

Beiträge aus dem Asylmagazin 10–11/2017, S.369–387

Themenschwerpunkt Familienzusammenführung

- Heike Winzenried: Familiennachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen
- Steffi Riechmann: Familienzusammenführung im Dublin-System
- Vinzent Vogt und Robert Nestler: Rechtswidrige Begrenzung der Dublin-Familienzusammenführung

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., November 2017. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Familiennachzug zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Rechtliche Rahmenbedingungen und Erfahrungen aus der Beratungspraxis

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Zahlen und Herkunftsländer
- III. Recht auf Familiennachzug für unbegleitete Minderjährige
- IV. Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen nach dem AufenthaltG
 1. Elternnachzug
 2. Geschwisternachzug
- V. Familiennachzugsverfahren
- VI. Hürden beim Familiennachzug: Erfahrungen aus der Beratungspraxis
 1. Vormundschaftsverfahren
 2. Asylverfahren
 3. Familiennachzugsverfahren
- VII. Fazit und Handlungsempfehlungen

I. Einleitung

Angesichts der gestiegenen Zahl von unbegleiteten Minderjährigen, die in den vergangenen beiden Jahren in Deutschland aufgenommen wurden, sind haupt- und ehrenamtliche Vormünder, Mitarbeitende der Jugendämter sowie von Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen und Beratungsstellen vermehrt mit Fragen zum Familiennachzug zu minderjährigen Geflüchteten konfrontiert.¹ Insbesondere Kinder und Jugendliche aus Syrien und Irak sind wegen einer drohenden Rekrutierung oder Verfolgung als Angehörige religiöser Minderheiten ohne sorgeberechtigte Angehörige geflüchtet. Die meisten von ihnen haben Eltern oder einen Elternteil und minderjährige bzw. volljährige Geschwister, die sich noch im Herkunftsland oder einem Drittstaat aufhalten. In der Verfahrensberatung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen stellt der Familiennachzug neben der Aufenthaltssicherung den häufigsten Beratungsanlass dar. Die gesetzliche Vertretung und die Betreuungspersonen sind ebenso wie die Minderjährigen selbst mit den Besonderheiten des Fa-

miliennachzugs für diesen Personenkreis meist nicht vertraut. Bisher gibt es nur wenige Veröffentlichungen, die sich speziell mit dem Familiennachzug bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen befassen.² Wie Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen, lässt sich das Recht auf Familien- bzw. Elternnachzug aufgrund rechtlicher Rahmenbedingungen und langer Warte- und Bearbeitungszeiten nur für wenige Kinder und Jugendliche, die ohne ihre Eltern geflüchtet sind, umsetzen. Dies führt zu psychischen Belastungen bei den betroffenen Kindern und Jugendlichen, die größtenteils bereits durch Flucht- und Trennungserfahrungen traumatisiert sind, und wirkt sich negativ auf ihren Entwicklungs- und Integrationsprozess im Aufnahmeland aus. Der meist enge zeitliche Rahmen bis zur Volljährigkeit setzt alle Beteiligten, die sich für den minderjährigen Flüchtling³ einsetzen, unter enormen Druck. Der vorliegende Beitrag stellt die rechtlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug zum unbegleiteten minderjährigen Schutzberechtigten und den Ablauf des Verfahrens dar, erläutert die bestehenden Hürden anhand von Fallbeispielen und versucht, Handlungsempfehlungen zu geben, die zum Gelingen des Familiennachzugs beitragen können.

II. Zahlen und Herkunftsländer

Nach Angaben von UNICEF hat sich die weltweite Zahl unbegleiteter Minderjähriger, die sich auf der Flucht befinden, seit 2010 verfünffacht. Über 300.000 unbegleitete oder von ihren Eltern getrennte Kinder und Jugendliche wurden 2015 und 2016 in 80 Ländern registriert. 170.000 Asylanträge wurden in den beiden vergangenen Jahren von unbegleiteten Minderjährigen in europäischen Ländern gestellt.⁴ Auch in Deutschland ist die Zahl der unbegleitet eingereisten Minderjährigen seit 2014 deutlich angestiegen. Während 2014 lediglich 11.642 Kinder und Jugendliche aufgrund einer unbegleiteten Einreise aus dem Ausland durch die Jugendämter in Obhut genom-

* Heike Winzenried ist Mitarbeiterin des Caritasverbandes für die Stadt Köln e. V. mit dem Schwerpunkt »Verfahrensberatung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge« und Lehrbeauftragte an der Hochschule Düsseldorf. Der Beitrag gibt ihre persönliche Meinung wieder. Sie dankt Johanna Mantel für ihre Anregungen und Mitwirkung.

¹ Praxisrelevanz und Wichtigkeit des Themas werden auch im Bericht der Bundesregierung über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland genannt, BT-Drucksache 18/11540, 15.3.2017, S. 55. Abrufbar bei dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt unter »Dokumente«.

² Hinweise zur Literatur zum Familiennachzug siehe familie.asyl.net.

³ Die Verwendung der männlichen Form ist als geschlechtsneutral zu verstehen.

⁴ Siehe hierzu Pressemitteilung vom 17.5.2017, abrufbar bei unicef.de unter »Informieren/Aktuelles/Presse«.

men wurden, waren es 2015 bereits 42.309 und 2016 gab es einen weiteren Anstieg auf 44.935.⁵ Die meisten Minderjährigen waren bei ihrer Einreise bereits 16 oder 17 Jahre alt.⁶

Ein Vergleich der Zahlen zur Inobhutnahme mit denen zu Asylantragsstellungen zeigt, dass nur für einen Teil der unbegleiteten Minderjährigen ein Asylverfahren eingeleitet wurde. So wurden 4.398 Asylanträge im Jahr 2014, im Jahr darauf 22.255 und 2016 dann 35.939 Asylerstanträge gestellt.⁷ Die Bearbeitungszeit der Asylerstverfahren von unbegleiteten Minderjährigen aus Syrien und dem Irak war im Durchschnitt etwa drei Monate länger als bei allen anderen Schutzsuchenden aus diesen beiden Herkunftsländern.⁸ Afghanistan, Syrien, Irak, Eritrea und Somalia waren in den beiden vergangenen Jahren die Hauptherkunftsländer von unbegleiteten Minderjährigen.⁹ Im Jahr 2016 wurde 2.960 unbegleiteten Minderjährigen aus Syrien und 811 aus Irak die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. 2.174 syrische unbegleitete Asylsuchende erhielten lediglich den subsidiären Schutz.¹⁰ Im Jahr 2016 sind für den Familiennachzug zu Minderjährigen 3.210 Visa, darunter 2.079 zum Nachzug zu syrischen und 783 zu irakischen Minderjährigen ausgestellt worden. Im ersten Halbjahr 2017 waren es 3.836 Visa, davon 2.283 an Familienangehörige von syrischen und 1.185 von irakischen Minderjährigen.¹¹

III. Recht auf Familiennachzug für unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete Minderjährige gehören nach der EU-Aufnahmerichtlinie zu den besonders schutzbedürftigen Personengruppen.¹² Nach Art. 24 Abs. 1 ist ein Vertreter für unbegleitete Minderjährige zu bestellen, der seine Aufgaben im Einklang mit dem Kindeswohl ausüben muss.

Zudem genießen sie den Schutz der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), die besagt, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist.¹³ Nach Art. 7 Abs. 1 KRK hat ein Kind das Recht »[...] seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden«. In Art. 10 Abs. 1 KRK heißt es, dass »von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet« werden sollen. Darüber hinaus ist die Familieneinheit durch die Menschen- und Grundrechte geschützt.¹⁴ Die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie (FamZ-RL) sieht einen Anspruch auf Elternnachzug zum unbegleiteten Minderjährigen vor, auch wenn die Familie den Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann.¹⁵

IV. Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen nach dem AufenthG

Für international Schutzberechtigte besteht nach § 29 Abs. 2 AufenthG ein Anspruch auf privilegierten Familiennachzug, d. h. es ist vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung und dem Nachweis ausreichenden Wohnraums für nachziehende *Ehegatten und minderjährige Kinder*¹⁶ abzusehen.¹⁷ Voraussetzung für den privilegierten Nachzug ist zum einen die Antragsstellung innerhalb von drei Monaten nach unanfechtbarer Zuerkennung des Schutzstatus für das in Deutschland befindliche Familienmitglied (Stammberechtigter). Zum anderen muss ausgeschlossen sein, dass die Familieneinheit in einem anderen Staat außerhalb der EU hergestellt werden kann, zu dem die Betroffenen eine besondere Bindung haben.¹⁸

⁵ Pressemitteilung Nr. 290 des Statistischen Bundesamtes vom 23.8.2017, abrufbar bei destatis.de unter »Presse & Service/Presse/Pressemitteilungen«.

⁶ Vgl. BT-Drucksache 18/11540, 15.03.2017, a. a. O. (Fn. 1), S. 5.

⁷ Vgl. Unbegleitete Minderjährige (UM) – Entwicklung des Zugangs, abrufbar bei bamf.de unter »Downloads«. Im Jahr 2016 wurden 10.045 Asylanträge für syrische und 2.960 für irakische unbegleitete Minderjährige gestellt, vgl. BAMF, Referat Statistik (Hrsg.): Statistische Daten zu unbegl. minderj. Kinder, abrufbar bei proasyl.de unter »Themen/Fakten, Zahlen und Argumente/Statistiken«.

⁸ Vgl. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2017, BT-Drucksache 18/12623 vom 1.6.2017, S. 14 ff.; abrufbar unter dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt.

⁹ Vgl. BAMF (Hrsg.): Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, 2017, S. 21. Abrufbar bei bamf.de unter »Infotek/Publikationen/Statistiken«.

¹⁰ Vgl. BAMF, Referat Statistik (Hrsg.): Statistische Daten zu unbegl. minderj. Kinder, a. a. O. (Fn. 7).

¹¹ Diese Zahlen wurden der Verfasserin des Artikels vom Auswärtigen Amt mitgeteilt.

¹² Art. 21 Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie), abrufbar auf asyl.net unter »Gesetzestexte/Sozialrecht«.

¹³ Art. 3 Abs. 1 KRK.

¹⁴ Art. 8 EMRK, Art. 24 Abs. 3 GR-Charta, Art. 7 GR-Charta, Art. 17 Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Art. 6 GG.

¹⁵ Art. 10 Abs. 3a FamZ-RL, abrufbar auf asyl.net unter »Gesetzestexte/Aufenthaltsrecht«; der Geschwisternachzug ist in der FamZ-RL nicht ausdrücklich vorgesehen; vgl. Deutscher Verein für öffentliche und privater Fürsorge e. V. (Hrsg.): Handreichung für die Zusammenarbeit der Akteure im Bereich der Familienzusammenführung, 2017, S. 25 f. und UNHCR, Familienzusammenführungen zu Personen mit internationalem Schutz, in: *Asylmagazin* 4/2017, S. 134 f.

¹⁶ Ein Anspruch besteht für die Kernfamilie, d. h. Ehegatten und minderjährige Kinder.

¹⁷ Für subsidiär Schutzberechtigte ist der Familiennachzug noch bis zum 16.3.2018 ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Vgl. familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Begriffsbestimmungen«; zur dennoch möglichen Aufnahme aus humanitären Gründen nach § 22 AufenthG, siehe »Besondere Erteilungsvoraussetzungen«. Zur Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte siehe auch Cremer, H. (2016): Das Recht auf Familie. Abrufbar auf institut-fuer-menschenrechte.de unter »Publikationen«.

¹⁸ Siehe § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 AufenthG; Einzelheiten hierzu siehe familie.asyl.net.

Beim Familiennachzug zum *unbegleiteten minderjährigen Schutzberechtigten* ist zwischen dem Elternnachzug, auf den ein Rechtsanspruch nach dem Aufenthaltsgesetz besteht, und dem Geschwisternachzug, der gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist, zu differenzieren. Eine 3-Monatsfrist für die Beantragung des Familiennachzugs gibt es im Unterschied zum Nachzug zu erwachsenen Schutzberechtigten weder für den Eltern- noch für den Geschwisternachzug.

