

Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU

Rechtliche Analyse von Pauline Endres de Oliveira und Daniel Weber¹

im Auftrag von Deutsches Kinderhilfswerk, Deutsches Komitee für UNICEF, Paritätischer Gesamtverband, Plan International Deutschland, Save the Children Deutschland, terre des hommes Deutschland, World Vision Deutschland

März 2021

¹ Rechtsanwältin **Pauline Endres de Oliveira** arbeitet an der Justus-Liebig-Universität Gießen in einem Forschungsprojekt zum Migrationsrecht und promoviert zu sicheren Einreisewegen zum Schutz in der EU. Sie ist Lehrbeauftragte der Humboldt Universität zu Berlin (Refugee Law Clinic) und der University of London. **Daniel Weber** (Ass. jur., LL.B.) ist Rechtsreferent in der Beratungsstelle der Beauftragten des Berliner Senats für Integration und Migration und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Rechtsanwaltskanzlei Berenice Böhlo. Hier werden allein die persönlichen Ansichten der Verfassenden dargestellt. Diese entsprechen nicht denen der Arbeitgebenden und nicht notwendigerweise der Meinung der auftraggebenden Organisationen.

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	1
ZUSAMMENFASSUNG WESENTLICHER ERGEBNISSE	3
A. EINLEITUNG	4
I. Ziel und Umfang der rechtlichen Analyse	5
II. Kinderrechtliche Maßstäbe	6
III. Kinderrechtsbezogene Anforderungen an die Reformvorschläge	8
B. AUSGEWÄHLTE REFORMVORSCHLÄGE VON 2020: SCREENING, ASYLVERFAHREN UND ZUSTÄNDIGKEITSBESTIMMUNG	9
I. Die Screeningverordnung (Entwurf 2020)	9
1. Das Screening-Verfahren	9
2. Die Rechtsstellung von Kindern im Screening-Verfahren	11
a. Keine ausreichende Prüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit	11
b. Fehlende Verfahrensgarantien für Kinder	12
c. Fehlende Standards für eine kindgerechte Unterbringung	14
d. Fehlender effektiver Monitoring-Mechanismus	15
3. Zusammenfassende Bewertung	16
II. Die Asylverfahrensverordnung (Entwürfe 2016/2020)	16
1. Die Rechtsstellung von Kindern im Asylgrenzverfahren	17
a. Anwendungsbereich: Unzureichender Ausschluss von Kindern aus Asylgrenzverfahren	17
b. Verfahrensgarantien: Tatsächliche und rechtliche Einschränkungen treffen auch Kinder	19
c. Unterbringung: Gefahr haftähnlicher Zustände	19
d. Kinder im Rückkehrverfahren an der Grenze	20
2. Ungenügender Ausschluss von Kindern aus beschleunigten Prüfungsverfahren	21
3. Mangelnde kindgerechte Standards bei der Anwendung von Zulässigkeitsverfahren	21
4. Unbegleitete Kinder: Vormundschaft, Alterseinschätzung und Asylantragstellung	22
a. Stärkung der Vormundschaft, aber fehlender Rechtsbeistand	22
b. Problematische Regelung zu medizinischen Untersuchungen zur Alterseinschätzung	23
c. Unzureichende Frist zur Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz	24
5. Angleichung der Verfahrensgarantien für begleitete und unbegleitete Kinder	25
6. Zusammenfassende Bewertung	26
III. Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (Entwurf 2020)	27
1. Zuständiger Mitgliedstaat bei unbegleiteten Kindern und Familieneinheit	27
a. Vereinzelte Erleichterungen im Verfahrensablauf	28
b. Erneute Rücküberstellung von Kindern zur Durchsetzung der Zuständigkeit	29
2. Unzureichende Verfahrensgarantien für Kinder	30
a. Unklare Regelung zur Vertretung von unbegleiteten Kindern	30
b. Unzureichende Beteiligungsrechte für Kinder	31
3. Überstellung und Rechtsschutz von Kindern	31
a. Lückenhafte Gewährleistungen für Kinder bei Aufnahme und Wiederaufnahme	32

