

INFORMATIONSBRIEF AUSLÄNDERRECHT

FREIZÜGIGKEIT/EU · AUFENTHALT · ABSCHIEBUNGSHAFT · STAATSANGEHÖRIGKEIT · FLÜCHTLINGE

HERAUSGEBER

Georg Albrecht
Rechtsanwalt Dr. h.c. Gerhard Strate
Rechtsanwalt Dr. Rolf Gutmann
(Prof. – Yeditepe Univ. Istanbul
Dr. h.c. – Yeditepe Univ. Istanbul)

AUS DEM INHALT

Menschenrechte

Eichenhofer Aktuelle migrationsrechtlich relevante Entscheidungen des EGMR · S. 413

Aufenthaltsrecht

Welte Die neue Verhältnismäßigkeitsausweisung · S. 426

Flüchtlingsrecht

Strieder Was wird aus Art. 16a GG? · S. 451

Sonstige Rechtsgebiete

Bergmann Zeitweilige Straf- und Ahndungslosigkeit im AufenthG · S. 470

Leseprobe

Probeabo – 2 Ausgaben kostenlos bestellen
info-wkd@wolterskluwer.com

Luchterhand Verlag

Der Familienschutz in der Dublin III-Verordnung

Von Dr. Hans-Peter Welte, Neustetten

Nach bisherigen Schätzungen kamen im Jahr 2015 etwa 1.100.000 Ausländer auf dem Fluchtwege nach Deutschland und suchten um Asyl nach.¹ Dies stellt auch die Ausländerbehörden hinsichtlich der (Anschluss-)Unterbringung, einer zeitnahen ausländerbehördlichen Behandlung von Asylbewerbern und des Familiennachzugs nach Abschluss des Asylverfahrens vor große Herausforderungen (Integrationsproblematik). Im »Asylpaket II« wird der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (vgl. § 4 Abs. 1 AsylG) nach innerstaatlichem Recht (§§ 27 ff. AufenthG) zeitweise ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Der Beitrag befasst sich mit der Problematik, dass asylsuchende Familienangehörige – unabhängig vom innerstaatlichen Nachzugsrecht – nach der Dublin III-Verordnung grundsätzlich das Recht haben, unmittelbar nach der Einreise in einen anderen EU-Mitgliedstaat (z.B. Griechenland) in das Bundesgebiet zum Familienangehörigen, der einen asylbezogenen Aufenthalt hat, überstellt zu werden (Art. 9 bis 11 Dublin III-VO). Dies ist auch bei der sog. Einzelfallprüfung im Rahmen des zwischen der EU und der Türkei am 18.03.2016 vereinbarten »Flüchtlingspakts« von Amts wegen festzustellen.

1. Die Grundrechtecharta – Ausgangspunkt

Der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,² der gemäß seinem Art. 6 Abs. 2 am 01.12.2009 in Kraft getreten ist, baut auf bestehenden Rechten auf und führt Rechte in den EU-Mitgliedstaaten neu ein. Dieser Vertrag (Art. 7) bindet die Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRCh) in das europäische Primärrecht ein (Art. 6 Abs. 1 EUV).³ Die Bestimmungen der Charta sind durch Art. 6 Abs. 1 EUV gleichrangiger Teil der Verträge und damit des Primärrechts geworden.⁴

Nach Art. 2 EUV gehört zu den Werten, auf die sich die Union gründet, auch die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet. Insbesondere garantiert der Lissaboner Vertrag⁵ die Freiheiten und Grundsätze, die in der Charta der Grundrechte verankert sind, und verleiht den Bestimmungen der Charta Rechtsverbindlichkeit mit supranationalem Niveau (Art. 6 Abs. 3 EUV). Außerdem sind die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergebenden Schutzgewährleistungen als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

Mit dem Lissaboner Vertrag ist die Bindung des Unionsgesetzgebers an die in der Grundrechtecharta verankerten Grund- bzw. Freiheitsrechte auch dann festgelegt, wenn es sich um die Durchführung von Unionsrecht i.S.v. Art. 288 AEUV im Einzelfall, also auch im Ausländerrecht, handelt (Art. 51 Abs. 1 GRCh).⁶ Dabei handelt es sich insbesondere um die Verträge (EUV, AEUV), EU-Verordnungen (z.B. EU-VisumVO, SGK, VK, Dublin III-Verordnung) und mannig-

fache EU-Richtlinien, die verbindliche Wirkung in den Mitgliedstaaten haben bzw. nach Ablauf der in der Richtlinie bestimmten Umsetzungsfrist erlangen. Unionsrecht wird auch bei der Anwendung nationalen Rechts, das in Umsetzung von oder in Anpassung an Unionsrecht⁷ geschaffen worden ist, durchgeführt. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh schreibt daher die Anwendung der Grundrechtecharta nicht nur in Fällen der unmittelbaren Durchführung von Unionsrecht i.S.v. Art. 288 AEUV fest, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Grundrechtecharta in Fällen der mittelbaren Anwendung von Unionsrecht.

