

Aufhebung einer Unzulässigkeitsentscheidung mangels Vorliegen eines Zweitantrags; maßgeblicher Zeitpunkt für die Antragstellung

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführtes Asylverfahren erfolglos abgeschlossen ist, ist auf den Zeitpunkt des Asylantrags in Deutschland abzustellen und nicht auf (irgend)einen späteren Zeitpunkt (Rn. 7).

(Amtliche Leitsätze)

1 LA 85/22

Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein

Beschluss vom 30.01.2023

T e n o r

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts – 15. Kammer, Einzelrichter – vom 20. Oktober 2022 wird abgelehnt.

Die Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

G r ü n d e

1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat mit dem allein geltend gemachten Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG) keinen Erfolg.

2 1. Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid der Beklagten, mit dem diese unter anderem den von ihr als Zweitantrag angesehenen Asylantrag des Klägers als unzulässig ablehnte, aufgehoben. Es handele sich nicht um einen Zweitantrag im Sinne von § 71a AsylG, weil es an belastbaren Informationen darüber fehle, ob das Asylverfahren in Italien im Zeitpunkt der Antragstellung in der Bundesrepublik Deutschland endgültig bzw. rechtskräftig beendet gewesen sei. Für die Beurteilung der Frage, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführtes Asylverfahren im Sinne von § 71a Abs. 1 AsylG erfolglos abgeschlossen sei, sei maßgeblich auf den Zeitpunkt der Antragstellung in Deutschland abzustellen.

3 2. Grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG hat eine Rechts-sache nur dann, wenn sie eine grundsätzliche, bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich noch nicht geklärte Rechtsfrage oder eine im Bereich der Tatsachenfeststellung bisher obergerichtlich noch nicht beantwortete Tatsachenfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die für die Entscheidung der Vorinstanz von Relevanz war und sich auch im Berufungsverfahren entscheidungserheblich stellte, einer abstrakten Klärung zugänglich ist, im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden berufsgerichtlicher Klärung bedarf und im Falle einer Rechtsfrage nicht bereits

anhand des Gesetzeswortlauts und der üblichen Regeln sachgerechter Auslegung sowie auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens beantwortet werden kann. Die zulässige Geltendmachung der grundsätzlichen Bedeutung erfordert die Bezeichnung einer konkreten Frage, die Darlegung ihrer Entscheidungserheblichkeit und Klärungsbedürftigkeit sowie von Gründen, warum sie im Berufungsverfahren anders als im angefochtenen Urteil zu entscheiden sein könnte und schließlich einen Hinweis auf deren über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung (st. Rspr., vgl. nur Senatsbeschlüsse vom 09.07.2020 – 1 LA 120/20 –, juris, Rn. 2, und vom 17.08.2021 – 1 LA 43/21 –, juris, Rn. 2, jeweils m. w. N.).

4-6 Davon ausgehend kommt der von der Beklagten für grundsätzlich klärungsbedürftig gehaltenen Frage, ob für die Beurteilung, ob ein Zweitantrag im Sinne des § 71a Abs. 1 AsylG vorliegt, auf den Zeitpunkt der Asylantragstellung in der Bundesrepublik Deutschland oder auf den Zeitpunkt des Zuständigkeitsübergangs nach Art. 29 der Dublin III-Verordnung abzustellen ist, keine grundsätzliche Bedeutung zu. Diese kann bereits anhand des Gesetzeswortlauts und der üblichen Regeln sachgerechter Auslegung sowie auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens beantwortet werden.

7 Nach § 71a Abs. 1 Satz 1 AsylG ist, wenn der Ausländer nach erfolglosem Abschluss eines Asylverfahrens in einem sicheren Drittstaat im Sinne von § 26a AsylG, für den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren gelten oder mit dem die Bundesrepublik Deutschland darüber einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen hat, im Bundesgebiet einen Asylantrag (Zweitantrag) stellt, ein weiteres Asylverfahren nur durchzuführen, wenn die Bundesrepublik Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorliegen. Danach ist bei der Beurteilung der Frage, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführtes Asylverfahren erfolglos abgeschlossen ist, auf den Zeitpunkt des Asylantrags in Deutschland abzustellen und nicht auf (irgend)einen späteren Zeitpunkt (offengelassen von BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – 1 C 4.16 –, juris, Rn. 40; zusammenfassend zum Streitstand Dickten, in: BeckOK Ausländerrecht, Stand Oktober 2022, AsylG § 71a Rn. 4).

