

Ausländerrechtliche Vertretung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Von Antje Steinbüchel, LVR-Landesjugendamt Rheinland

Die Einreisezahlen der Kinder und Jugendlichen, die ohne Eltern in Deutschland einreisen, steigen kontinuierlich. Gleiches gilt für die Schwierigkeiten, die sich den Jugendämtern im Umgang mit ihnen stellen. Ein Problem ist die Bestellung eines Ergänzungspflegers für das ausländerrechtliche Verfahren. Wurden bisher häufig Ergänzungspfleger durch die Familiengerichte bestellt, lehnen sie die Bestellung seit einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs regelmäßig ab.

Für unbegleitet eingereiste minderjährige Flüchtlinge bestellt das Amtsgericht in Deutschland einen Vormund. Dieser nimmt alle Aufgaben wahr, die der Personensorgeberechtigte wahrnehmen muss. Hierzu gehört grundsätzlich auch die Begleitung im ausländerrechtlichen Verfahren.

Im Ausländerrecht beginnt die Handlungsfähigkeit allerdings schon mit 16 Jahren. Das heißt, dass ein 16- oder 17-Jähriger wie ein Erwachsener behandelt wird. Er kann einen Asylantrag ganz allein stellen, eine gesetzliche Vertretung, etwa einen Vormund, braucht er hierfür nicht. Möglich ist jedoch, dass er den Vormund schriftlich bevollmächtigt, ihn im ausländerrechtlichen Verfahren zu vertreten. Dann ist der Vormund in den gesamten asyl- und ausländerrechtlichen Schriftverkehr eingebunden und darf an ausländerrechtlichen Anhörungen teilnehmen.

Herausforderungen des Ausländerrechts

Das Ausländerrecht ist ein sehr spezielles und umfangreiches Rechtsgebiet. Ein Asylantrag sollte nicht voreilig gestellt werden, da die Flüchtlinge zu Beginn häufig nicht alle Fluchtgründe erzählen (können) und ein Nachschieben von Fluchtgründen nicht möglich ist. Ist ein Antrag einmal abgelehnt, hat der Flüchtling keine Möglichkeit mehr, Asyl in Deutschland zu erhalten. Stellen sich später Gründe heraus, die zu einer positiven Entscheidung über den Antrag führen würden, ist das ohne Bedeutung, der Asylantrag kann nicht noch einmal gestellt werden.

Den für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bestellten Vormündern fehlt es häufig an ausreichenden Kenntnissen im Ausländerrecht, um den Flüchtling in diesem Verfahren adäquat begleiten zu können. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass den Flüchtlingen, auch wenn sie bereits 16 oder 17 Jahre alt sind und somit allein

handeln könnten, ein Fachmann für das ausländerrechtliche Verfahren zur Seite gestellt wird. Als besonders geeignet erwiesen haben sich Juristen, in der Regel Anwälte, mit einer Spezialisierung im Ausländerrecht. Diese sind in der Lage, die Vertretung im Asyl- und Aufenthaltsrecht zu übernehmen.

In der Vergangenheit haben die Familiengerichte immer wieder einen Ergänzungspfleger für den ausländerrechtlichen Bereich bestellt. Der Vormund blieb für alle anderen Wirkungskreise der Personensorge zuständig, den ausländerrechtlichen Teil übernahm der Ergänzungspfleger.

Entscheidung des Bundesgerichtshofs gegen die Bestellung eines Ergänzungspflegers

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat jedoch im Mai 2013 (Az. XII ZB 530/11) entschieden, dass die Bestellung eines Rechtsanwaltes zum Ergänzungspfleger für einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling unzulässig sei. Dies gelte auch dann, wenn es dem Vormund an einschlägiger juristischer Sachkunde fehlt.

Zur Begründung führt der BGH aus, die Besorgung der ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten des Mündels gehöre als Teil der Personensorge zum Aufgabengebiet des bestellten Vormundes. Die Bestellung eines Ergänzungspflegers sei nur möglich, wenn der Vormund an der Ausübung der asyl- oder ausländerrechtlichen Angelegenheiten aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert sei. Dies sei in dem zu entscheidenden Verfahren nicht der Fall. Allein die fehlende einschlägige juristische Sachkenntnis des Vormundes reiche für eine tatsächliche Verhinderung nicht aus. Der Vormund müsse die fehlende Sachkunde vielmehr durch Inanspruchnahme fachspezifischer Hilfen ausgleichen, indem er sich um eine geeignete Rechtsberatung und im gerichtlichen Verfahren um eine anwaltliche Vertretung bemüht.