b.	Überstellungen von Kindern entgegen dem Kindeswohl ohne effektiven Rechtsschutz	33
c.	Sanktionierung von Sekundärmigration durch Leistungseinschränkungen	34
4.	Inhaftierung von Kindern	35
5.	Solidaritätsmechanismus und „Rückkehrpatenschaften“	36
6.	Zusammenfassende Bewertung	37
C. AUSGEWÄHLTE REFORMVORSCHLÄGE VON 2016 UND 2018: AUFNAHME, RÜCKFÜHRUNG UND SICHERER ZUGANG		37
I.	Die Aufnahmerichtlinie (Entwurf von 2016)	37
1.	Beurteilung besonderer Bedürfnisse und Vormundschaft	38
2.	Informationsvergabe	38
3.	Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen beim Zugang zu beruflicher Bildung	38
4.	Inhaftierung von Kindern	39
II.	Die Rückführungsrichtlinie (Entwurf von 2018)	39
III.	Fehlende sichere Zugangswege für Kinder	41
D.	FAZIT	42
E.	BIBLIOGRAFIE UND QUELLENHINWEISE	43

Abkürzungsverzeichnis

AMVO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds]
AsylVerfVO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU bzw. Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU
AufnahmeRL-E	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)
BumF	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CRC	Committee on the Rights of the Child
DAV	Deutscher Anwaltsverein
Dublin-III-VO	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
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EG	Erwägungsgrund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GC	General Comment
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta)
KrisenVO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl

KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
ResettlementVO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates
RL	Richtlinie
RückführungsRL-E	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung)
ScreeningVO-E	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008
VO	Verordnung

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

Die vorliegende Analyse untersucht, wie sich ausgewählte Reformvorschläge des Migrations- und Asylpakets der EU auf die Rechtsstellung von Kindern auswirken. Dabei könnten einige der Vorschläge zu **Verbesserungen** beitragen:

- So enthält der Entwurf der Asyl- und Migrationsmanagementverordnung von 2020 eine **Erweiterung des Familienbegriffs** und **Beweiserleichterungen im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren**, die das Recht auf Familieneinheit stärken können;
- die Entwürfe von 2016 für eine Änderung der Aufnahme richtlinie und eine neue Asylverfahrensverordnung benennen **konkretere Anforderungen an die Prüfung des besonderen Schutzbedarfs im Asylverfahren und die Vormundschaft**;
- der Entwurf von 2016 für eine Asylverfahrensverordnung sieht schließlich eine **Gleichstellung begleiteter und unbegleiteter Kinder** hinsichtlich wichtiger Verfahrensgarantien vor.

In weiten Teilen stoßen die Reformvorschläge aber auf **erhebliche rechtliche Bedenken** und sind aus kinderrechtlicher Perspektive insgesamt **unübersichtlich, uneinheitlich und lückenhaft**:

- Der Entwurf von 2020 für eine neue Screeningverordnung enthält keine Ausnahmeregelung für Kinder. Dabei **fehlen grundlegende Verfahrensgarantien** für Kinder im Screening-Verfahren, insbesondere zur Prüfung des besonderen Schutzbedarfs, zu kindgerechten Verfahrensinformationen, Alterseinschätzung, Vormundschaft, rechtlichem Beistand und Rechtsschutz;
- der grundsätzliche Ausschluss unbegleiteter Kinder sowie begleiteter Kinder unter zwölf Jahren von Asylgrenzverfahren nach dem Entwurf der Asylverfahrensverordnung von 2020 ist nicht weitreichend genug und die Unterscheidung verstößt gegen die Kinderrechtskonvention;
- eine am Kindeswohl orientierte **kindgerechte Unterbringung im Screening-Verfahren und in Asylgrenzverfahren wird nicht sichergestellt**;
- das Screening-Verfahren und das Asylgrenzverfahren könnten zu **haftähnlichen Zuständen an den Außengrenzen** der EU führen;
- der Entwurf für eine Asyl- und Migrationsmanagementverordnung von 2020 führt eine Regelzuständigkeit des Staats ein, in dem der Asylantrag eines unbegleiteten Kindes zuerst registriert wurde, wonach es **vermehrt zu Rücküberstellungen** kommen kann;
- die Entwürfe verwenden die **Begriffe „Vormund“ und „Vertreter“ insgesamt uneinheitlich und ohne genaue Definition**;
- es wird nicht sichergestellt, dass **unbegleiteten Kindern** in allen Verfahrensstadien sowohl eine Person als Vormund **als auch ein Rechtsbeistand** zur Seite gestellt wird;
- der Entwurf von 2018 zur Änderung der Rückführungsrichtlinie enthält **Erweiterungen der Haftgründe**;
- die Entwürfe enthalten insgesamt **kein Verbot der Inhaftierung** von Kindern.

A. Einleitung

Am 23. September 2020 legte die Europäische Kommission ein „Neues Migrations- und Asylpaket“² vor, mit Legislativakten und Empfehlungen für ein neues Migrationskonzept der EU.³ Das Paket geht über die Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hinaus und soll Migrationspolitik umfassender regulieren. Neben neuen Reformvorschlägen von 2020 umfasst das Paket in weiten Teilen die bereits in den Jahren 2016 und 2018 vorgeschlagenen Reformen im Bereich Asyl und Rückkehr, deren Verhandlung noch nicht abgeschlossen ist.⁴ Bei der angestrebten und von einigen Mitgliedstaaten zur Bedingung gemachten „Paketlösung“ werden einige Entwürfe von 2016 und 2018 unverändert aufgenommen und zur Verabschiedung nach einem neuen Fahrplan⁵ der Kommission vorgeschlagen.⁶ Hinzu kommen Vorschläge von 2020 mit wesentlichen Neuregelungen gegenüber dem geltenden Recht und den bisherigen Vorschlägen, um eine Einigung über strittige Kernfragen und damit die gesamte Reform zu erzielen. Neu sind insbesondere die Vorschläge für ein allen weiteren Verfahren zwingend vorgeschaltetes **Screening-Verfahren**, verschärfte Regelungen zum **Asylgrenzverfahren** und Neuregelungen im Verfahren der **Zuständigkeitsbestimmung**. Zudem soll sich die Rechtsnatur einiger Legislativakte von einer (erst national umzusetzenden) Richtlinie zu einer direkt in den Mitgliedstaaten geltenden Verordnung ändern. Sowohl die Reformvorschläge von 2016 und 2018 als auch die jüngsten Entwürfe von 2020 der Kommission wurden bereits vielfach grundsätzlich kommentiert und kritisiert.⁷

² Die offizielle deutsche Übersetzung unterscheidet sich damit von der englischen Version, die wörtlich übersetzt von einem „Pakt“ spricht („New Pact on Migration and Asylum“).

³ Die Mitteilung der Kommission und die einzelnen Rechtsdokumente sind abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_de, siehe auch https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_1723.

⁴ Siehe Erklärung der Kommission, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1707#contains.

⁵ Fahrplan der Umsetzung der Reformvorschläge, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN#document2>.

⁶ Commission Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], SWD/2020/207 final, S. 18 unter 1.1., abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291023467&uri=SWD%3A2020%3A207%3AFIN>.