8 Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich, dass der erfolglose Abschluss des Asylverfahrens in dem sicheren Drittstaat zeitlich der Stellung eines Asylantrags in Deutschland vorgelagert sein muss, damit von einem Zweitantrag ausgegangen werden kann ("Stellt der Ausländer nach erfolglosem Abschluss des Asylverfahrens in einem sicheren Drittstaat [...] im Bundesgebiet einen Asylantrag [...]") <Hervorhebung nur hier>. Die Stellung des Klammerzusatzes "(Zweitantrag)" nach diesem Satzteil verdeutlicht, dass die Legaldefinition des Zweitantrags an dieser Stelle beendet ist und keine weiteren Elemente enthält (zur Regelungstechnik der Legaldefinition mittels Klammerzusatz Barczak, JuS 2020, 905 <906 f.>). Dementsprechend geben die nachfolgenden Satzteile für die Beantwortung der Frage, was ein Zweitantrag ist, nichts her (von einem eindeutigen Wortlaut in diesem Sinne gehen etwa aus VG Berlin, Beschluss vom

10.09.2021 – 33 L 204/21 A –, juris, Rn. 7; VG Freiburg, Urteil vom 07.10.2021 – A 4 K 937/21 –, juris, Rn. 27; VG Frankfurt <Oder>, Urteil vom 24.11.2021 – 10 K 95/21.A –, juris, Rn. 30; VG Hamburg, Urteil vom 25.02.2022 – 8 A 1051/21 –, juris, Rn. 24).

9 Dass ein solches Verständnis des Wortlauts zumindest naheliegt, erkennen auch verschiedene Gerichte, die im Ergebnis die Gegenauffassung vertreten, an. So ist das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen der Auffassung, dass für den Zeitpunkt der Asylantragstellung in Deutschland der Wortlaut des § 71a Abs. 1 AsylG spreche (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 03.11.2020 – 1 LB 28/20 –, juris, Rn. 33). Auch das Verwaltungsgericht Hannover geht davon aus, dass für den Zeitpunkt der Asylantragstellung in Deutschland zunächst der Wortlaut des § 71a Abs. 1 AsylG spreche, der den Zweitantrag augenscheinlich dahingehend legaldefiniere, dass der Ausländer nach einem erfolglosen Abschluss eines Asylverfahrens in einem sicheren Drittstaat im Bundesgebiet einen Asylantrag stellt (VG Hannover, Beschluss vom 07.02.2019 – 3 B 217/19 –, juris, Rn. 30; ähnlich VG Oldenburg, Beschluss vom 01.03.2021 – 15 B 1052/21 –, juris, Rn. 9; a. A. Hailbronner, in: ders., Ausländerrecht, Stand Dezember 2022, AsylG § 71a Rn. 19: "mangels eines eindeutigen Wortlauts" <ohne Begründung, woraus sich die mangelnde Eindeutigkeit ergeben soll>).

10 Es sind keine ausreichenden Anhaltspunkte ersichtlich, die eine über diesen Wortlaut hinausgehende Auslegung zulassen würden. Die Befugnis zur Korrektur des Wortlauts einer Vorschrift steht den Gerichten nur begrenzt zu. Jede Art der gesetzesimmanenten richterlichen Rechtsfortbildung setzt unabhängig von dem in Betracht kommenden methodischen Mittel (teleologische Extension oder Analogie) eine Gesetzeslücke im Sinne einer planwidrigen Unvollständigkeit des Gesetzes voraus. Hat der Gesetzgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen, dürfen die Gerichte diese nicht aufgrund eigener rechtspolitischer Vorstellungen verändern oder durch eine judikative Lösung ersetzen. Ob eine planwidrige Gesetzeslücke vorliegt, ist danach zu beurteilen, ob die vom Regelungsprogramm des Gesetzgebers erfassten Fälle in den gesetzlichen Vorschriften tatsächlich Berücksichtigung gefunden haben. Sie ist zu bejahen, wenn festzustellen ist, dass der Wortlaut der Vorschrift nicht alle Fälle erfasst, die nach dem Sinn und Zweck der Regelung erfasst sein sollten (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2021 – 5 C 7.20 –, juris, Rn. 14 m. w. N.; s. a. Schl.-Holst. OVG, Urteil vom 26.06.2014 – 4 LB 22/13 –, juris, Rn. 31). Das ist vorliegend nicht der Fall.