In Art. 7 GRCh ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens niedergelegt. Es ist trotz der Anpassung der Formulierung an die technische Entwicklung nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh mit den Schutzgewährleistungen des Art. 8 EMRK identisch.⁸ Art. 7 GRCh enthält Rechte, die den in Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleisteten Rechten entsprechen. Somit ist Art. 7 GRCh die gleiche Bedeutung und Tragweite beizumessen wie Art. 8 Abs. 1 EMRK in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.⁹ Entsprechendes gilt auch für die Rechte aus Art. 9 GRCh im Verhältnis zu Art. 12 EMRK.¹⁰ Diese weitgehende Deckungsgleichheit gilt auch in Bezug auf die Rechte des Kindes nach Art. 24 GRCh im Verhältnis zur UN-Kinderrechtskonvention (KRK),¹¹ insbesondere Art. 3, 9, 12 und 13.¹²

1 http://www.focus.de/politik/de-maiziere-stellt-zahlen-vor-rekord-zuwanderung-nie-kamen-mehr-fluechtlinge-nach-deutschland-als-2015_id_5193046.html; von Januar bis Oktober 2015 wurden im EASY-System 758.473 Zugänge von Asylsuchenden registriert. Im Jahr 2015 wurden beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) insgesamt 476.649 formelle Asylanträge gestellt, 273.815 mehr als im Vorjahr. Allein 162.510 Asylbewerber kamen aus Syrien.

2 ABL EU Nr. C 306 S. 1, ber. ABL EU 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABL EU 2009 Nr. c 290 S. 1; vgl. auch BGBl. 2009 II S. 1038.

3 ABL EU 2008 Nr. C 115, S. 13.

4 Vgl. Lenz/Borchardt, EUV, 5. Aufl., Anhang zu Art. 6, Rn. 19; Pache/Räsch, Europäischer Grundrechtsschutz nach Lissabon – die Rolle der EMRK und der Grundrechtecharta in der EU, EuZW 2008, 519.

5 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft v. 13.12.2007 (ABL Nr. C 306 S. 1, ber. ABL 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABL 2009 Nr. C 290 S. 1; vgl. auch BGBl. 2009 II S. 1038).

6 Vgl. aber Zazoff, Der Unionsgesetzgeber als Adressat der Grundfreiheiten, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 357, 2010.

7 Siehe Art. 288 Unterabs. 2 AEUV zur Umsetzung der Richtlinien in innerstaatliches Recht.

8 Vgl. Erläuterung zu Art. 7 GRCh gem. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

9 Vgl. EuGH, Urt. v. 05.10.2010, C-400/10 PPU – McB. Rn. 53.

10 Vgl. Erläuterung zu Art. 9 GRCh gem. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

11 Übereinkommen von New York über die Rechte des Kindes, das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) am 20.11.1989 verabschiedet wurde. Vgl. Gesetz zu dem Übereinkommen v. 20.11.1989 (BGBl. 1992 II S.122), das für Deutschland am 05.04.1992 in Kraft getreten ist (Bek. v. 10.07.1992 – BGBl. II S. 990).

12 Vgl. Erläuterung zu Art. 24 GRCh gem. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV. Dazu Benassi, Die Bedeutung des Schutzes des Privatlebens durch Art. 8 EMRK für die humanitären Aufenthaltsrechte am Beispiel des § 25 Abs. 5 AufenthG – Zum Einfluss von Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention, InfAuslR 2010, 283–292.

2. Die Dublin III-Verordnung

2.1 Allgemeines

Die supranationale und nationale Rechtsentwicklung auf dem Gebiet des Asylrechts setzt einen Lenkungsprozess als Reaktion auf die globalen Migrationsbewegungen in Gang. Diesem Erfordernis dient auch die am 01.01.2014 in Kraft getretene Dublin III-Verordnung.¹³ Sie legt die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, fest. Die nach Art. 288 AEUV vorrangige und im innerstaatlichen Bereich allgemein verbindliche Dublin III-Verordnung erlaubt z.B. auch Abschiebungen in sichere Drittstaaten außerhalb des Vertragsgebiets (vgl. Art. 3 Abs. 3).¹⁴

Die humanitäre Klausel des Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO ermöglicht unbeschadet des Art. 8 eine freiwillige Übernahme der Prüfung eines Asylbegehrens auf Grund des Ersuchens eines anderen Mitgliedstaats, um Familienmitglieder und andere abhängige Familienangehörige (Art. 16 Abs. 1 Dublin III-VO) aus humanitären Gründen, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben, zusammenzuführen.¹⁵

