

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Asylverfahrensrecht  
Ausländerrecht  
Verwaltungsverfahrensrecht

Fachpresse: ja

R9431

Rechtsquellen:

AsylVfG § 24 Abs. 2, §§ 42, 71 Abs. 1, 4 und 5  
AuslG § 53  
VwVfG § 51

Stichworte:

Abschiebungsschutz; Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG; Entscheidungskompetenz des Bundesamts beim Asylfolgeantrag; Wiederaufgreifen des Verfahrens; Wiederaufgreifen nach Ermessen; Bindungswirkung der Feststellungen zu § 53 AuslG; erheblicher/unerheblicher Asylfolgeantrag.

Urteil vom 21. März 2000 - BVerwG 9 C 41.99

Leitsätze:

1. Auch wenn ein Asylfolgeantrag die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen des Asylverfahrens nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG nicht erfüllt (sog. unerheblicher Folgeantrag), ist das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge - und nicht die Ausländerbehörde - für die Prüfung und Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG zuständig.

2. Hat das Bundesamt im ersten Asylverfahren unanfechtbar Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG verneint, kann es im Asylfolgeverfahren nur unter den Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens gemäß § 51 Abs. 1 bis 3 oder Abs. 5 VwVfG eine erneute Entscheidung zu § 53 AuslG treffen. Das gilt auch, wenn nach Unanfechtbarkeit entstandene Abschiebungshindernisse geltend gemacht werden.

Urteil des 9. Senats vom 21. März 2000 - BVerwG 9 C 41.99

I. VG Regensburg vom 17.12.1997 - Az.: VG RN 1 K 97.31065 -  
II. VGH München vom 01.09.1999 - Az.: VGH 11 B 98.30461 -

ZDWF

# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 41.99  
VGH 11 B 98.30461

Verkündet  
am 21. März 2000  
Battiege  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 21. März 2000 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w , die Richter am Bundesverwaltungsgericht H u n d und R i c h t e r , die Richterin am Bundesverwaltungsgericht B e c k und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. E i c h b e r g e r

für Recht erkannt:

Der Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 1. September 1999 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlußentscheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

##### I.

Der Kläger, ein türkischer Staatsangehöriger kurdischer Volkszugehörigkeit, reiste [REDACTED] nach Deutschland ein und beantragte Asyl. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) lehnte den Antrag ab und stellte fest, daß Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG nicht vorliegen. Es forderte den Kläger unter Androhung seiner Abschiebung in die Türkei zur Ausreise auf. Die dagegen gerichtete Klage wies das Verwaltungsgericht mit rechtskräftig gewordenem Urteil vom 11. April 1996 ab.

Im April 1997 stellte der Kläger einen Asylfolgeantrag mit dem Ziel, ihn als Asylberechtigten anzuerkennen und festzustellen, daß die Voraussetzungen der §§ 51, 53 AuslG vorliegen. Er machte geltend, den türkischen Sicherheitsbehörden sei offensichtlich bekannt geworden, daß er im [REDACTED] in [REDACTED] an

der gewaltsamen Besetzung der Räume des zuvor verbotenen kurdischen Elternvereins teilgenommen habe und deshalb zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt und inzwischen auch ausgewiesen worden sei; er müsse daher bei einer Rückkehr in die Türkei mit politischen Verfolgungsmaßnahmen rechnen. Das Bundesamt lehnte die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens ab. In der Begründung führte es aus, daß auch Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG nicht vorlägen. Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr, daß der Kläger in der Türkei der Folter unterworfen oder einer anderen menschenrechtswidrigen Behandlung ausgesetzt werde, seien nicht ersichtlich; einer erneuten Abschiebungsandrohung bedürfe es gemäß § 71 Abs. 5 AsylVfG nicht. Auf die dagegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht die Beklagte zu der Feststellung verpflichtet, daß Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG gegeben seien, und den Ablehnungsbescheid des Bundesamts aufgehoben, soweit er dieser Verpflichtung entgegenstehe. Es bestehe die konkrete Gefahr, daß der Kläger wegen seiner Teilnahme an der Besetzung der Räume des kurdischen Elternvereins und der darin liegenden Unterstützung der PKK in der Türkei der Folter unterworfen werde. Im übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen.