⁷ Siehe u.a. die Stellungnahmen von ECRE, abrufbar unter <https://www.ecre.org/ecre-publications/comments-papers/>; Stellungnahme von ProAsyl von Dezember 2016, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/material/stellungnahme-von-pro-asyl-zum-geplanten-eu-asylpaket/>; Stellungnahme von ProAsyl von Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/material/der-new-pact-neue-grenzverfahren-mehr-haft-keine-loesung-alter-probleme/>; Caritas Positionspapier, Analyse und Empfehlungen von Caritas zum neuen Migrations- und Asyl-Paket der EU, Dezember 2020 (im Folgenden: Caritas 2020), abrufbar unter <https://www.caritas.eu/position-paper-on-eu-pact-on-migration-and-asylum/>; Berenice Böhlo, Der „Pakt für Migration und Asyl“ der EU-Kommission, RAV-Infobrief Nr. 120, 2020 (im Folgenden: Böhlo 2020), abrufbar unter <https://www.rav.de/publikationen/rav-infobriefe/infobrief-120-2020/der-pakt-fuer-migration-und-asyl-der-eu-kommission/>; Deutscher Anwaltsverein, Stellungnahme durch den Ausschuss Migrationsrecht zu einigen Vorschlägen der EU-Kommission vom 23. September 2020 zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Januar 2021 (im Folgenden: DAV 2021), abrufbar unter <https://anwaltverein.de/de/newsroom/europa-im-ueberblick-25-16>.

I. Ziel und Umfang der rechtlichen Analyse

Die vorliegende Analyse dient einer ersten Einschätzung der **Relevanz der Reformvorschläge für die Situation und die Rechte von Kindern**, als eine der größten Gruppen⁸ schutzsuchender Personen in der EU.⁹ Die Analyse ist in dieser Zielsetzung und in ihrem Umfang begrenzt und stellt kein umfassendes kinderrechtliches Gutachten dar. Eine Herausforderung bei der Analyse und auch für die spätere Rechtsanwendung ist neben dem großen Umfang und der Unübersichtlichkeit der Neuregelungen,¹⁰ dass die besondere Situation und **Rechtsstellung von Kindern in den verschiedenen Rechtsakten nicht kohärent und einheitlich berücksichtigt** werden.

Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf den 2020 eingebrachten Entwürfen der Legislativakte, deren Umsetzung begleitete und unbegleitete Kinder besonders betreffen wird (B.). Im Fokus stehen dabei der Entwurf für eine neue **Screeningverordnung** (ScreeningVO-E)¹¹ und der Entwurf für eine **Asyl- und Migrationsmanagementverordnung** (AMVO-E)¹², die das bisher durch die Dublin-III-Verordnung¹³ geregelte System der Zuständigkeitsbestimmung neu regeln soll. Zudem werden die sich ergänzenden Vorschläge von 2016 und 2020 für eine neue

⁸ Fast ein Drittel der Asylersuchenden Ende 2019 waren Kinder, siehe dazu die Informationen von Eurostat, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=496368#Age_and_gender_of_first-time_applicants; siehe auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Schutz minderjähriger Migranten, [SWDC (2017) 129 f.] (im Folgenden: Mitteilung der Kommission zum Schutz minderjähriger Migranten 2017), S. 2: „Die Gesamtzahl der minderjährigen Asylbewerber stieg in den letzten sechs Jahren um das Sechsfache an“.

⁹ Für spezifische Stellungnahmen von Kinderschutzorganisationen zu den Reformvorschlägen siehe etwa Meldung von Save the Children Europe, abrufbar unter <https://www.savethechildren.net/news/new-eu-migration-pact-bound-repeat-moria-mistakes>; siehe auch Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration (im Folgenden: Joint statement 2020), abrufbar unter <https://reliefweb.int/report/world/joint-statement-impact-pact-migration-and-asylum-children-migration>; sowie die ausführliche Stellungnahme des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Berlin, 13.09.2017 (im Folgenden: BumF 2017), abrufbar unter https://bumf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/GEAS_Stellungnahme_FINAL_13_09_2017.pdf.

¹⁰ So auch der DAV 2021, S. 4.

¹¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, Brüssel, 23.9.2020, COM(2020) 612 final, 2020/20278, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

¹² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds], Brüssel, 23.9.2020 – COM(2020) 610 final, 2020/0279 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=EN>.

