegung herangezogen werden, je nachdem, ob man auf das später dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission hinzugefügte ausdrückliche Erfordernis

9 — Vgl. das Urteil des EGMR Vilvarajah u. a./Vereinigtes Königreich, das Urteil Salah Sheekh/Niederlande und das Urteil vom 28. Februar 2008, Saadi/Italien (Beschwerde Nr. 37201/06).

10 — Vgl. insbesondere die Studie des UNHCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, November 2007, www.unhcr.org.

einer individuellen Bedrohung abstellt oder aber auf den Willen, das beste nationale Schutzsystem zu übernehmen.

30. Allein der Wortlaut von Art. 15 Buchst. c der Richtlinie verleiht letztlich keiner der beiden Auslegungsrichtungen größeres Gewicht. Dies darf jedoch kein Hindernis für eine Auslegung sein, die das Grundrecht auf Asyl zu gewährleisten vermag.

2. Methodik der Auslegung

31. Es ist sicherlich zuzugestehen, dass der Auslegende in einem solchen Kontext gezwungen ist, das auf den ersten Blick Unvereinbare zu vereinbaren. Deshalb muss er sich bei dieser Aufgabe vom vorrangigen Ziel der betreffenden Regelung leiten lassen. Mit anderen Worten muss er unter Berücksichtigung dessen, dass Art. 15 Buchst. c untrennbar mit dem Begriff der „willkürlichen Gewalt" verbunden ist, zu einer Auslegung gelangen, die zugleich dem Erfordernis einer individuellen Bedrohung Rechnung trägt [11].

32. Insofern scheint mir die Auslegung, nach der Art. 15 Buchst. c jegliche Situation willkürlicher Gewalt erfassen soll, diese zweifache Bedingung der Auslegung nicht zu beachten und auch die Auslegung, nach der der Begriff „individuelle Bedrohung" einer Bedrohung entsprechen soll, die eine Person wegen ihr (oder einer sozialen Gruppe, der sie angehört) eigener oder spezifischer Umstände betrifft, im Widerspruch zu Art. 15 Buchst. c zu stehen, der ja gerade, und sogar ausdrücklich, auf Situationen willkürlicher Gewalt abstellt [12]. Angesichts dessen wäre es inkohärent, wenn man mit einigen Mitgliedstaaten annähme, dass Art. 15 Buchst. c keinen zusätzlichen Schutz zu dem in Art. 15 Buchst. a und b vorgesehenen biete. Wie sollte nachvollziehbar sein, dass Art. 15 Buchst. c lediglich die in Buchst. a und b vorgesehenen Möglichkeiten der Zuerkennung subsidiären Schutzes in den Situationen klarstellen soll, in denen auch willkürliche Gewalt herrscht, wenn die Buchst. a und b von Art. 15 allgemein und unabhängig von solch einem Kontext willkürlicher Gewalt anwendbar sind. Es wäre in der Tat völlig abwegig, über eine Spezialvorschrift zu verfügen, die den Schutz, den eine allgemeine Vorschrift gewährt, dadurch klarstellt, dass diese auch in den Fällen anwendbar sein soll, in denen der Schutz noch unerlässlicher ist.

33. In Wirklichkeit setzt die Auslegung von Art. 15 Buchst. c, wie hervorgehoben worden ist, voraus, dass man sich an das vorrangige Ziel der Richtlinie und des Grundrechts auf Asyl hält. Das mit dieser Vorschrift verfolgte Ziel ist es, einer Person internationalen

11 — Manche Autoren kritisieren die Mehrdeutigkeit von Art. 15, in dem der Begriff der willkürlichen Gewalt aus ihrer Sicht mit demjenigen der individuellen Bedrohung unvereinbar ist, vgl. insbesondere: McAdam, J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, S. 70.

12 — Vgl. in diesem Sinne auch die schriftlichen Erklärungen der Kommission, die hervorhebt, dass „der Mehrwert der Bedingung von [Art. 15] Buchst. c gegenüber derjenigen von Buchst. b … darin liegt, dass dieser [individuelle] Bezug nicht voraussetzt, dass es sich um besondere Formen der Gewalt handelt, die sozusagen namentlich auf die betreffende Person abzielen, sondern dass eine Individualisierung der Bedrohung aus den gesamten Umständen hergeleitet werden kann".

Schutz zu gewähren, die sich in einer Situation befindet, in der sie Gefahr läuft, dass eines ihrer fundamentalsten Grundrechte (wie das Recht auf Leben, das Recht, nicht gefoltert zu werden, usw.) verletzt wird. Deshalb muss das Kriterium, das die Richtlinie sowohl für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft als auch für die Zuerkennung des subsidiären Schutzes aufstellt, als ein Instrument verstanden werden, das die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Gefahr und der Verletzung von Grundrechten abzuschätzen ermöglicht. Die Bedeutung und die Art des für die Zuerkennung subsidiären Schutzes geforderten individuellen Bezugs sind daher unter diesem Gesichtspunkt zu untersuchen.