Auf die Berufung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten (Bundesbeauftragter) hat der Verwaltungsgerichtshof die Klage auch hinsichtlich des Bestehens von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG abgewiesen. Zur Begründung hat er ausgeführt, ein Asylfolgeantrag, der mangels Vorliegens der Voraussetzungen nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG nicht die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens auslöse, könne auch nicht die Zuständigkeit des Bundesamts zu erneuter Entscheidung über Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG begründen. Voraussetzung für die Anwendung des § 24 Abs. 2 AsylVfG sei die Durchführung eines Asylverfahrens. Die Prüfung von Abschiebungshindernissen bei solchen Folgeanträgen obliege der Ausländerbehörde. Dem stehe auch die Bindungswirkung des § 42 Satz 1 AsylVfG nicht entgegen. Denn diese Vorschrift binde die Ausländerbehörde nicht an

zum Asylverfahren ergangene Entscheidungen des Bundesamts, die Abschiebungshindernisse verneinten.

Mit seiner Revision begehrt der Kläger die Wiederherstellung der Entscheidung des Verwaltungsgerichts.

## II.

Die Revision des Klägers ist begründet. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist nur noch sein Antrag, ihm Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG zu gewähren; die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zur Abweisung des Asylfolgebegehrens ist hingegen rechtskräftig geworden. Die Ablehnung des Antrags auf Verpflichtung der Beklagten zur Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG durch das Berufungsgericht verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Sie beruht auf der unzutreffenden Auffassung, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) sei ohne Durchführung eines weiteren Asylverfahrens für eine solche Feststellung nicht zuständig. Da das Berufungsgericht - aus seiner rechtlichen Sicht folgerichtig - keine tatsächlichen Feststellungen dazu getroffen hat, ob dem Kläger bei einer Rückkehr in die Türkei - wie er geltend macht und das Verwaltungsgericht angenommen hat - Gefahren drohen, die seiner Abschiebung insbesondere nach § 53 Abs. 1 und Abs. 4 AuslG, Art. 3 EMRK entgegenstehen, kann der Senat den Rechtsstreit nicht abschließend entscheiden. Die Sache ist deshalb zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

1. Auch wenn ein Asylfolgeantrag die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen des Asylverfahrens nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG nicht erfüllt (sog. unerheblicher Folgeantrag), ist das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge - und nicht die Ausländerbehörde - für die Prüfung und Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG zuständig. Dies

ergibt sich in erster Linie aus § 5 Abs. 1 Satz 2 und § 24 Abs. 2 AsylVfG. Gemäß § 24 Abs. 2 AsylVfG obliegt dem Bundesamt nach Stellung eines Asylantrags auch die Entscheidung, ob Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG vorliegen. Auch der unerhebliche Folgeantrag ist nach § 71 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG ein "Asylantrag", unterfällt also schon nach dem Wortlaut dieser Vorschrift der Zuständigkeitsregelung des § 24 Abs. 2 AsylVfG. Eine den Wortlaut einschränkende Auslegung des § 24 Abs. 2 AsylVfG zugunsten einer Zuständigkeit der Ausländerbehörde ergibt sich weder aus der Systematik noch aus dem Sinn und Zweck des Asylverfahrensgesetzes. Vielmehr sprechen beide Auslegungsmaßstäbe ebenfalls für die Zuständigkeit des Bundesamts.

Das Asylverfahrensgesetz ist vom Grundsatz der Beschleunigung und Konzentration des Verfahrens geprägt. Begehrt ein Ausländer Schutz vor politischer Verfolgung, soll in dem Verfahren eine umfassende Entscheidung getroffen werden, die alle Formen des Schutzes vor zielstaatsbezogenen Gefahren einbezieht. Dieser Leitgedanke läßt sich den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes entnehmen, die übereinstimmend das Bundesamt verpflichten, im Asylverfahren auch Feststellungen zum asylrechtlichen Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG und zu ausländerrechtlichen Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG zu treffen (vgl. neben § 24 Abs. 2 AsylVfG die Regelungen in § 31 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1, § 32, § 39 Abs. 2 und § 73 Abs. 1 bis 3 AsylVfG). Es soll namentlich nach der Beendigung eines Asylverfahrens nicht offenbleiben, ob und in welcher Form dem Ausländer Abschiebungsschutz gewährt wird. Aufgrund der Sachnähe zum Asylverfahren und angesichts der besonderen Sachkunde des Bundesamts ist es sinnvoll, daß diese Behörde zusätzlich prüft, ob dem Ausländer im Zielstaat einer möglichen Abschiebung aus anderen Gründen abschiebungsrelevante Gefahren im Sinne des § 53 AuslG drohen. Mit diesen Erwägungen hat der Senat die Zuständigkeit des Bundesamts für Feststellungen gemäß § 53 AuslG in Widerrufsverfahren nach § 73 Abs. 1 AsylVfG bejaht, in denen das Bundesamt nicht zum Erlaß einer Abschiebungsandrohung zu-