In Art. 16 Abs. 1 Dublin III-VO finden sich Regelbeispiele zu den in Art. 17 Abs. 2 Satz 1 Dublin III-VO genannten Fällen der humanitären Gründe, die einen Bezug zum familiären und kulturellen Kontext haben. Eine Einwilligung der betroffenen Person, zu der eine Familienzusammenführung stattfinden soll, ist erforderlich (Art. 17 Abs. 2 Satz 2 Dublin III-VO). Eine Zusammenführung nach der Flucht kommt in Betracht, wenn die betroffene Person wegen Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, einer schweren Krankheit, einer ernsthaften Behinderung oder hohen Alters auf die Unterstützung des anderen Familienmitglieds angewiesen ist (Art. 16 Abs. 1 Dublin III-VO).

Unter dem Aspekt der Familieneinheit können sich gem. Art. 7 Abs. 3 Dublin III-VO Entscheidungskriterien aus Art. 7 GRCh, Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 8 EMRK aus zwingenden Gründen ergeben.¹⁶ So kann die erforderliche familiäre Unterstützung in einer nach Art. 7 GRCh und Art. 8 EMRK erheblichen Sondersituation eine inländische Zuständigkeit nach Art. 16 Abs. 2 Dublin III-VO auch dann begründen, wenn der Angehörige einen Antrag auf internationalen Schutz (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG; § 2 Abs. 13 AufenthG, zum Begriff) zuvor in einem anderen Mitgliedstaat gestellt hat.¹⁷ Bei unbegleiteten Minderjährigen nehmen die Mitgliedstaaten nach Möglichkeit eine Zusammenführung mit einem Familienangehörigen vor, der sich in einem Mitgliedstaat bereits aufhält, sofern dies im Interesse des Minderjährigen liegt (Art. 8 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO).

Im Regelfall soll eine Trennung von Asylbewerbern, deren familiäre Bindung bereits im Herkunftsstaat bestanden hat, vermieden werden.¹⁸ Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO soll vor allem dazu dienen, Härten einer Trennung von Familienmitgliedern, die sich aus einer strikten Anwendung der Zuständigkeitsregelungen ergeben können, zu verhindern oder rückgängig zu machen.

Diese i.S.d. Art. 52 Abs. 5 Satz 1 GRCh liegenden Schutzklauseln sind den unions-, verfassungs- und völkerrechtlichen familienbezogenen Schutzgewährleistungen dienlich. Dabei darf

nicht unberücksichtigt bleiben, dass es sich bei der Dublin III-VO¹⁹ um in den Mitgliedstaaten verbindliches Unionsrecht nach Art. 288 AEUV handelt, bei dessen Umsetzung die Mitgliedstaaten nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh die Grundrechte der Charta sowie nach Art. 6 Abs. 3 EUV die Europäische Menschenrechtskonvention²⁰ (z.B. Art. 3, 8) zu berücksichtigen haben.²¹ Droht etwa dem Asylbewerber eine unmenschliche oder entwürdigende Behandlung (vgl. Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 Dublin III-VO), wird über die Öffnungsklausel des Art. 51 Abs. 1 GRCh das Grundrecht aus Art. 4 GRCh verletzt. Art. 4 GRCh ist so zu interpretieren, dass die EU-Mitgliedstaaten einen Asylbewerber dann nicht an den nach Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 Dublin III-VO zuständigen Mitgliedstaat überstellen dürfen, wenn erhebliche Zweifel bestehen, ob auf Grund systemischer Schwachstellen im Asylverfahren und im Blick auf die Aufnahmebedingungen in dem ansonsten zuständigen Staat die Gefahr besteht, dass er einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung ausgesetzt wird.²² So kann eine erforderliche familiäre Unterstützung in einer nach Art. 7 GRCh und Art. 8 EMRK erheblichen Sondersituation eine inländische Zuständigkeit nach Art. 17 Abs. 2 Satz 1 Dublin III-VO (Selbsteintritt) auch dann begründen, wenn zuvor ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt worden ist und dieser Mitgliedstaat nach den in Art. 8 bis 11 und 16 Dublin III-VO maßgebenden Kriterien zuständig wäre.²³

13 VO EG Nr. 343/2003 des Rates v. 18.02.2003 (ABL EU L 50 v. 25.02.2003, S. 1). Dazu Markard, Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa?, Fragen an die Dublin II-Verordnung – 12. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, ZAR 2012, 380–390; Marx, Ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-Verordnung) noch reformfähig?, ZAR 2012, 188–194.

14 Zur Zurückschiebung vgl. § 57 Abs. 2 AufenthG.

15 Vgl. Maiani/Hruschka, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 69, 72.

16 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, NJW 2004, 3407; Maiani/Hruschka, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 69, 71.

