

Rechtssache C-616/19
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

16. August 2019

Vorlegendes Gericht:

High Court (Irland)

Datum der Vorlageentscheidung:

2. Juli 2019

Antragsteller:

M. S.

M. W.

G. S.

Antragsgegner:

Minister for Justice and Equality

THE HIGH COURT

Gerichtliche Überprüfung

[OMISSIS]

ZWISCHEN

M. S. (AFGHANISTAN)

ANTRAGSTELLER

UND

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

ANTRAGSGEGNER

UND

[OMISSIS]

M. W. (AFGHANISTAN)

ANTRAGSTELLER

UND

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

ANTRAGSGEGENER

UND

[OMISSIS]

G. S. (GEORGIEN)

ANTRAGSTELLER

UND

THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

ANTRAGSGEGNER

URTEIL des Richters Richard Humphreys vom 2. Juli 2019

[Or. 2]

Sachverhalt im Verfahren M. S.

1. Herr M. S. ist ein Asylbewerber aus Afghanistan, der behauptet, über Griechenland, Italien und Frankreich nach Irland gekommen zu sein. Am 1. August 2017 beantragte er internationalen Schutz. In betrügerischer Weise zeigte er dem IPO (International Protection Office, Amt für internationalen Schutz) gegenüber nicht an, dass ihm bereits in Italien subsidiärer Schutz gewährt worden war. Nachdem er seinen Antrag gestellt hatte, zeigte ein Eurodac-Treffer Übereinstimmungen mit Fingerabdrücken, die im April und Juni 2017 in Frankreich und am 6. August 2012 in Italien genommen worden waren. Es wurde Kontakt mit den italienischen Behörden aufgenommen, die das IPO am 10. Oktober 2017 davon unterrichteten, dass dem Antragsteller in Italien subsidiärer Schutz gewährt worden sei und er eine Aufenthaltserlaubnis bis zum 11. Dezember 2020 besitze. Am 1. Dezember 2017 entschied das IPO, dass der Schutzantrag nach Section 21(4)(a) des International Protection Act 2015 (Gesetz über den internationalen Schutz von 2015) unzulässig sei. Dagegen legte der Antragsteller am 17. Juni 2018 beim International Protection Appeals Tribunal

(Gericht für Rechtsbehelfe in Sachen des internationalen Schutzes, im Folgenden: IPAT) einen Rechtsbehelf ein. Das IPAT bestätigte am 23. Mai 2018 die Entscheidung, den Schutzantrag als unzulässig zu erachten.

Sachverhalt im Verfahren M. W.

2. Herr M. W. stammt ebenfalls aus Afghanistan und hat eine besonders wechselhafte Einwanderungsvorgeschichte. Er behauptet, Afghanistan 2009 verlassen zu haben und durch den Iran, die Türkei, Griechenland, Italien und Frankreich in das Vereinigte Königreich gereist zu sein. Er erhielt eine einjährige Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich, um deren Verlängerung er vergeblich ersuchte. Er hielt sich sodann illegal dort auf, und zwar bis zum 22. Februar 2014, als er nach Frankreich und dann nach Belgien reiste. Dort beantragte er am 24. Februar 2014 internationalen Schutz und wurde sodann am 1. Mai 2014 – vermutlich nach dem Dublin-System – in das Vereinigte Königreich rückgeführt. Am 22. Juli 2014 wurde er aus dem Vereinigten Königreich nach Afghanistan abgeschoben, verließ sein Heimatland jedoch im Dezember 2014 erneut, als er durch Pakistan, den Iran, die Türkei, Griechenland, Nordmazedonien, Serbien, Kroatien und Österreich reiste und schließlich [Or. 3] Zeiträume in Deutschland, Frankreich und Italien verbrachte. Er kehrte sodann für ein Jahr nach Frankreich zurück, gelangte Anfang 2017 rechtswidrig wieder in das Vereinigte Königreich und schließlich nach Irland, wo er am 4. Juli 2017 einen Antrag auf internationalen Schutz stellte. Auch er scheint dabei seine Einwanderungsvorgeschichte nicht offengelegt zu haben.
3. Am 14. August 2017 unterrichteten die italienischen Behörden das IPO davon, dass dem Antragsteller in Italien subsidiärer Schutz gewährt worden sei und er eine Aufenthaltserlaubnis bis zum 23. Januar 2022 besitze. Am 2. Februar 2018 entschied das IPO, den Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zu erachten. Dagegen legte der Antragsteller am 8. Februar 2018 beim IPAT einen Rechtsbehelf ein, der keine Begründung enthielt. Eine nachträgliche Rechtsbehelfsbegründung wurde am 22. Februar 2018 eingereicht. Am 28. September 2018 wies das IPAT den Rechtsbehelf zurück.

