

# Ein Asylantrag, eine Klage? Grenzen und Möglichkeiten einer Konzentration von Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung im Asylprozess

Matthias Henning, Ltd. Regierungsdirektor, BAMF  
Prof. Wolfgang Armbruster, Vize-Präsident a.D. des VG SIG

## Isolierte Anfechtungsklage oder Durchentscheiden ?

**Probleme: Rechtsschutzbedürfnis - Klageart - Spruchreife**

### Historischer Überblick

#### **Es begann 1982:**

**BVerwG, Beschluss v. 14.05.1982 - 9 B 179/82 -, juris**

**Asylanerkennung als rechtsgebundene Verwaltungsentscheidung und (fehlende) Anhörung durch das Bundesamt**

**Sonstiger Orientierungssatz:**

1. Der Asylsuchende hat im Verfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge keinen Anspruch auf mündliche Anhörung.
2. Unterlässt das Bundesamt die mündliche Anhörung, liegt allenfalls ein Fehler des Verwaltungsverfahrens vor, der für sich allein nicht die Aufhebung des ablehnenden Verwaltungsbescheids durch das Verwaltungsgericht rechtfertigt.
3. Das Verwaltungsgericht hat die Sache vielmehr derart **spruchreif zu machen**, dass es darüber entscheiden kann, ob das auf Anerkennung als Asylbewerber gerichtete Verpflichtungsbegehren berechtigt ist.
4. Das **gilt auch dann, wenn das Bundesamt "massenhaft" ohne** - nach Meinung des Verwaltungsgerichts - **zureichende Sachaufklärung entschieden hat.**

**Die Frage war**, ob das in Asylrechtsstreitigkeiten angerufene Verwaltungsgericht zur Herbeiführung der Spruchreife auch dann verpflichtet ist, **wenn das Bundesamt "Ablehnungsbescheide serienweise ohne mündliche Anhörung des Asylbewerbers" erteilt.**

**Seit BVerwG, Urteil v. 04.03.1960 ist es ständige Rechtsprechung des BVerwG, dass das Tatsachengericht grds. selbst über den Klageantrag zu entscheiden und zu diesem Zweck nach § 113 Abs. 4 VwGO die Sache spruchreif zu machen, also den Sachverhalt in dem zur Sachentscheidung erforderlichen Umfang aufzuklären hat.**

**Es ist ferner ständige Rechtsprechung des BVerwG, dass der Asylsuchende seinen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigter nach § 28 AuslG gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamts mit der Verpflichtungsklage iSd § 113 Abs. 4 Satz 1 VwGO verfolgen muss**

**Anders bei KDV**

**Eine Zurückverweisung an die Verwaltungsbehörde kommt nur ausnahmsweise in Betracht, nämlich bei Entscheidungen, für die der Behörde Ermessen oder ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist**

**BVerwG, Beschluss v. 21.11.1983 - 9 B 10044/82 -, juris**

**Frage nach der Handlungsfähigkeit minderjähriger Asylbewerber und isolierter Aufhebung**

**Bei einer Verpflichtungsklage ist die ablehnende behördliche Entscheidung im engeren Sinne nicht Gegenstand des Verfahrens.**

Sie kann vielmehr nur dann Erfolg haben, wenn der Klägerin ein ihr Klagebegehren deckender, nach zwingendem Recht zu beurteilender Asylanspruch zusteht.

## Weiter ging es 1998:

BVerwG, Urteil v. 10.02.1998 - 9 C 28/97 -, juris

**Pflicht des Gerichts zur Herstellung der Spruchreife; keine "Zurückverweisung" an das Bundesamt bei einem Asyl-Folge-Antrag**

Leitsatz:

Sind nach Auffassung des im Asylfolgeverfahren angerufenen Verwaltungsgerichts die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens erfüllt, darf es die Sache nicht zur Entscheidung über das begehrte Asyl an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge "zurückverweisen", sondern muss auch hierüber selbst entscheiden ("durchentscheiden").

Damit kann, ebenso wie vom Kläger nicht lediglich auf "Wiederaufgreifen" geklagt werden kann, auch vom Gericht nicht "isoliert" über die Frage, ob wiederaufzugreifen ist, entschieden werden.

Die Folge war in vielen Fällen ein  
offenlassen, ob die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen vorlagen  
und ein negatives Durchentscheiden zur Sache

## so ging es auch weiter:

BVerwG, Urteil v. 06.07.1998 - 9 C 45/97 -, juris

BVerwG, Urteil v. 08.12.2000 - 9 B 426/00 -, juris

## Aber:

BVerwG, Urteil v. 21.11.2006 - 1 C 10/06 -, juris

**Ausnahmsweise isolierter Anfechtungsantrag gegen einen Asylbescheid**

- wegen nicht fiktiv gestelltem Asylantrag
- und
- zulässige isolierte Anfechtung des Offensichtlichkeitsausspruchs

Die isolierte Anfechtung ist hier trotz des grundsätzlichen Vorrangs der Verpflichtungsklage ausnahmsweise zulässig,

weil das Rechtsschutzziel der ersatzlosen Aufhebung des negativen Bundesamtbescheides mit seinen nachteiligen Folgen (etwa der, dass ein neues Schutzersuchen nur noch im Wege eines Folge- oder Wiederaufgreifensantrags möglich ist) nur so erreicht werden kann.

