

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete
minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und
Familienzusammenführung durch die Dublin
III-VO

JAmt 2019, 122

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO¹

Vinzent Vogt/Nerea González Méndez de Vigo*



Europäische Union

Wer im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) vertritt und betreut, wird idR früher oder später mit dem Thema der Familienzusammenführung konfrontiert. Kaum ein Thema ist emotional so besetzt wie die Frage, ob die Familie nach Deutschland nachziehen darf.

Der vorliegende Beitrag möchte sich daher vertieft mit einer der Möglichkeiten beschäftigen, eine Familienzusammenführung herbeizuführen, nämlich mit der Familienzusammenführung innerhalb Europas nach der Verordnung (EU) 604/2 13² (Dublin III-VO). Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf Konstellationen, in denen der UMF in Deutschland lebt.³ Ausgeklammert bleiben die Verfahren zum Familiennachzug nach dem AufenthG (sog. Botschaftsverfahren), die innerdeutsche Familienzusammenführung sowie andere

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und
Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAmt 2019, 122)

123 ▲
▼

Familienzusammenführungskonstellationen innerhalb der Dublin III-VO.

I. Überblick

1. Handlungsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe

Bereits während der vorläufigen Inobhutnahme obliegt dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Verpflichtung zu ermitteln, ob sich eine mit dem Kind oder dem/der Jugendlichen verwandte Person im In- oder Ausland aufhält, um sodann auf eine Zusammenführung mit dieser Person hinzuwirken, wenn dies dem Kindeswohl entspricht (§ 42 a Abs. 5 S. 2 SGB VIII). Eine solche Zusammenführung kann durch die hier behandelte Dublin III-VO ermöglicht werden. Dabei hängt es von den Umständen des Einzelfalls ab, welcher Verwandtschaftsgrad zur Zusammenführung genügt und „wer zu wem nachzieht“.

Der Rahmen, in dem sich der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bewegt, solange kein/e Vormund/in für die/den unbegleitete/n Minderjährige/n bestellt wurde, ist die sog. Notvertretungsbefugnis. Sie erlaubt dem Jugendamt und verpflichtet es, während der (vorläufigen) Inobhutnahme alle (Rechts-)Handlungen vorzunehmen, die für das Wohl des Kindes notwendig sind (§§ 42, 42 a SGB VIII). Hierzu gehören auch alle (Rechts-)Handlungen,

die für eine Familienzusammenführung etwa nach der Dublin III-VO erforderlich sind, wenn dies dem Wohl des Kindes entspricht (§ 42 a Abs. 5 S. 2 SGB VIII). Sobald die Vormundschaft angeordnet und ein/e Vormund/in bestellt wurde, obliegt diesem/dieser, die elterliche Sorge auszuüben. Der/Die Vormund/in hat dabei das Recht und die Pflicht, für den jungen Menschen zu sorgen, dessen Aufenthalt zu bestimmen sowie zu gewährleisten, dass er gepflegt, erzogen und beaufsichtigt wird (§§ 1793, 1631 BGB). Richtschnur der rechtlichen Vertretung und der Ausübung der elterlichen Sorge ist dabei das Kindeswohl im Einzelfall (§ 1697 a BGB).

Für die Frage, ob die Familienzusammenführung nach der Dublin III-VO dem Wohl des/der Minderjährigen entspricht und daher hierauf hinzuwirken ist, ist zum einen zu ermitteln, ob die Voraussetzungen für eine Familienzusammenführung nach der Dublin III-VO vorliegen, und zum anderen zu prüfen, ob die Zusammenführung im Wohl des Kindes liegt. Der junge Mensch ist hieran zu beteiligen und seine Meinung dem Alter und Reifegrad entsprechend zu berücksichtigen.

2. Die Dublin III-VO als Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit

Vergegenwärtigt werden sollte vorab, welche Funktion die Verfahren nach der Dublin III-VO haben: Sie zielen darauf ab, die Zuständigkeit des Landes zu bestimmen, das den Antrag auf internationalen Schutz (Asylantrag) inhaltlich prüfen soll. Die Dublin III-VO ist kein eigentliches Familienzusammenführungsinstrument, was regelmäßig zu Problemen bei der Anwendung der ihr innewohnenden familieneinheitsschützenden Regelungen führt. Für jeden in einem Mitgliedstaat⁴ gestellten Asylantrag soll die Verordnung zuordnen, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit können dabei auch Familienmitglieder sein, die sich schon in anderen Mitgliedstaaten aufhalten. Wird dann der/die Asylantragsteller/in in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt, findet also eine Familienzusammenführung statt. Die Zuständigkeit wegen dieser familieneinheitsschützenden Kriterien ist dabei gegenüber dem prominenten Ersteinreiseprinzip vorrangig. Letzteres gilt in Bezug auf UMF ohnehin nicht (Art. 8 Abs. 4 Dublin III-VO).

Hat ein UMF etwa Familienangehörige in einem anderen Mitgliedstaat und wird im Rahmen der Asylantragstellung durch den UMF bzw die rechtliche Vertretung in Deutschland der zuständige Mitgliedstaat für den Asylantrag des unbegleiteten Minderjährigen ermittelt, so kann eine Familienzusammenführung grundsätzlich nur dadurch stattfinden, dass Deutschland unzuständig und ein anderer Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig wird.

Ergebnis des Prüfverfahrens, welcher Mitgliedstaat für den in Deutschland gestellten Asylantrag des/der Minderjährigen zuständig ist, wäre also idR der Mitgliedstaat, in dem sich die Verwandten des UMF aufhalten mit der Folge des Nachzugs des UMF zu eben diesen Verwandten und nicht umgekehrt. Der Nachzug zum UMF nach Deutschland kann grundsätzlich nur im Rahmen des Dublin-Verfahrens der Eltern im anderen Mitgliedstaat erfolgen, wenn also nach deren Asylantrag im anderen Dublin-Staat die Zuständigkeit für ihren Asylantrag geprüft wird.