34. Das Erfordernis eines individuellen Bezugs führt in der Tat dazu, eine Vermutung aufzustellen, nach der eine Person, die aus individuellen Gründen oder weil sie einer bestimmten sozialen Gruppe angehört, betroffen ist, in besonderem Maß der Gefahr ausgesetzt ist, in ihren Grundrechten verletzt zu werden. Hinzu kommt, dass die Diskriminierung, die mit dieser Individualisierung oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe naturgemäß verbunden, d. h. ihr inhärent, ist, die Verletzung der Grundrechte noch verstärkt. Demnach lässt sich nur schwer in Abrede stellen, dass einer ähnlichen Logik zufolge Umstände vorliegen können, bei denen auch ohne jegliche Diskriminierung eine schwerwiegende Verletzung von Grundrechten eintreten kann. Dieser letztgenannte Fall verweist auf die Situationen, die Art. 15 und insbesondere Art. 15 Buchst. c abdecken soll, nämlich Situationen willkürlicher Gewalt, die von solcher Schwere sind, dass gegebenenfalls jeder, der in den Bereich dieser Gewalt gerät, der Gefahr des Todes oder eines anderen ernsthaften Schadens an seiner Unversehrtheit ausgesetzt ist. Wollte man diese Gefahr messen, entspräche sie in ihrem Grad der Gefahr, der diejenigen Personen ausgesetzt sind, die sich auf die Flüchtlingseigenschaft oder auf die Anwendung von Art. 15 Buchst. a oder b berufen können.

35. So betrachtet findet die Voraussetzung einer „individuellen“ Bedrohung ihre volle Rechtfertigung. Dieses Erfordernis dient der Klarstellung, dass die willkürliche Gewalt derart sein muss, dass sie für den Asylsuchenden zwingend eine wahrscheinliche und ernsthafte Bedrohung darstellt. Die Bedeutung einer Unterscheidung zwischen einem hohen Grad individueller Gefahr und einer Gefahr, die von individuellen Merkmalen abhängt, wird deutlich. In der Tat ist eine Person, auch wenn sie nicht wegen individueller Merkmale betroffen ist, nicht weniger individuell betroffen, wenn eine willkürliche Gewalt die Gefahr des Todes oder eines anderen ernsthaften Schadens an ihrer Unversehrtheit, mit anderen Worten einer schweren Verletzung ihrer Grundrechte, erheblich vergrößert.

36. Um die zweite Frage genauer und insbesondere im Hinblick auf die dem Asylsuchenden obliegende Beweislast beantworten zu können, ist festzuhalten, dass die Beweislast im Hinblick auf den geforderten individuellen Bezug für denjenigen, der gemäß Art. 15 Buchst. c betroffen ist, sicherlich geringer ist als im Hinblick auf Art. 15 Buchst. a und b. Hingegen wird die Beweislast für das Vorliegen willkürlicher Gewalt höher sein, einer Gewalt, die allgemein (im Sinne von nicht unterscheidend) und von solch einer Schwere sein muss, dass sie die starke Vermutung begründet, dass die betreffende

Person von dieser Gewalt betroffen wäre. Es ist an die Lesart von Erwägungsgrund 26 der Richtlinie zu erinnern, nach der diese Gewalt die Gefahr übersteigt, der die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt ist.

37. Diese beiden Aspekte können in Wirklichkeit eng miteinander verknüpft sein: Je höher das Maß ist, in dem eine Person individuell betroffen ist (z. B. aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe), desto weniger wird der Nachweis erforderlich sein, dass sie in ihrem Land oder in Teilen des Staatsgebiets willkürlicher Gewalt von solchem Ausmaß ausgesetzt wäre, dass das ernsthafte Risiko bestünde, dass sie selbst Opfer dieser Gewalt würde. In gleicher Weise muss die Gewalt umso schwerer und willkürlicher sein, je weniger die Person in der Lage ist, nachzuweisen, dass sie individuell betroffen ist, damit ihr der geforderte subsidiäre Schutz gewährt werden kann.