Nach Klärung der Grundsatzfrage zur Anwendbarkeit von § 14a Abs. 2 AsylVfG auf Altfälle konnte künftig ein isoliertes Anfechtungsbegehren gegen einen Ablehnungsbescheid aufgrund eines Verfahrens nach § 14a Abs. 2 AsylVfG nur noch darauf gestützt werden können, dass im Einzelfall die Voraussetzungen von § 14a Abs. 2 AsylVfG nicht vorlagen und das Bundesamt deshalb zu Unrecht von einem fiktiven Asylantrag ausgegangen ist (wegen der Besonderheit bei Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet vgl. unten zu E.).

Ausnahmsweise (hilfweise) isolierter Anfechtungsantrag allein gegen den Offensichtlichkeitsausspruch nach § 30 Abs. 3 AsylVfG wegen selbstständiger Beschwer nach der neuen Vorschrift des § 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG

Grds sind die Verwaltungsgerichte aber verpflichtet, auf eine entsprechend sachdienliche Antragstellung hinzuwirken (§ 86 Abs. 3 VwGO) und den Klageantrag regelmäßig so auszulegen (§ 88 VwGO),

dass ein isolierter Anfechtungsantrag nur zusammen mit den Hilfsanträgen auf Verpflichtung zur Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a GG und/oder als Flüchtling nach § 60 Abs. 1 AufenthG sowie auf Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG (und auf Zuerkennung von subsidiärem Schutz nach Art. 18 RL 2004/83/EG) als gestellt anzusehen ist.

## **2015: Im Dublin-Verfahren ist die Anfechtungsklage die allein statthafte Klageart**

BVerwG, Urteil v. 27.10.2015 - 1 C 32/14 -, juris

Der Erhebung einer auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gerichteten Verpflichtungsklage steht entgegen, dass die Dublin II-VO ein von der materiellen Prüfung eines Asylantrags gesondertes behördliches Verfahren für die Bestimmung des hierfür zuständigen Staats vorsieht

**Begründung:**

Das Dublin-Regelungswerk verlangt, dass im Fall einer vom Gericht für fehlerhaft erachteten Verpflichtung eines anderen Staats die für das Dublin-Verfahren zuständige Behörde die Möglichkeit erhält, einen anderen Mitglied- oder Vertragsstaat, der nachrangig zuständig ist, um die Aufnahme oder Wiederaufnahme des Asylantragstellers zu ersuchen.

Das wäre im Fall des Durchentscheidens nicht möglich !

## **2016: Jetzt plötzlich anders bei Folgeanträgen**

BVerwG, Urteil v. 14.12.2016 - 1 C 4/16 -, juris

Die Ablehnung der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens bei Folge- und Zweitanträgen, die nach aktueller Rechtslage als Unzulässigkeitsentscheidung nach § 29 Abs. 1 Nr. 5 AsylG ergeht, ist mit der Anfechtungsklage anzugreifen

**Keine Fortentwicklung von BVerwG, Urteil v. 10.02.1998 - 9 C 28.97 -**

**sondern Umkehr**

Die Anfechtungsklage ist nicht wegen des Vorrangs einer Verpflichtungsklage im Hinblick darauf unzulässig, dass für das von den Klägern endgültig verfolgte Ziel der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft die Verpflichtungsklage die richtige Klageart ist.

Soweit in der bisherigen Rechtsprechung zum Folgeantrag eine Verpflichtung der Gerichte zum "Durchentscheiden" angenommen und dementsprechend die Verpflichtungsklage als allein zulässige Klageart betrachtet worden ist hält der Senat daran mit Blick auf die Weiterentwicklung des Asylverfahrensrechts nicht mehr fest.

**Aber:**

Vor der Aufhebung einer rechtswidrigen Unzulässigkeitsentscheidung hat das Gericht zu prüfen, ob die Entscheidung auf der Grundlage **eines anderen**, auf gleicher Stufe stehenden **Unzulässigkeitstatbestandes aufrechterhalten bleiben kann**.

**Ausdrücklich offengelassen wird, ob und unter welchen Voraussetzungen das Bundesamt in Fällen des § 29 Abs. 1 AsylG neben einer Unzulässigkeitsentscheidung vorsorglich und in dem gehörigen Verfahren im Interesse einer Beschleunigung auch ausdrücklich (hilfsweise) eine Sachentscheidung treffen kann.**

Ebenso BVerwG, Urteil v. 01.06.2017 - 1 C 9/17 -, juris

**Aber:**

**wieder Durchentscheiden bei fehlendem Ausspruch zu Abschiebungsverboten in Fällen unzulässiger Asylanträge nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 AsylG in Bezug auf den Zielstaat der Überstellung bzw. Abschiebung.**

BVerwG, Beschluss v. 03.04.2017 - 1 C 9/16 -, juris

Eine (allein) zulässige Anfechtungsklage gegen einen Unzulässigkeitsbescheid nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 AsylG

muss mit einem (der Sache nach: hilfsweisen) Verpflichtungsbegehren auf Feststellung nationalen Abschiebungsschutzes verbunden werden, wenn das Bundesamt keine Entscheidung zu Abschiebungsverboten getroffen hat,

die Kläger aber in Bezug auf den jeweiligen Abschiebezielstaat Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG sehen.