3. Wer zieht zu wem?

Häufig wird sich die Frage stellen, ob der Mitgliedstaat, in dem sich der UMF aufhält, oder der Mitgliedstaat, in dem sich etwa die Eltern aufhalten, für die Asylanträge der gesamten Familie zuständig ist. Oder anders ausgedrückt: Wer wird zu wem überstellt?

Stark vereinfacht ist grundsätzlich der Mitgliedstaat für die ganze Familie zuständig, in dem durch das entsprechende Familienmitglied zuerst Asyl beantragt wurde (Art. 7 Abs. 2 Dublin III-VO). Allerdings kann dies im Einzelfall durchaus komplex sein. Gerade wenn sich bspw die Eltern in einem Staat aufhalten, in dem die Aufnahmebedingungen nicht europa- und

menschenrechtlichen Standards entsprechen, kann es trotz eigentlicher Zuständigkeit zB Griechenlands im Licht des Kindeswohls geboten sein, die Eltern zum UMF nachziehen zu lassen statt den UMF nach Griechenland zu überstellen. Die Verwaltungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist im Jahr 2018 deutlich restriktiver geworden bezüglich der Annahme von Aufnahmegesuchen zur Herstellung der Familieneinheit aus anderen Mitgliedstaaten.⁵ Im Zweifel sollte qualifizierter rechtlicher Rat hinzugezogen werden.

4. Die Rolle des Kindeswohls

Unbegleiteten Minderjährigen soll nach der Dublin III-VO ein hoher Schutz zukommen und die Zusammenführung von UMF und ihren Familienangehörigen sowie Verwandten steht in

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAmt 2019, 122)

124



der Hierarchie der Zuständigkeitskriterien an oberster Stelle. Vorrangige Erwägung ist bei der Zuständigkeitsbestimmung das Wohl des Kindes (Erwägungsgrund 13 Dublin III-VO).

Besonders deutlich wird dies bei UMF, bei denen sich keine Familienangehörige oder verwandte Personen in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten. Denn hier ist im Gegensatz zum Ersteinreiseprinzip der letztmalig gestellte Asylantrag für die Begründung der Zuständigkeit maßgeblich und damit der tatsächliche Aufenthalt des UMF (Art. 8 Abs. 4 Dublin III-VO). Hintergrund ist, dass nur so – ohne umständliche Zuständigkeitsprüfung – gewährleistet erscheint, dass unbegleitete Kinder und Jugendliche umgehend Zugang zu Schutz erhalten.⁶

Um das Kindeswohl im Rahmen der Zuständigkeitsbestimmung zu ermitteln, müssen die jeweils zuständigen Behörden, in Deutschland also das BAMF, den/die rechtliche/n Vertreter/in beteiligen (Art. 12 DVO [Dublin-Durchführungsverordnung]⁷). Für die Familienzusammenführung entstehen je nach einschlägiger Vorschrift der Verordnung unterschiedliche Anforderungen an den Nachweis von Kindeswohlerwägungen (im Einzelnen s. II. 1. a ff).

Im Rahmen des Dublin-Verfahrens verantwortlich für die Prüfung von Kindeswohlbelangen sind die in den jeweiligen Mitgliedstaaten mit der Ausführung der Dublin III-VO betrauten Behörden. In Deutschland ist dies das BAMF. Die dem Kindeswohl und dem Schutz der Familie dienenden Regelungen der Art. 6 und 8 Abs. 3 Dublin- III-VO vermitteln dem/der Minderjährigen ein subjektives Recht auf Einhaltung der besagten Bestimmungen.⁸ Dass diese subjektiven Rechte im Fall der Missachtung geltend gemacht und durchgesetzt werden, ist Aufgabe des/der Vormunds/Vormundin (§ 1793 iVm § 1697 a BGB) bzw der rechtlichen Vertretung. Seine/Ihre Aufgabe ist es, auch weitere Belange des Kindeswohls in das Verfahren einzubringen und durchzusetzen. Unterstützt werden muss er/sie dabei durch die Personen, die den jungen Menschen tatsächlich betreuen und eine Einschätzung zu den ihn betreffenden Belangen abgeben können. Berücksichtigt werden muss hierbei immer, dass der/die Minderjährige beteiligt und der Sozialdatenschutz gewahrt bleibt.

Werden zudem Anhaltspunkte für eine mögliche Gefährdung für das Kindeswohl ausgemacht, etwa durch die Zusammenführung mit der verwandten Person oder den Familienangehörigen oder aber durch die Versorgungs- und Unterbringungsstände, in denen diese in einem anderen Mitgliedstaat leben, so hat auch der/die Vormund/in bzw die rechtliche Vertretung dies rechtzeitig und proaktiv in das Verfahren einzubringen.

Durch die Ermessensklausel des Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO hat Deutschland, vertreten durch das BAMF, zudem jederzeit die Möglichkeit, sich auf Anfrage eines anderen Staats für die

Asylverfahren von Verwandten des UMF für zuständig zu erklären, auch wenn Deutschland eigentlich nicht zuständig ist.

Bei der Frage, ob die Ermessensklausel genutzt werden soll, ist das BAMF an den Vorrang der Familieneinheit, des Kindeswohls und menschenrechtlicher Verpflichtungen gebunden – mitunter kann es also gerade geboten sein, die Ermessensklausel zu nutzen. Darauf kann im Einzelfall also auch hingewirkt werden.