¹³ 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 Mitgliedsstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:de:PDF>.

Asylverfahrensverordnung (AsylVerfVO-E 2016¹⁴ und AsylVerfVO-E 2020¹⁵) analysiert, die die bisherige Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU)¹⁶ ersetzen sollen. Beibehaltene Reformvorschläge von 2016 und 2018 werden lediglich kurz hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Rechte von Kindern in den Blick genommen (C.), da hier weitgehend auf bestehende Stellungnahmen und Einschätzungen verwiesen werden kann. Dazu gehören insbesondere der Entwurf von 2016 für eine Änderung der **Aufnahmerichtlinie** (AufnahmeRL-E)¹⁷ und der Entwurf von 2018 für eine Änderung der **Rückführungsrichtlinie** (RückführungsRL-E)¹⁸.

II. Kinderrechtliche Maßstäbe

Maßstab für die rechtliche Einordnung der Reformvorschläge bilden insbesondere die UN-Kinderrechtskonvention¹⁹ (KRK) und die EU-Grundrechtecharta²⁰ (GrCh).²¹ Als „Kinder“ werden iSv Art. 1 (1) KRK alle Personen bezeichnet, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.²² Zur Verwirklichung der Kinderrechte sieht Art. 4 S. 1 KRK vor, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ treffen. Besondere Bedeutung kommt dabei dem **Kindeswohlprinzip** zu, welches sowohl in Art. 3 (1) KRK als auch in Art. 24 (2) GrCh sowie auch in Art. 7 (2) der UN-

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, Brüssel, 13.7.2016, COM(2016) 467 final, 2016/0224 (COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁵ Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, Brüssel, 23.9.2020, COM(2020) 611 final, 2016/0224 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>.

¹⁶ 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.

¹⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Brüssel, 13.7.2016, COM(2016) 465 final, 2016/0222 (COD), abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-465-DE-F1-1.PDF>.

¹⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung) vom 12.9.2018, COM(2018) 634 final, 2018/0329 (COD), abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829f8e8e-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, KRK).

²⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta, GrCh).

²¹ Siehe weiterführend zur KRK und GrCh im Asylverfahren Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Kinderrechte im Asylverfahren – Zu den Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta, WD 3- 300 – 264/18, 11. Dezember 2019, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/678938/6c852d35b744617b4e7699f28504c110/WD-3-264-19-pdf-data.pdf>.

²² Es wird demnach nicht zwischen Kindern und Minderjährigen unterschieden. Zu den Unterschieden der Altersgrenzen für die Bezeichnung als „Kinder“ oder „Minderjährige“ in den nationalen Rechtsordnungen der EU siehe <https://www.protection-of-minors.eu/de/rquest/1>.

Behindertenrechtskonvention²³ (BRK) verankert ist.²⁴ Im Sinne des weiten Anwendungsbereiches des Kindeswohlprinzips werden bei der Analyse neben den spezifisch auf Kinder zugeschnittenen Regelungsvorschlägen auch solche berücksichtigt, bei denen zu erwarten ist, dass sie Kinder mittelbar betreffen werden.²⁵

Das Kindeswohlprinzip als elementares und in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Gebot zur Berücksichtigung der Rechte und Belange des Kindes in allen Verfahrensstadien wird ergänzt durch das in Art. 12 KRK verankerte Prinzip, das **Kind** an allen seine Angelegenheiten betreffenden staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen alters- und reifegemäß zu **beteiligen**.²⁶ Unbegleitete Kinder haben danach das Recht, dass ihnen in allen Verfahrensstadien umgehend eine Person als **Vormund** zur Seite gestellt wird, die sowohl die **gesetzliche Vertretung** als auch die **Sorge** für das Kind übernimmt.²⁷