ständig ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 1996 - BVerwG 9 C 145.95 - Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 185 = InfAuslR 1996, 322 = DVBl 1996, 624; Urteil vom 20. April 1999 - BVerwG 9 C 29.98 - Buchholz 402.240 § 53 AuslG Nr. 18 = NVwZ 1999, Beilage Nr. I 12, S. 113 = InfAuslR 1999, 373; zur Abschiebungsandrohung vgl. Urteil vom 23. November 1999 - BVerwG 9 C 16.99 - zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung BVerwGE vorgesehen). Bei Abschluß eines Folgeverfahrens nach einem unerheblichen Folgeantrag gilt nichts anderes. Auch mit der Ablehnung eines unerheblichen Folgeantrags trifft das Bundesamt eine abschließende Entscheidung darüber, ob dem Betroffenen Schutz vor politischer Verfolgung zu gewähren ist. Außerdem hat es unter den Voraussetzungen des § 71 Abs. 4 i.V.m. § 34 AsylVfG - sofern dies nicht nach § 71 Abs. 5 AsylVfG entbehrlich ist - erneut über den Erlaß einer Abschiebungsandrohung und damit gemäß § 50 Abs. 3 Satz 2 AuslG zugleich über das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 53 Abs. 1 bis 4 AuslG zu entscheiden. Um so näher liegt es, die Entscheidungskompetenz des Bundesamts für Feststellungen über das Vorliegen von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG auch bei einem unerheblichen Folgeantrag anzunehmen.

Das Bundesamt hat grundsätzlich eine eigenständige Entscheidung über das Vorliegen von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG zu treffen. Auch dies hat der Senat im Hinblick auf den Rechtsgedanken, der den § 31 Abs. 3 Satz 1, §§ 32 und 39 Abs. 2 AsylVfG zugrunde liegt, bereits entschieden (vgl. Beschluß vom 23. November 1999 - BVerwG 9 C 3.99 - <juris>). Nur so ist gewährleistet, daß der Umfang der Bindungswirkung, die sich aus der Entscheidung ergibt (§ 42 Satz 1 AsylVfG), für die Ausländerbehörde eindeutig erkennbar ist. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts besteht die Bindungswirkung im übrigen auch dann, wenn das Bundesamt festgestellt hat, daß Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG nicht vorliegen (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 7. September 1999 - BVerwG 1 C 6.99 - NVwZ 2000, 204 = InfAuslR 2000, 16).

2. Hat das Bundesamt, wie vorliegend, im ersten Asylverfahren bereits unanfechtbar festgestellt, daß Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG nicht bestehen, kann auf den Asylfolgeantrag des Ausländers hin eine erneute Prüfung und Entscheidung des Bundesamts zu § 53 AuslG nur unter den Voraussetzungen des § 51 VwVfG für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens erfolgen. Dies gilt auch dann, wenn sich der Ausländer auf Abschiebungshindernisse beruft, die erst nach Abschluß des ersten Asylverfahrens eingetreten sind; dem steht auch nicht die Rechtskraft einer die ursprüngliche (negative) Feststellung bestätigenden Gerichtsentscheidung entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. September 1999 - BVerwG 1 C 6.99 - a.a.O. sowie Urteile vom 30. August 1988 - BVerwG 9 C 47.87 - Buchholz 402.25 § 14 AsylVfG Nr. 8 S. 19; vom 16. Oktober 1984 - BVerwG 9 C 907.82 - a.a.O. Nr. 3 S. 7; vom 26. Juni 1984 - BVerwG 9 C 875.81 - a.a.O. Nr. 2 S. 4 und vom 4. Juni 1970 - BVerwG 2 C 39.68 - BVerwGE 35, 234 <235 f.>). Die Entscheidung des Bundesamts über das Vorliegen von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit auf Dauer angelegt. Späteren Entwicklungen kann daher grundsätzlich nicht ohne Aufhebung bzw. Änderung der Entscheidung des Bundesamts Rechnung getragen werden. Dies ergibt sich auch aus einem Umkehrschluß zu § 42 Satz 2 AsylVfG, der ersichtlich davon ausgeht, daß das Bundesamt den späteren Eintritt oder Wegfall eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG nur unter Aufhebung oder Änderung seiner früheren ablehnenden Entscheidung feststellen kann, sofern es sich nicht um einen Fall des § 53 Abs. 3 AuslG handelt. Dem entspricht es, daß bei Änderung der Sachlage auch eine positive Entscheidung über das Bestehen von Abschiebungshindernissen nur im Wege des förmlichen Widerrufs durch das Bundesamt nach § 73 Abs. 3 AsylVfG außer Kraft gesetzt werden kann (zur gesetzlich intendierten "Dauerhaftigkeit" abschiebungsbezogener Entscheidungen vgl. ferner § 71 Abs. 5 und § 42 Satz 1 AsylVfG sowie § 50 Abs. 3 und § 70 Abs. 3 AuslG). Mit dieser Auffassung befindet sich der erken-