5. Menschenrechtliches Korrektiv

Die Verordnung und das Grundgerüst der Zuständigkeitszuordnung beruhen auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens, dem Vertrauen darauf, dass in allen Mitgliedstaaten rechtsstaatliche Strukturen und menschenwürdige Bedingungen vorherrschen. Dieses Vertrauen kann erschüttert werden, wenn in dem eigentlich zuständigen Mitgliedstaat für die Betroffenen die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung nach Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 Grundrechtecharta (Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO) besteht.⁹ Seit 2011 hat sich hierzu eine vielfältige Rechtsprechung entwickelt¹⁰ mit der Folge, dass Überstellungen nach der Dublin III-VO in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat ausscheiden, wenn dort eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht. Ein Land, in dem eine solche Gefahr immer wieder angenommen wird, ist bspw. Griechenland. Seit einem Grundsatzurteil des EGMR waren Überstellungen nach Griechenland bis 2017 ausgesetzt.¹¹ Im Dezember 2016 sprach die EU-Kommission die Empfehlung aus, diese wieder aufzunehmen, hiervon aber vulnerable Personen, also ua UMF, auszunehmen.¹² Dieser Empfehlung folgte auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).¹³

Inwiefern sich das Vorliegen systemischer Mängel auf Familienzusammenführungsfälle nach der Dublin III-VO auswirken kann, ist einzelfallabhängig. Im Hinterkopf behalten werden sollte jedoch, dass die Überstellung von UMF zu ihren Familienangehörigen etwa in Griechenland, Bulgarien oder Ungarn unter Kindeswohl- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten höchst zweifelhaft und sogar rechtswidrig sein kann.

II. Voraussetzungen und Verfahren im Einzelnen

Wie bereits erwähnt, sind zwei Konstellationen voneinander zu unterscheiden:

Zum einen kommt die Zusammenführung des UMF zu Familienangehörigen und Verwandten, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, in Betracht. Zum anderen können Familienangehörige aus einem anderen Mitgliedstaat zum UMF

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAmt 2019, 122)

125 ▲ ▼

zusammengeführt werden. Beide Konstellationen sind hinsichtlich rechtlicher Ausgestaltung und konkreten Anforderungen voneinander zu unterscheiden.

1. „Wegzug“ des UMF in einen anderen Mitgliedstaat

a) Voraussetzungen

Die Voraussetzung der Zusammenführung des UMF in einen anderen Mitgliedstaat richten sich zunächst nach Art. 8 Abs. 1 und 2 Dublin III-VO. Hier wird nach Familienangehörigen und Verwandten unterschieden.

Art. 8 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO: Kernfamilie und Geschwister

Nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO ist ein anderer Mitgliedstaat für das Asylverfahren eines UMF zuständig, wenn sich dort *Familienangehörige* oder Geschwister rechtmäßig aufhalten. Der Begriff des Familienangehörigen ist in Art. 2 Buchst. g Dublin III-VO legaldefiniert und umfasst regelmäßig die Kernfamilie, also in erster Linie die Eltern. Mangels ausdrücklichen Ausschlusses sind davon auch minderjährige Geschwister erfasst.

Der Aufenthalt der Familienangehörigen im anderen Mitgliedstaat muss rechtmäßig sein. Darunter fallen alle gültigen Aufenthaltstitel, freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger/innen oder die Staatsangehörigkeit des entsprechenden Mitgliedstaats;¹⁴ auch die Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens¹⁵ und sogar die Duldung¹⁶ dürften iSd Dublin III-VO als rechtmäßig anzusehen sein.

Die Zuständigkeit des Aufenthaltsstaats der Familienangehörigen oder Geschwister für den UMF muss zudem dem Kindeswohl entsprechen. Dies dürfte für Fälle des Art. 8 Abs. 1 Dublin III-VO im Regelfall zu vermuten sein und muss nicht gesondert nachgewiesen werden,¹⁷ insbesondere nicht von dem/der Antragsteller/in oder den Familienmitgliedern, da der Amtsermittlungsgrundsatz gilt.¹⁸ Sprechen hingegen Gründe gegen eine Familienzusammenführung, so sind diese durch die rechtliche Vertretung – Vormund/in oder Jugendamt – aktiv in das Verfahren einzubringen.

Art. 8 Abs. 2 Dublin III-VO: Verwandte

Weiterhin kann sich die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats wegen des rechtmäßigen Aufenthalts von *Verwandten* dort ergeben (Art. 8 Abs. 2 Dublin III-VO). Verwandte sind nach Art. 2 Buchst. h Dublin III-VO Großeltern sowie volljährige Onkel oder Tanten. Voraussetzung hierfür ist, dass anhand einer Einzelfallprüfung festgestellt wurde, dass der Verwandte für den UMF sorgen kann und die Zusammenführung dem Wohl des/der Minderjährigen dient. Es besteht somit keine Regelvermutung, weder dafür, dass die Zusammenführung dem Wohl des UMF dient, noch dafür, dass die Verwandten für ihn sorgen können. Dies alles muss im Einzelfall nachgewiesen werden. Auch hier gilt zwar der Amtsermittlungsgrundsatz des BAMF, dennoch sollten, falls es dem Kindeswohl dient, Informationen und Nachweise aktiv durch den/die Vormund/in als Garant des Kindeswohls in das Verfahren eingebracht werden.

Verhältnis der Absätze

Halten sich mehrere Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in verschiedenen Mitgliedstaaten auf, bestimmt sich der zuständige Mitgliedstaat nach dem Kindeswohl (Art. 8 Abs. 3 Dublin III-VO). Liegen keine entgegenstehenden Gründe vor, wird idR davon ausgegangen, das Kindeswohl sei im Staat des rechtmäßigen Aufenthalts der Kernfamilie gewahrt.¹⁹

Auch hier also ist der/die Vormund/in gefragt, konkrete Belange des Kindeswohls aktiv in das Verfahren einzubringen und für ihre Durchsetzung zu streiten.

Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO: Ermessensklausel

Betreffen die verwandtschaftlichen Verhältnisse nicht die in Art. 8 Dublin III-VO geregelten, also Eltern, Geschwister und Verwandte, sondern etwa Cousins/Cousinen, so kann die Ermessensklausel des Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO zum Tragen kommen. Danach kann der Mitgliedstaat, in dem ein Asylantrag gestellt wurde, bevor eine Erstentscheidung in der Sache ergangen ist, jederzeit einen anderen Mitgliedstaat ersuchen, den/die Antragsteller/in aufzunehmen. Dies kann insbesondere aus familiären Gründen geschehen, um Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen. Voraussetzung hierzu ist eine schriftliche Zustimmung der Betroffenen.

b) Initiierung des Verfahrens

Das Familienzusammenführungsverfahren des UMF zu verwandten Personen im anderen Mitgliedstaat nach Art. 8 Dublin III-VO kann nur durch die Stellung eines Asylantrags des UMF, vertreten durch seine gesetzliche Vertretung, in Gang gesetzt werden. Liegen die entsprechenden Voraussetzungen vor, formulieren die genannten Regelungen einen durchsetzbaren Anspruch auf Familienzusammenführung.

Zu den Voraussetzungen zählt jedoch auch die Einhaltung von Fristen (s. dazu II. 1. c) durch staatliche Stellen, worauf Antragsteller/in und seine/ihre rechtliche Vertretung wenig Einfluss haben (vgl unter IV.).

Der Asylantrag ist in Deutschland beim BAMF zu stellen.²⁰ Unbegleitete Minderjährige stellen diesen Antrag, vertreten durch ihre rechtliche Vertretung, schriftlich adressiert an den Hauptsitz des BAMF in Nürnberg (§ 14 Abs. 2 AsylG):²¹

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Frankenstr. 210

90461 Nürnberg

Grundsätzlich schließt sich an die Antragstellung die sog. Dublin-Befragung an, die die Zuständigkeit des das Asylverfahren durchführenden Staats klären soll (Art. 5 Dublin III-VO). Bei UMF reduziert sich dies in der Praxis auf die Abfrage, ob Eltern, Geschwister oder andere verwandte Personen sich in einem Dublin-Staat aufhalten. Der Wunsch der Familienzusammenführung muss durch den UMF bzw seinen

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAm 2019, 122)

126 ▲ ▼

rechtlichen Vertreter zwar nicht schriftlich kundgetan werden – im Gegensatz zur Konstellation des Nachzugs zum UMF. Allerdings empfiehlt es sich, dies aus Gesichtspunkten der Nachweisbarkeit dennoch im Rahmen der Asylantragstellung zu tun. Ist dieser Zeitpunkt noch zu früh, so sollte spätestens beim persönlichen Gespräch im Rahmen der Dublin-Befragung der Wunsch deutlich gemacht werden.

Anders als beim Familiennachzug nach dem AufenthG muss der ersuchende Staat – vorliegend also Deutschland – den anderen Mitgliedstaat um die Übernahme der Asylverfahren der betreffenden Antragsteller/innen bitten. Die Nachweise etwa von Familienbindungen werden daher zwischen den Mitgliedstaaten kommuniziert, nicht von dem/der Antragsteller/in bei den bspw deutschen Behörden selbst eingereicht. Damit dies passiert, müssen freilich ersteinmal die entsprechenden Dokumente durch den UMF bzw seine rechtliche Vertretung den deutschen Behörden, also dem BAMF, vorgelegt werden. Somit gehört es auch in den Verantwortungsbereich der Vormünder/innen, entsprechende Nachweise beizubringen oder ggf zu erlangen – etwa in Kommunikation mit den Verwandten im anderen Mitgliedstaat.

Auch Verwandte in Deutschland werden durch das BAMF nicht automatisch über einzelne Verfahrensschritte informiert. Für die Beteiligten ist das nicht antragsgebundene Zuständigkeitsbestimmungsverfahren daher sehr undurchsichtig.

c) Übernahmeverfahren

Stellt der Staat, in dem ein UMF ankommt und einen Asylantrag stellt, fest, dass ein anderer EU-Mitgliedstaat aufgrund dort aufhältiger Familienangehöriger zuständig ist, muss er folgendes fristgebundenes Verfahren einhalten:

1. Stellung eines Übernahmegesuchs an den zuständigen Mitgliedstaat innerhalb von drei Monaten ab Asylantragstellung (Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO);
2. Antwort des zuständigen Mitgliedstaats auf das Übernahmegesuch innerhalb von zwei Monaten (Art. 22 Dublin III-VO);
3. ggf bei Ablehnung: Wiedervorlageverfahren gem. Art. 5 Abs. 2 DVO;
 - a) Einreichung der Wiedervorlage innerhalb von drei Wochen nach Ablehnung;
 - b) Antwort auf die Wiedervorlage durch den ersuchten Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt der Wiedervorlage;
4. ab Annahme: sechs Monate zur Durchführung der Überstellung in zuständigen Mitgliedstaat (Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO).

Die dreimonatige Frist für das Übernahmegesuch gilt ausweislich seines ausdrücklichen Wortlauts nicht für Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO. Dieser kann deshalb auch genutzt werden, wenn die dreimonatige Frist zur Stellung des Übernahmegesuchs verpasst wurde.²²

Bei erfolglosem Ablauf der dreimonatigen Frist des Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO und der sechsmonatigen Frist des Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO – etwa weil kein Übernahmegesuch gestellt oder die Überstellung nicht stattgefunden hat –, wird nach ausdrücklichem Wortlaut der ersuchende Mitgliedstaat zuständig. Dies ist ein erhebliches Problem mit Blick auf die Prinzipien der Familieneinheit und des Minderjährigenschutzes (s. dazu und zur gebotenen Korrektur des automatischen Zuständigkeitsrückfalls unter III.).