1. Elternnachzug

Der Elternnachzug zu unbegleiteten Minderjährigen ist in § 36 Abs. 1 AufenthG geregelt. Danach ist den Eltern von Minderjährigen mit bestimmten Aufenthaltstiteln¹⁹ abweichend von § 5 Abs. 1 Nummer 1 (Sicherung des Lebensunterhalts) und § 29 Abs. 1 Nummer 2 (ausreichender Wohnraum) eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sich kein sorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält. Die Minderjährigkeit muss zum Zeitpunkt der Einreise der Eltern vorliegen, da der Nachzugsanspruch mit Eintritt der Volljährigkeit des Stammberechtigten erlischt.²⁰ Eine gemeinsame Einreise beider Elternteile ist möglich. Dies gilt sowohl für die leiblichen als auch für Adoptiveltern.²¹ Falls die Volljährigkeit kurz, d. h. innerhalb weniger Wochen, bevorsteht, kann der Anspruch auf Visumserteilung im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO geltend gemacht werden.²² Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist an das Verwaltungsgericht Berlin zu richten, welches allein für alle Visumsangelegenheiten zuständig ist. Dabei ist es ratsam, mit anwaltlicher Unterstützung vorzugehen.²³

2. Geschwisternachzug

Ein privilegierter Nachzug von Geschwistern gemeinsam mit den Eltern bzw. einem Elternteil unmittelbar zum unbegleiteten Minderjährigen ist weder in der EU-FamZ-RL

noch im Aufenthaltsgesetz ausdrücklich vorgesehen.²⁴ Der Geschwisternachzug kann daher entweder nach § 36 Abs. 2 AufenthG erfolgen, der den Nachzug sonstiger Familienmitglieder im Härtefall regelt, oder aber über den Elternnachzug gemäß § 36 Abs. 1 AufenthG und den dann möglichen Kindernachzug zu den Eltern gemäß § 32 AufenthG.²⁵ In beiden Fällen werden grundsätzlich die Lebensunterhaltssicherung und der Nachweis von Wohnraum für die Geschwister gefordert.²⁶ Im Rahmen der Härtefallregelung des § 36 Abs. 2 AufenthG wurde in der Vergangenheit die Trennung von nachziehenden Eltern und minderjährigen Kindern in der Regel als außergewöhnliche Härte beurteilt, und damit ein gemeinsamer Nachzug ermöglicht. Allerdings haben aktuelle Gerichtsentscheidungen und ein Runderlass des Auswärtigen Amtes vom 20. März 2017 zur Änderung bei der Praxis der Visaerteilung hinsichtlich des Geschwisternachzugs beigetragen.²⁷ Laut diesem Erlass könne von einer außergewöhnlichen Härte nur ausgegangen werden, wenn diese sich aus der Trennung der Geschwister ergebe, wobei die Trennung von nachziehenden Eltern und den im Herkunftsland verbleibenden minderjährigen Kindern nicht als solche zu beurteilen sei.²⁸ Selbst bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte solle nicht vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung und des Wohnraumnachweises abgesehen werden. Lediglich in »atypischen Fällen« solle das Absehen vom Erfordernis der Sicherung des Lebensunterhalts möglich sein. Ein Absehen vom Nachweis ausreichenden Wohnraums ist unter keinen Umständen vorgesehen.²⁹ Auch beim Kindernachzug nach § 32 AufenthG ist laut Runderlass die Lebensunterhaltssicherung und ein Wohnraumnachweis erforderlich und auch bei atypischen Fällen ein Nachweis von Wohnraum zu fordern.³⁰ Steht der Eintritt der Volljährigkeit des unbegleiteten Minderjährigen innerhalb von drei Monaten

¹⁹ Für Resettlement-Flüchtlinge nach § 23 Abs. 4, für international Schutzberechtigte nach § 25 Abs. 1 oder 2 (wobei der Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aktuell ausgesetzt ist, s. o. Fn. 17) und bei Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 und § 26 Abs. 4 AufenthG.

²⁰ Vgl. familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Besondere Erteilungsvoraussetzungen: Elternnachzug«.

²¹ Vgl. familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Besondere Erteilungsvoraussetzungen«.

²² BVerwG, Urteil vom 18.4.2013 – 10 C 9.12 –, asyl.net: M20813, Asylmagazin 6/2013.

²³ VG Berlin, Beschluss vom 13.2.2017 – VG 28 L 37.17 V –; Beschluss vom 6.6.2017 – VG 1 L 316.17 V –; Beschluss vom 19.6.2017 – VG 4 L 249.17 V –, abrufbar bei familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Besondere Erteilungsvoraussetzungen/Nachzug der Eltern zu unbegleiteten Minderjährigen«.

²⁴ UNHCR, Familienzusammenführungen zu Personen mit internationalem Schutz, S. 134 f. in: Asylmagazin 4/2017, asyl.net; Save the Children Deutschland, Gutachten zum Geschwisternachzug, im Erscheinen.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Da der privilegierte Geschwisternachzug gesetzlich nicht vorgesehen ist, wird teilweise die analoge Anwendung der Regelung zum Elternnachzug nach § 36 Abs. 1 AufenthG gefordert, siehe Hendrik Cremer, Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige, ZAR 8/2017, S. 312–318.

²⁷ Siehe Runderlass des Auswärtigen Amtes vom 20.3.2017, abrufbar bei fluechtlingsrat-thr.de unter »Themen/Junge Flüchtlinge/Familiennachzug/Familiennachzug zu umF«.

²⁸ Vgl. familie.asyl.net/ausserhalb-europas und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21.12.2016 und 22.12.2016, asyl.net: M24564.

²⁹ Siehe hierzu familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Besondere Erteilungsvoraussetzungen/Sonderfall Geschwisternachzug«. Bei der Beurteilung, ob ein »atypischer Fall« vorliegt, sollen die Auslandsvertretungen laut dem Runderlass die Lebensumstände des Kindes (Unterbringung, Betreuungssituation) würdigen, die nach einer Ausreise der Eltern eintreten würden.

³⁰ Siehe Runderlass des Auswärtigen Amtes vom 20.3.2017, a. a. O. (Fn. 27).

bevor, soll laut Auswärtigem Amt kein Visum für den Geschwisternachzug erteilt werden.

Die geänderte Entscheidungspraxis wird inzwischen vielfach kritisiert und die Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs auf Nachzug der minderjährigen Geschwister wird gefordert.³¹ Solange eine solche Regelung fehlt, ist im Einzelfall auf eine kindeswohlgerichte Entscheidung hinzuwirken.

V. Familiennachzugsverfahren

Zur Durchführung des Familiennachzugsverfahrens steht bei unbegleiteten Minderjährigen in den meisten Fällen nur ein sehr begrenzter Zeitrahmen bis zur Volljährigkeit zur Verfügung. Es gibt jedoch die Möglichkeit, eine bevorzugte Bearbeitung des Verfahrens in Form eines Sonder- bzw. Vorzugstermins bei der zuständigen Auslandsvertretung zu beantragen. Droht sich der Familiennachzug bis zur Volljährigkeit nicht umsetzen zu lassen, da die Bearbeitungszeiten zu lang sind, kann, wie bereits erwähnt, der Anspruch im Wege einer einstweiligen Anordnung gerichtlich durchgesetzt werden.

Zunächst ist es erforderlich, dass die Eltern die Vergabe eines Termins zur Beantragung des Familiennachzugs bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung buchen.³² Welche Auslandsvertretung zuständig ist und in welcher Form der Termin gebucht werden kann, lässt sich den Webseiten der deutschen Auslandsvertretungen³³ und dem Informationsportal familie.asyl.net entnehmen.³⁴ Um einen Sondertermin zu erhalten, ist es notwendig, diesen direkt bei der zuständigen Auslandsvertretung³⁵ oder über den Bürgerservice des Auswärtigen Amtes³⁶, welcher die Anfrage an die jeweilige Auslandsvertretung weiterleitet, zu beantragen. Hierfür muss in der Regel bereits eine Terminbuchung erfolgt und eine Terminnum-

mer vergeben worden sein.³⁷ Der Sondertermin kann auch durch den gesetzlichen Vertreter des unbegleiteten Minderjährigen oder eine andere Person, die von den Eltern oder dem Vormund bevollmächtigt wurde, angefragt werden. Die Auslandsvertretungen vergeben in der Regel ca. 3–12 Monate vor Eintritt der Volljährigkeit und bei unbegleiteten Minderjährigen unter 14 Jahren Sondertermine. Die Entscheidung über die Visavergabe kann erst nach Beteiligung der Ausländerbehörde am Verfahren erfolgen, es sei denn, es liegt eine Vorabzustimmung der Ausländerbehörde vor. Das Visum für Eltern und evtl. Geschwister wird nur bis zur Volljährigkeit des unbegleiteten Minderjährigen ausgestellt. Insbesondere, wenn lediglich die Eltern, nicht jedoch die minderjährigen Geschwister ein Visum für die Einreise erhalten haben, stellt sich die Frage, wie der Geschwisternachzug später noch umgesetzt werden kann. Nach Einreise der Eltern ist zu überlegen, ob ein Antrag auf Familienasyl gestellt werden soll. Ist dieser Antrag erfolgreich, sind die Voraussetzungen für den privilegierten Familiennachzug der restlichen Familienmitglieder, d. h. Ehepartner und/oder minderjährige Kinder, erfüllt.³⁸

Fallbeispiel

Der Jugendliche S. ist 16 Jahre alt, als er im November 2015 ohne Familienangehörige nach Deutschland flüchtet. Seine Eltern und fünf Geschwister, darunter vier Minderjährige, leben seit ihrer Flucht vor dem sogenannten Islamischen Staat im Jahr 2013 in einem Flüchtlingscamp im Nordirak. Der Asylantrag für S. wird im Februar 2016 gestellt, die Anhörung findet erst ein Jahr später im Februar 2017 statt. Ende März wird dem Jugendlichen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Obwohl die Botschaft einen Sondertermin zur Beantragung des Familiennachzugs vergibt, gelingt es nur mit anwaltlicher Unterstützung und einem Antrag auf einstweilige Anordnung, dass das Visum zur Einreise noch rechtzeitig, d. h. zwei Tage vor Eintritt der Volljährigkeit von S., für die Mutter ausgestellt wird. Der Vater verbleibt mit den Geschwistern im Nordirak. Nach ihrer Einreise stellt die Mutter einen Asylantrag und wird im Juli 2017 als Flüchtling anerkannt, sodass ein Termin für die Familienzusammenführung ihres Ehemannes und ihrer minderjährigen Kinder be-

>>>

³¹ UNHCR, Familienzusammenführungen, a. a. O. (Fn. 24); Save the Children Deutschland, Gutachten zum Geschwisternachzug, im Erscheinen.

³² Das Erfordernis der persönlichen Vorsprache wird teilweise kritisch gesehen, bleibt aber in der Praxis meist unumgänglich; vgl. VG Berlin, Beschluss vom 28.6.2016 - 4 K 135.16 V(PKH) – asyl.net: M24137, Asylmagazin 4/2017 und Tobias Behnke, »Familiennachzug zum anerkannten syrischen Schutzberechtigten – eine Betrachtung der Verwaltungspraxis des Auswärtigen Amtes«, InfAuslR 1/2017, S. 5–8.

³³ Siehe Informationen der Auslandsvertretungen für syrische und irakische Antragsteller: tuerkei.diplo.de unter »Service/Visaangelegenheiten«, beirut.diplo.de unter »Visa« sowie irak.diplo.de/Vertretung/irak/de unter »Generalkonsulat Erbil/Visabestimmungen«.

³⁴ Siehe familie.asyl.net/checklisten-merkblaetter.

³⁵ Siehe zu Informationen zur Beantragung von Sonderterminen tuerkei.diplo.de unter »Service/Visaangelegenheiten/Visa für syrische Staatsangehörige/Webportal zum Familiennachzug/iDATA/Vorzugstermine« und familie.asyl.net/ausserhalb-europas unter »Besondere Erteilungsvoraussetzungen«.

³⁶ Siehe Bürgerservice Auswärtiges Amt, www.auswaertiges-amt.de, Tel.: 030-18172000, E-Mail: buergerservice@diplo.de.

³⁷ Zu Voraussetzungen und Unterlagen für die Beantragung von Sonderterminen siehe Fn. 35.

³⁸ Siehe hierzu auch Mantel, J. (2016): Hinweise für die Beratung zum Elternnachzug nach § 36 I, 2016 AufenthG, abrufbar bei familie.asyl.net/checklisten-merkblaetter/.

>>>

antrag werden kann. Das jüngste Kind ist jetzt vier Jahre alt und leidet sehr unter der inzwischen 4-monatigen Trennung von seiner Mutter. Vermutlich wird es noch viele Monate dauern, bevor ein Visum für den Familiennachzug erteilt wird. Das volljährige Kind wird voraussichtlich vom Familiennachzug ausgeschlossen bleiben.

VI. Hürden beim Familiennachzug: Erfahrungen aus der Beratungspraxis

Lang andauernde Verfahren sind neben der unterschiedlichen Behandlung von Eltern und Geschwistern die wesentlichen Hindernisse beim Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen. Da die Mehrzahl der unbegleiteten Minderjährigen im Alter von über 16 Jahren einreist, hat ein Großteil bei Anerkennung als Flüchtling aufgrund des Alters keinen Anspruch mehr auf den Familiennachzug oder sie werden während des laufenden Familiennachzugsverfahrens volljährig.

1. Vormundschaftsverfahren

Bei der Einrichtung der Vormundschaft kommt es häufig zu Verzögerungen oder es wird evtl. gar keine Vormundschaft durch das Familiengericht eingerichtet, weil z.B. telefonischer Kontakt zwischen Eltern und unbegleiteten Minderjährigen besteht.³⁹ Der Vormund ist der rechtliche Vertreter des unbegleiteten Minderjährigen und vertritt ihn auch im Asylverfahren. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht am 29. Juli 2017 sind die Jugendämter zwar bereits im Rahmen der Inobhutnahme von unbegleiteten Minderjährigen u. U. zu einer Asylantragsstellung nach § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII verpflichtet, die weitere Vertretung im Verfahren ist aber erst nach Einrichtung der Vormundschaft möglich.⁴⁰ Es kann auch sein, dass der Vormund keinen Asylantrag stellt, obwohl die Anerkennungschancen aufgrund des Herkunftslandes und der Fluchtgründe als hoch einzuschätzen sind.

Daraus wird ersichtlich, dass die Vertretung im Asylverfahren besondere Kenntnisse und Erfahrungen erfordert. Die Hinzuziehung eines auf das Asyl- und Aufenthaltsrecht spezialisierten Anwalts für das Asylverfahren

des Minderjährigen und ggf. das Familiennachzugsverfahren ist daher sehr ratsam. Dies ist jedoch vor allem aus finanziellen Gründen in den meisten Fällen nicht möglich. Dennoch erfolgt die Bestellung von Ergänzungspflegern oder Mitvormündern für die asyl- und aufenthaltsrechtliche Vertretung von Minderjährigen durch Gerichte kaum noch.⁴¹

Fallbeispiel

Der 17-jährige N. aus Syrien reist im März 2017 als unbegleiteter Minderjähriger nach Deutschland ein. Der eingesetzte Vormund stellt aber keinen Asylantrag, obwohl der Jugendliche zu einer christlichen Minderheit gehört und bekannt ist, dass die Eltern noch in Syrien leben und nachziehen möchten. Auf Antrag des erwachsenen Bruders, der bereits zuvor eingereist und als Flüchtling anerkannt ist, wird die Vormundschaft auf ihn übertragen. Erst im August 2017 kann der Bruder dann einen Asylantrag für den 17-jährigen N. stellen, der sich derzeit in Bearbeitung befindet. Bis zu seiner Volljährigkeit verbleiben jetzt noch ungefähr drei Monate. Angesichts der kurzen Zeitspanne wird ein Elternnachzug vermutlich nicht mehr möglich sein.