**2018: Rechtsschutzbedürfnis für eine auf reine Verpflichtung des Bundesamtes zur Bescheidung eines Asylantrages gerichtete Untätigkeitsklage bejaht**

BVerwG, Urteil v. 11.07.2018 - 1 C 18/17 -, juris

Ein Asylantragsteller, über dessen Asylantrag ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist entschieden worden ist, hat jedenfalls dann ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Untätigkeitsklage

mit dem Ziel, das Bundesamt zur Bescheidung seines Antrages zu verpflichten, wenn noch keine Anhörung beim Bundesamt stattgefunden hat.

**Kehrtwende zu 1982 (!)**

**Hat das Bundesamt eine Sachentscheidung getroffen, obwohl es das Asylverfahren hätte einstellen müssen, besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für eine isolierte Anfechtung der Sachentscheidung.**

**Kein Wahlrecht des Bundesamtes zwischen Sachentscheidung nach Aktenlage und Verfahrenseinstellung nach Antragsrücknahmefiktion bei unentschuldigtem Nichterscheinen zur Anhörung,**

**weil die Rücknahmefiktion bei bestimmten Verhaltensweisen des Antragstellers stets und ohne das frühere Erfordernis einer Betreibensauforderung kraft Gesetzes eintritt (§ 32 AsylG).**

**Über einen nicht mehr existenten Asylantrag kann indes keine Sachentscheidung mehr getroffen werden.**

**BVerwG, Urteil v. 15.04.2019 - 1 C 46/18 –**

**Problemstellung:** Darf das Bundesamt in Fällen, in denen ein schutzsuchender Ausländer nicht zur Anhörung erscheint, zwischen einer Entscheidung nach Aktenlage (§ 25 Abs. 4 Satz 5 AsylG) und der Einstellung des Verfahrens wegen Eintritt der Rücknahmefiktion des § 33 AsylG (§ 32 AsylG) wählen?

**Nein**

**Weil das Bundesamt hier nicht statt der getroffenen Sachentscheidung das Verfahren hätte einstellen müssen, besteht auch insoweit kein Rechtsschutzbedürfnis für eine isolierte Anfechtung.**

**Bestehen Anhaltspunkte für die Annahme, dass ein Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 AsylG unzulässig ist,**

**darf das Verwaltungsgericht einer Klage auf Zuerkennung internationalen Schutzes nur stattgeben, wenn die Voraussetzungen des in Betracht kommenden Unzulässigkeitsgrundes nicht vorliegen.**

**Das gilt auch dann, wenn das Bundesamt den Antrag in der Sache beschieden hat. (Rn.13)**

**BVerwG, Urteil v. 25.04.2019 - 1 C 28/18 -, juris (UNRWA-Entscheidung)**

**Das angegriffene Urteil verletzt § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG, weil das Berufungsgericht das Bundesamt zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verpflichtet hat,**

**ohne zuvor zu klären, dass der Asylantrag des Klägers nicht nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG iVm § 27 AsylG unzulässig ist.**

**Hierzu hätte mit Blick auf den vom Kläger selbst angegebenen, im Tatbestand des Berufungsurteils erwähnten rund 1-jährigen Zwischenaufenthalt in der Türkei Veranlassung bestanden.**

## **Problemstellung:**

**Ist nach Unwirksamwerden einer Asylerstentscheidung als Folge einer stattgebenden Eilentscheidung (§ 37 Abs. 1 AsylG) die vom Bundesamt einer neuerlichen Unzulässigkeitsentscheidung nach § 29 AsylG beigefügte Abschiebungsandrohung aufzuheben, wenn sie mit einer - bei Klageerhebung erst nach der Unanfechtbarkeit laufenden - 30-tägigen Ausreisefrist verbunden ist?**

**Nein**

**BVerwG, Urteil v. 25.04.2019 - 1 C 51/18 -, juris**

**Das BVerwG bekräftigte sein Urteil vom 15.01.2019 (- 1 C 15/18 -), nach dem das Bundesamt bei der Fortführung des Verfahrens nach § 37 Abs. 1 Satz 2 AsylG nicht unabhängig davon zu einer Sachentscheidung über den Asylantrag verpflichtet ist, ob weiterhin Unzulässigkeitsgründe vorlägen,**

**sondern den Asylantrag bei Vorliegen der Voraussetzungen erneut nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG als unzulässig ablehnen muss.**

Erstellt von Prof. Wolfgang Armbruster