17 Vgl. NdsOVG, Urt. v. 04.07.2012 – 2 LB 163/10, InfAuslR 2012, 383.

18 Eine ähnliche Gewährleistung der Familieneinheit bis zur Rückführung findet sich in Art. 14 Abs. 1 Buchst. a) RL 2008/115/EG, der in § 61 Abs. 1 Satz 4 AufenthG umgesetzt worden ist.

19 Dolk, Das Dublin-Verfahren in Deutschland, in Asylmagazin 1-2/2008, S. 16 – 21; Lang, Dublin II in der Praxis, in Asylmagazin 1-2/2008, S. 22 – 24; Hruschka, Die Dublin II-Verordnung, in Asylmagazin 1-2/2008, S. 1 – 15.

20 Vgl. EGMR, Urt. v. 21.01.2011 – Beschwerde Nr. 30696/09 – M.S.S./Belgien und Griechenland, EuGRZ 2011, 243 = NVwZ 2011, 413 = ZAR 2011, 395, ZAR 2011, 395; dazu Lübke, »Systemische Mängel« in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 105 – 111; Maiani/Hruschka, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 69 – 75; Huber, Das Urteil des EuGH v. 21.12.2011 zur grundrechtskonformen Anwendung der Dublin II-Verordnung, InfAuslR 2012, 376, 378, zur unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Aufnahmestaat; Bank/Hruschka, Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland, ZAR 2012, 182 – 188; Thym, Menschenrechtliche Feinjustierung des Dublin-Systems zur Asylzuständigkeitsabgrenzung – Zu den Folgewirkungen des Straßburger M.S.S.-Urteils, ZAR 2011, 368 – 378.

21 Vgl. auch Pinter, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem im Lichte des internationalen Flüchtlingschutzes; juridikum 2009, 94.

22 Vgl. EuGH, Urt. v. 21.12.2011 – C-411/10 und C-493/10 – N. S., M. E., InfAuslR 2012, 108 = NVwZ 2012, 417 = ZAR 2012, 115, m. Anm. Römer; VGH BW, Urt. v. 19.06.2012 – A 2 S 1355/11, AuAS 2012, 213, zu Griechenland; VG Frankfurt am Main, Beschl. v. 11.06.2012 – 1 L 1994/12.F.A., AuAS 2012, 177; dazu Huber, Das Urteil des EuGH vom 21.12.2011 zur grundrechtskonformen Anwendung der Dublin II-Verordnung, InfAuslR 2012, 376, 378, zur unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung im Aufnahmestaat.

23 Vgl. NdsOVG, Urt. v. 04.07.2012 – 2 LB 163/10, InfAuslR 2012, 383.

2.2 Zuständigkeit in Bezug auf die Familieneinheit und den Schutz minderjähriger unbegleiteter Antragsteller

2.2.1 Zuständigkeit in Bezug auf die Familieneinheit

Die Dublin III-Verordnung enthält Regelungen zur Herstellung und Einhaltung der Familieneinheit und zum Schutz von unbegleiteten minderjährigen Antragstellern in dem für die Prüfung des Asylbegehrens zuständigen Mitgliedstaat (Art. 8 bis 11, 16).²⁴ Dem Grundsatz der Familieneinheit kommt besondere Bedeutung zu (vgl. Art. 14 Erwägungsgrund).²⁵ Dies erfordert, dass Anträge gemeinsam durch denselben Mitgliedstaat geprüft werden, um eine Trennung der Familie möglichst zu vermeiden (Erwägungsgrund 15; vgl. auch Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO, humanitäre Klausel). Art. 9 bis 11 Dublin III-VO regeln die Wahrung der Familieneinheit im Asylverfahren.

Zur Familie gehören Angehörige i.S.v. Art. 2 Buchst. g) Dublin III-VO, deren Familie bereits im Herkunftsland bestanden hat und für die internationaler Schutz – Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 AsylG) – gewährt werden kann. Auch der nicht verheiratete Lebenspartner, der mit dem Antragsteller eine dauerhafte Beziehung führt, kann zur Familie gehören (Art. 2 Buchst. g) erster Spiegelstrich Dublin III-VO). Der personelle Schutzkreis hat sich insoweit erweitert, als nicht nur – wie bisher – Familienangehörige von Konventionsflüchtlings, sondern auch Angehörige von subsidiär Schutzberechtigten zum Adressatenkreis der Dublin III-Verordnung gehören. Die Zuständigkeitsprüfung, ob der Antragsteller mit einem nichtverheirateten oder gleichgeschlechtlichen Lebenspartner zusammengeführt werden kann, richtet sich nach dem Recht des Mitgliedstaates, um den es in der Prüfung der Zuständigkeit geht.