11 Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs dient § 71a AsylG "in Übereinstimmung mit Artikel 16a Abs. 5 GG – ebenso wie § 18 Abs. 4 und die §§ 22a und 29 Abs. 3 AsylG – der Umsetzung bilateraler und multinationaler völkerrechtlicher Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit sicheren Drittstaaten" über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren. Im Gegensatz zu den anderen genannten Vorschriften wollte der Gesetzgeber mit § 71a AsylG den Fall regeln, "dass der Asylbewerber in einem anderen Vertragsstaat bereits ein Asylverfahren oder ein Verfahren zur Feststellung der Flüchtlings-eigenschaft erfolglos durchgeführt hat" (BT-Drs. 12/4450, S. 27). Dieser gesetzgeberische Wille hat seinen Ausdruck im Wortlaut der Norm gefunden. Die aus dem Wortlaut folgende Trennung von Legaldefinition

des Zweitantrages und Zuständigkeitsfragen findet sich auch in der anschließenden Passage der Gesetzesbegründung wieder, wonach aufgrund eines Zweitantrages ein Asylverfahren nur durchgeführt wird, wenn die Bundesrepublik Deutschland nach einem völkerrechtlichen Vertrag für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und ein Wiederaufnahmegrund vorliegt (a. a. O.). Auch das Bundesverwaltungsgericht ist im Übrigen der Auffassung, dass § 71a Abs. 1 AsylG an einen abgeschlossenen, im Ausland geschehenen Vorgang anknüpft (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – 1 C 4.16 –, juris, Rn. 33).

12 Auch ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Sinn und Zweck von § 71a AsylG darauf beschränkt, den Zweitantrag dem Folgeantrag und damit die asylrechtliche Entscheidung des Drittstaats einer asylrechtlichen Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland gleichzustellen (BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – 1 C 4.16 –, juris, Rn. 30; s. a. VG Oldenburg, Beschluss vom 01.03.2021 – 15 B 1052/21 –, juris, Rn. 10). Auch beim Folgeantrag geht der Gesetzgeber aber seit jeher davon aus, dass ein solcher (nur) dann vorliegt, wenn der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrags erneut einen Asylantrag stellt (vgl. schon BT-Drs. 9/1630, S. 7, 19; s. a. VG Hamburg, Urteil vom 25.02.2022 – 8 A 1051/21 –, juris, Rn. 27 m. w. N.; Marx, AsylG, 11. Aufl. 2022, § 71 Rn. 10). Diese Konstellation eines bereits bei Antragstellung abgeschlossenen Verfahrens hatte der Gesetzgeber bei der Schaffung der Zweitantragsregelung vor Augen. Es spricht demnach nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit der Legaldefinition des Zweitantrags in § 71a Abs. 1 AsylG weitere Tatbestände erfassen wollte. Die Möglichkeit eines Zuständigkeitsübergangs bestand schon zu diesem Zeitpunkt (Art. 35 f. des Schengener Übereinkommens vom 19. Juni 1990, abgedruckt in BT-Drs. 12/2453, S. 11 ff.) und war dem Gesetzgeber bewusst (vgl. BT-Drs. 12/4450, S. 5, Nr. 17 Buchstabe b, S. 21, Zu Nummer 17, Zu Buchstabe b, BT-Drs. 12/2453, S. 9, Zu Nummer 3c).