2. Zusammenführung zum UMF in Deutschland

Anders ist die Situation, wenn eine Familienzusammenführung von Familienangehörigen und Verwandten zum in Deutschland lebenden UMF bezweckt wird. IdR geht es dann um die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats für eine Person, die selbst nicht UMF ist, weswegen andere Voraussetzungen gelten. Die Zusammenführung zum UMF ist regelmäßig dann einschlägig, wenn Familienangehörige erst nach Stellung des Asylantrags durch den UMF oder nach Abschluss des in Deutschland durchgeführten Asylverfahrens und der Zuerkennung internationalen Schutzes in einen anderen Mitgliedstaat einreisen und somit das Dublin-Verfahren für den UMF bereits abgeschlossen ist.

a) Voraussetzungen

Unbegleitete minderjährige Geschwister

Antragsteller/in im Rahmen von Art. 8 Abs. 1 S. 1 Dublin III-VO ist immer ein UMF. Im hier besprochenen Fall der Zusammenführung zum UMF in Deutschland muss also der/die Antragsteller/in, der/die nachziehen soll, auch UMF sein. Es kann sich entsprechend nur um die Zusammenführung minderjähriger Geschwister handeln. Art. 8 Dublin III-VO ist also ausschließlich anwendbar auf die Zusammenführung zum UMF in Deutschland, wenn sich etwa in Griechenland eine Schwester oder ein Bruder aufhält, die/der selbst unbegleitet und minderjährig ist. Dann ist die Zusammenführung zum rechtmäßig aufhältigen UMF in Deutschland nach Art. 8 Abs. 1 Dublin III-VO grundsätzlich möglich.

In der Praxis gibt es aktuell das Problem, dass Übernahmegesuche aus Griechenland in solchen Konstellationen durch das BAMF mit dem Argument abgelehnt werden, Minderjährige könnten nicht füreinander Sorge tragen. Dieses Argument ist jedoch rechtswidrig und abzulehnen, da das „Sorgetragen“ nur Voraussetzung der Zusammenführung von UMF zu Verwandten – also etwa zur volljährigen Tante – nach Absatz 2 ist.

Eltern

Eltern von UMF können grundsätzlich über Art. 9 oder 10 Dublin III-VO nach Deutschland überstellt werden.

Voraussetzung hierfür ist die Stellung eines Asylantrags (Art. 10 Dublin III-VO) durch den UMF bzw seine rechtliche Vertretung oder der positive Abschluss des Asylverfahrens (Art. 9 Dublin III-VO) zeitlich vor dem Asylantrag der Eltern in einem anderen Mitgliedstaat.

Nach Art. 9 Dublin III-VO muss der UMF in Deutschland international schutzberechtigt sein, also anerkannter Flüchtling oder subsidiär schutzberechtigt. Das Asylverfahren muss damit bereits abgeschlossen sein. Die Feststellung nationaler Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5, 7 AufenthG, andere Aufenthaltstitel nach dem AufenthG oder eine Duldung scheiden aus. Solche Fälle ließen sich nur noch durch Anwendung der Ermessensvorschrift des Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO lösen.

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAMt 2019, 122)

127 ▲ ▼

Nach Art. 10 Dublin III-VO muss sich der UMF in Deutschland noch im Asylverfahren befinden. Nach Ansicht des VG Berlin²³ endet dieses erst mit Rechtskraft des Bescheids, also nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder mit Abschluss des Gerichtsverfahrens. Das bedeutet, dass ein sich an einen negativen Bescheid anschließendes Gerichtsverfahren den zeitlichen Anwendungsbereich des Art. 10 Dublin III-VO verlängert.

Hier wird deutlich: Ist nicht der UMF Antragsteller, für den der zuständige Mitgliedstaat bestimmt wird (Art. 8 Dublin III-VO), sondern nur Bezugsperson erwachsener Antragsteller/innen und damit „Auslöser“ der Zuständigkeit Deutschlands für deren Asylverfahren, schließt der deutlich weniger umfangreiche Regelungsgehalt der Art. 9 und 10 Dublin III-VO etwa die Zusammenführung von Onkeln, Tanten, Geschwistern und Großeltern zum UMF aus. Auch muss der UMF in Deutschland Asylbewerber, subsidiär schutzberechtigt oder anerkannter Flüchtling sein, womit die Zusammenführung zu UMF mit sog. Duldung oder Abschiebungsverböten nach § 60 Abs. 5, 7 AufenthG ausgeschlossen und nur über die Ermessensklauseln möglich ist.

Ist die Ankunft der Eltern eines UMF in einem anderen Mitgliedstaat zu erwarten und ist die Zusammenführung nach Deutschland aufgrund der dortigen Lebensbedingungen der Zusammenführung in den anderen Mitgliedstaat vorzuziehen, sollte für den UMF daher ein Asylantrag in Deutschland vor Ankunft der Eltern im anderen Mitgliedstaat gestellt werden.

Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO: Ermessensklausel

Auch bei der Zusammenführung zum UMF in Deutschland kann die Klausel des Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO wieder in Ausnahmefällen genutzt werden. Von ihr sollte etwa Gebrauch gemacht werden, um die Zusammenführung der Kernfamilie zum UMF in Deutschland zu ermöglichen, wenn eigentlich der UMF zu dieser nachziehen müsste (s. II. 4.), im Aufenthaltsstaat der Kernfamilie (bspw Rumänien) aber systemische Mängel im Aufnahmesystem bestehen. Das sieht das BAMF sicherlich häufig anders und es wäre rechtlicher Rat einzuholen.