Verfüge das Mündel nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel, könne es Beratungshilfe durch Öffentliche Rechtsberatung und im gerichtlichen Verfahren durch Prozess- bzw. Verfahrenskostenhilfe in Anspruch nehmen.

Viele Gerichte orientieren sich an dieser Entscheidung mit der Folge, dass sie grundsätzlich keinen Ergänzungspfleger (mehr) bestellen. Der (Amts-)Vormund muss sich die erforderliche Sachkunde selbst aneignen oder sie in Form von Beratungs- bzw. Prozess- und Verfahrenskostenhilfe „einkaufen“.

Auswirkungen des Europarechts?

Das Oberlandesgericht Frankfurt hat im Januar 2014 entschieden, dass einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling dennoch ein Vertreter mit Kenntnissen im Ausländerrecht bestellt werden muss und führt zur Begründung europarechtliche Vorgaben anⁱ.

Es stellt sich daher die Frage, ob das Europarecht die Bestellung eines Ergänzungspflegers erforderlich macht. Im Europarecht gibt es in diesem Zusammenhang drei wichtige Regelungen: die Dublin-III-Verordnungⁱⁱ (Dublin-III-VO), die Aufnahme richtlinieⁱⁱⁱ sowie die Verfahrensrichtlinie^{iv}.

Dublin-III-Verordnung

Die Dublin-III-VO ist seit dem 19. Juli 2013 in Kraft und gilt für alle Anträge auf internationalen Schutz, die seit dem 1. Januar 2014 gestellt werden (Art. 49 Dublin-III-VO).

Sie regelt in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und 2: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass ein unbegleiteter Minderjährige in allen Verfahren, die in dieser Verordnung vorgesehen sind, von einem Vertreter vertreten und/oder unterstützt wird. Der Vertreter verfügt über die entsprechenden Qualifikationen und Fachkenntnisse, um zu gewährleisten, dass dem Wohl des Minderjährigen während der nach dieser Verordnung durchgeführten Verfahren Rechnung getragen wird.“

Die Vorschrift stellt darauf ab, dass es einen Vertreter gibt, der den Flüchtling vertritt und/oder unterstützt. Eine Vertretung kommt dann in Betracht, wenn der Flüchtling noch nicht eigenständig handeln kann; eine Unterstützung dann, wenn der Flüchtling rechtlich gesehen allein handeln kann, er dabei aber noch Hilfe benötigt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn er 16 oder 17 Jahre alt ist, er also handlungsfähig im Ausländerrecht ist, er aber die Folgen seines Handelns nicht abschätzen kann.

Zugleich verlangt die Vorschrift, dass der Vertreter über entsprechende Qualifikationen und Fachkenntnisse verfügt, um dem Wohl des Minderjährigen gerecht zu werden. Das bedeutet, dass er nicht nur ausländerrechtliche Fachkenntnisse und Qualifikationen aufweisen können muss, sondern auch pädagogische Fachkenntnisse besitzen muss. Denn anders kann er das Wohl des Minderjährigen – das Kindeswohl – nicht hinreichend berücksichtigen. Die ausländerrechtlichen Kenntnisse sind für das ausländerrechtliche

Verfahren von Bedeutung, die pädagogischen für die Belange des Kindeswohls. Maßgeblich ist dabei, dass der Vertreter, also der Vormund, dieses Wissen selbst besitzt. Der Text des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Dublin-III-VO ist insoweit eindeutig. Es reicht nicht aus, wenn er seine Kenntnis durch das Wissen eines Dritten, etwa durch Beauftragung eines Rechtsanwalts, ersetzen lässt.

Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie

Sowohl die Aufnahme- als auch die Verfahrensrichtlinie verlangen, dass der Vertreter den Minderjährigen vertritt und unterstützt, damit er seine Rechte und Pflichten, die sich jeweils aus der Richtlinie ergeben, in Anspruch nehmen kann (Art. 24 Abs. 1 Satz 1 Aufnahme-richtlinie, Art. 25 Abs. 1 Buchst. 1 Satz 1 Verfahrensrichtlinie).