13 Ein die Überschreitung der Wortlautgrenze rechtfertigender abweichender Wille des Gesetzgebers lässt sich angesichts der spezifischen Aussagen zu § 71a AsylG in der Gesetzesbegründung entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Oldenburg auch nicht mit dem im allgemeinen Teil der Begründung geäußerten Beschleunigungswunsch (BT-Drs. 12/4450, S. 14) nachweisen (so aber VG Oldenburg, Beschluss vom 01.03.2021 – 15 B 1052/12 –, juris, Rn. 9). Es begründet seine Auffassung damit, dass § 71a AsylG schon damals Ausdruck der gesetzgeberischen Intention gewesen sei, zu verhindern oder zu erschweren, dass ein Ausländer gleichzeitig oder nacheinander Asylanträge in mehreren Staaten stellt, um zu vermeiden, dass die vorhandenen Ressourcen für die Durchführung von Asylverfahren durch Mehrfachprüfungen belastet werden. In der zum Beleg herangezogenen Passage der Gesetzesbegründung – BT-Drs. 12/4450, S. 15 – wird jedoch nicht der Zweck von § 71a AsylG erläutert, sondern der Zweck der Regelungen des Schengener Übereinkommens vom 19. Juni 1990 (vgl. BT-Drs. 12/4450, S. 14 f., und die inhaltsgleiche Passage in der Begründung des Vertragsgesetzes zu dem Übereinkommen in BT-Drs. 12/2453, S. 8; ähnlich OVG Bremen, Urteil vom 03.11.2020 – 1 LB 28/20 –, juris, Rn. 36).

14 Ein abweichender Wille des Gesetzgebers ergibt sich auch nicht aus der Vorrangigkeit einer Unzulässigkeitsentscheidung nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG vor einer Unzulässigkeitsentscheidung nach § 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG (so aber OVG Bremen, Urteil vom 03.11.2020 – 1 LB 28/20 –, juris, Rn. 35; VG Schleswig, Beschluss vom 27.11.2017 – 1 B 190/17 –, juris, Rn. 35 ff.; VG Oldenburg, Beschluss vom 10.03.2021 – 15 B 1052/21 –, juris, Rn. 12). § 29 AsylG definiert den Zweitantrag nicht, sondern setzt ihn voraus. § 29 Abs. 1 AsylG wurde in seiner heutigen Fassung als umfassende Regelung der möglichen Gründe einer Unzulässigkeit eines Asylantrags erst durch Art. 6 Nr. 7 des Integrationsgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I Nr. 39, S. 1939) in das Asylgesetz eingefügt. Durch die Vorschrift wurde die Unterscheidung von "unbeachtlichen" und "unzulässigen" Asylanträgen aufgehoben und eine Klarstellung zur nur noch zu prüfenden Unzulässigkeit vorgenommen (vgl. die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats, BT-Drs. 18/8829, S. 12). Der Gesetzesbegründung lässt sich kein Wille des Gesetzgebers entnehmen, den Zeitpunkt, auf den § 71a Abs. 1 AsylG Bezug nimmt, abweichend von dessen Wortlaut festzulegen (vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 51, zu Nummer 7), zumal der Gesetzgeber zugleich an anderer Stelle Folgeänderungen zu § 29 AsylG vorgenommen hat (vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 50, Zu Nummer 4, Zu Buchstabe b, S. 51, Zu Nummer 6, S. 52, Zu Nummer 12, Zu Buchstabe a und Zu Nummer 13, Zu Buchstabe b).

15 Schließlich lässt sich auch mit § 77 Abs. 1 AsylG, wonach in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abzustellen ist, kein vom Wortlaut abweichender Wille des Gesetzgebers begründen (so aber wohl Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, Stand November 2022, § 71a Rn. 26, der keine durchschlagenden Argumente für die Annahme sieht, "dass die Bestimmung des § 71a Abs. 1 lex specialis zu § 77 Abs. 1 sein sollte, auch wenn der Wortlaut eindeutig sein sollte", damit habe "diese Frage wenig zu tun"). Dabei handelt es sich um eine Regelung über das gerichtliche Verfahren, die auf den Inhalt des materiell-rechtlichen Begriffs des Zweitantrags im Sinne von § 71a Abs. 1 AsylG keinen Einfluss haben kann.