Auch möglich ist die Nutzung der Ermessensklausel „analog“ zu Art. 8 Dublin III-VO, indem der Nachzug von Geschwistern oder anderen Verwandten zum UMF nach Deutschland ermöglicht wird, um dessen weiteres „Unbegleitetsein“ zu verhindern. Ob das BAMF einem solchen Übernahmegesuch zustimmt, ist stark einzelfallabhängig. Hier kann es hilfreich sein, sehr proaktiv Kindeswohlgesichtspunkte beim zuständigen Dublin-Referat²⁴ einzubringen und die besonderen Umstände des Einzelfalls deutlich zu machen.

b) Verfahren

Eingeleitet wird das Verfahren der Familienzusammenführung der Eltern zum UMF in Deutschland grundsätzlich durch den Asylantrag der Eltern im anderen Mitgliedstaat. Somit müssen Nachweise idR zunächst bei den Behörden des anderen Mitgliedstaats eingereicht werden; der andere Staat muss dann das Aufnahmegesuch an Deutschland stellen. Ansonsten ist das Verfahren identisch zum oben Beschriebenen (II. 1. c).

3. Trennung nach gemeinsamer Asylantragstellung im selben Mitgliedstaat

Schließlich sind Konstellationen zu erwähnen, in denen Familien zunächst gemeinsam in einem Mitgliedstaat ankommen, ggf gemeinsam einen Asylantrag stellen und dann ein Familienmitglied weiterzieht. Dies wirft in der Praxis schwerwiegende Probleme auf, denn ein Nachholen der Zurückgebliebenen ist durch die Dublin III-VO nicht vorgesehen. Vielmehr müsste dann eine Rücküberstellung des sich nun in einem anderen Mitgliedstaat aufhaltigen Familienteils stattfinden. Dies kann aber im Einzelfall, gerade bei dort defizitären Aufnahmebedingungen, dem Kindeswohl widersprechen – de facto finden bspw nach Griechenland immer noch zahlenmäßig kaum Rücküberstellungen statt.²⁵

4. Nachweis der Familienbindungen

In jedem Fall müssen die Familienbindungen nachgewiesen werden. Die Hürde für den Nachweis von Familienbindungen ist im Dublin-Verfahren dabei geringer als im Verfahren zur Familienzusammenführung nach dem AufenthG über die Botschaften. Ziel des Verfahrens ist eine schnelle Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, weswegen das Beweiserfordernis nicht überdehnt werden darf (Art. 22 Abs. 4 Dublin III-VO). Eingereicht werden können gem. Art. 22 Abs. 3 Dublin III-VO Beweismittel, aber auch Indizien. Die möglichen Beweise und Indizien sind im Anh. II DVO aufgeführt.

In der Praxis machen die Betroffenen immer wieder die Erfahrung, dass vorgelegte Dokumente vom BAMF abgelehnt werden. Bei der Frage, wann die Ablehnung von Nachweisen rechtmäßig ist, ist zu unterscheiden zwischen Beweisen und Indizien (Art. 22 Abs. 3 Dublin III-VO). Für das BAMF bestehen unterschiedliche Anforderungen an die jeweilige Ablehnung. Indizien sind dabei zB nachprüfbare Erklärungen des/der Antragstellers/-stellerin, Erklärungen der beteiligten Familienangehörigen oder Berichte/Bestätigung der Angaben durch eine internationale Organisation, bspw durch den UNHCR (Anh. II, Verzeichnis B DVO). Beweise sind danach etwa der Registerauszug, Aufenthaltstitel des/der Familienangehörigen, Dokumente zum Nachweis des Verwandtschaftsverhältnisses, soweit verfügbar und erforderlichenfalls eine DNA-Analyse (Anh. II, Verzeichnis B DVO).

Ein vom ersuchenden Mitgliedstaat an den ersuchten Mitgliedstaat übersandter Beweis kann nicht schlicht verworfen werden, sondern muss stets durch die Erbringung eines sog. Gegenbeweises widerlegt werden. Zweifelt das BAMF etwa an der Authentizität eines eingereichten Familienregisters, muss es die Unrichtigkeit des eingereichten Dokuments nachweisen, nicht nur die Richtigkeit anzweifeln. Indizien für Familienbindungen, nachprüfbare Angaben der Antragsteller/innen oder Berichte des UNHCR hingegen können zwar grundsätzlich einfach verworfen, sie müssen aber zumindest in Betracht gezogen werden. Denn es wäre unzulässig, stets formale Beweise zu verlangen und Indizien niemals genügen zu lassen.

III. Fristen und Familieneinheit

Ein erhebliches Problem ist das enge Fristenregime im Dublin-Verfahren.

Insbesondere virulent wird hier immer wieder die Frage, ab wann die Dreimonatsfrist zu laufen beginnt, innerhalb derer das Übernahmegesuch nach Art. 21 Abs. 1 Dublin III-VO gestellt werden muss. Seit dem EuGH-Urteil in der Rechtssache *Mengesteab* ist bspw für den deutschen Rechtsraum klar, dass bereits das Asylgesuch als Asylantragstellung iSd Dublin III-VO anzusehen ist.²⁶ Ausreichend, aber auch Voraussetzung hierfür ist, dass die zuständige Asylbehörde über den in einem Protokoll festgehaltenen Wunsch des/der Antragstellers/-stellerin, – also zB der Eltern – Asyl zu beantragen, in Kenntnis gesetzt wird.²⁷ Insbesondere seit 2018 beruft sich auch das BAMF gegenüber anderen Mitgliedstaaten auf diesen frühen Fristbeginn.