nende Senat im Ergebnis in Übereinstimmung mit der obergerichtlichen Rechtsprechung und der Literatur (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 22. Januar 1999 - 10 A 11912/96 -; VGH Mannheim, Urteil vom 27. Juli 1999 - VGH A 9 S 1466/98 - allerdings zu Unrecht mit der Beschränkung auf § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG -; VGH Kassel, Beschluß vom 22. Dezember 1999 - 6 UE 3557/98.A -; Renner, Kommentar zum Ausländerrecht, 7. Aufl. 1999, § 42 AsylVfG Rn. 5 und § 71 AsylVfG Rn. 42; GK-AsylVfG, Stand Dezember 1999, § 42 Rn. 54 ff. und § 71 Rn. 149.3; Hailbronner, Kommentar zum Ausländerrecht, Stand August 1999, § 31 AsylVfG Rn. 47 ff. und § 71 Rn. 90, 94, Marx, Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 4. Aufl. 1999, § 71 Rn. 36 f.).

Das Bundesamt hat demnach bei einer erneuten Befassung mit § 53 AuslG zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG vorliegen, ob also die Frist des § 51 Abs. 3 VwVfG gewahrt ist, ein Wiederaufgreifensgrund des § 51 Abs. 1 VwVfG hinreichend geltend gemacht worden ist und der Ausländer ohne grobes Verschulden außerstande war, diesen Grund bereits in dem früheren Verfahren geltend zu machen (§ 51 Abs. 2 VwVfG). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, hat die Behörde das Verfahren wiederaufzugreifen und eine neue Entscheidung in der Sache zu treffen. Liegen die Voraussetzungen dagegen nicht vor, hat das Bundesamt nach § 51 Abs. 5 VwVfG i.V.m. §§ 48, 49 VwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob die bestandskräftige frühere Entscheidung zurückgenommen oder widerrufen wird. Insoweit besteht ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Dem steht nicht entgegen, daß § 71 Abs. 1 und 3 AsylVfG für Asylfolgeanträge die Möglichkeit einer solchen Ermessensentscheidung ausschließt; diese Regelungen sind weder unmittelbar noch entsprechend auf erneute Anträge zu § 53 AuslG anzuwenden (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. September 1999 a.a.O.).

Das Bundesamt war daher im vorliegenden Fall jedenfalls nach § 51 Abs. 5 VwVfG befugt, auf den - hier sogar ausdrücklich gestellten - Antrag des Klägers zu § 53 AuslG erneut über das

Vorliegen von Abschiebungshindernissen zu entscheiden, auch ohne dabei auf die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen nach § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG einzugehen. Das hat es im Ablehnungsbescheid unter Hinweis auf den Briefwechsel zwischen den Innenministern Deutschlands und der Türkei getan mit dem Ergebnis, daß der Kläger auch wegen seiner Verurteilung in Deutschland bei einer Rückkehr in die Türkei weder Folter noch unmenschliche Behandlung befürchten müsse und daß auch sonst keine konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit bestehe. Damit hat das Bundesamt den Weg zu einer Sachprüfung auch im gerichtlichen Verfahren freigemacht (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1987 - BVerwG 9 C 285.86 - BVerwGE 78, 332, 338). Das Berufungsgericht hätte daher überprüfen müssen, ob die ablehnende Entscheidung des Bundesamtes zu § 53 AuslG rechtmäßig ist; diese Prüfung ist nunmehr nachzuholen.

Dr. Paetow

Hund

Richter

Beck

Dr. Eichberger