16 Die Systematik des Asylgesetzes spricht vielmehr für die hier vertretene Auffassung. Folge- und Zweitantrag sind – getrennt vom Abschnitt 4, der unter anderem das Verfahren beim Bundesamt einschließlich der Behandlung unzulässiger Anträge regelt (Unterabschnitt 3, § 29) – in dem eigenen Abschnitt 7 geregelt. Daraus ergibt sich, dass diese Vorschriften in einem engen Zusammenhang zu sehen sind, der bei der Auslegung insbesondere des später eingefügten und an § 71 AsylG – der wie dargelegt ein erfolglos abgeschlossenes Asylverfahren voraussetzt – angelehnten § 71a AsylG zu berücksichtigen ist. Auch die innere Systematik des § 71a Abs. 1 AsylG trennt die Legaldefinition des Zweitantrags von der Frage der Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens.

17 Darüber hinaus steht § 71a AsylG ausweislich der Gesetzesbegründung in einem besonders engen Zusammenhang unter anderem mit dem gleichzeitig eingeführten § 22a AsylG (vgl. BT-Drs. 12/4450, S. 27). Die Vorschrift regelt die Rechtsstellung von Ausländern, die übernommen wurden, weil die Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung des Asylverfahrens verpflichtet ist (BT-Drs. 12/4450, S. 19 f.). Nach § 22a

Satz 1 AsylG steht ein Ausländer, der zur Durchführung eines Asylverfahrens übernommen ist, einem Ausländer gleich, der um Asyl nachsucht. Diese Regelung hielt der Gesetzgeber für erforderlich, weil bei einem von einem anderen Vertragsstaat übernommenen Ausländer zunächst noch kein Asylgesuch vorliege (BT-Drs. 12/4450, S. 20). Die Vorschrift regelt insoweit die notwendige Koppelung des deutschen Asylverfahrens an ein hinsichtlich der Asylantragstellung bereits in einem anderen Staat begonnenes Asylverfahren (vgl. Epple, in: GK-AsylG, Stand November 2022, § 22a Rn. 3). Die bereits in dem anderen Staat unternommenen weiteren Verfahrensschritte werden vernachlässigt, weil nicht das dortige Verfahren fortgeführt wird (vgl. Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, AsylG § 22a Rn. 4). Der Gesetzgeber ging also auch insoweit davon aus, dass im Falle eines nicht abgeschlossenen Asylverfahrens in dem anderen Staat nach der Übernahme auf jeden Fall ein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt wird. Auch das spricht dafür, dass § 71a AsylG nach dem Willen des Gesetzgebers nur auf solche Fälle anzuwenden ist, in denen das Asylverfahren in dem anderen Staat bereits vor der Asylantragstellung in Deutschland erfolglos abgeschlossen ist.

18 Schließlich rechtfertigt auch das geltend gemachte Missbrauchspotenzial bei einem Abstellen auf den Zeitpunkt des Asylantrags in der Bundesrepublik Deutschland kein anderes Ergebnis (so aber VG Oldenburg, Beschluss vom 01.03.2021 – 15 B 1052/21 –, juris, Rn. 11). Es ist Sache des Gesetzgebers, etwaige Regelungsdefizite zu beseitigen (so auch VG Freiburg, Urteil vom 07.10.2021 – A 4 K 937/21 –, juris, Rn. 29).

19 Weil § 71a AsylG auf den vorliegenden Fall somit nicht anwendbar ist, ist die Frage, ob europarechtliche Vorgaben einer derartigen Regelung entgegenstehen (offengelassen von BVerwG, Urteil vom 14.12.2016 – 1 C 4.16 –, juris, Rn. 26), nicht entscheidungserheblich. Der Senat ist deshalb nicht verpflichtet, diese Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens vorzulegen (vgl. nur BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 30.03.2022 – 2 BvR 2069/21 –, juris, Rn. 37, 40 m. w. N.), sodass eine Zulassung der Berufung wegen Grundsatzbedeutsamkeit auch unter diesem Gesichtspunkt nicht in Betracht kommt (vgl. zu den Voraussetzungen: Beschluss des Senats vom 08.12.2020 – 1 LA 192/20 – S. 4 Beschl.-Abdr., n. v.).

20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Gerichtskosten werden gemäß § 83b AsylG nicht erhoben.

21 Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist rechtskräftig (§ 78 Abs. 5 Satz 2 AsylG).

22 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 80 AsylG).

Vorinstanz: Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 20.10.2022, Az. 15 A 255/20