Nach der hier bevorzugten Rechtsauffassung kann das Übernahmegesuch aufgrund des hohen Stellenwerts von Familieneinheit und Kindeswohl jedenfalls nicht lediglich wegen Ablauf der dreimonatigen Frist abgelehnt werden, vornehmlich wenn die Verfristung nicht von den Antragsteller/inne/n, sondern von staatlichen Stellen zu vertreten ist.²⁸ Diese Frage ist jedoch gerichtlich noch nicht abschließend geklärt.²⁹

Noch enger ist das Fristenregime der Wiedervorlage, wenn also das Übernahmegesuch abgelehnt wurde und der ersuchende Mitgliedstaat die Ablehnung für rechtswidrig hält oder neue Dokumente einreichen will (s. o.). Auch hier sollte die Nichteinhaltung von Fristen durch staatliche Stellen nicht zulasten von Familieneinheit und Kindeswohl zu Ablehnungen des ersuchten Mitgliedstaats führen; auch dies ist jedoch eine ungeklärte Rechtsfrage.

IV. Rechtsweg

Beim Rechtsweg und den Einflussmöglichkeiten der Verfahrensbeteiligten ist erneut zu differenzieren zwischen dem angestrebten oder drohenden „Wegzug“ des UMF und dem Zuzug von Familienangehörigen zum UMF.

1. Abgelehnter „Zuzug“ Familienangehöriger

Gerichtsverfahren in Familienzusammenführungskonstellationen nach der Dublin III-VO sind vergleichsweise neu, weswegen höchstrichterliche Rechtsprechung weitgehend fehlt. Die Ursache: Lange Zeit war die irreguläre Weiterreise innerhalb der EU-Staaten deutlich einfacher; zudem war gerade 2015/16 die Annahmquote Deutschlands bei Familienzusammenführungen sehr hoch und Probleme traten selten auf.

Viel Judikatur existiert im Problemfeld der (drohenden) Überschreitung der Überstellungsfrist des Art. 29 Abs. 1 Dublin III-VO.³⁰ Dieses Problem entstand nach einer rechtswidrigen Verwaltungsabsprache zwischen Deutschland und Griechenland im Mai 2017, in der die monatliche Überstellungszahl begrenzt wurde.³¹ Statt innerhalb der sechs Monate nach Annahme des Übernahmegesuchs wurde – auch UMF – teilweise erst nach über einem Jahr von Griechenland nach Deutschland überstellt.³² Die erstinstanzliche Rechtsprechung hierzu war uneinheitlich; viele Gerichte gingen aber von einem Recht auf fristgerechte Überstellung aus und – gerade auch wegen des deutschen Einflusses auf die Verzögerungen – vom Weiterbestehen des Rechts auf Überstellung nach Fristablauf.³³

Diese Fallkonstellation ist seit einer neuen – ebenfalls rechtswidrigen³⁴ – Verwaltungsvereinbarung, in der Deutschland die Überstellung aller „Altfälle“ bis Ende 2018 zugesagt hat, zumindest derzeit nicht mehr problematisch. Die Überstellungen gehen nun wieder deutlich schneller.

Kritisch ist allerdings, dass inzwischen die Zahl der Ablehnungen seitens des BAMF signifikant

steigt.³⁵ Mit einer restriktiven Verwaltungspraxis gehen rechtswidrige sowie rechtlich zumindest zweifelhafte Ablehnungen einher, etwa, wenn nur aufgrund von Verfristungen die Überstellung zur Familienzusammenführung versagt wird. Ein erster Beschluss des VG Münster³⁶ im Eilrechtsverfahren zeigt hier die Grenzen dieser restriktiven Verwaltungspraxis auf: In dem dort entschiedenen Fall hatte die griechische Asylbehörde mehrere Übernahmegesuche für einen UMF in Griechenland nach Art. 8 Abs. 1 Dublin III-VO gesandt, um diesen mit seinem Bruder in Deutschland zusammenzuführen. Die Drei-Monats-Frist wurde dabei deutlich überschritten, was aber nachweislich ein Fehler der griechischen Behörden war. Zudem berief sich das BAMF darauf, der Minderjährige sei nicht unbegleitet, da sein Cousin in Griechenland anwesend sei. Das Gericht verpflichtete das BAMF dennoch, die Übernahmegesuche anzunehmen. Die Verfristung sei nicht dem UMF anzulasten; Kindeswohl und Familieneinheit seien vorrangig und die in Griechenland übliche vorläufig eingerichtete Vormundschaft (caregiver oder temporary guardian) durch den/die gesetzliche/n Vormund/in (griechische Staatsanwaltschaft) erfülle nicht die Anforderungen an eine rechtliche Begleitung im griechischen Sorgerechtskontext, der UMF sei daher nach wie vor unbegleitet.

Dieser Beschluss zeigt: Es ist grundsätzlich möglich, Rechtsschutz auch gegen die Ablehnung von Übernahmegesuchen zu erlangen. Dies ist sicherlich übertragbar und relevant beim Nachzug von Familienangehörigen zum UMF in Deutschland. Allerdings ist auch hier abzusehen, dass die Gerichte unterschiedlich entscheiden werden. Es sollte stets juristischer Rat eingeholt werden.

Vogt/Méndez de Vigo: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland und Familienzusammenführung durch die Dublin III-VO (JAMt 2019, 122)

129  

Unproblematisch dürfte in diesen Fällen jedoch die Frist zur Einlegung von Rechtsmitteln sein; es mangelt schon an einer Rechtsbehelfsbelehrung, da die Ablehnung eines Übernahmegesuches nur zwischen den Mitgliedstaaten kommuniziert wird.

