



März 2021

Kinderrechte im EU Migrations- und Asylnpaket konsequent verankern!

Positionspapier zu den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission im Bereich Asyl und Migration aus kinderrechtlicher Perspektive

Die hier vorgestellten Positionen basieren auf einer juristischen Analyse der Reformvorschläge.

Im Jahr 2020 haben 140.200 Kinder in der Europäischen Union (EU) einen Asylantrag gestellt.¹ Ganz gleich aus welchen Gründen sie ihre Heimat verlassen haben und woher sie kommen – sie alle sind als Kinder Träger:innen von Rechten, die ihnen die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN KRK), die Grundrechtecharta der EU und weitere internationale und nationale menschenrechtliche Vereinbarungen zuerkennen.

Das bisherige Asylsystem für geflüchtete Menschen in Europa weist aus kinderrechtlicher Perspektive gravierende Defizite auf. Beispielhaft seien hier die menschen- und europarechtswidrigen Umstände der Unterbringung von Kindern und ihren Familien an den europäischen Außengrenzen sowie die Verletzung des Non-Refoulement-Gebots² bei sogenannten „Pushbacks“ genannt. Dies ist ein nicht zu tolerierender Zustand, auf den die Europäische Union adäquate Antworten geben muss. Die vorliegenden Reformvorschläge sind dafür aus Sicht der unterzeichnenden Organisationen nicht ausreichend.

Hintergrund:

Am 23. September 2020 stellte die EU-Kommission eine Reihe von Gesetzesentwürfen zur europäischen Migrations- und Asylpolitik vor – das sogenannte Migrations- und Asylnpaket. Kernziele des Reformvorschlages sind die Etablierung eines vermeintlich effizienten und schnellen Verfahrens an den EU-Außengrenzen, die Verhinderung von Sekundärmigration durch Sanktionen sowie die verbesserte Durchsetzung der Ausreisepflicht. Auch wenn das Paket Neuerungen umfasst, die die Rechte von geflüchteten Menschen potenziell stärken können, wie zum Beispiel ein Monitoring-Mechanismus oder die Anerkennung von Geschwistern als Teil der Kernfamilie im neu organisierten Zuständigkeitsverfahren, befürchten die unterzeichnenden Organisationen insgesamt eine Verschlechterung der Situation geflüchteter Kinder, wenn das Reformpaket in der vorliegenden Form verabschiedet werden sollte.

¹ Eurostat, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en

² Art. 3 UN-Antifolterkonvention und Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention

Forderungen der unterzeichnenden Organisationen:

Die unterzeichnenden Organisationen begrüßen, dass die Kommission in ihrem Entwurf auf die Belange und Rechte von Kindern Bezug nimmt. Es fehlt allerdings eine systematische und damit de facto durchsetzbare Sicherstellung der Rechte von Kindern. Die Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen greifen keineswegs wie angekündigt "nahtlos" ineinander. Dadurch entstehen Regelungslücken und eine Unübersichtlichkeit, die einen effektiven Schutz von Kindern und die flächendeckende Umsetzung ihrer Rechte verhindern.

Aufbauend auf der zuvor genannten Analyse fordern die unterzeichnenden Organisationen die Bundesregierung und die Europäische Union daher dazu auf, sich für die folgenden konkreten Verbesserungen der aktuellen Reformvorschläge einzusetzen:

I. Besonderen Schutzbedarf von Kindern systematisch prüfen und kindgerechte Unterbringung von Anfang an sicherstellen – auch im Screeningverfahren:

Die besonderen Bedarfe von Kindern müssen direkt nach Ankunft in der EU adressiert werden, damit sie alle ihre Rechte wahrnehmen können. Darüber hinaus muss besonderer Schutzbedarf zusätzlich systematisch geprüft werden. Dies ist im Rahmen des neu eingeführten und dem Asylverfahren vorangestellten Screeningverfahrens jedoch so nicht garantiert. Es mangelt insbesondere an Regelungen zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs, zu kindgerechten Unterbringungsstandards, zu kindgerechter Information und effektivem Rechtsschutz sowie zu Vormundschaft und Rechtsbeistand für unbegleitete Kinder. Kinder sollten nach Einschätzung der unterzeichnenden Organisationen in der Regel von Grenzverfahren, zu dem auch das Screening-Verfahren gehört, ausgenommen werden, zumindest aber müssen die entsprechenden Aufnahme- und Verfahrensgarantien konkret in dem aktuellen Vorschlag zur Screening-Verordnung verankert werden.³ Nur geschultes Personal darf an Befragungen von Kindern teilnehmen.