2. Asylverfahren

Eine unverzügliche Einrichtung der Vormundschaft sowie Asylantragsstellung tragen in der Regel zu einer schnelleren Entscheidung im Asylverfahren für den unbegleiteten Minderjährigen bei. Anfragen beim BAMF durch den Vormund des Minderjährigen oder eine andere bevollmächtigte Person können das Verfahren erfahrungsgemäß zusätzlich beschleunigen. Wenn trotz allem eine Bearbeitung des Antrags nicht erfolgt und die Volljährigkeit in absehbarer Zeit einzutreten droht, sollte eine Untätigkeitsklage erwogen werden.

3. Familiennachzugsverfahren

Lange Warte- und Bearbeitungszeiten und die damit verbundene Trennungssituation zwischen Eltern und Kindern stellen insbesondere für unbegleitete Minderjährige, die noch sehr jung sind, eine sehr große Belastung dar.

³⁹ Zur Vormundschaft für unbegleitete Minderjährige siehe auch b-umf.de unter »Themen/Vormundschaft«.

⁴⁰ Vgl. BumF (Hrsg.): Hinweise zur Umsetzung von § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII – Verpflichtung der Jugendämter zur Asylantragsstellung, 2017; abrufbar bei b-umf.de.

⁴¹ Zu Literatur und Rechtsprechung zur Mitvormundschaft/Ergänzungspflegschaft siehe auch b-umf.de (Fn. 39) und Beschluss des BGH vom 13.9.2017 – XII ZB 497/16 –, asyl.net: M25543, mit dem die Bestellung eines Rechtsanwalts als Mitvormunds abgelehnt wurde.

Fallbeispiel

Im September 2015 reist das damals zweijährige Kind mit seiner Mutter nach Deutschland ein. Der Asylantrag kann erst im Dezember 2015 gestellt werden. Die Mutter verstirbt im Juni 2016. Nachdem die Vormundschaft auf einen Verwandten der Familie übertragen wird, kann auch das Asylverfahren des nun unbegleiteten Minderjährigen weiter betrieben werden. Anfang 2017 wird dem irakischen Kind mit yezidischer Religionszugehörigkeit die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Der Vater und zwei minderjährige Geschwister stellen Anfang Juni 2017 einen Antrag auf Familiennachzug bei der deutschen Botschaft in Ankara. Seit mehreren Monaten befindet sich die Anfrage der Botschaft nun bei der Ausländerbehörde in Bearbeitung. Die Botschaft hatte einen Sondertermin gewährt. Eine bevorzugte Bearbeitung durch die Ausländerbehörde wurde bisher abgelehnt. Das Kind und sein Vater sind in der Zwischenzeit seit über zwei Jahren voneinander getrennt.

Die geänderte Praxis der Visaerteilung hinsichtlich des Geschwisternachzugs nimmt grundsätzlich die Trennung von Eltern und ihren Kindern in Kauf. Eine Folge davon ist, dass viele Eltern angesichts dessen, dass sie ihre minderjährigen Kinder im Herkunftsland zurücklassen müssten, auf ihren eigenen Anspruch auf Nachzug verzichten.

Fallbeispiel

Der zum Zeitpunkt seiner Flucht im Jahr 2015 16-jährige M. aus Syrien wird im Juli 2016 als Flüchtling anerkannt. Seine Eltern und drei minderjährige Geschwister befinden sich noch in Damaskus. Im August 2016 wird ein Termin bei der Botschaft in Beirut beantragt, der dann im November 2016 wahrgenommen werden kann. Mitte März 2017 erfolgt die Zustimmung der Ausländerbehörde für die Eltern, nicht aber für die minderjährigen Geschwister im Alter von 2, 9 und 11 Jahren. Alle Versuche eine Zustimmung der Ausländerbehörde für die minderjährigen Geschwister zu erhalten, schlagen fehl. Die Eltern sind nun vor die Wahl gestellt, ihre kleinen Kinder in Syrien zurückzulassen oder sich als Ehepaar auf unabsehbare Zeit voneinander zu trennen. Beides ist für die Eltern nicht vorstellbar und sie entscheiden sich dagegen, ohne die jüngeren Kinder zu M. nach Deutschland zu ziehen.

VII. Fazit und Handlungsempfehlungen

Der Beratungs- und Informationsbedarf hinsichtlich des Familiennachzugs zu unbegleiteten Minderjährigen hat in der letzten Zeit stark zugenommen. Dies machen auch die gestiegenen Zahlen zur Inobhutnahme und zu den anhängigen Asylverfahren von unbegleiteten Minderjährigen deutlich. Die Dauer der Asylverfahren bei dieser Flüchtlingsgruppe übersteigt die Verfahrensdauer bei erwachsenen Asylsuchenden und ihren Familien um mehrere Monate. Aufgrund von langen Warte- und Bearbeitungszeiten im Vormundschafts-, Asyl- und Familiennachzugsverfahren tritt häufig die Volljährigkeit des Jugendlichen ein, bevor eine Einreise der Familienangehörigen möglich ist.

Vor diesem Hintergrund sollte verstärkt die Verpflichtung Deutschlands nach der Kinderrechtskonvention zu einer wohlwollenden, humanen und beschleunigten Bearbeitung der gestellten Anträge auf Familiennachzug im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige eingefordert werden. Darüber hinaus ist eine Änderung im Aufenthaltsgesetz, die eine Regelung zum privilegierten Geschwisternachzug vorsieht, zu fordern.⁴²

Durch die Umsetzung der folgenden Punkte könnten die Chancen auf Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen erhöht werden:

- Rechtzeitige Asylantragstellung für den unbegleiteten Minderjährigen bei Vorliegen von Asylgründen;
- bevorzugte Bearbeitung des Asylverfahrens bei in Kürze eintretender Volljährigkeit von minderjährigen Asylsuchenden, bei denen ein Familiennachzug beantragt werden soll;
- bevorzugte Bearbeitung der Anträge auf Familiennachzug durch die Ausländerbehörde im Rahmen des Beteiligungsverfahrens, insbesondere wenn die Botschaft zuvor einen Sondertermin im Familiennachzugsverfahren vergeben hat;
- regelmäßige Vorabzustimmung beim Familiennachzug zu unbegleiteten Minderjährigen durch die beteiligte Ausländerbehörde;
- Unterstützung und Vertretung des unbegleiteten Minderjährigen in allen Angelegenheiten des Familiennachzugs durch seinen gesetzlichen Vertreter;
- keine Trennung von Eltern und (minderjährigen) Geschwistern durch den Familiennachzug im Rahmen einer humanitären Beurteilung durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen;
- Bestellung von Ergänzungspflegern oder Mitvormündern für die asyl- und aufenthaltsrechtliche Vertretung des Minderjährigen.⁴³

⁴² So auch UNHCR, Familienzusammenführung, a. a. O. (Fn. 24).

⁴³ Zu Literatur und Rechtsprechung zur Mitvormundschaft/Ergänzungspflegschaft siehe auch b-umf.de (Fn. 39) und Beschluss des BGH vom 13.9.2017, a. a. O. (Fn. 41).

Familienzusammenführung im Dublin-System

Überblick über bestehende Möglichkeiten und Probleme

Inhalt

- I. Einführung
- II. Begriffsbestimmungen
- III. Regelungen im Einzelnen
 - 1. Unbegleitete Minderjährige
 - 2. Mitglieder der Kernfamilie
 - 3. Abhängige Personen
 - 4. Ermessensklausel
- IV. Probleme bei der Familienzusammenführung
 - 1. Erschwerter Zugang zum Asylsystem
 - 2. Mangelnde Information der Betroffenen
 - 3. Schwieriger Nachweis der Voraussetzungen
- V. Verfahren
- VI. Durchsetzbarkeit der Familienzusammenführung
- VII. Fazit

I. Einführung

Die Dublin-Verordnung regelt bekanntlich die Kriterien und das Verfahren zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, welcher in einem Mitgliedstaat der Verordnung¹ gestellt wird. Mit dieser Zielrichtung dient die Verordnung nicht originär als Instrument der Familienzusammenführung. Allerdings wurden spätestens mit der Verabschiedung der Dublin-III-VO² im Jahr 2013 Regelungen geschaffen, die es aufgrund ihres Gehalts und ihrer Systematik ermöglichen, dass Familienmitglieder im Rahmen des Dublin-Systems auch über Ländergrenzen³ hinaus zusammengeführt werden.⁴ Dabei genießen die Familieneinheit und das Kindeswohl einen hohen Stellenwert.

* Die Verfasserin ist Mitarbeiterin des Informationsverbands Asyl und Migration e. V. und Autorin des von UNHCR geförderten Informationsportals familie.asyl.net. Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich die der Verfasserin. Soweit für die bessere Lesbarkeit nur die männliche Form von personenbezogenen Hauptwörtern gewählt wurde, bezieht dies ausdrücklich andere Formen mit ein.

¹ Mitgliedstaaten der Verordnung sind alle EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Liechtenstein, die Schweiz und Island.

² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013, abrufbar auf asyl.net unter »Gesetzestexte/Asylrecht«.

³ In diesem Beitrag geht es um Angehörige einer Familie, die sich in unterschiedlichen Mitgliedstaaten aufhalten. Daneben regelt Art. 11 Dublin-III-VO, dass Familienangehörige, die sich im selben Mitgliedstaat aufhalten, nicht getrennt werden sollen. Auf diese Frage der innerstaatlichen Zusammenführung wird in diesem Beitrag nicht eingegangen.

⁴ Ausführliche und laufend aktualisierte Informationen zur Familienzusammenführung nach der Dublin-VO und auch zum Familien-

So werden bereits in den Erwägungsgründen das Wohl des Kindes und die Achtung des Familienlebens, wie sie als fundamentale Rechte in der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GR-Charta) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgeschrieben sind, als vorrangige Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates hervorgehoben.⁵ Im Kapitel III⁶ wird diese Zielrichtung dadurch umgesetzt, dass die Zuständigkeitskriterien zum Schutz des Kindeswohls und der Familieneinheit allen anderen materiellen Kriterien vorangestellt werden und vorrangig anzuwenden sind.⁷

II. Begriffsbestimmungen

Um anhand der Zuständigkeitskriterien bestimmen zu können, ob Familienmitglieder im Rahmen der Verordnung zusammengeführt werden können, muss zunächst zwischen verschiedenen Verwandtschaftsgraden im Verhältnis zum *Antragsteller*⁸ unterschieden werden:

So ist der Begriff des *Familienangehörigen*⁹ im engeren Sinne zu verstehen und umfasst nach der Verordnung nur die Mitglieder der sogenannten Kernfamilie, sofern diese bereits im Herkunftsland bestanden hat.¹⁰ Dies sind im Einzelnen:

nachzug von außerhalb Europas finden sich auf dem Informationsportal familie.asyl.net.

⁵ Vgl. Erwägungsgrund (13) bis (16) der Dublin-III-VO; vgl. Art. 3 KRK, Art. 7 und 24 GR-Charta und Art. 8 EMRK.

⁶ Umfasst werden damit insbesondere Art. 8 bis 15 Dublin-III-VO, die die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten anhand von bestimmten Kriterien festlegen.

⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 1 Dublin-III-VO, so auch Filzwieser/Sprung, Dublin-III-Verordnung: Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Kommentar – Stand: 1.2.2014, S. 114.

⁸ Zur Definition des Antragstellers vgl. Art. 2 Bst. c der Dublin-III-VO; zum besseren Verständnis wird dieser in den folgenden Ausführungen als asylsuchende bzw. nachzugswillige Person bezeichnet.

⁹ Zur Definition des Familienangehörigen vgl. Art. 2 Bst. g Dublin-III-VO; dabei handelt es sich um die bereits im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhaltige Person, zu der die Zusammenführung ggf. erfolgen kann.

¹⁰ Eine Ausnahme gilt bei der Zusammenführung zu Schutzberechtigten nach Art. 9 Dublin-III-VO.

- Ehegatten oder in dauerhafter partnerschaftlicher Beziehung stehende Personen, wobei letztere nur dann zum berechtigten Personenkreis gehören, wenn sie im jeweiligen Dublin-Mitgliedstaat aufenthaltsrechtlich vergleichbar wie Ehegatten behandelt werden (z. B. in Deutschland nur eingetragene Lebenspartnerschaften),
- minderjährige, unverheiratete Kinder
- sowie Eltern eines minderjährigen unverheirateten Kindes oder andere Erwachsene, die nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des Dublin-Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, für das Kind verantwortlich sind (in Deutschland: Vormünder).

Als *Verwandte*¹¹ bezeichnet die Verordnung dagegen abschließlich:

- den volljährigen Onkel,
- die volljährige Tante
- oder einen Großelternanteil.

Schließlich werden bei der Zusammenführung aus humanitären Gründen in Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO noch *Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung* genannt. Dieser Begriff ist nicht näher in den Bestimmungen der Verordnung definiert. Die sehr offene Formulierung lässt aber darauf schließen, dass hier ein weiter Kreis von Familienangehörigen gemeint ist.