2. Angestrebter oder drohender „Wegzug“ des UMF

Angestrebter Wegzug

Wird das Übernahmegesuch für einen UMF in Deutschland hingegen vom anderen Mitgliedstaat abgelehnt, ist zunächst eine Wiedervorlage des Falls an den anderen Mitgliedstaat durch das BAMF möglich (Art. 5 Abs. 2 DVO). Daher ist während des ganzen Verfahrens das proaktive Einbringen von Kindeswohlbelangen, Nachweisen und Informationen – immer unter Beteiligung der Betroffenen und Wahrung des Sozialdatenschutzes – umso wichtiger: Denn das BAMF wird Vormünder/innen idR nicht innerhalb der Wiedervorlagefrist von drei Wochen über eine ergangene Ablehnung informieren.³⁷ Sollte die Ablehnung durch den anderen Mitgliedstaat nicht mehr auf der Ebene zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen anfechtbar sein, muss anwaltlicher Rat im anderen Mitgliedstaat eingeholt werden.

Weigert sich Deutschland, ein Übernahmegesuch zu stellen, ist ein/e Anwalt/Anwältin in Deutschland zu konsultieren.

Drohender Wegzug

Klar geregelt ist der Rechtsweg nur in einer Konstellation: Wenn der UMF in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden soll aufgrund dortiger Familienbindungen und dies nicht im Interesse des UMF ist. Anfechtbare Entscheidung ist dann die Überstellungsentscheidung in einen anderen Mitgliedstaat durch das BAMF – die sog. Abschiebungsanordnung –, gegen die innerhalb von einer Woche mit Klage und einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzugehen ist (§§ 34 a, 29 AsylG).

Örtlich zuständiges Gericht ist das Verwaltungsgericht am tatsächlichen Wohnort des UMF (§ 52 Nr. 2 S. 3 Halbs. 2 VwGO iVm § 52 Nr. 3 S. 2 VwGO). Antrag und Klage sind schriftlich einzureichen, können aber auch zu Protokoll der Geschäftsstelle des jeweiligen Verwaltungsgerichts gegeben werden (§ 80 VwGO). Die Verwaltungsgerichte unterstützen die Antragstellenden hierbei; idR sind sog. Rechtsantragstellen hierfür vorgesehen. Zwar besteht vor dem Verwaltungsgericht kein Anwaltszwang gem. § 67 Abs. 1 VwGO, aufgrund der Komplexität der Materie und der Relevanz für die betroffenen Personen wird auch hier dringend die Unterstützung durch fachkundigen Rechtsrat angeraten.

V. Schlussfolgerungen

Der Beitrag zeigt: Dem Grunde nach sind dem Kindeswohl und der Familieneinheit im Dublin-Verfahren ein großer Stellenwert eingeräumt. Daran können Vormünder/innen anknüpfen, um die Interessen der jungen Menschen im Verfahren angemessen zu vertreten. Sie sollten sich dabei weder von dem strengen Fristenregime noch dem stark formalisiert anmutenden Verfahren abschrecken lassen, sondern im Hinterkopf behalten, dass konkrete Kindeswohlbelange im Einzelfall schwerer wiegen können. Sie einzubringen und geltend zu machen, liegt in ihrer Hand. Dies kann grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens geschehen. Mögliche Gefährdungen, die von einer Familienzusammenführung ausgehen könnten, sind bei Kenntnis zwingend von dem/der Vormund/in einzubringen.

Konkret liegt es zum einen in der Verantwortung der rechtlichen Vertretung zu entscheiden, ob auf eine Familienzusammenführung hingewirkt werden sollte, weil dies dem Wohl des Kindes entspricht, und hierzu dann die erforderlichen Schritte einzuleiten, etwa je nach Konstellation die Stellung eines Asylantrags, wenn dies auch in der Sache Aussicht auf Erfolg hat. Zum anderen hat der/die Vormund/in bzw die rechtliche Vertretung die Möglichkeit und mitunter die Pflicht, relevante Informationen und Belange des Kindes unter Wahrung des Sozialdatenschutzes in das Verfahren einzubringen, auf Vollständigkeit der einzureichenden Nachweise zu achten und den Verfahrensstand, so gut es geht, abzufragen. Wird eine Familienzusammenführung an den/die Vormund/in herangetragen etwa durch das BAMF, so sollte unbedingt ermittelt werden, warum hierzu keine Kenntnis besteht und ob die Zusammenführung dem Wunsch des jungen Menschen entspricht. Auch die hier gewonnenen Informationen sollten durch den/die Vormund/in in das Verfahren eingebracht werden. Liegen konkrete Anhaltspunkte für eine von etwa den Eltern ausgehende Gefährdung vor, so ist dies dem BAMF unbedingt mitzuteilen.

Die rechtliche Vertretung endet nicht mit der Ablehnung der Familienzusammenführung: Der junge Mensch hat das Recht, dass alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Der/Die Vormund/in hat also idR die Pflicht, gegen negative Entscheidungen im Rechtsmittelweg vorzugehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Dublin III-VO keine einfache Materie ist. Handlungsspielräume zur Herstellung der Familieneinheit gestalten sich daher unterschiedlich. Über die Komplexität sollte insofern ein Bewusstsein bestehen, einfache Schlussfolgerungen vermieden und im Zweifel qualifizierter juristischer Rat eingeholt werden.³⁸

Wir möchten mit diesem Beitrag aber ausdrücklich dazu ermutigen, sich nicht aus der Materie zurückzuziehen: Vielmehr sollten Jugendämter und Vormünder/innen den Bedarf an Qualifizierung und an qualifizierter rechtlicher Vertretung selbstbewusst einfordern, um ihre Pflicht, auf die Herstellung der Familieneinheit hinzuwirken und etwa gegenüber dem BAMF und dem dortigen Dublin-Referat als Advokat im besten Sinne für das Kindeswohl aufzutreten, angemessen erfüllen zu können.

Genügend Fälle haben gezeigt, dass ein nachdrückliches Eintreten für die Familienzusammenführung gegenüber den Behörden durchaus auch in schwierigen Fällen zum Erfolg führen kann.