II. Umfassender unabhängiger Monitoring-Mechanismus:

Die Unabhängigkeit des aktuell nur für das Screeningverfahren vorgesehenen Monitoring-Mechanismus muss sichergestellt und sein Gegenstand ausgeweitet werden, damit auch Grenzschutz und eventuelle Pushbacks hiervon umfasst werden. Dabei müssen die Belange von Kindern berücksichtigt werden. Wir fordern eine verpflichtende Einbeziehung der EU-Grundrechteagentur, von Nicht-Regierungsorganisationen und internationalen Organisationen als Ergänzung zu unabhängigen nationalen staatlichen Stellen.

III. Keine Grenzverfahren für Kinder:

Kinder müssen in Asylverfahren unter psychosozialer Betreuung die Möglichkeit haben, ihre Fluchtgründe vorzutragen. Unserer Einschätzung nach kann dies in Settings wie dem geplanten Asylgrenzverfahren nicht sichergestellt werden. Gerade kinderspezifische Fluchtgründe wie zum Beispiel Genitalverstümmelungen bei Mädchen oder Zwangsrekrutierungen können oftmals erst in einem sicheren Kontext vorgetragen werden. Alle Kinder, das heißt nach UN KRK alle Personen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres müssen daher von Grenzverfahren ausgenommen sein – die vorliegenden Entwürfe sehen dies aber nur für unbegleitete Kinder sowie Kinder unter 12 Jahren vor.⁴

³ Nähere Ausführungen zum Screeningverfahren: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S. 9ff.

⁴ Nähere Ausführungen zum Asylgrenzverfahren: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S. 16ff.

IV. Keine Haft oder haftähnliche Bedingungen:

Die sogenannte „Fiktion der Nichteinreise“⁵, die für alle Grenzverfahren vorgesehen ist, wird voraussichtlich zu Freiheitsentziehungen bzw. -beschränkungen auch für Kinder führen. Eine bis zu 40 Wochen andauernde Unterbringung in geschlossenen oder faktisch geschlossenen Einrichtungen in Screening- oder Grenzverfahren widerspricht den Rechten der betroffenen Kinder und kann schwerwiegende Folgen für ihre psychische Gesundheit haben. Es braucht explizite Garantien dafür, dass kein Kind aufgrund seines Migrationsstatus inhaftiert wird, die „Fiktion der Nichteinreise“ sollte aus allen Vorschlägen gestrichen werden.

V. Keine Anwendung sicherer Drittstaatenkonzepte auf Kinder:

Die Konzepte des ersten Asylstaats und sicheren Drittstaats, wonach Asylanträge als unzulässig abgelehnt und auch Kinder in Drittstaaten zurückverwiesen werden können, bergen grundsätzlich die Gefahr von Verstößen gegen das Refoulement-Verbot und sollten deshalb nicht wie geplant noch ausgeweitet werden. Die vorgesehenen Ausnahmen für unbegleitete Kinder sind darüber hinaus zu unkonkret und reichen zur Sicherstellung der Wahrung des Kindeswohls nicht aus. Kinder sollten grundsätzlich von diesen Regelungen ausgeschlossen werden.⁶

VI. Alterseinschätzung „im Zweifel für die Minderjährigkeit“:

Die bestehenden Verfahren zur Alterseinschätzung müssen dem Grundsatz „Im Zweifel für die Minderjährigkeit“ folgen. Die Weigerung eines Kindes, sich einer Alterseinschätzung zu unterziehen, darf nicht wie im aktuellen Entwurf der Asylverfahrensverordnung vorgesehen, zur Annahme der Volljährigkeit führen. Die Würde und Integrität der betroffenen Personen müssen in allen Verfahrensschritten gewahrt werden. Medizinische Methoden dürfen, wenn überhaupt, nur mit Zustimmung der Vormund:innen und rechtlichen Vertreter:innen angewendet werden. Gemäß den Empfehlungen von UNHCR/UNICEF/IRC und EASO⁷ muss eine umfassende Einbeziehung sonstiger (nicht medizinischer) Methoden zur Alterseinschätzung in den Reformvorschlag aufgenommen werden.⁸

VII. Vormundschaft und rechtlicher Beistand für alle alleinreisenden Kinder:

Unbegleitete Kinder brauchen vom ersten Tag an eine vormundschaftliche Vertretung und rechtlichen Beistand, die über geeignete fachliche Qualifikationen und ausreichende Zeitbudgets verfügen. Dies ist im Reformvorschlag nicht konkret genug geregelt. Kein Verfahren darf ohne eine entsprechende qualifizierte und parteiische Begleitung stattfinden. Dies muss für alle Verfahren verbindlich festgelegt und genau definiert werden.