III. Regelungen im Einzelnen

1. Unbegleitete Minderjährige

Bei unbegleiteten Minderjährigen¹² besteht die Besonderheit, dass Art. 8 Dublin-III-VO abschließend¹³ die Zuständigkeit für ihre Asylanträge regelt. Soweit sich zum Zeitpunkt der Asylantragstellung eines unbegleiteten Minderjährigen *Familienangehörige (Eltern), Geschwister* (Abs. 1) oder *Verwandte* (Abs. 2) in einem anderen Mitgliedstaat *rechtmäßig aufhalten*, ist dieser andere Mitgliedstaat zuständig, wenn dies dem Wohl des Kindes dient.

Da die Verordnung keine Definition der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes bereithält, ist für die Beurteilung auf das innerstaatliche Recht des jeweiligen Aufenthaltsstaates

abzustellen.¹⁴ Mit Blick auf das deutsche Regelungswerk bedeutet dies, dass hiervon jedenfalls dann ausgegangen werden kann, wenn die Person, zu der der Nachzug begehrt wird, einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) besitzt oder sich in sonstiger Weise z. B. in Ausübung ihres Freizügigkeitsrechts im Bundesgebiet legal aufhält. Ferner ist zumindest nach Ansicht der Literatur¹⁵ aufgrund des klaren Wortlauts des Art. 2 Bst. I Dublin-III-VO auch dann ein rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne der Verordnung anzunehmen, wenn die Bezugsperson eine Duldung gemäß § 60a AufenthG besitzt¹⁶. Inwieweit der Besitz einer Aufenthaltsgestattung gemäß § 55 AsylG, die Annahme eines rechtmäßigen Aufenthalts im Rahmen des Art. 8 Dublin-III-VO rechtfertigt, erscheint unter Beachtung jüngerer Rechtsprechung offen. So urteilten vereinzelte Gerichte zum gleichlautenden Erfordernis im Rahmen des Art. 16 Dublin-III-VO, dass von einem rechtmäßigen Aufenthalt nur dann ausgegangen werden kann, sofern dies durch einen exekutiven oder legislativen Akt ausdrücklich festgestellt worden ist¹⁷. Daran fehle es jedoch im Falle einer Aufenthaltsgestattung, deren Ausstellung nicht an eine Sachentscheidung gebunden sei. Inwieweit die dort entwickelten Grundsätze auf den Rechtmäßigkeitsbegriff des Art. 8 Dublin-III-VO zu übertragen sind, ist gerichtlich bislang nicht geklärt.

Hinsichtlich des Kindeswohls statuiert bereits Art. 6 Abs. 1 Dublin-III-VO den Grundsatz, dieses in allen Verfahren, soweit minderjährige Personen betroffen sind, als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen. Liegen Erkenntnisse vor, dass sich ein Mitglied des vorbezeichneten Personenkreises in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, trifft die Mitgliedstaaten die Pflicht zu einer verstärkten Zusammenarbeit, um auf eine Familienzusammenführung hinzuwirken. Dabei sind nach Art. 6 Abs. 3 Bst. d Dublin-III-VO die »Ansichten des Minderjährigen entsprechend seinem Alter und seiner Reife« hinreichend zu berücksichtigen. Im Rahmen eines Konsultationsverfahrens tauschen die betreffenden Mitgliedstaaten dazu Informationen aus, um den konkreten Aufenthaltsort von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten zu identifizieren, das Bestehen einer nachgewiesenen familiären Beziehung festzustellen oder im Falle von Verwandten zu beurteilen, ob diese die Fähigkeit besitzen, für die minderjährige Person zu sorgen. Dies gilt auch, wenn sich

¹¹ Definition, vgl. Art. 2 Bst. h Dublin-III-VO.

¹² Zur Begriffsbestimmung vgl. Art. 2 Bst. i und j Dublin-III-VO; ihnen gleichgestellt werden verheiratete, minderjährige Antragsteller, soweit sich ihr Ehepartner nicht rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhält, vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Dublin-III-VO.

¹³ Abschließend meint hier, dass die weiteren Vorschriften des Kap. III keine Anwendung finden. Offen bleibt die Anwendung des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO zur Zusammenführung aus humanitären Gründen, soweit die Voraussetzungen des Art. 8 Dublin-III-VO im Einzelfall nicht erfüllt werden.

¹⁴ Art. 7 Abs. 2 Dublin-III-VO, Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 7), S. 119–120.

¹⁵ Eine gerichtliche Klärung steht aus.

¹⁶ Bruns in: Hofmann, Ausländerrecht, Kommentar, 2. Auflage 2016, § 27a AsylG, Rn. 35, sofern es sich hierbei nicht um eine bloße Verfahrensduldung handelt, die während eines Verfahrens über die Prüfung einer Schutzgewährung oder der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (Fiktionsduldung) gewährt wurde, vgl. insoweit Art. 2 Bst. I HS 2 Dublin-III-VO.

¹⁷ VG Düsseldorf, Beschluss vom 8.4.2015 – 13 L 914/15 A –, abrufbar unter dejure.org; VG München, Beschluss vom 13.10.2015 – M 12 S 15.50785 –, abrufbar unter www.gesetze-bayern.de.

verschiedene Angehörige des vorbezeichneten Personenkreises in unterschiedlichen Mitgliedstaaten aufhalten.¹⁸ Hier dient der Informationsaustausch auch der Feststellung, in wessen Obhut die minderjährige Person gegeben werden sollte.

Sollte es im Einzelfall an einer der in Art. 8 Dublin-III-VO normierten Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Asylantragstellung der Minderjährigen fehlen, weil z. B. ein Familienangehöriger erst im Nachgang einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus erlangt, besteht die Möglichkeit einer Familienzusammenführung aus humanitären Gründen im Rahmen der Ermessensklausel des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO (siehe hierzu unten, Abschnitt III.4). Zu beachten ist jedoch, dass es anders als im Rahmen des Art. 8 Dublin-III-VO in solchen Fällen einer schriftlichen Zustimmungserklärung¹⁹ der involvierten Familienmitglieder bedarf.

2. Mitglieder der Kernfamilie

Soweit eine asylsuchende Person einen Familienangehörigen hat, der *als Begünstigter internationalen Schutzes*²⁰ in einem anderen Mitgliedstaat *aufenthaltsberechtigt* ist, so ist dieser Mitgliedstaat auch für die Prüfung des Asylantrags der Asylsuchenden zuständig, sofern die betreffenden Personen diesen *Wunsch schriftlich kundtun* (Art. 9 Dublin-III-VO). Eine Zusammenführung ist hierbei ungeachtet der Frage möglich, ob die familiäre Beziehung bereits im Herkunftsland bestand. Auch hier gilt zudem das Erfordernis, dass ein Wunsch zur Zusammenführung schriftlich bekundet werden muss.

Wurde über den Asylantrag des Familienangehörigen im anderen Mitgliedstaat *noch nicht abschließend entschieden*²¹, ermöglicht Art. 10 Dublin-III-VO die Zusammenführung soweit die familiäre Gemeinschaft bereits im Herkunftsland bestanden hat. Ob an letzterer Voraussetzung angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) festgehalten werden kann, ist fraglich. So hat der EGMR im Rahmen der Familienzusammenführung im Visumsverfahren keine Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen gesehen, die vor oder die nach der Flucht

geheiratet haben.²² Eine solche Unterscheidung könnte daher auch in vorliegenden Konstellationen mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie dem Diskriminierungsverbot (Art. 4 EMRK) unvereinbar sein.²³

3. Abhängige Personen

Art. 16 Abs. 1 Dublin-III-VO eröffnet einer asylsuchenden Person die Möglichkeit, mit ihrem Kind, einem Geschwister oder Elternteil, das bzw. der sich in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig aufhält, zusammengeführt zu werden, wenn eines dieser Familienmitglieder auf die Unterstützung des anderen Familienmitglieds angewiesen ist, die familiäre Bindung bereits im Herkunftsland bestanden hat²⁴ und das Familienmitglied tatsächlich in der Lage ist, die abhängige Person zu unterstützen. Die betroffenen Personen müssen auch hier einen solchen *Wunsch schriftlich äußern*.

Zum begünstigten Personenkreis nach dieser Vorschrift gehören auch volljährige und verheiratete Kinder. Im Fall weiterer Familienmitglieder kommt noch die Möglichkeit einer Zusammenführung im Rahmen der Ermessensklauseln des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO in Betracht (siehe hierzu den nachfolgenden Abschnitt III.4).

Die Notwendigkeit der Unterstützung kann sich im Rahmen des Art. 16 Dublin-III-VO auf beiden Seiten ergeben. Entscheidend ist, dass aufgrund eines der nachfolgenden (abschließenden) Gründe ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen der asylsuchenden Person und dem Familienmitglied besteht:

- Schwangerschaft,
- neugeborenes Kind,
- schwere Krankheit,
- ernsthafte Behinderung,
- hohes Alter.

Hierbei ergeben sich in der Praxis häufig Schwierigkeiten die besondere Vulnerabilität der betreffenden Person und die Notwendigkeit der Unterstützung hinreichend nachzuweisen. So werden beispielsweise in Griechenland in der Regel nur Atteste griechischer Krankenhäuser als Beweis zugelassen, welche mit der Versorgung der eigenen Bevölkerung soweit ausgelastet sind, dass asylsuchende Personen notwendige Atteste nur schwer erlangen können. Weiter ist es wichtig darzulegen, dass das andere Fa-

¹⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO; vgl. auch Art. 1 Nr. 7 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 vom 30.1.2014.

¹⁹ Vgl. für ein solches Musterschreiben: <https://familie.asyl.net/innerhalb-europas/nach-dublin-iii-vo/verfahren-und-kosten/>.

²⁰ »Begünstigte internationalen Schutzes« sind gemäß Art. 2 Bst. f Dublin-III-VO Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, denen internationaler Schutz, also Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz im Sinne von Art. 2 Bst. a der Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU zuerkannt wurde. Erfasst sind damit anerkannte Flüchtlinge (in Deutschland auch Asylberechtigte) und subsidiär Schutzberechtigte.

²¹ Gemeint ist jeder Asylantrag, über den noch keine erstinstanzliche, sachliche Entscheidung getroffen worden ist.

²² Vgl. hierzu EGMR, Urteil vom 6.11.2012 – 22431/09, Hode & Abdi gegen das Vereinigte Königreich –, asyl.net: M21294.

²³ So auch Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 7), S. 153.

²⁴ Kritisch zur Anwendbarkeit dieses Kriterium vgl. III.2.

milienmitglied in der Lage ist, die notwendige Unterstützung zu leisten.²⁵

Anders als in den Fällen der Art. 8, 9 und 10 Dublin-III-VO, welche für die Anwendung der Zuständigkeitskriterien auf den Sachverhalt abstellen, der bei erstmaliger Asylantragstellung der schutzsuchenden Person vorliegt,²⁶ kann ein Abhängigkeitsverhältnis im Sinne des Art. 16 Dublin-III-VO auch nach Asylantragstellung entstehen und findet dann auch Berücksichtigung.

4. Ermessensklausel

Wie bereits Erwägungsgrund 17 der Verordnung erkennen lässt, sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, *aus humanitären Gründen und zur Vermeidung von Härtefällen* von der strengen Anwendung der Zuständigkeitskriterien abzuweichen. Unter diesem Gesichtspunkt eröffnet Art. 17 Dublin-III-VO zumindest vom Ansatz her weitreichende Möglichkeiten der Familienzusammenführung aus humanitären Gründen. In dem hier relevanten Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO wird ausdrücklich klargestellt, dass sich solche humanitären Gründe »insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben« und dass die Familienzusammenführung nach dieser Norm für »Personen jeder verwandtschaftlichen Beziehung« in Betracht kommt.

Die Regelung stellt somit wie oben erwähnt eine Auffangregel für Familien dar, bei denen die Zusammenführung z. B. an den Definitionen der Begriffe »Familienangehörige« bzw. »Verwandte« scheitert. Daneben kommt sie aber auch und gerade für Fälle in Betracht, in denen prinzipiell ein Anspruch auf Familienzusammenführung nach Art. 8, 9, 10 oder 16 Dublin-III-VO bestanden hätte, diese aber etwa wegen des Ablaufs der vorgegebenen Fristen nicht zustande gekommen ist. Allerdings kann aus Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO im Unterschied zu den zuvor genannten Normen kein Rechtsanspruch abgeleitet werden. Vielmehr verbleibt die Entscheidung, im Einzelfall tätig zu werden, im Ermessen der zuständigen Behörden.

Auch bei Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO gilt außerdem, dass die betroffenen Personen einer Familienzusammenführung schriftlich zustimmen müssen.

IV. Probleme bei der Familienzusammenführung

Ausgehend von den zuvor dargelegten Grundsätzen offenbart ein Blick in die Praxis eine Reihe von Problemen bei der Durchführung des Verfahrens.