Schließlich setzen Art. 12 KRK sowie Art. 22 (1) KRK die Gewährleistung der fundamentalen Verfahrensgarantien im Verfahren zur Feststellung des Schutzbedarfs voraus. Daraus ergibt sich das Recht unbegleiteter Kinder, neben der Person des Vormunds auch einen **kostenlosen Rechtsbeistand** zur Seite gestellt zu bekommen.²⁸ Eine effektive Beteiligung am Verfahren sowie das in Art. 13 KRK verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit erfordern zudem kindgerechte Informationen im Verfahren.²⁹

Insbesondere im Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung (bisher „Dublin-Verfahren“) sind das Gebot der Familieneinheit (Art. 9 KRK) und das Recht auf Familienzusammenführung (Art. 10 KRK) von besonderer Relevanz. Bei der Aufnahme und Unterbringung von Kindern sind schließlich das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK), das Recht auf Gesundheit (Art. 24, 25 KRK), das Recht auf soziale Sicherheit und angemessene Lebensbedingungen (Art. 26, 27 KRK), das Recht auf Bildung (Art. 28, 29 KRK, Art. 14 GrCh), das Recht auf Erholung und Freizeit (Art. 31 KRK) sowie das Recht auf Schutz vor jeder Form von Gewalt,

²³ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK).

²⁴ Siehe grundsätzlich zum Rechtsbegriff „Kindeswohl“ Meysen, T./González Méndez de Vigo, N. 2013, Kindeswohlvorrang nach Art. 3 Abs. 1 KRK und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Forum Jugendhilfe, S. 24-32.

²⁵ Siehe zur Reichweite des Kindeswohlprinzips Committee on the Rights of the Child, General Comments (im Folgenden: CRC, GC), No. 14, Rn. 20, mit der Klarstellung, dass Art. 3 (1) KRK nicht nur bei unmittelbarer Betroffenheit von Kindern durch eine bestimmte staatliche Maßnahme Anwendung findet.

²⁶ Siehe umfassend zur Umsetzung und Anwendung von Art. 3 (1) KRK und Art. 12 KRK in Deutschland das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Frederike Wapler, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 25.09.2017, abrufbar unter <https://www.bmfsfi.de/resource/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf>.

²⁷ Siehe dazu CRC, GC No. 6, Rn. 21 und Rn. 69.

²⁸ Vgl. CRC, GC No. 6, Rn. 69; CRC, GC No. 12, Rn. 123-124; CRC, GC No. 22, Rn 36; Schmahl, Handkommentar Kinderrechtskonvention (im Folgenden: Schmahl, HK-KRK), Art. 22 Rn. 11.

²⁹ Siehe dazu CRC, GC No. 12, Rn. 34; siehe auch Council of Europe, How to convey child-friendly information to children in migration – A handbook for frontline professionals, 2018, abrufbar unter <https://rm.coe.int/how-to-convey-child-friendly-information-to-children-in-migration-a-ha/1680902f91>.

Missbrauch, Entführung, Kinderhandel und sonstiger Ausbeutung (Art. 19, 34, 35, 36 KRK) von Bedeutung.

III. Kinderrechtsbezogene Anforderungen an die Reformvorschläge

Aus den zu berücksichtigenden rechtlichen Maßstäben ergeben sich konkrete Anforderungen an die Reformvorschläge, die grundlegende Bedingung für die Achtung des Kindeswohls und die Wahrung der Rechte des Kindes sind. Dazu zählen insbesondere:

- Eine **umgehende und systematische Prüfung des besonderen Schutzbedarfs** durch qualifiziertes Personal bei Ankunft in der EU;
- eine am Kindeswohl orientierte **Alterseinschätzung**;
- eine qualifizierte **Vormundschaft** unbegleiteter Kinder in allen Verfahrensstadien, die sowohl die **gesetzliche Vertretung als auch die Sorge für das Kind** übernimmt;
- die Wahrung der **Familieneinheit**;
- eine **kindgerechte Unterbringung** in allen Verfahrensstadien;
- diskriminierungsfreier **Zugang zu medizinischer Versorgung, sozialen Leistungen und Bildung**;
- **kindgerechte Informationen** in allen Verfahrensstadien;
- **Zugang zu effektivem Rechtsschutz**, einschließlich kostenlosem **Rechtsbeistand** für unbegleitete Kinder im Asylverfahren;
- **keine Inhaftierung** von Kindern im Migrationskontext.