Durch Art. 7 Abs. 1 Dublin III-VO, der die Rangfolge der zur Bestimmung des Mitgliedstaats maßgebenden Kriterien bestimmt, wird sichergestellt, dass dem Grundsatz der Familieneinheit bei der Frage, in welchem Mitgliedstaat die Prüfung eines Asylantrags durchzuführen ist, Vorrang gebührt.²⁶ Art. 7 Abs. 3 Dublin III-VO bestimmt, welcher familienbezogene Sachverhalt der Anwendung der Art. 8 bis 11 und 16 Dublin III-VO für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zugrunde zu legen ist.

Wurde einem Familienangehörigen in einem EU-Mitgliedstaat bereits internationaler Schutz (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG, zum Begriff) zuerkannt, ist dieser Staat für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz für die anderen Familienangehörigen zuständig, wenn dies der Betroffene schriftlich wünscht (Art. 9 Dublin III-VO). Besitzt der im Bundesgebiet lebende Familienangehörige als international Schutzberechtigter eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 oder Alt. 2 AufenthG oder eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 oder 4 AufenthG, ist die Bundesrepublik Deutschland für die Prüfung des im Bundesgebiet gestellten Asylantrags zuständig. Zur Wahrung der Familieneinheit der Betroffenen bedarf es eines entsprechenden schriftlichen Antrags (Art. 9 Dublin III-VO).

Wurde im Asylverfahren eines Familienangehörigen im für ihn zuständigen Mitgliedstaat noch keine Entscheidung in der Sache getroffen, ist dieser Mitgliedstaat auch für den Antragsteller zuständig, wenn er dies schriftlich kundtut. Ist

jedoch eine (erste) Sachentscheidung im Asylverfahren des Familienangehörigen bereits getroffen worden, kann dem Begehren auf Herstellung der Familieneinheit in dem Mitgliedstaat nicht mehr entsprochen werden (Art. 10 Dublin III-VO), es sei denn, dass Art. 11 Dublin III-VO – Familienverfahren – eingreift.

Halten sich minderjährige Kinder im Bundesgebiet auf, kommt eine Zusammenführung mit den Eltern oder einem Erwachsenen, der nach nationalem Recht diesen weitgehend gleichgestellt ist, in Betracht, wenn diese ledig sind. Die Zusammenführung ist nicht davon abhängig, ob es sich um eheliche, nichteheliche oder adoptierte Kinder handelt (Art. 2 Buchst. g) zweiter Spiegelstrich Dublin III-VO).

Halten sich ein Elternteil oder ein anderer Erwachsener, der für den Minderjährigen verantwortlich ist, im Bundesgebiet auf, kann der minderjährige ledige Antragsteller mit diesen Bezugspersonen zusammengeführt werden (Art. 2 Buchst. g) dritter Spiegelstrich Dublin III-VO). Diese Bezugspersonen können auch mit dem ledigen Minderjährigen, dem internationaler Schutz gewährt worden ist, zur Durchführung des Asylverfahrens zusammengeführt werden (Art. 2 Buchst. g) vierter Spiegelstrich Dublin III-VO; § 36 Abs. 1 AufenthG, zum Elternnachzug zu unbegleiteten Minderjährigen). Handelt es sich bei dem ledigen Minderjährigen nicht um einen international Schutzberechtigten, richtet sich die Zusammenführung nach den Regelungen für unbegleitete Minderjährige.

Stellen mehrere Familienangehörige und/oder unverheiratete minderjährige Geschwister in demselben Mitgliedstaat gleichzeitig oder in großer zeitlicher Nähe einen Antrag auf internationalen Schutz, so dass auf Grund dessen die Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemeinsam durchgeführt werden können, und würde auf Grund der Zuständigkeitskriterien nach Art. 8 bis 10 Dublin III-VO eine Trennung dieser Familienmitglieder in Betracht kommen, finden die in Art. 11 Buchst. a und b Dublin III-VO fixierten Kompetenzregelungen Anwendung, wonach der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem sich der größte Teil dieser Familienmitglieder nach den ansonsten maßgebenden Kriterien aufhalten müsste (Buchst. a). Im Übrigen ist der Mitgliedstaat zuständig, der nach den Kriterien des vom Ältesten dieser Familienmitglieder gestellten Antrags zuständig ist (Buchst. b). Dies dient einer einheitlichen und koordinierten Entscheidung über die Anträge auf internationalen Schutz.

Zuständig für die in Art. 11 Dublin III-VO genannten Mitglieder der Familie ist daher derjenige Mitgliedstaat, dem die Prüfung des größten Teils der Antragsteller im Allgemeinen obliegen würde. Lässt sich nach diesen Kriterien kein zuständiger Staat bestimmen, ist der Mitgliedstaat für alle Familienmitglieder i.S.v. Art. 11 Dublin III-VO zuständig, der für die Prüfung des vom ältesten Familienangehörigen gestellten Asylantrags ansonsten zuständig ist.