Sachverhalt im Verfahren G. S.

4. Herr G. S. ist georgischer Staatsangehöriger, der behauptet, Georgien ursprünglich 1993 verlassen zu haben. Er ging nach Deutschland und beantragte dort Asyl, kehrte jedoch nach zehn Tagen in sein Heimatland zurück. 1995 verließ er Georgien erneut und ging mit einem Arbeitsvisum nach Portugal, wo er vier Jahre verblieb, bevor er nach Hause zurückkehrte. Er verließ sein Heimatland 2003 erneut und ging nach Österreich, wo er Asyl beantragte. Nach einem vierjährigen Aufenthalt musste er das Land wieder verlassen. Zu einem gewissen Zeitpunkt beantragte er auch in der Schweiz Asyl, zog diesen Antrag jedoch zurück. Er kehrte nach Georgien zurück und reiste sodann im Januar 2009 über die Türkei nach Italien und beantragte internationalen Schutz. Er wurde zwar nicht als Flüchtling anerkannt, doch wurde ihm subsidiärer Schutz gewährt. Er reiste

sodann nach Irland, wo er am 17. Dezember 2017 eintraf und ihm die Erlaubnis verweigert wurde, von Bord zu gehen. Er gab daraufhin an, dass er wünsche, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, und tat dies am folgenden Tag. Im Gegensatz zu den anderen Antragstellern hat er seine Einwanderungsvorgeschichte mitgeteilt. Ein Eurodac-Treffer bestätigte Übereinstimmungen mit Fingerabdrücken, die am 12. März 2009 in Italien genommen worden waren. Am 17. Januar 2018 wurde nach dem Dublin-System ein Wiederaufnahmegesuch **[Or. 4]** an Italien gerichtet, das jedoch am 31. Januar 2018 mit der Begründung zurückgewiesen wurde, dass das Asylverfahren in Italien beendet sei. Am 29. Juni 2018 entschied das IPO, seinen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig zu erachten. Dagegen wurde ein Rechtsbehelf beim IPAT eingelegt, das am 18. Oktober 2018 die Entscheidung bestätigte.

Verfahrensgeschichte im Verfahren M. S.

5. Die Begründung des Antragstellers wurde am 20. Juni 2018 eingereicht, wobei der Hauptantrag auf einen Beschluss gerichtet ist, die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des IPAT vom 23. Mai 2018 zuzulassen. Ich habe diesem Antrag am 25. Juni 2018 stattgegeben [OMISSIS]. [Nationales Verfahren]

Verfahrensgeschichte im Verfahren M. W.

6. Die Begründung wurde am 4. Oktober 2018 eingereicht, wobei der Hauptantrag auf gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des IPAT vom 28. September 2018 gerichtet ist. [OMISSIS]. Ich habe diesem Antrag am 8. Oktober 2018 stattgegeben. [OMISSIS]. [Nationales Verfahren]

Verfahrensgeschichte im Verfahren G. S.