VIII. Keine Rücküberstellungen von unbegleiteten Kindern sowie Stärkung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Zuständigkeitsverfahren:

Der Europäische Gerichtshof sieht in der Überstellung eines unbegleiteten Kindes in den Ersteinreisestaat einen Widerspruch zum Kindeswohl, wenn es hierfür keine spezifischen Gründe im Einzelfall gibt. Der derzeitige Entwurf der Kommission für eine Änderung der Zuständigkeitsbestimmung in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (der die

⁵ Nähere Ausführungen zur Fiktion der Nichteinreise: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S. 10.

⁶ Nähere Ausführungen: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S.21.

⁷ <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/The%20Way%20Forward.pdf> und <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>

⁸ Nähere Ausführungen zum Asylgrenzverfahren: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S.23ff.

aktuelle Dublin-III-Verordnung ersetzen soll), verstößt somit gegen diese Rechtsprechung und muss entsprechend geändert werden. Darüber hinaus müssen die Rechtsmittel gegen Überstellungsentscheidungen gestärkt werden, da die Fristen sowie der Umfang von Rechtsmitteln, die gegen Überstellungsentscheidungen möglich sein sollen, stark abgesenkt wurden. Auch dadurch kann das Kindeswohl beeinträchtigt werden.⁹

IX. Familienzusammenführung im Zuständigkeitsverfahren erleichtern:

Die Erleichterung von Nachweisen der Familienzugehörigkeit und die Ausweitung des Konzepts der Kernfamilie auf Geschwister im Rahmen des neuen Zuständigkeitsverfahrens sind zu begrüßen und müssen unbedingt Gegenstand der geplanten Reform bleiben. Das Gebot der Beschleunigung von Anträgen auf Familienzusammenführung gemäß Art. 10 KRK, sollte jedoch ausdrücklich normiert werden, um zu vermeiden, dass die Wiederherstellung der Familieneinheit durch eine lange Verfahrensdauer verzögert bzw. vereitelt wird.

X. Menschenrechte bei Sekundärmigration wahren:

Die geplante Sanktionierung von Sekundärmigration durch Reduzierung oder komplette Streichung von Sozialleistungen selbst bei Kindern und ihren Familien, die selbstständig aus dem Ersteinreiseland weiterreisen, können dazu führen, dass diese unter menschenunwürdigen Bedingungen leben müssen. Insbesondere eine Verweigerung des Zugangs zu Bildung für Kinder darf auf keinen Fall als Sanktionsmechanismus genutzt werden. In den derzeitigen Vorschlägen könnte Kindern der Zugang zum regulären öffentlichen Bildungssystem verweigert werden, als Ersatz könnten lediglich nicht weiter spezifizierte „geeignete Maßnahmen“ angeboten werden. Ein solches „Existenzminimum Bildung“ wird dem Recht auf Bildung nicht gerecht. Die geplanten sozialrechtlichen Sanktionen müssen gestrichen werden.¹⁰

XI. Rückkehr von Kindern nur, wenn es dem Kindeswohl dient:

Kein Kind darf zurückgeführt werden, es sei denn, die Rückkehr ist zum Wohle des Kindes und stellt eine dauerhafte Lösung für das Kind dar. Dies erfordert individuelle und solide Beurteilungsverfahren, die von Kinderschutzexpertinnen und -experten geleitet werden müssen. Die Ausweitung von Haftgründen für die Abschiebungshaft in den Reformvorschlägen sehen wir mit großer Besorgnis. Insbesondere darf es keine Haft für Kinder im Rückkehrprozess geben. Die Rechte und Bedürfnisse von Kindern müssen zu jedem Zeitpunkt des Rückkehrprozesses berücksichtigt und erfüllt werden.¹¹

XII. Kinderrechte auch bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten wahren:

Das Kindeswohl muss auch in Kooperation mit Drittstaaten als vorrangiger Gesichtspunkt stets mitbedacht und verankert werden. Das bedeutet konkret, dass u.a. in nationale Bildungs-, Kinderschutz- oder Sozialsysteme und -dienstleistungen von Partnerstaaten investiert werden muss.

⁹ Nähere Ausführungen zum Zuständigkeitsverfahren: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S.27ff.

¹⁰ Nähere Ausführungen zur Sanktionierung von Sekundärmigration: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S.34.

¹¹ Nähere Ausführungen zur Rückführungsrichtlinie: „Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“, S.39ff.