Für den Begriff der zeitlichen Nähe ist nicht nur die Verfahrensrationalität, sondern auch der Grundsatz maßgebend, dass Familienmitglieder bis zum voraussichtlichen Abschluss

²⁴ Vgl. Maiani/Hruschka, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 69 – 75; Marx, Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, ZAR 2014, 5, 6.

²⁵ Vgl. BVerwG, InfAuslR 2000, 364.

²⁶ Vgl. VG Gießen, Urt. v. 17.02.2005 – 2 E 1131/04.A, AuAS 2005, 70.

des Verfahrens unter Ausschöpfung der Rechtsmittel möglichst nicht getrennt werden sollen. Je länger das Verfahren dauern wird, umso eher kann eine Trennung zugemutet werden, wenn die Aussicht auf eine Positiventscheidung nach dem bisherigen Verfahrensverlauf gering ist (vgl. dazu § 43 Abs. 3 AsylG). Im Falle einer zumutbaren Trennung ist nach Art. 11 Buchst. b Dublin III-VO der Mitgliedstaat zuständig, der hiernach für die Prüfung des von dem Ältesten von ihnen gestellten Asylantrags zuständig ist.

2.2.2 Zuständigkeit in Bezug auf den Schutz minderjähriger unbegleiteter Antragsteller

Art. 8 Dublin III-VO enthält eine verbindliche Regelung für unbegleitete minderjährige Antragsteller mit der Maßgabe, dass der Mitgliedstaat, in dem sich ein Familienangehöriger (zum Begriff vgl. Art. 2 Buchst. g) Dublin III-VO) des Minderjährigen (zum Begriff vgl. Art. 2 Buchst. j) Dublin III-VO) oder eines seiner (Stief-)Geschwister aufhält, für die Prüfung des Asylbegehrens zuständig ist, wenn dies dem Wohl des Minderjährigen dient (vgl. Art. 24 Abs. 2 GRCh).

Dem Kindeswohl wird nach Art. 6 und 8 Dublin III-VO besondere Priorität eingeräumt.²⁷ Grundsätzlich sollte der Minderjährige mit einer Überstellung in einen Mitgliedstaat einverstanden sein und dieser Maßnahme freiwillig Folge leisten; ansonsten ist der Grundsatz, dass Minderjährige nicht in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden dürfen, berührt.²⁸

Für die Prüfung, ob die Zusammenführung dem Kindeswohl dient, sind nach Art. 6 Abs. 3 Buchst. b Dublin III-VO insbesondere folgende Gesichtspunkte maßgebend:

- Die Geeignetheit der Bezugspersonen für die Betreuung des Minderjährigen,
- frühere familiäre Bindungen,
- der Grad der verwandtschaftlichen Beziehung,
- das (künftige) Wohlergehen und die soziale Entwicklung des Minderjährigen unter Berücksichtigung seines persönlichen Hintergrunds.

Handelt es sich bei dem Asylantragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, nehmen die Mitgliedstaaten eine Zusammenführung mit einem Familienangehörigen oder einem seiner Geschwister vor, der sich in einem Mitgliedstaat bereits rechtmäßig aufhält, sofern dies dem Wohl des Minderjährigen dient (Art. 24 Abs. 2 GRCh). Nach Art. 8 Abs. 1 Dublin III-VO ist dieser Mitgliedstaat für den unbegleiteten Minderjährigen zuständig und prüft daher dessen Antrag auf internationalen Schutz. Wird ihm eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt, haben seine Eltern Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 36 Abs. 1 AufenthG.

Auch kann der Aufnahmestaat eines Verwandten (vgl. Art. 2 Buchst. h) Dublin III-VO; z.B. volljähriger Onkel oder Tante, Großelternanteil) des unbegleiteten Minderjährigen, der sich um diesen sorgt oder sorgen wird, nach Art. 8 Abs. 2 Dublin III-VO zuständig werden, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.

Halten sich entsprechende Bezugspersonen in mehr als einem Mitgliedstaat auf, bestimmt die der zuständige Mitgliedstaat vorrangig danach, welche Zusammenführung dem Wohl des Kindes am ehesten dient (Art. 8 Abs. 3 Dublin III-VO)

Halten sich Bezugspersonen nicht im Mitgliedstaat auf, ist dieser Staat für den unbegleiteten Minderjährigen dann zuständig, wenn er einen Asylantrag (§ 14 AsylG) stellt, sofern das Kindeswohl dadurch nicht beeinträchtigt wird (Art. 8 Abs. 4 Dublin III-VO). Fehlt es in dem Mitgliedstaat, in den der Minderjährige erstmals eingereist ist, an einer Asylantragstellung, darf der Einreisemitgliedstaat nicht wegen der Einreise als zuständiger Staat bestimmt werden, wie dies Art. 13 Dublin III-VO allgemein vorsieht. Nach Art. 8 Abs. 4 Dublin III-VO, der in diesem Fall Art. 13 Dublin III-VO verdrängt, ist der Staat zuständig, in dem erstmals ein Asylantrag wirksam – vor dem Hintergrund des Kindeswohls – gestellt wird.²⁹

Bei begleiteten Minderjährigen ist die Zuständigkeit an die Zuständigkeit für den Elternteil, mit dem das Kind einreist, gekoppelt (Art. 11 Dublin III-VO).