7. Dem Antrag [auf Zulassung der gerichtlichen Überprüfung] im Verfahren G. S. wurde am 19. Oktober 2018 stattgegeben, wobei der Hauptantrag auf einen Beschluss, die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des IPAT vom 19. Oktober 2018 zuzulassen, und die Feststellung gerichtet ist, dass Section 21(2)(a) des Gesetzes von 2015 nicht mit dem Unionsrecht vereinbar und ungültig ist. [OMISSIS]. [Nationales Verfahren] **[Or. 5]**

Einschlägige nationale und europäische Rechtsvorschriften

8. Section 21(2)(a) des Gesetzes von 2015 lautet: „(2) Ein Antrag auf internationalen Schutz ist unzulässig, wenn einer oder mehrere der folgenden Umstände auf die Person zutrifft, für die der Antrag gestellt wird: (a) ein anderer Mitgliedstaat hat der Person die Flüchtlingseigenschaft oder den subsidiären Schutzstatus zuerkannt“.
9. Der 22. Erwägungsgrund der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85 lautet:

„Die Mitgliedstaaten sollten alle Anträge in der Sache prüfen, d. h. beurteilen, ob der betreffende Antragsteller gemäß 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 als Flüchtling anerkannt werden kann, sofern die vorliegende Richtlinie nichts anderes vorsieht, insbesondere dann, wenn aus gutem Grund davon ausgegangen werden kann, dass ein anderer Staat den Antrag prüfen oder für einen ausreichenden Schutz sorgen würde. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere nicht verpflichtet sein, einen Asylantrag in der Sache zu prüfen, wenn der erste Asylstaat dem Antragsteller die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat oder ihm anderweitig ausreichenden Schutz gewährt und die Rückübernahme des Antragstellers in diesen Staat gewährleistet ist.“

10. Art. 25 der Richtlinie 2005/85 lautet: „(1) Zusätzlich zu den Fällen, in denen ein Asylantrag nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nicht geprüft wird, müssen die Mitgliedstaaten nicht prüfen, ob der Antragsteller als Flüchtling im Sinne der der Richtlinie 2004/83/EG anzuerkennen ist, wenn ein Antrag [Or. 6] gemäß dem vorliegenden Artikel als unzulässig betrachtet wird. (2) Die Mitgliedstaaten können einen Asylantrag gemäß diesem Artikel als unzulässig betrachten, wenn a) ein anderer Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat; b) ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als erster Asylstaat des Asylbewerbers gemäß Artikel 26 betrachtet wird; c) ein Staat, der kein Mitgliedstaat ist, als für den Asylbewerber sicherer Drittstaat gemäß Artikel 27 betrachtet wird; d) der Asylbewerber aus einem anderen Grund weiterhin in dem betreffenden Mitgliedstaat verbleiben darf und ihm infolgedessen ein Status zuerkannt worden ist, der den Rechten und Vergünstigungen aufgrund der Flüchtlingseigenschaft nach Maßgabe der Richtlinie 2004/83/EG entspricht; e) der Asylbewerber aus anderen Gründen, die ihn vor einer Zurückweisung schützen, bis zur Entscheidung in einem Verfahren über die Zuerkennung eines Status nach Buchstabe d im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verbleiben darf; f) der Asylbewerber nach einer rechtskräftigen Entscheidung einen identischen Antrag gestellt hat; g) eine vom Asylbewerber abhängige Person einen Antrag stellt, nachdem sie gemäß Artikel 6 Absatz 3 eingewilligt hat, dass ihr Fall Teil eines in ihrem Namen gestellten Antrags ist, und keine Tatsachen betreffend die Situation dieser Person vorliegen, die einen gesonderten Antrag rechtfertigen.“
11. Die Richtlinie 2011/95 zur Neufassung der Verfahrensrichtlinie, die in Irland keine Anwendung findet, hat die entsprechende Bezugnahme auf die Flüchtlingseigenschaft in eine Bezugnahme darauf geändert, dass „a) ein anderer Mitgliedstaat internationalen Schutz gewährt hat“ (Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der neu gefassten Richtlinie).
12. Der EuGH hat in den verbundenen Rechtssachen C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17, Bashar Ibrahim u. a./Bundesrepublik Deutschland und Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov, in Rn. 71 festgestellt, dass die neugefasste Verfahrensrichtlinie „es den Mitgliedstaaten gestattet, einen