38. Nur diese Auslegung erlaubt es letztlich, das mit der Richtlinie vorrangig verfolgte Ziel zu erreichen. Jede andere Auslegung würde zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung von Asylsuchenden im Hinblick auf den ihnen zuzuerkennenden Schutz führen. Dies hätte das absurde Ergebnis zur Folge, dass der gemeinschaftliche Schutz umso geringer wäre, je willkürlicher die Gewalt und als Folge davon je größer die Zahl der Personen wäre, die den Tod oder einen anderen ernsthaften Schaden an ihrer Unversehrtheit befürchten müssten. Wäre der individuelle Bezug so zu verstehen, dass er eine Betroffenheit der Person wegen individueller Merkmale selbst bei willkürlicher Gewalt solchen Ausmaßes erforderte, dass die individuelle Gefahr, der die von einem bestimmten Gebiet stammenden Personen ausgesetzt wären, größer wäre als diejenige, der jene ausgesetzt wären, die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verlangten, würden nur Letztere Schutz genießen, selbst wenn sie aus einem Gebiet kämen, in dem die Verletzung ihrer Grundrechte nicht in gleichem Maße schwer und die Gewalt nicht ebenso „willkürlich“ wäre. Mit anderen Worten hinge die Gewährung von Schutz aufgrund der Richtlinie davon ab, ob die Person im Hinblick auf ihre Grundrechte diskriminiert wird oder nicht, nicht aber vom Grad der Bedrohung dieser Grundrechte. Dies liefe auf die Behauptung hinaus, dass es einziges Ziel der Flüchtlingseigenschaft sei, Personen, die im Hinblick auf bestimmte Grundrechte diskriminiert werden, zu schützen, sie aber nicht darauf abziele, andere Personen zu schützen, die Opfer vergleichbarer oder noch schwererer Verletzungen derselben Grundrechte seien, soweit diese Verletzungen allgemein seien.

39. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die jüngste Rechtsprechung des EGMR [13], nach der eine Person bei willkürlicher Gewalt internationalen Schutz beanspruchen kann, wenn sie nachweist, dass sie wegen spezifischer Merkmale individuell betroffen ist, nicht den subsidiären Schutz betrifft, sondern die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Außerdem verfolgt das genannte Gericht gerade das Ziel, den nach Art. 3 EMRK gewährten Schutz auf Personen auszuweiten, die von Folter oder unmenschlicher und erniedrigender Behandlung bedroht sind. Folglich dürfte es nicht nur der Rechtsprechung des Gerichtshofs in Straßburg zuwiderlaufen, den internationalen Schutz Asylsu-

13 — Urteil Salah Sheekh/Niederlande, Randnr. 148.

chender beschränken zu wollen, sondern es wäre wohl gleichermaßen problematisch, diejenigen Voraussetzungen zu übertragen, die sich in Wirklichkeit nur auf Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft beziehen und dies darüber hinaus nur im Hinblick auf Art. 3 oder in manchen Fällen auf Art. 2 EMRK.

40. Art. 15 Buchst. c der Richtlinie ist nach alldem dahin auszulegen, dass er subsidiären Schutz gewährt, wenn die betroffene Person nachweist, dass sie im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts infolge willkürlicher Gewalt solchen Ausmaßes, dass sie zwingend und wahrscheinlich eine ernsthafte Bedrohung für diese Person darstellt, tatsächlich der Gefahr von Bedrohungen des Lebens oder der Unversehrtheit ausgesetzt wäre. Die Prüfung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist Sache der nationalen Gerichte.

41. Hinsichtlich der Beweislast führt dies dazu, dass der individuelle Charakter der Bedrohung bei Art. 15 Buchst. c in geringerem Maße nachgewiesen werden muss als bei Art. 15 Buchst. a und b. Jedoch ist die Schwere der Gewalt dahin gehend eindeutig nachzuweisen, dass kein Zweifel daran besteht, dass die Gewalt, von der derjenige, der subsidiären Schutz beantragt, betroffen wäre, zugleich willkürlich und schwer wäre.

III — Ergebnis

42. Nach alldem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 15 Buchst. c der 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 ist dahin auszulegen, dass er subsidiären Schutz gewährt, wenn die betroffene Person nachweist, dass sie im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen

bewaffneten Konflikts infolge willkürlicher Gewalt solchen Ausmaßes, dass sie zwingend und wahrscheinlich eine ernsthafte Bedrohung für diese Person darstellt, tatsächlich der Gefahr von Bedrohungen des Lebens oder der Unversehrtheit ausgesetzt wäre. Die Prüfung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist Sache der nationalen Gerichte.

2. Hinsichtlich der Beweislast führt dies dazu, dass der individuelle Charakter der Bedrohung bei Art. 15 Buchst. c in geringerem Maße nachgewiesen werden muss als bei Art. 15 Buchst. a und b. Jedoch ist die Schwere der Gewalt dahin gehend eindeutig nachzuweisen, dass kein Zweifel daran besteht, dass die Gewalt, von der derjenige, der subsidiären Schutz beantragt, betroffen wäre, zugleich willkürlich und schwer wäre.