3. Zusammenführung aus sonstigen humanitären Gründen

Eine Zusammenführung nach der Flucht kommt gemäß den Regelbeispielen nach Art. 16 Abs. 1 Dublin III-VO – humanitäre Klausel – in Betracht, wenn die betroffene Person wegen Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, einer schweren Krankheit, einer ernsthaften Behinderung oder hohen Alters auf die Unterstützung des anderen Familienmitglieds angewiesen ist. Die Zuständigkeit des Mitgliedstaats bestimmt sich in solchen Fällen nach Art. 16 Abs. 2 Dublin III-VO.

Liegen die Voraussetzungen für eine Überstellung nach Art. 9 bis 11 und Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 Dublin III-VO nicht vor, kann eine Überstellung in den ansonsten zuständigen Mitgliedstaat insbesondere aus inlandsbezogenen rechtlichen Gründen nicht zulässig sein.³⁰ In diesen Einzelfällen ist zu prüfen, ob die humanitäre Klausel des Art. 16 Abs. 1 Dublin III-VO eingreift.

4. Souveränität des Staates bei der Gewährung eines Aufenthaltsrechts

4.1 Asylrecht

Staaten stellen in sich befriedete Einheiten dar, die nach innen alle Gegensätze, Konflikte und Auseinandersetzungen durch eine übergreifende Ordnung in der Weise relativieren, dass diese unterhalb der Stufe der Gewaltsamkeit verbleiben und die Existenzmöglichkeit des Einzelnen nicht in Frage stellen, insgesamt also die Friedensordnung nicht aufheben.³¹ Die Gewährung eines Aufenthaltsrechts für Ausländer³² im Bundesgebiet ist ein Recht, aber keine Pflicht des souveränen Staates, es sei denn, völkerrechtliche Verträge

27 Vgl. EuGH, InfAuslR 2013, 299, Rn. 59.

28 Vgl. EuGH, InfAuslR 2013, 299, Rn. 55.

29 Vgl. VG Braunschweig, InfAuslR 2012, 200; vgl. auch Art. 6 Abs. 4 Dublin III-VO, zur Bestellung eines Vormunds.

30 Beispiele:

– Häusliche Gemeinschaft des Antragstellers mit einem Elternteil im Bundesgebiet (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.10.2010 – 4 ME 14/10, 4 B 4/10).

– Einem Elternteil steht das alleinige Personensorgerecht zu (vgl. VG Kassel, Beschl. v. 10.07.2013 – 1 L 656/13.KS.A).

– Bestehen persönlicher Beziehungen zu den Eltern im Bundesgebiet (vgl. VG Magdeburg, Beschl. v. 02.02.2008 – 9 B 434/07 MD).

31 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1988, 87.

32 Vgl. Huber, Das Volk des Grundgesetzes, DÖV 1989, 531.

verpflichten ihn dazu.³³ Nach Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, verkündet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10.12.1948, haben alle Menschen das Recht, in anderen Ländern Asyl zu suchen und zu genießen. Dieser Erklärung kommt jedoch grundsätzlich eine rechtlich bindende Wirkung in den Mitgliedsstaaten nicht zu.³⁴

Abgesehen von bestimmten elementaren Regeln des Fremdenrechts ist allgemein nur anerkannt, dass jeder Staat selbst bestimmen kann, unter welchen Voraussetzungen ein Ausländer in sein Gebiet einreisen und sich darin aufhalten darf. Dazu gehört auch das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG. Allgemein liegt dem Asylgrundrecht die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, dass kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit des Einzelnen aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen (asylrelevante Merkmale); von dieser Rechtsüberzeugung ist das grundgesetzliche Asylrecht maßgeblich bestimmt.³⁵

Mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a.F. sollte das Asylrecht als individuelles subjektives Grundrecht ausgestaltet werden, was zur damaligen Zeit als Asyl und Asylgewährung begriffen wurde; hierin spiegelte sich das unmittelbare Erlebnis ungezählter Verfolgungs- und Vertreibungsschicksale vor allem auch während der NS-Zeit und nach 1945 wider.³⁶

Da in der Genfer Konvention als völkervertragsrechtlicher Regelung das Recht auf Gebietszugang nicht gewährt wird, darf der Staat im Rahmen seiner Souveränität diesen Bereich des Asylrechts anderweitig ausgestalten – was etwa in Art. 16a Abs. 1 und 2 GG geschehen ist –, ohne hierbei jedoch Unionsrecht (z.B. Art. 18 GRCh – Asylrecht –, Art. 19 GRCh – Schutz vor Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung –, Dublin III-Verordnung) oder Völkerrecht zu verletzen (vgl. Art. 16a Abs. 5 GG; § 15 Abs. 4 AufenthG, zur Nichtzurückweisung; § 18 Abs. 4 Nr. 1 AsylG). So ist nach Art. 5 Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG der Grundsatz der Nichtzurückweisung einzuhalten.