Asylantrag auch dann als unzulässig abzulehnen, wenn dem Antragsteller von einem anderen Mitgliedstaat kein [Or. 7] Recht auf Asyl, sondern nur subsidiärer Schutz gewährt worden ist“. Eine vergleichbare Feststellung wird in Rn. 58 des Urteils getroffen.

13. Das Hauptauslegungsproblem besteht in der vorliegenden Rechtssache darin, dass die Elemente des gemeinsamen europäischen Asylsystems zwar derart ineinander greifen, dass es nach der neugefassten Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit der Dublin-III-Verordnung Nr. 604/2013 klar ist, dass sich ein einzelner Mitgliedstaat nicht mit einem Antrag auf internationalen Schutz, der bereits in einem anderen Rechtssystem gewährt worden war, befassen muss, und zwar entweder, weil ein Folgeantrag in einem Mitgliedstaat als unzulässig erachtet werden kann, oder aber, weil die Person nach dem Dublin-System rückgeführt werden kann. Eine Anomalie ergibt sich bei der sehr kleinen Gruppe der Mitgliedstaaten, die durch die Dublin-III-Verordnung gebunden sind, nicht jedoch durch die neugefasste Verfahrensrichtlinie. Nur Irland und das Vereinigte Königreich gehören zu dieser Gruppe, was hier somit die wesentliche Auslegungsfrage aufwirft, die letztlich lautet, ob es den Mitgliedstaaten offensteht, die Gewährung subsidiären Schutzes durch einen anderen Mitgliedstaat als Grundlage dafür anzusehen, einen Folgeantrag auf internationalen Schutz als unzulässig zu behandeln.
14. Es gibt drei unionsrechtliche Fragen, die in der vorliegenden Rechtssache zu beantworten sind, und ich halte es in Ausübung meines diesbezüglichen Ermessens sowohl für erforderlich als auch für angemessen, diese Fragen dem EuGH nach Art. 267 AEUV vorzulegen.

Zur ersten Frage

15. Die erste Frage lautet: Meint der Verweis auf „den betreffenden Mitgliedstaat“ in Art. 25 Abs. 2 Buchst. d und e der Richtlinie 2005/85 (a) einen ersten Mitgliedstaat, der einem Antragsteller einen dem Asyl entsprechenden Schutz gewährt hat, oder (b) einen zweiten Mitgliedstaat, in dem ein Folgeantrag auf internationalen Schutz gestellt wird, oder (c) beide dieser Mitgliedstaaten? [Or. 8]
16. Die Antragsteller in den Verfahren M. S und M. W. machen geltend, dass „der betreffende Mitgliedstaat“ den zweiten Mitgliedstaat meine. Der Antragsteller im Verfahren G. S. schien einzuräumen, es könnten beide Mitgliedstaaten sein. Die Antragsgegner tragen vor, die Wendung schließe den ersten Mitgliedstaat ein.
17. Mein eigener Antwortvorschlag lautet, dass der Verweis auf „den betreffenden Mitgliedstaat“ in Art. 25 Abs. 2 Buchst. d und e der Verfahrensrichtlinie am sinnvollsten und am besten dahin auszulegen ist, dass beide Mitgliedstaaten gemeint sind. Dies würde auch bedeuten, dass der 22. Erwägungsgrund der Verfahrensrichtlinie eine kohärente Bedeutung besäße. Würde der erste Mitgliedstaat nicht in diese Vorschrift einbezogen, entstünde eine erhebliche Anomalie, da dies bedeuten würde, dass die Zuerkennung dem subsidiären Schutz

entsprechender Rechte durch jeden Staat außer einem Mitgliedstaat ausreichen würde, einen Antrag als unzulässig zu erachten. Dies ergibt sehr wenig Sinn.