Zugleich schreibt die Aufnahme-richtlinie in Art. 24 Abs. 1 vor, dass der Vertreter „seine Aufgaben im Einklang mit dem Grundsatz des Kindeswohls (...) wahrnehmen und entsprechend versiert sein“ muss; die Verfahrensrichtlinie regelt in § 25 Absatz 1 Buchstabe a), dass der Vertreter seine Aufgaben im Interesse des Kindeswohls wahrnimmt und hierfür über die erforderliche Fachkenntnis verfügt.

Die Kenntnisse hier beziehen sich, ebenso wie nach der Dublin-III-VO, auf das Asyl- und Aufenthaltsrecht, aber auch auf die Pädagogik. Der Vertreter muss somit auch hier beide Bereiche – Ausländerrecht und Pädagogik – in sich vereinen.

Geltung der Richtlinien?

Kennzeichnend für eine europarechtliche Richtlinie ist, dass sie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, sie jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel für die Umsetzung überlässt (Art. 288 AEUV). Eine Richtlinie gilt also nicht unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat, sondern muss erst durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Eine solche Umsetzung der genannten Richtlinien ist in Deutschland bisher noch nicht geschehen, die Umsetzungsfrist läuft noch bis zum 20. Juli 2015 (Art. 31 Aufnahme-richtlinie, Art. 51 Abs. 1 Verfahrensrichtlinie).

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits 1984 entschieden, dass die nationalen Gerichte die Gesetze richtlinienkonform auslegen müssen (EuGH, Urteil vom 10. April 1984, Az. Rs. 79/83). Das bedeutet, dass die Gerichte auch während der laufenden Umsetzungsfrist keine Entscheidung treffen dürfen, die das Erreichen der Ziele der

Richtlinie gefährdet. Folglich müssen die Familiengerichte auch bei der Frage, ob ein Ergänzungspfleger für einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling bestellt wird, die Ziele der genannten Richtlinien beachten.

Konsequenzen des Europarechts

Das Europarecht schreibt im Wesentlichen drei Dinge vor. Die Fachkenntnisse müssen

- in der Person des Vertreters liegen,
- sich auf das ausländerrechtliche Verfahren beziehen und
- sich auch auf Pädagogik beziehen.

Das bedeutet, dass der gesetzliche Vertreter des Flüchtlings, der Vormund, sowohl pädagogische als auch ausländerrechtliche Kenntnisse besitzen muss.

Folgen für die Praxis

Das Europarecht stellt die Gerichte vor folgendes Dilemma: Es ist nicht zulässig, dass sich der Vormund, wie vom BGH vorgeschlagen, die Fachkenntnisse bei einer Person holt, die nicht zugleich Vertreter des Flüchtlings ist. Denn dann hat nicht mehr der Vertreter die Kenntnisse, sondern ein Dritter, etwa der beauftragte Rechtsanwalt, der nicht zum Ergänzungspfleger bestimmt wurde. Es ist nicht zulässig, den Vormund ohne Kenntnisse im Ausländerrecht zum alleinigen Vormund zu bestimmen, weil er keine ausreichenden Kenntnisse im Ausländerrecht hat. Es ist aber auch nicht zulässig, den Rechtsanwalt zum Vormund zu bestellen. Dieser hat zwar die Kenntnisse im Ausländerrecht, ihm fehlt es in der Regel aber an einer pädagogischen Grundausbildung. Einzige Möglichkeit für das Gericht ist, eine Person mit pädagogischer Ausbildung und ausreichenden Kenntnissen im Ausländerrecht zum Vormund zu bestellen. Diese Kombination kommt in der Praxis jedoch selten vor.

Die Jugendämter sollten daher weiterhin die Bestellung eines Ergänzungspflegers mit dem Wirkungskreis asyl- und aufenthaltsrechtliche Vertretung beantragen. Ihren Antrag sollten sie ausführlich unter Bezugnahme auf das Europarecht begründen und insbesondere darlegen, dass die Entscheidung des BGH vom 29. Mai 2013 (Az. XII ZB 530/11) nicht den europarechtlichen Vorgaben entsprechen dürfte.

Daneben ist die Fort- und Weiterbildung der (Amts-)Vormünder im Bereich des Ausländerrechts dringend zu empfehlen. Zugleich können auch die im Ausländerrecht

versierten Rechtsanwälte pädagogisch geschult werden, um auch auf diese Personengruppe als Vormund zurückgreifen zu können.

Stand: August 2014

ⁱ OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 28. Januar 2014, Az. 6 UF 289/13, JAmt 2014, 166.

ⁱⁱ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

ⁱⁱⁱ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

^{iv} Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.