1. Erschwerter Zugang zum Asylsystem

Da es eine Grundvoraussetzung für die Anwendung der Verordnung ist, dass die nachzugswillige Person auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten einen Asylantrag²⁷ stellt, ist es von elementarer Bedeutung, dass überhaupt ein Zugang zu den entsprechenden Behörden besteht. Dieser ist nicht in allen Mitgliedstaaten vollumfänglich gewährleistet. Prominentes Beispiel dafür ist die gegenwärtige Situation auf dem griechischen Festland. Die Asylantragstellung erfordert hier eine Vorregistrierung per Skype, die kompliziert, nicht für alle Asylsuchenden zugänglich und langwierig ist.²⁸

2. Mangelnde Information der Betroffenen

Obleich die Mitgliedstaaten die Pflicht trifft, asylsuchende Personen über die anzuwendenden Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates und deren Rangfolge und damit auch über die Möglichkeit der Familienzusammenführung zu informieren,²⁹ sobald ein Asylantrag gestellt wurde, zeigt ein Blick in die Praxis, dass dies häufig nicht geschieht.³⁰ Vielmehr sind es oft nichtstaatliche Akteure, die sich bemühen, Betroffene in den Camps oder andernorts frühzeitig über ihre Rechte zu informieren und notwendige Daten zusammenzustellen. Erfahren Asylsuchende im Rahmen des persönlichen Gesprächs nach Art. 5 der Dublin-III-VO erstmalig von der Möglichkeit der Zusammenführung durch die Asylbehörde³¹, stellt sich weiter das Problem, dass notwendige personenbezogene Daten des Familienmitglieds, zu dem der Nachzug begehrt wird³², oftmals aufgrund unzureichender Kenntnis der nachzugswilligen Person nicht unmittelbar eingebracht werden können. Dies erscheint

²⁷ Zur Frage, wann ein Asylantrag als gestellt gilt, vgl. Art. 20 Abs. 2 Dublin VO und EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16 Mengesteab gg. Deutschland –, Rn. 88, asyl.net: M25274.

²⁸ Ausführlich zum Verfahren in Griechenland: <https://familie.asyl.net/innerhalb-europas/nach-dublin-iii-vo/besonderheiten-einzelner-mitgliedstaaten>.

²⁹ Vgl. insoweit Erwägungsgrund (18), sowie Art. 4 Bst. b und c Dublin-III-VO.

³⁰ Übereinstimmende Auskunft von NGOs aus Schweden (FARR), Ungarn (Hungarian Helsinki Committee) und Griechenland (Mobile Info Team) auf Anfrage der Verfasserin.

³¹ Wie es Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 Dublin-III-VO ermöglicht.

³² Wie z. B. Name, Geburtsdatum, Anschrift und Aufenthaltsstatus, vgl. insoweit auch Anhang 1 Durchführungsverordnung.

²⁵ Zu möglichen Nachweisen vgl. Anhang VII der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 vom 30.1.2014.

²⁶ Vgl. Art. 7 Abs. 2 Dublin-III-VO.

gerade vor dem Hintergrund problematisch, dass für die Anwendung der Zuständigkeitskriterien des Kapitels III ausschließlich auf den Sachverhalt abzustellen ist, der zum Zeitpunkt der erstmaligen Asylantragstellung vorgelegen hat³³. Als Korrektiv dient dann die Regelung des Art. 7 Abs. 3 Dublin-III-VO, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Indizien für den Aufenthalt von Familienangehörigen, Verwandten und Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung zu berücksichtigen, solange ein anderer Mitgliedstaat seine Zustimmung zum Aufnahmegesuch noch nicht erteilt hat.

Werden relevante Daten erst eingebracht, nachdem die Zuständigkeit eines Staates, in dem sich weder die nachzugswillige Person noch ein Familienmitglied aufhalten, bereits begründet wurde (z. B. durch Anwendung des Art. 13 Dublin-III-VO), besteht nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 Dublin-III-VO keine Pflicht mehr zur Berücksichtigung. Dem Aufenthaltsstaat der nachzugswilligen Person bleibt jedoch unbenommen, ein erneutes Aufnahmegesuch an den dritten Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der neuen Indizien nach der Ermessensregel des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO zu richten.

3. Schwieriger Nachweis der Voraussetzungen

Unklarheit herrscht zudem darüber, welche Nachweise im Einzelnen zum Beleg der Zuständigkeitsvoraussetzungen beigebracht werden müssen. Die Verordnung selbst benennt keine konkreten Dokumente, die z. B. zum Nachweis der familiären Beziehung durch die nachzugswillige Person beizubringen sind. Hierzu liegen offizielle Dokumente fluchtbedingt oftmals nicht vor. Insoweit obliegt es den Mitgliedstaaten gemäß Erwägungsgrund 18, ein glaubhaftes Vorbringen zu berücksichtigen. Art. 22 Abs. 2 Dublin-III-VO verweist zudem darauf, dass für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates Beweismittel³⁴ und Indizien³⁵ verwendet werden sollen. Welche konkreten Nachweise sich hinter dieser Formulierung verbergen, lässt sich allenfalls durch einen Blick in Anhang II der Durchführungsverordnung schlussfolgern (z. B. Registerauszug, Aufenthaltstitel des Familienangehörigen im anderen Mitgliedstaat).³⁶

³³ Vgl. Art. 7 Abs. 2 Dublin-III-VO, Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 7), S. 115.

³⁴ Gemäß § 22 Abs. III Bst. a Dublin-III-VO sind hierunter förmliche Beweismittel zu verstehen, die nicht durch Gegenbeweise widerlegt werden können.

³⁵ Gemäß § 22 Abs. III Bst. b Dublin-III-VO sind hierunter einzelne Anhaltspunkte zu verstehen, die, obwohl sie anfechtbar sind, in einigen Fällen nach der ihnen zugebilligten Beweiskraft ausreichen können.

³⁶ Vgl. hierzu auch: <https://familie.asyl.net/innerhalb-europas/nach-dublin-iii-vo/verfahren-und-kosten> – Hinweise zu erforderlichen Unterlagen.

IV. Verfahren

Kommt ein Mitgliedstaat aufgrund der eingebrachten Angaben der nachzugswilligen Person zu dem Ergebnis, dass ein anderer Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, kann dieser Staat *innerhalb von drei Monaten nach Asylantragstellung* ein Aufnahmegesuch³⁷ an den anderen Staat richten. Der um Aufnahme ersuchte Mitgliedstaat prüft sodann anhand der Zuständigkeitskriterien der Verordnung, ob die Voraussetzungen einer Familienzusammenführung vorliegen, wobei er für die Beantwortung des Gesuchs an eine *Frist von zwei Monaten* gebunden ist. Stimmt er dem Ersuchen zu, wird er für die Prüfung des Asylantrags der nachzugswilligen Asylsuchenden zuständig. Unterbleibt eine Antwort innerhalb dieser 2-Monatsfrist, gilt seine Zustimmung als erteilt (sog. »Zustimmungsfiktion«).³⁸ Lehnt er das Ersuchen innerhalb der 2-Monatsfrist ab, kann der ersuchende Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen gegen diese Entscheidung Beschwerde einlegen (»remonstrieren«) und gegebenenfalls noch Unterlagen nachreichen, z. B. falls das Ersuchen wegen unzureichender Nachweise abgelehnt wurde. Erklärt sich der angefragte Mitgliedstaat hinsichtlich der Durchführung des Asylverfahrens für zuständig und stimmt somit der Familienzusammenführung zu, so hat der *ersuchende Mitgliedstaat* nunmehr *sechs Monate Zeit*, die Überstellung der betreffenden Person in den zuständigen Staat zu organisieren.

Fristen im Dublin-Verfahren

Die Dublin-VO sieht bestimmte Fristen für das Aufnahmeverfahren vor, die die Staaten einzuhalten haben:

- Eine Frist von drei Monaten zur Stellung eines Aufnahmegesuchs durch den ersuchenden Staat (Art. 21. Abs. 1 Dublin-III-VO),
- eine Frist von zwei Monaten zur Annahme des Aufnahmegesuchs durch den ersuchten Staat (Art. 22 Abs. 1 Dublin-III-VO), sowie
- eine Frist von sechs Monaten für die eigentliche Überstellung der betroffenen Person an den ersuchten Staat (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO).

Verpasst ein Mitgliedstaat die vorbezeichnete Frist zur Stellung eines Aufnahmegesuchs z. B. aufgrund verspätet eingebrachter Nachweise oder eigener organisatorischer Mängel, kann die klare Fristenregelung der Verordnung dazu führen, dass eine nach den materiellen Regelungen

³⁷ Anhang 1 der Durchführungsverordnung.

³⁸ Ausnahme im Fall des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO. Hier gilt keine Zustimmungsfiktion.

des Kapitels III bestimmte Zuständigkeit durch eine verfahrensrechtliche Bestimmung des Kapitels IV überlagert wird. Einen Ausweg bietet in solchen Fällen die Ermessensregel des Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO.

Obgleich die Verordnung damit die Gestaltung des Verfahrens in die Hände der beteiligten Mitgliedstaaten legt, kann hieraus nicht geschlossen werden, dass es diesen unter Nichtbeachtung der Fristenregelungen überlassen wäre, eine Verwaltungspraxis zu etablieren, die zu Lasten des Einzelnen eine Familienzusammenführung erschwert, hinauszögert oder vereitelt.³⁹ Ein solches Verständnis untermauert insbesondere die jüngste Rechtsprechung, wonach sich Betroffene auf die Einhaltung der Frist zur Überstellung berufen können⁴⁰ (weiter zur Durchsetzbarkeit siehe Abschnitt VI).

VI. Durchsetzbarkeit der Familienzusammenführung

Festzustellen ist, dass seit Etablierung des Dublin-Systems eine schrittweise Stärkung der subjektiven Rechte der Einzelnen sowohl durch das Regelungswerk selbst, als auch durch die Rechtsprechung eingetreten ist. Während zu Beginn ausschließlich die Rechte der Mitgliedstaaten untereinander im Fokus der Regelungen standen, wurde mit der Einführung des Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO ein Rechtsbehelf geschaffen, der es Asylsuchenden ermöglicht, gegen Überstellungsentscheidungen gerichtlich vorzugehen. Eine weitere Stärkung der subjektiven Rechte erfolgte durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Entscheidungen *Ghezelbash* und *Karim*, worin der EuGH feststellte, dass Schutzsuchende die fehlerhafte Anwendung der Zuständigkeitskriterien im Rahmen des Rechtsbehelfs geltend machen können.⁴¹ Damit klärte der EuGH in Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung⁴² die Frage, dass die entsprechenden Regelungen der Verordnung individualschützende Wirkung entfalten können. In der Entscheidung *Mengesteab*⁴³ stellte der EuGH darüber hinaus klar, dass sich auch aus den Fristenregelungen der Verordnung einklagbare Rechte des Einzelnen ableiten lassen.

³⁹ Zur Rechtswidrigkeit einer deutsch-griechischen Verwaltungsvereinbarung zur »Deckelung des Familiennachzugs« vgl. Beitrag von Vincent Vogt und Robert Nestler in diesem Heft ab S. 381.

⁴⁰ VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017 – 6 L 4438/17.WI –, asyl.net: M25517, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 409; vgl. asyl.net, Meldung vom 22.9.2017.

⁴¹ EUGH, Urteile vom 7.6.2016 – C-63/15, *Ghezelbash* gegen die Niederlande –, asyl.net, M23883 und C-155/15 – *Karim* gegen Schweden –, asyl.net, M23884; vgl. dazu Heiko Habbe, Asylmagazin 7/2016, S. 206 ff.

⁴² EuGH, Urteil vom 10.12.2013 – C-394/12, *Abdullahi* gegen Österreich –, asyl.net: M21347.

⁴³ EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16, *Mengesteab* gegen Deutschland –, Rn. 55, asyl.net, M25274; vgl. asyl.net, Meldung vom 26.7.2017.

Wie sich jedoch aus dem Wortlaut des Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO ergibt, besteht die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der fehlerfreien Anwendung der Zuständigkeitskriterien nur *gegen eine Überstellungsentscheidung*. Auch die Gesamtschau der Regelungen der Verordnung lässt eine andere Auslegung nicht erkennen. Inwieweit der bestehende Rechtsbehelf in Anwendung der vorbezeichneten Rechtsprechung auch gegen eine fehlerhaft *unterbliebene* Überstellungsentscheidung gerichtet werden kann, bedarf weiterhin einer abschließenden gerichtlichen Klärung. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der Rechtsprechung sollte jedoch davon ausgegangen werden, dass für eine effektive Durchsetzung der in der Verordnung verbürgten Garantien die Möglichkeit bestehen sollte, klageweise gegen eine unterbliebene Überstellungsentscheidung vorzugehen.⁴⁴

VII. Fazit

Die Dublin-III-Verordnung misst der Familieneinheit und dem Kindeswohl eine große Bedeutung zu und hält einige Mechanismen bereit, mit denen Familienzusammenführungen erreicht werden können. Allerdings sind die Betroffenen dabei weitgehend abhängig davon, dass die Mitgliedstaaten im Verfahren die niedergelegten Regelungen einhalten. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Verordnung die subjektiven Rechte des Einzelnen im Bereich der Familienzusammenführung nicht in ausreichendem Maß gewährleistet. Die jüngste Rechtsprechung des EuGH lässt jedoch hoffen, dass sich auch hier ein Wandel abzeichnet und sich die Situation der Betroffenen verbessern könnte.

⁴⁴ Für die Erweiterung der Reichweite des Rechtsbehelfs im Wege einer analogen Anwendung des Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO: Nestler/Vogt, ZAR 2017, S. 22 f., sowie dies., Beitrag in diesem Heft ab S. 381.

Begrenzung der Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung?