18. Die Erheblichkeit dieser Frage liegt darin, dass, wenn „der betreffende Mitgliedstaat“ den ersten Mitgliedstaat einschließt, d. h., wenn damit der erste Mitgliedstaat oder beide Mitgliedstaaten gemeint sind, eine rechtmäßige Grundlage für die Feststellung, dass die vorliegenden Anträge unzulässig sind, bestanden haben könnte, so dass Section 21 des Gesetzes von 2015 möglicherweise nicht mit dem Unionsrecht unvereinbar wäre. Zugegebenermaßen ist die sich daraus ergebende Rechtsgrundlage nicht die, auf die sich das IPAT ausdrücklich gestützt hat. Dies ließe sich jedoch als rein technische Frage betrachten, da sich das IPAT im Wesentlichen auf Section 21 des Gesetzes von 2015 gestützt hat, was als rechtmäßig angesehen werden könnte, wenn „der betreffende Mitgliedstaat“ den ersten Mitgliedstaat entweder meint oder einschließt.

Zur zweiten Frage

19. Die zweite Frage lautet: Ist einem Drittstaatsangehörigen in einem ersten Mitgliedstaat internationaler Schutz in der Form des subsidiären Schutzes gewährt worden und begibt er sich in das Hoheitsgebiet eines zweiten Mitgliedstaats, stellt dann die Stellung eines weiteren [Or. 9] Antrags auf internationalen Schutz im zweiten Mitgliedstaat einen Rechtsmissbrauch dar, so dass der zweite Mitgliedstaat eine Maßnahme erlassen darf, die die Unzulässigkeit eines solchen Folgeantrags vorsieht?
20. Die Antragsteller in allen drei Rechtssachen machen geltend, dass ein solcher Folgeantrag keinen Rechtsmissbrauch darstelle. [OMISSIS] Der Antragsteller im Verfahren G. S. trägt außerdem vor, dass sich diese Frage nicht aus der Entscheidung des IPAT ergebe. Dies scheint jedoch ein wenig stichhaltiger Einwand zu sein, da die Frage auf die Gültigkeit der Rechtsvorschriften gerichtet ist, auf die sich die Entscheidung des IPAT stützt. Die Antragsgegner tragen vor, dass es einem Mitgliedstaat gestattet sei, eine Maßnahme der in der Frage genannten Art zu erlassen.
21. Meine eigene Auffassung ist, dass die Stellung eines zweiten oder in der Tat eines Folgeantrags, wenn einer Person bereits subsidiärer Schutz gewährt worden ist, einem Rechtsmissbrauch gleichkommt. Daher ist es einem Mitgliedstaat im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gestattet, Maßnahmen wie die in der vorliegenden Rechtssache streitige zu erlassen, um solche Anträge als unzulässig zu erachten. Darüber hinaus wäre es meines Erachtens im Hinblick auf die allgemeine zukünftige Tragfähigkeit des europäischen Projekts unbedacht, das Unionsrecht dahin auszulegen, dass in dem sensiblen Bereich der Einwanderung – insbesondere was Drittstaatsangehörige angeht und erst recht, wenn die gewichtige Frage des Rechtsmissbrauchs im Raum steht – zusätzliche Rechte gewährt werden, es sei denn, dass dies der eindeutige Bedeutungsgehalt der fraglichen Vorschrift ist.

22. Die Erheblichkeit der Frage liegt darin, dass die Einwendungen der Antragsteller keinen Erfolg haben, wenn der Antrag als rechtsmissbräuchlich abgewiesen werden kann.