Das individuelle Grundrecht auf Asyl ist im Völkerrecht verankert, was während der Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat mehrfach hervorgehoben wurde.³⁷ Es muss der humanitären Intention entnommen werden, die das Asylrecht trägt, demjenigen Aufnahme und Schutz zu gewähren, der sich in einer für ihn ausweglosen Lage befindet.³⁸ Die Drittstaatenregelung in Art. 16a Abs. 2 GG steht jedoch einer Berufung auf das Asylrecht unbeschadet des Anwendungsvorrangs der Dublin III-Verordnung (vgl. Art. 16 Abs. 5 GG; § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und 3 AsylG) entgegen, wenn der Ausländer etwa aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem anderen sicheren Drittstaat (§ 26a Abs. 2 AsylG) eingereist ist. Diese Sperrklausel widerspricht nicht, sondern entspricht der

humanitären Intention des Asylrechts; diese ist darauf gerichtet, demjenigen Aufnahme und Schutz zu gewähren, der sich (gegenwärtig) in einer für ihn ausweglosen Lage befindet.³⁹

4.2 Aufenthaltsrecht

Die Bundesrepublik Deutschland gestattet ebenso wie andere Staaten in Europa Flüchtlingen, die durch Bürgerkriege oder schwere innere Unruhen zur Flucht veranlasst worden sind, aus humanitären Gründen den Aufenthalt, auch wenn die Voraussetzungen für eine Anerkennung als politisch verfolgter Flüchtling nicht gegeben sind (§§ 22 ff. AufenthG; § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG).⁴⁰

Wird der Ausländer nach dem im Asylgesetz vorgeschriebenen Statusverfahren als Asylberechtigter nach Art. 16a Abs. 1 GG (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylG) unanfechtbar anerkannt oder ihm internationaler Schutz i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG zuerkannt, hat er nach § 25 Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 oder 2 AufenthG einen gesetzlichen Anspruch⁴¹ auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Im Schutzbereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts räumt der Gesetzgeber einen gesetzlichen Anspruch ein, während zur Verwirklichung des Familienschutzes z.B. nach Art. 7 GRCh, Art. 6 GG und Art. 8 EMRK eine Ermessenserteilung (§ 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG) und – im Falle der Duldung seit 18 Monaten – ein Regelanspruch für ausreichend gehalten wird (§ 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG).⁴² Diese unterschiedliche Zuordnung von Aufenthaltsrechten im nationalen Bereich liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, der im subsidiären Schutzbereich der Art. 7 GRCh, Art. 6 GG und Art. 8 EMRK bezüglich der inhaltlichen Gestaltung von Aufenthaltsrechten weitgehend frei ist. Verfassungsrechtlich besteht zur Verwirklichung des Asylgrundrechts nach Art. 16a Abs. 1 GG die Pflicht, ein Aufenthaltsrecht »im Asyl« zu gewähren, wie dies in § 25 Abs. 1 Satz 1 AufenthG normiert ist.⁴³

33 Vgl. Kluth, Migrationsgerechtigkeit, ZAR 2011, 329; 331, zu den Migrationsprozessen im Laufe der Geschichte und zur Entscheidungsfreiheit des Staates in Bezug auf die Einwanderung; Walter, Familienzusammenführung in Europa in »Schriften zur Europäischen Integration und internationalen Wirtschaftsordnung«, Bd. 13, S. 72, Baden-Baden 2009; Kimminich, Grenzfragen des Asylrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., S. 18.

34 Vgl. BVerwGE 47, 365, 377.

35 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1988, 87.

36 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1987, 56; auch BVerwG, InfAuslR 1983, 228.

37 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1987, 56.

38 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1987, 56 und allgemein BVerfGE 54, 341, 357; InfAuslR 1988, 87.

39 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1987, 56.

40 Vgl. BVerfG, InfAuslR 1987, 56; BVerfG, InfAuslR 1990, 21.

41 Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 – 1 C 31.14, InfAuslR 2016, 133 – in diesem Heft, zum Vorliegen eines gesetzlichen Anspruchs.

42 Die Aussetzung der Abschiebung seit 18 Monaten nach § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG ist nur ein Tatbestandsmerkmal (vgl. BVerwG, InfAuslR 2007, 4).

43 Zum Problembereich vgl. Parusel, Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland, Working Paper 30 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, 2010.