Zur Rechtmäßigkeit der deutsch-griechischen »Verwaltungsvereinbarung«

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Der Stellenwert der Familieneinheit in der Dublin-Verordnung
- III. Familienzusammenführung und Fristen im Dublin-Verfahren
- IV. Durchsetzung der Familienzusammenführung
 1. Recht auf fristgerechte Überstellung
 2. Beginn des Fristlaufs
 3. Keine Zusammenführung nach Fristablauf?
- V. Regelung zu »Verwaltungsvereinbarungen«
- VI. Verantwortlichkeit für eine verspätete Überstellung
- VII. Beschluss des VG Wiesbaden
- VIII. Rechtsbehelf und gerichtliches Vorgehen
- IX. Ausblick

I. Einleitung

Im Mai dieses Jahres wurde bekannt, dass sich der griechische Migrationsminister und der deutsche Innenminister auf eine irgendwie geartete Begrenzung der Familienzusammenführungen von Griechenland nach Deutschland im Rahmen der Dublin-Verordnung geeinigt haben.¹ Zwar bestreitet die deutsche Regierung eine zahlenmäßige Begrenzung weiterhin, sie räumte aber immerhin eine Verlangsamung ein.² Demgegenüber schienen Nichtregierungsorganisationen und selbst die griechische Asylbehörde von einer fixen Obergrenze auszugehen.³

In jedem Fall wurde vereinbart, die Überstellungsfrist für die betroffenen Personen zu verlängern, was zu deutlichen Verzögerungen bei Überstellungen zur

Familienzusammenführung führt.⁴ Klar ist unabhängig von den verschiedenen Aussagen, dass die Zahl der Dublin-Überstellungen von Griechenland nach Deutschland im Jahresverlauf deutlich gesunken ist.⁵ Gleichzeitig wurden im Jahr 2017 bis Mitte August insgesamt 4560 Übernahmeersuchen aus Griechenland angenommen.⁶ Inzwischen wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in einem Fall bereits gerichtlich verpflichtet, gegenüber der griechischen Verwaltung auf die fristgerechte Überstellung hinzuwirken. Das im Eilverfahren entscheidende VG Wiesbaden sprach für den vorliegenden Fall von einer »offensichtlich angestrebten Rechtsverweigerung« durch das Bundesamt.⁷ Wohl infolgedessen teilte das Bundesinnenministerium mit, dass man sich dafür einsetzen werden, dass Überstellungen »mittelfristig wieder in der vorgesehenen sechsmonatigen Frist stattfinden können«.⁸

In diesem Beitrag soll die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung überprüft werden. Hierfür sollen zunächst der Umfang der Familieneinheitsvorschriften der aktuell geltenden Dublin-III-Verordnung⁹ sowie deren Charakter als subjektive Rechte der Betroffenen und ihr Verhältnis zu Fristen im Dublin-Verfahren geklärt werden (Abschnitte II–IV). Anschließend sollen die Rechtmäßigkeit

* Vinzent Vogt ist Mitglied der Forschungsstelle Migrationsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Projektkoordinator von *refugee law clinics abroad* e. V.

Robert Nestler ist wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung und Projektkoordinator von *refugee law clinics abroad* e. V.

Zitierte Links wurden zuletzt abgerufen am 21.9.2017, sie wurden unter Verwendung eines Kurz-URL-Dienstes für diese Veröffentlichung in Kurzlinks umgewandelt.

¹ Vgl. die Meldung des Europäischen Flüchtlingsrats (ECRE) vom 12.5.17, abrufbar unter <https://is.gd/irmoJN>; asyl.net, Meldung vom 2.6.2017; zum Ganzen: Vogt, *Family Life Temporarily not Available*, abrufbar unter: <https://is.gd/cVlcEn>.

² Vgl. Fragestunde Bundestag vom 31.5.17, Frage Ulla Jelpke, abrufbar unter <https://is.gd/UUB3Kr>.

³ Vgl. die Stellungnahme der griechischen Asylbehörde gegenüber der Nichtregierungsorganisation AITIMA vom 15.6.17, abrufbar unter <https://is.gd/b1wwKC>.

⁴ Pro Asyl/RSA, *The Dublin family reunification procedure from Greece to Germany*, abrufbar unter <https://is.gd/PDHpJ2>.

⁵ Während im ersten Quartal noch 837 Überstellungen durchgeführt wurden, waren es im zweiten Quartal nur 379; vgl. BT-Drs. 18/13428, S. 20. Im September 2017 hat sich die Zahl etwas erhöht, was jedenfalls eine positive Tendenz erkennen lässt. Wurden im August 2017 noch 117 Personen auf Grundlage der Zuständigkeit der familienschützenden Regelungen der Dublin-III-Verordnung nach Deutschland überstellt, waren es im September immerhin 262, vgl. *Neue Osnabrücker Zeitung* vom 11.10.2017, abrufbar unter www.presseportal.de/pm/58964/3757453.

⁶ Antwort auf schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke vom 14. August 2017, Arbeits-Nr. 8/92, S. 1; siehe taz, Artikel vom 27.8.2017: »Deutsche Regierung trennt Familien«.

⁷ VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017 – 6 L/17.WI.A –, asyl.net: M25517, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 409; vgl. asyl.net, Meldung vom 22.9.2017.

⁸ Vgl. *Neue Osnabrücker Zeitung* vom 11.10.2017, a. a. O. (Fn. 5). Aus einer Antwort auf eine erneute schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Arbeitsnummer 9/192, geht hervor, dass die Bundesregierung gerade infolge des Beschlusses an »regelmäßigen Überstellungen« arbeiten will. Infolgedessen hatte die Zeitung beim Bundesinnenministerium nachgefragt.

⁹ Verordnung Nr. 604/2013 vom 26.6.2013, abrufbar auf asyl.net unter *Gesetzestexte/Asylrecht*.

der Vereinbarung, die Rolle der EU-Kommission sowie die Möglichkeit rechtlicher Schritte gegen die drohende Verfristung oder Verspätung von Überstellungen zur Familienzusammenführung untersucht werden (Abschnitte V–VIII).

II. Der Stellenwert der Familieneinheit in der Dublin-Verordnung

Die Dublin-Verordnung ist kein originäres Instrument der Familienzusammenführung. Ziel der Verordnung ist zunächst die eindeutige Zuordnung der Zuständigkeit für jedes Asylverfahren.¹⁰ Allerdings sind bei den Zuständigkeitskriterien insbesondere die Regelungen zur Wahrung der Familieneinheit und des Kindeswohls vorrangig zu beachten. So soll etwa ein Mitgliedstaat für alle Anträge von Mitgliedern einer Kernfamilie zuständig sein und Minderjährige sollen mit bereits im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhältigen Familienmitgliedern vereint werden.¹¹

Schon der Vorläufer der Dublin-Verordnungen, das noch völkerrechtliche Dubliner Übereinkommen¹², enthielt eine Regelung zur Familieneinheit, die wiederum auf die Kernfamilie beschränkt war und die Zusammenführung lediglich zu einem bereits als Flüchtling i. S. d. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannten Familienmitglied ermöglichte. Inzwischen ist dies den unionsrechtlichen Entwicklungen gemäß auf alle Berechtigten »internationalen Schutzes«, also auch auf subsidiär Schutzberechtigte ausgeweitet worden.¹³ Auch einbezogen ist nun die Zusammenführung zu Familienmitgliedern, die sich noch im Asylverfahren in einem anderen Mitgliedstaat befinden.¹⁴ Auch die Ermessensklauseln¹⁵ zur Zusammenführung bei abhängigen Personen und aus humanitären Gründen knüpfen an Familienbeziehungen an und beziehen dabei nicht nur die Kernfamilie mit ein.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Familieneinheit im Rahmen der Entwicklung des Dublin-Systems an Stellenwert gewonnen hat. Dies zeigen auch die Erwägungsgründe 13–16 der Dublin-III-Verordnung. So wird im 14. Erwägungsgrund auf das Recht auf Achtung des Familienlebens verwiesen, welches in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in der Charta

der Grundrechte der EU (GRCh) verankert ist. Gleichzeitig gehen die Familieneinheitsregelungen der Dublin-III-VO in ihrem Regelungsgehalt deutlich über die Pflichten hinaus, die sich aus diesen Menschenrechtsabkommen ergeben.¹⁶ So geht bei den *Zuständigkeitskriterien* der Art. 8–10 Dublin-III-VO bei Vorliegen der Voraussetzungen die Zuständigkeit für das Asylverfahren materiell-rechtlich automatisch an den Staat über, in dem sich die Kernfamilie aufhält.

III. Familienzusammenführung und Fristen im Dublin-Verfahren

Um diesen automatischen Zuständigkeitsübergang auszulösen, müssen freilich die teilweise restriktiven Voraussetzungen der Regelungen erfüllt sein.¹⁷ Zudem müssen sowohl vom ersuchenden als auch vom ersuchten Mitgliedstaat die Fristen im Dublin-Verfahren gewahrt werden. Jede der Fristen entfaltet eine *absolute* Wirkung. So ist der zuständige Mitgliedstaat, falls die sechsmonatige Frist zur Überstellung versäumt wird, nicht mehr zur Aufnahme verpflichtet und die Zuständigkeit geht auf den ersuchenden Staat über (Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO). In den hier einschlägigen Fällen der Familienzusammenführung ginge also die Zuständigkeit von Deutschland auf Griechenland über. Gleiches gilt für die versäumte Stellung eines Aufnahmegesuchs: Versäumt es der Mitgliedstaat, in dem sich die/der Antragssteller*in aufhält, ein Aufnahmegesuch innerhalb von drei Monaten zu stellen, wird er selbst für die Prüfung des Antrags zuständig (Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 2 Dublin-III-VO). Schließlich wird im Rahmen der notwendigen Annahme des Aufnahmegesuchs eine Zustimmung fingiert, sofern der ersuchte Mitgliedstaat nicht innerhalb von zwei Monaten reagiert (Art. 22 Abs. 7 Dublin-III-VO).

Jenes strenge Fristenregime, das bei Nichteinhaltung stets zum Zuständigkeitsübergang führt, lässt sich überzeugend mit dem Ziel der Dublin-III-VO erklären, die Zuständigkeiten möglichst rasch zu determinieren und eine Situation zu vermeiden, in der überhaupt kein Staat für das Asylverfahren zuständig ist (*refugees in orbit*).¹⁸

¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 7 der Verordnung.

¹¹ Zu den Einzelheiten siehe den Beitrag von Steffi Riechmann zur »Familienzusammenführung im Dublin-System« in diesem Heft ab S. 375.

¹² Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages vom 15.6.1990.

¹³ Vgl. Art. 9, 2 lit. f Dublin-III-VO i. V. m. Art. 2 lit. a RL 2011/95/EU (QualifikationsRL); umfassend zu den Änderungen im Vergleich zur Dublin II-VO: *Maiani/Hruschka*, ZAR 2014, S. 69.

¹⁴ Vgl. Art. 10 Dublin-III-VO.

¹⁵ Vgl. Art. 16, 17 Abs. 2 Dublin-III-VO.

¹⁶ Die Rechte aus Art. 7 GRCh entsprechen denen, die der wörtlich wiedergegebene Art. 8 EMRK enthält, was u. a. aus den Charta-Erläuterungen zu Art. 7 GRCh hervorgeht. Gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 haben die Rechte aus Art. 7 GRCh daher die gleiche Tragweite wie die aus Art. 8 EMRK, vgl. dazu auch *Jarass*, Charta der Europäischen Union, Art. 7, Rn. 1 f.; EMRK und GrCh sind abrufbar auf asyl.net unter Gesetzestexte.

¹⁷ Einen Überblick zu den Voraussetzungen der Vorschriften zur Familienzusammenführung der Dublin-III-VO gibt der Beitrag von Steffi Riechmann in diesem Heft, a. a. O. (Fn. 11).

¹⁸ In diese Richtung auch *Filzwieser/Sprung*, Dublin-III-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Art. 29, K. 9, vgl. auch Erwägungsgrund 5 der Verordnung, wonach ein Ziel der Verordnung die »rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates« ist.

Daran zeigt sich aber auch, dass eine Vereinbarung, die eine Deckelung oder Verlangsamung der Überstellungen zum Gegenstand hat, weitreichende Auswirkungen haben kann. Sobald entweder die Frist zur Stellung des Aufnahmegesuchs oder diejenige zur Überstellung versäumt wurde, würde der ersuchende Mitgliedstaat – im Fall einer Vereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland also regelmäßig Griechenland – zuständig. In der Praxis wird es sich bei den hier interessierenden Fällen regelmäßig um die Frist zur Überstellung handeln, da Deutschland einem Großteil der Aufnahmegesuche Griechenlands bereits stattgegeben hat.¹⁹

Hier zeigt sich, gerade in Fällen der Familienzusammenführung, ein Konflikt zwischen strengem Fristregime und den Familieneinheitsregelungen der Dublin-III-Verordnung.

IV. Durchsetzung der Familienzusammenführung

1. Recht auf fristgerechte Überstellung

Der starke Stellenwert der Familieneinheitsregelungen in der Dublin-III-Verordnung hat Auswirkungen. Der EuGH geht im Gegensatz zur Vorgängerverordnung²⁰ von einem subjektiven Recht auf fehlerfreie Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Verordnung aus.²¹ Die klassische Konstellation ist hierbei die Überstellung von Deutschland in andere EU-Mitgliedstaaten, bspw. auf Grundlage des häufig einschlägigen Ersteinreisepinzips (s. oben). In solchen Fällen ist nun klar, dass sich betroffene Antragsteller*innen bspw. auf eine Überschreitung der 6-Monats-Überstellungsfrist berufen und damit die drohende Überstellung bspw. nach Griechenland abwenden können. Diese Rechtsprechung wurde nun vom EuGH noch einmal bestätigt und erweitert: Nicht nur die Überstellungsfrist, sondern auch die Frist für die Stellung des Übernahmegesuches ist »drittschützend« – auch auf ihren Ablauf können sich Antragsteller*innen berufen.²²

Im Falle der gewünschten Familienzusammenführung auf Grundlage der Dublin-III-VO stellt sich das Problem andersherum. Statt um Schutz *gegen* Dublin geht es vielmehr um die Zusammenführungsmöglichkeit, mithin den Schutz *durch* Dublin. Der EuGH hat sich mit dieser

Konstellation noch nicht befasst. Im Lichte der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs allerdings, der die subjektiven Rechte der Antragsteller*innen stark betont, ist die Annahme eines Rechts *auf* fristgerechte Überstellung in Fällen der Familieneinheit nur folgerichtig.²³ Auch für die Fälle der Familienzusammenführung nach den Art. 8–10 Dublin-III-VO muss das Recht auf fehlerfreie Anwendung der Kriterien gelten, andernfalls liefen diese Bestimmungen leer.