Zur dritten Frage [Or. 10]

23. Die dritte Frage lautet: Ist Art. 25 der Richtlinie 2005/85 dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat, der an die Verordnung Nr. 604/2013, nicht jedoch an die Richtlinie 2011/95 gebunden ist, verwehrt, eine Maßnahme wie die in der vorliegenden Rechtssache fragliche zu erlassen, die einen Asylantrag eines [Dritt-]Staatsangehörigen, dem zuvor von einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz gewährt worden ist, als unzulässig erachtet?
24. Die Antragsteller bringen vor, der Erlass der Rechtsvorschriften, auf die in der Frage Bezug genommen werde, sei nicht zulässig, während der Antragsgegner geltend macht, er sei zulässig.
25. Meine eigene Auffassung ist, dass eine am Wortlaut orientierte Auslegung der Verfahrensrichtlinie in diesem Kontext zu einer Anomalie ohne bestimmten Zweck führen würde und mit Ziel und Zweck der Richtlinie – zusammen mit den Regelungen des Dublin-Systems – unvereinbar wäre. Die Anomalie ergibt sich hier deshalb, weil die Logik und das Ziel der Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit der Dublin-II-Verordnung darin bestehen, dass ein Mitgliedstaat nicht über einen Asylantrag einer Person entscheiden muss, die bereits subsidiären oder einen entsprechenden Schutz in einem anderen Mitgliedstaat oder auch anderswo genießt. Dies bleibt auch die Logik und das Ziel der neu gefassten Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit der Dublin-III-Verordnung. Darauf hat auch J. Vedsted Hansen in Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law, 2. Auflage (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016), S. 1354, hingewiesen, wo es heißt, dass die neugefasste Verfahrensrichtlinie „als eine Ergänzung der Dublin-III-Verordnung angesehen“ werden könne. Es besteht jedoch eine Lücke, wenn ein Staat auf der Grundlage der ursprünglichen Verfahrensrichtlinie in Verbindung mit der Dublin-III-Verordnung handelt. Dies ist nur in Irland und im Vereinigten Königreich der Fall. In einer solchen Situation stellt sich die Frage, ob vom Wortsinn der Verfahrensrichtlinie abgewichen und die Richtlinie auf eine Weise ausgelegt werden sollte, die dem übergreifenden Ziel entspricht. **[Or. 11]**
26. Die Erheblichkeit der Frage liegt darin, dass die Einwendungen der Antragsteller keinen Erfolg haben, wenn solche Rechtsvorschriften zulässig ist.

Verfügung

27. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist es angebracht, dem EuGH nach Art. 267 AEUV die folgenden Fragen vorzulegen.
- (i). Meint der Verweis auf „den betreffenden Mitgliedstaat“ in Art. 25 Abs. 2 Buchst. d und e der Richtlinie 2005/85 (a) einen ersten Mitgliedstaat, der einer internationalen Schutz beantragenden Person einen dem Asyl

entsprechenden Schutz gewährt hat, oder (b) einen zweiten Mitgliedstaat, in dem ein Folgeantrag auf internationalen Schutz gestellt wird, oder (c) beide dieser Mitgliedstaaten?

- (ii). Ist einem Drittstaatsangehörigen in einem ersten Mitgliedstaat internationaler Schutz in der Form des subsidiären Schutzes gewährt worden und begibt er sich in das Hoheitsgebiet eines zweiten Mitgliedstaats, stellt dann die Stellung eines weiteren Antrags auf internationalen Schutz im zweiten Mitgliedstaat einen Rechtsmissbrauch dar, so dass der zweite Mitgliedstaat eine Maßnahme erlassen darf, die die Unzulässigkeit eines solchen Folgeantrags vorsieht?
- (iii). Ist Art. 25 der Richtlinie 2005/85 dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat, der an die Verordnung Nr. 604/2013, nicht jedoch an die Richtlinie 2011/95 gebunden ist, verwehrt, Rechtsvorschriften wie die in der vorliegenden Rechtssache fraglichen zu erlassen, nach denen der Asylantrag eines Drittstaatsangehörigen, dem zuvor von einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz gewährt worden ist, als unzulässig erachtet wird?

ARBEITSDOKUMENT