Werden die für das gesamte Aufnahmeverfahren vorgesehenen Fristen zur Stellung des Aufnahmegesuchs des ersuchenden Staates (drei Monate), zur Beantwortung des Aufnahmegesuchs durch den *ersuchten* Staat (zwei Monate) und zur Überstellung (sechs Monate) zusammengezählt, ergibt sich ein subjektives Recht auf Überstellung innerhalb von *elf Monaten*.²⁴ Schon vor dem Frühjahr 2017 wurden die Fristen in Dublin-Verfahren mit Beteiligung Griechenlands und Deutschlands aber häufig nicht eingehalten, es werden weitere starke Verzögerungen erwartet.²⁵

2. Beginn des Fristlaufs

Der EuGH hat in der Rechtssache *Mengesteab* auch die strittige Frage geklärt, wann das fristauslösende Moment der »Asylantragstellung«²⁶ verwirklicht ist: Reicht jedes Asylgesuch in irgendeiner Form oder ist nur der formelle Asylantrag von Bedeutung? Der EuGH wählt einen überzeugenden Mittelweg und geht nun davon aus, dass ein Antrag auf internationalen Schutz als gestellt gilt, wenn der für das Asylverfahren zuständigen Behörde ein Schriftstück zugegangen ist, welches von einer anderen Behörde erstellt wurde und bescheinigt, dass ein Drittstaatsangehöriger um internationalen Schutz ersucht hat.²⁷

Für den Beginn des Fristlaufs ist somit irgendeine Form der schriftlichen Registrierung nötig, jedoch nicht erst die für die Mitgliedstaaten völlig disponible formelle Asylantragstellung. In Deutschland bringt damit bereits das *Asylgesuch* die Fristen im Dublin-Verfahren zum Laufen.

¹⁹ Siehe die Zahlen in der Einleitung.

²⁰ Dazu EuGH, Urteil vom 10.12.2013 – C-394/12, *Abduhllahi* – asyl.net: M21347.

²¹ EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-155/15, *Karim* – asyl.net: M23884; EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-63/15, *Ghezelbash* – asyl.net: M23883; vgl. dazu Habbe, *Asylmagazin* 7/2016, S. 206 ff.; EuGH, Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16, *Mengesteab* – asyl.net: M25274; vgl. asyl.net Meldung vom 26.7.2017.

²² Vgl. Art. 21 Abs. 1 Dublin-III-VO und dazu EuGH, Urteil vom 26.7.2017, *Mengesteab*, a. a. O. (Fn. 21).

²³ Ausführlich: *Nestler/Vogt*, ZAR 2017, S. 21 (22 ff.).

²⁴ Wobei sich die Gesamtfrist freilich verkürzt, wenn eine Verfahrenshandlung eher vorgenommen wird: Wird etwa das Übernahmegesuch nach einem Monat gestellt, besteht ein Recht auf Überstellung innerhalb von neun Monaten – das ergibt sich daraus, dass die Fristen sich auf die vorherige Verfahrenshandlung beziehen.

²⁵ Pro Asyl/RSA, a. a. O. (Fn. 4).

²⁶ Vgl. Art. 21 Abs. 1 Dublin-III-VO: »innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung«.

²⁷ EuGH, Urteil vom 26.7.2017, *Mengesteab*, a. a. O. (Fn. 21).

3. Keine Zusammenführung nach Fristablauf?

Das oben Dargestellte scheint nahezu legen, dass eine Familienzusammenführung nach der Dublin-III-Verordnung nach Ablauf einer der Fristen nicht mehr möglich wäre. Eigentlich würde die Zuständigkeit an Griechenland zurückfallen. Allerdings konkurrieren hier zwei Ziele der Dublin-Verordnung sehr deutlich – nämlich die schnelle Klärung der Zuständigkeit und die Herstellung der Familieneinheit. Die Zusammenführung von Familien schon während des Asylverfahrens dient dabei im Dublin-System neben humanitären Gesichtspunkten auch der Verfahrenseffizienz. Die Asylanträge der Kernfamilie sollen gemeinsam geprüft werden.

Möglichkeiten der Überstellung

Wie dargestellt, ist ein/e Antragsteller*in innerhalb von sechs Monaten nach Annahme des Aufnahmegesuchs in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen (Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO). Die Überstellung kann auf verschiedene Weisen erfolgen, die Modalitäten sind in Art. 7 der Durchführungsverordnung zur Dublin-III-VO geregelt. Die Überstellung erfolgt

- auf Initiative der/des Asylbewerbers*in (Abs. 1 lit. a) oder
- als kontrollierte Ausreise (lit. b) oder
- begleitet (lit. c).

In den Fällen der lit. a und b ist stets ein Laissez-Passer, im Fall des lit. c nur ein solches auszustellen, wenn die Person über kein gültiges Passdokument verfügt (Abs. 2).

Welche Art der Überstellung gewählt wird, obliegt den beteiligten Mitgliedstaaten. Richtigerweise wird darauf hingewiesen, dass nach allgemeinen menschenrechtlichen Grundsätzen regelmäßig der eingriffsärmsten Form Vorrang einzuräumen ist.²⁸

Wir gehen daher davon aus, dass die Herstellung der Familieneinheit auch bei verspäteter Vornahme von Verfahrenshandlungen *vorrangig* ist.²⁹ Das heißt: Zum einen ist das Aufnahmegesuch in den Fällen der Art. 8–10 Dublin-III-VO auch bei verspäteter Antragstellung anzunehmen, zum anderen ist die Überstellung auch bei verstrichener

Frist vorzunehmen. Dies folgt aus dem beschriebenen Stellenwert der Familieneinheit in der Dublin-Verordnung. Dafür hält die Verordnung auch ein Instrument bereit, namentlich die Ermessensklausel des Art. 17 Abs. 2. Diese soll immer angewandt werden, wenn die buchstabengetreue Auslegung der Verordnung zu einer Trennung von Familienmitgliedern führen würde.³⁰ Dies wäre gerade beim automatischen Zuständigkeitsübergang infolge des Verstreichens von Fristen der Fall. In diesen Fällen ist demnach von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen.³¹

V. Regelung zu »Verwaltungsvereinbarungen«

Die Dublin-III-VO betrachtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union als gleichwertig und sieht eine Weisungsbefugnis einzelner Staaten gegenüber anderen folgerichtig nicht vor. Eine Möglichkeit, Vereinbarungen über die praktischen Modalitäten der Durchführung der Bestimmungen der Verordnung zu treffen, »um deren Anwendung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen« bietet jedoch Art. 36 Dublin-III-VO.

Demnach können die Vereinbarungen den Austausch von Verbindungsbeamt*innen (Abs. 1 lit. a) und die Vereinfachung von Verfahren sowie die *Verkürzung* von Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme (Abs. 1 lit. b) betreffen. In Betracht kommt demnach einzig, dass die Vereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland die Vereinfachung des Verfahrens betrifft, denn der Katalog der möglichen bilateralen Abstimmungen des Art. 36 Abs. 1 Dublin-III-VO ist abschließend.³² Unabhängig von der Frage der *materiellen* Rechtmäßigkeit wäre eine entsprechende Vereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland jedenfalls *formell* rechtswidrig. Denn die Kommission wurde nicht wie in Art. 36 Abs. 3 Dublin-III-VO vorgesehen vor Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung konsultiert und auch nicht nach Art. 36 Abs. 5 Dublin-III-VO nach Abschluss unterrichtet.³³

Fraglich ist daher nur, ob eine solche Vereinbarung überhaupt materiell rechtmäßig wäre. Die Möglichkeit, Abkommen zur Vereinfachung des Verfahrens zu schließen, enthält keine Bedingungen und kann daher durchaus als eine Art Generalklausel angesehen werden.³⁴ Zunächst

²⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.9.2015 – 1 C 26/14, Ziff. 24 – asyl.net: M23257; Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 7 Durchführungsverordnung, K. 2.

²⁹ Vgl. Nestler/Vogt, ZAR 2017, S. 21 (26 f.).

³⁰ Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 17 Dublin-III-VO, K. 14; zu Einzelheiten siehe Beitrag von Steffi Riechmann in diesem Heft, a. a. O. (Fn. 11).

³¹ Ausführlich Nestler/Vogt, ZAR 2017, S. 21 (26).

³² Vgl. Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 36, K. 4.

³³ Dies hat die EU-Kommission auf Nachfrage von refugee law clinics abroad e. V. bestätigt.

³⁴ Vgl. Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 36, K. 4: »relativ unpräzise formuliert«.

stellt sich freilich die Frage, ob eine Obergrenze für bzw. eine Verlangsamung der Familienzusammenführungen aus einem Mitgliedstaat in den anderen die Verfahren tatsächlich »vereinfachen«. Vor allem, wenn bedacht wird, dass Vereinbarungen jeder Art vor allem die Anwendung der Dublin-III-VO vereinfachen und deren Effizienz erhöhen sollen (Art. 36 Abs. 1 S. 1 Dublin-III-VO). Mit der Verlangsamung oder gar Deckelung bei der Anwendung expliziter Zuständigkeitsregelungen – denn diese normiert die Verordnung wie dargestellt auch für die Familieneinheit in Art. 8–11 – wird deren Umsetzung indes offensichtlich *ineffizienter*. Denn Ziel der Verordnung ist vorrangig eine

»[...] rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates [...], um den effektiven Zugang zu den Verfahren zur Gewährung des internationalen Schutzes zu ermöglichen und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Anträge nicht zu gefährden.«³⁵

Eine Verlangsamung und auch eine Deckelung würden insoweit nicht vereinfachen, sondern die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates im Gegenteil erschweren und den Zugang der Betroffenen zum Asylverfahren verzögern.

Zudem dürfen Vereinbarungen, die nach Art. 36 Abs. 1 Dublin-III-VO getroffen werden, individuelle Rechte, die sich aus Unionsrecht im Allgemeinen (insbesondere der Grundrechtecharta) und der Dublin-III-VO im Speziellen ergeben, nicht unzulässig beeinträchtigen.³⁶ Im Rahmen der Dublin-III-VO darf insbesondere eine ernsthafte Zuständigkeitsprüfung nicht vereitelt werden.³⁷

Wie dargestellt erwächst aus der Dublin-III-VO und den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 8 EMRK und Art. 7 GrCH ein subjektives Recht auf fristgerechte Überstellung. Eine Deckelung wie auch eine Verlangsamung können aber eine solche gerade verhindern und sind auch in dieser Hinsicht nicht mit der Dublin-III-VO vereinbar. Insofern ist zumindest jede Verspätung bei Dublin-Verfahren zur Sicherung der Familieneinheit rechtswidrig und die Vereinbarung kann dafür ursächlich sein.

Die EU-Kommission sollte sich nicht der Verantwortung entziehen und entsprechende Maßnahmen ergreifen: Sie hat das in Art. 36 Abs. 3, 4 und 5 Dublin-III-VO geregelte Konsultationsverfahren gegenüber Deutschland und Griechenland durchzusetzen und somit auf die Änderung oder Aufhebung der Vereinbarung hinzuwirken.

VI. Verantwortlichkeit für eine verspätete Überstellung

Im Falle einer möglichen Vereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland, die eine Überstellung entweder aussetzte oder verschleppte, würde die dargestellte sechsmonatige Überstellungsfrist regelmäßig überschritten. Wie dargestellt besteht aber nach überzeugender Rechtsauffassung ein subjektives Recht, fristgerecht überstellt zu werden. Praxisrelevant ist hier vor allem die Frage danach, wo gerichtlich gegen eine unterbliebene Überstellung vorgegangen werden kann. Wie dargestellt, ist die Vereinbarung in jedem Falle nicht mit den Vorgaben der Dublin-III-VO vereinbar. Für gerichtlichen Rechtsschutz ist fraglich, welcher Mitgliedstaat für die (unterbliebene) fristgerechte Überstellung verantwortlich ist.

Art. 29 Abs. 1 Dublin-III-VO scheint dies eindeutig festzulegen: Demnach erfolgt die Überstellung gemäß den Rechtsvorschriften des ersuchenden Staates, im Falle einer Überstellung von Griechenland nach Deutschland ist dies also Griechenland. Diese scheinbar eindeutige Formulierung erfährt jedoch in vielerlei Hinsicht Einschränkungen. Insbesondere hat der Überstellung ein Abstimmungsprozess der beteiligten Mitgliedstaaten vorauszugehen³⁸ – der in den oben beschriebenen Grenzen auch mithilfe von Verwaltungsvereinbarungen pauschalisiert werden kann. Die Durchführungsverordnung zur Dublin-III-Verordnung konkretisiert in Art. 8 die Pflichten des *zuständigen* Mitgliedstaates – im vorliegenden Fall also Deutschlands:

»Der zuständige Mitgliedstaat hat die rasche Überstellung des Asylbewerbers zu ermöglichen und dafür Sorge zu tragen, dass dessen Einreise nicht behindert wird. [...] [D]abei hat er geografische Gesichtspunkte sowie die Beförderungsarten, die dem für die Überstellung verantwortlichen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, zu berücksichtigen.«

Darin zeigt sich zweierlei: Zum einen ist die Überstellung als kooperativer Akt konzipiert, zum anderen wird hier nochmals die »allgemeine Priorität, eine rasche Überstellung zu ermöglichen«³⁹ hervorgehoben. Dies korrespondiert mit dem engen Fristenregime der Verordnung und dient dem grundlegenden Ziel, die Zuständigkeiten zügig zu determinieren, um die Asylverfahren ebenso zügig durchführen zu können.

Eine rasche Überstellung kann aber nur kooperativ herbeigeführt – oder eben verhindert – werden. Die Verantwortung tragen demnach beide beteiligten Staaten. Soweit die Vereinbarung zu Verspätungen bei den

³⁵ Vgl. Erwägungsgrund 5 der Dublin-Verordnung.

³⁶ Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 36, K. 7.

³⁷ Ebd.

³⁸ Vgl. Art. 29 Abs. 1: »nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten«.

³⁹ Filzwieser/Sprung, a. a. O. (Fn. 18), Art. 8 Durchführungsverordnung, K. 3.

Dublin-Überstellungen führt, verstößt Deutschland gegen seine Pflicht aus der Durchführungsverordnung. Dass Deutschland hier für Verspätungen eine Mitverantwortung trägt, ergibt sich aus dem öffentlich gewordenen Brief des griechischen Migrationsministers an den deutschen Innenminister.⁴⁰ Zudem werden die Transfers der Personen, für die Deutschland zuständig ist, in enger Abstimmung mit der deutschen Verbindungsbeamtin (Liason-Beamtin)⁴¹, die in der griechischen Asylbehörde in der Dublin-Unit arbeitet und Einfluss auf Auswahl der Personen und Zeitpunkt der Überstellung nehmen kann, getroffen.⁴² Da die Überstellung ein kooperativer Akt ist, kann die Verantwortung für Verspätungen eben nicht allein formalistisch dem überstellenden Mitgliedstaat unterstellt werden.

VII. Beschluss des VG Wiesbaden

Der vorliegenden Argumentation scheint auch der oben bereits genannte Beschluss des VG Wiesbaden zu entsprechen.⁴³ Die Entscheidung betrifft einen minderjährigen Schutzsuchenden aus Syrien, der in Deutschland einen Asylantrag gestellt hat und sich noch im Asylverfahren befindet. Seine Eltern und jüngeren Geschwister befanden sich in Griechenland und waren von der deutsch-griechischen Vereinbarung betroffen. Obwohl Deutschland dem Übernahmearbeiten Griechenlands bereits im März 2017 zustimmte, erfolgte die Überstellung monatelang nicht. Im vorläufigen Rechtsschutz (§ 123 VwGO) wurde das BAMF nun zwei Wochen vor Ablauf der Überstellungsfrist vom VG Wiesbaden verpflichtet, bei der zuständigen griechischen Verwaltungseinheit auf die fristgerechte Überstellung hinzuwirken. Aufgrund der durch den Antragsteller vorgelegten Indizien geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass die deutschen Behörden erheblichen Einfluss auf den Zeitpunkt der Überstellung haben. Das BAMF hatte in dem Fall eine Überstellung im Monat nach Ablauf der Überstellungsfrist in Aussicht gestellt. Dies ließ das Gericht aufgrund der auch in diesem Beitrag dargestellten unionsrechtlichen Vorgaben nicht ausreichen und betonte das subjektive Recht auf Einhaltung der Überstellungsfrist.

Antragsteller war im Übrigen der Minderjährige in Deutschland. Das VG ging davon aus, dass die Regelungen der Dublin-III-Verordnung zur Familieneinheit nicht

nur die zu überstellende Person schützen, sondern *auch drittschützend* sind. Die Überstellung kann demnach auch von den Verwandten in Deutschland eingeklagt werden, wenn alle Voraussetzungen vorliegen.⁴⁴

Auch verlangte der Richter vom BAMF, die in Rede stehende Verwaltungsvereinbarung zur Deckelung der Familienzusammenführung vorzulegen. Dem kam das BAMF nicht nach. Es berief sich vielmehr auf organisatorische Probleme bei der Aufnahme der betroffenen Personen in Deutschland. Diese Argumentation des BAMF schien den Richter in der Annahme der deutschen Verantwortlichkeit für die Verspätung nur noch zu bestärken.⁴⁵

VIII. Rechtsbehelf und gerichtliches Vorgehen

Der Beschluss des VG Wiesbaden zeigt: Auch wenn eine etwaige informelle Verwaltungsvereinbarung nicht selbst justiziabel ist, kann gegen jede Verweigerung oder Verspätung der Überstellung vorgegangen werden. Zwar ist ein solcher Rechtsbehelf in der Dublin-Verordnung nicht explizit vorgesehen – vielmehr regelt Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO ausdrücklich allein den Rechtsbehelf *gegen* eine Überstellungsentscheidung und eine solche ergeht im Fall der Verweigerung der Überstellung eben gerade nicht. Im Falle der Verweigerung der Überstellung handelt es sich jedoch einerseits nicht um eine Überstellungsentscheidung. Bei einer »nur« zu späten Überstellung wird im Zweifel gar nicht falsch über die Zuständigkeit für den Asylantrag entschieden, sondern diese eben nur zu spät umgesetzt.

Allerdings: Wenn man von der Existenz eines subjektiven Rechts auf fristgerechte Überstellung ausgeht, muss dieses auch justiziabel sein. Denn es wird zu Recht angenommen, dass die Zuständigkeitsregelungen der Dublin-III-VO ein Recht auf Durchführung des Asylverfahrens im zuständigen Mitgliedstaat vermitteln.⁴⁶ Neben Schutzpflichten erwächst aus subjektiv-rechtlichen Garantien auch eine *Gewährleistungspflicht*.⁴⁷ Insoweit ist auch der Fall der *gewünschten* Überstellung vom Anwendungsbereich des Art. 27 Abs. 1 Dublin-III-VO *entsprechend* umfasst.⁴⁸ Dies folgt nicht zuletzt auch aus dem

⁴⁰ Dieser kann unter <https://is.gd/PlumjT> abgerufen werden.

⁴¹ Sogenannte Liason-Beamt*innen werden seit einem Erlass des Bundesministeriums des Innern (vom 10.8.1995) zwischen EU-Partnerbehörden ausgetauscht, um die Kommunikation zu vereinfachen, vgl. BMI, Liason- und Verbindungspersonal, abrufbar unter: <https://is.gd/oxb2qq>.

⁴² Vgl. Pro Asyl/ RSA, a. a. O. (Fn. 4); VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017, a. a. O. (Fn. 7).

⁴³ VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017, a. a. O. (Fn. 7).

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Inzwischen sind die betroffenen Familienangehörigen laut Angaben des den Rechtsstreit führenden Anwalts nach Deutschland überstellt worden. Auch dies zeigt, dass eine solche Überstellung sehr schnell möglich ist und in deutscher Hand liegt.

⁴⁶ Vgl. dazu Günther, in: Beck-OK AuslR, 11. Ed., § 29 AsylG, Rn. 30 f.; Hailbronner, AuslR Kommentar, Stand: Dezember 2016, § 29, Rn. 101.

⁴⁷ Vgl. Kälin/Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Aufl., S. 111 f.

⁴⁸ Zu Detailfragen, insbesondere zur mitunter strittigen Frage der Analogiebildung im Europarecht vgl. ausführlich Nestler/Vogt, ZAR 2017, S. 21 (23 f.).

unionsrechtlichem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes: Handlungen der Mitgliedstaaten können nicht der Rechtskontrolle prinzipiell entzogen sein.⁴⁹ Dem wird auch der Beschluss des VG Wiesbaden gerecht.

Somit muss auch ein Rechtsmittel gegen die reine Verfristung der Überstellung möglich sein, denn sie hat im Ergebnis freilich nur das Ziel, die Überstellung zu verwirklichen. Derzeit bestehen genügend Anhaltspunkte dafür, dass in weiteren Fällen mit Verspätungen zu rechnen ist. Diese sind aufgrund der dargestellten beiderseitigen Verantwortung von Griechenland und Deutschland auch in beiden Staaten justiziabel.

Möglicher Rechtsschutz in Deutschland

Da es sich jedoch bei Verspätungen und Verfristungen um temporäre Phänomene handelt, ist zur effektiven Rechtsdurchsetzung Eilrechtsschutz notwendig. Dieser kann bei derzeitiger Sachlage mit entsprechender guter Begründung schon vor der offensichtlich drohenden Verfristung eingelegt werden. Als Antragsteller*in kommt (auch) die/der Familienangehörige der zu überstellenden Person, die/der sich schon in Deutschland befindet, in Betracht. Insbesondere im Verfahren vor dem VG Wiesbaden hat der entscheidende Richter nachdrücklich den drittschützenden Charakter der Art. 8–10 Dublin-III-VO herausgestellt.⁵⁰ In diesem Verfahren hatte das BAMF schon vorsorglich die Erledigung in der Hauptsache erklärt. Ist der Zeitpunkt der Überstellung und nicht das »ob« der Überstellung strittig, ist dies nur folgerichtig.

Ziel des Eilantrages muss somit sein, dass die zuständige Behörde alles ihrerseits Nötige für eine zügige Überstellung unternimmt und auf die griechische Partnerbehörde hinsichtlich einer fristgerechten Überstellung, gegebenenfalls durch Einschaltung des Verbindungspersonals, einwirkt.⁵¹ So kann das BAMF im Abstimmungsprozess auch auf eine Überstellung auf Initiative der asylsuchenden Person gemäß Art. 7 Abs. 1 lit. a Durchführungsverordnung in Form der selbstorganisierten Reise hinwirken.

Die zahlreichen, auch im Verfahren vor dem VG Wiesbaden angeführten Indizien werden sicher zum Nachweis der Verantwortlichkeit Deutschlands für die Überstellung hilfreich sein. Hilfreich war darüber hinaus, dass das BAMF für die Familie des Antragstellers in Griechenland

schon eingeräumt hatte, dass eine Überstellung erst nach Fristablauf geplant ist. Erst dies hat den entscheidenden Richter zur Aussage veranlasst, es handele sich um eine offensichtliche Rechtsverweigerung seitens des BAMF. Bevor das gerichtliche Verfahren angestrengt wird, ist es daher nötig, den Verfahrensstand und möglichst den Zeitpunkt der geplanten Überstellung in Auskunft zu bringen.

IX. Ausblick

Die Asylsuchenden in Griechenland sind stetiger Unsicherheit ausgesetzt – über eine mögliche Abschiebung in die Türkei, über eine erhoffte Aufnahme im Rahmen des Relocation-Programms. Und nun, dank deutscher Verzögerungspolitik, auch über den Zeitpunkt der Familienzusammenführung innerhalb des Dublin-Systems. Dies ist in Anbetracht der schlechten Aufnahmebedingungen in Griechenland sehr problematisch.⁵² Wirkliche Gründe sind nicht ersichtlich. Die Aufnahmekapazität Deutschlands ist für die mehr als 4.000 Betroffenen ausreichend.⁵³

Etwaige Verstimmtheiten der deutschen Regierung wegen der geringen Anzahl von Rückübernahmen von Flüchtlingen durch Griechenland, die seit März wieder stattfinden sollen, dürfen nicht auf dem Rücken der betroffenen Familien ausgetragen werden. Denn die Folgen für Betroffene, die in Griechenland monatelang ausharren müssen – darunter auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – sind enorm.

Die Behörden spielen auf Zeit – und sitzen hier wohl auch am längeren Hebel. Freilich ist zu begrüßen, dass das Bundesinnenministerium »mittelfristig« eine Einstellung der Verzögerungen angekündigt hat. Dass, um das offensichtlich verbürgte Recht durchzusetzen, erst ein gerichtlicher Beschluss nötig war, ist so bedauerlich wie vielsagend. Eine Aussicht auf die mittelfristige Einhaltung einer absoluten Frist ist jedenfalls noch keine Zusicherung der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Dublin-III-VO. Jedenfalls in naher Zukunft wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit weiterhin zu Verspätungen kommen, so dass in jedem Einzelfall versucht werden sollte, die zügige Durchsetzung des Rechts auf Überstellung auch gerichtlich einzufordern. Es bleibt zu hoffen, dass die Aktivitäten der Zivilgesellschaft die deutschen Behörden zu einem endgültigen Umdenken bewegen.⁵⁴ Die EU-Kommission jedenfalls scheint ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gegenüber Deutschland momentan nicht gerecht zu werden.

⁴⁹ Vgl. Schlussanträge der EuGH-Generalanwältin Sharpston vom 20.6.17 im Verfahren *Mengesteab* – C-670/16 – Ziff. 90, 107; *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, EU-Vertrag (Lissabon) Art. 19 Rn. 41 f.

⁵⁰ Denn aus den individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm lasse sich ein Personenkreis ermitteln, der sich hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidet, VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017, a. a. O. (Fn. 7), mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 28.11.2007 – 6 C 42/06 –, Ziff. 6.

⁵¹ Darauf war auch der Antrag auf einstweilige Anordnung an das VG Wiesbaden gerichtet, VG Wiesbaden, Beschluss vom 15.9.2017, a. a. O. (Fn. 7).

⁵² Vgl. den Bericht von Ärzten ohne Grenzen zur Situation auf Lesbos, Juli 2017, abrufbar unter <https://is.gd/QjkufC>.

⁵³ Schriftliche Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke vom 14. August 2017, Arbeits-Nr. 8/92, S. 2.

⁵⁴ Vgl. offener Brief von 27 griechischen und deutschen Nichtregierungsorganisationen, abrufbar unter <https://is.gd/9Qzzzh>.

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint neunmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: <http://www.ariadne.de/engagiert/zeitschrift-asylmagazin/>

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

familie.asyl.net Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und schutzberechtigten Personen.

adressen.asyl.net Bundesweite Datenbank mit Beratungsangeboten.

www.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