Hinter diesen Anforderungen bleiben die Reformvorschläge an vielen Stellen zurück. Zwar wird in allen zentralen Rechtstexten zumindest in den Erwägungsgründen (EG) ein **Bekenntnis zur KRK und dem dortigen Kindeswohlprinzip** sowie zur GrCh geäußert.³⁰ Allerdings ist aufgrund **fehlender Konkretisierungen** vielfach unklar, ob und wie die Rechte von Kindern in der Praxis gewahrt werden können. Punktuellen Verbesserungen stehen insgesamt **gravierende rechtliche Bedenken** gegenüber. Diese betreffen insbesondere die Vorschläge für das **Screening-Verfahren** und das **Asylgrenzverfahren**, die dem Vorrang des Kindeswohlprinzips und der besonderen Rechtsstellung von Kindern nicht gerecht werden.

³⁰ Siehe etwa (43) AMVO-E, (40e) AsylVerfVO-E 2016, (28) AufnahmeRL-E; der BumF betont dagegen, dass in der Mitteilung der Kommission die KRK keine Erwähnung findet: <https://b-umf.de/p/eu-pact-on-migration-and-asylum-kinderrechte-muessen-draussen-bleiben/>.

B. Ausgewählte Reformvorschläge von 2020: Screening, Asylverfahren und Zuständigkeitsbestimmung

Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf wesentlichen Reformvorschlägen von 2020, darunter dem ScreeningVO-E 2020 (I.), sowie den geplanten Änderungen durch eine neue AsylVerfVO (II.), wobei hier sowohl der AsylVerfVO-E 2020 als auch der AsylVerfVO-E 2016 berücksichtigt werden. Schließlich werden die neuen Vorschläge für die Bestimmung der nationalen Zuständigkeit für Asylverfahren nach dem AMVO-E in den Blick genommen (III.).

I. Die Screeningverordnung (Entwurf 2020)

Der ScreeningVO-E führt ein verpflichtendes Screening-Verfahren ein, das nachfolgend zunächst überblicksartig dargestellt wird (1.), um anschließend die möglichen Auswirkungen des Verfahrens auf die Situation und Rechte von Kindern zu analysieren (2.).

1. Das Screening-Verfahren

Der ScreeningVO-E sieht ein allen weiteren Verfahren vorgeschaltetes verpflichtendes „Screening-Verfahren“ vor, welches alle Personen betreffen soll, die „beim unbefugten Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftweg aufgegriffen werden“, oder nach einem Such- und Rettungseinsatz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausgeschifft werden“, und zwar „unabhängig davon, ob sie internationalen Schutz beantragt haben“ (Art. 3 (1) ScreeningVO-E). Ebenso soll das Verfahren auf Personen angewendet werden, die an Außengrenzübergangsstellen oder in Transitzonen internationalen Schutz beantragen (Art. 3 (2) ScreeningVO-E).³¹ Schließlich gilt die Verordnung auch für drittstaatsangehörige Personen, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats aufgegriffen werden, „wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die betreffenden Personen eine Außengrenze überschritten haben, um auf zulässige Weise einzureisen“ (Art. 5 ScreeningVO-E).³² Das Verfahren umfasst in weiten Teilen Prüfungsschritte, die bereits jetzt von Grenzbehörden durchgeführt werden, darunter

³¹ Diese Konstellation dürfte in der Praxis wenig relevant sein, siehe hierzu die EU-Liste der für das Überschreiten der (Schengen-)Außengrenzen zulässigen Grenzübergangsstellen, abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c740557-e1d9-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-de>. Siehe zur Problematik der Rechtsstellung von Asylsuchenden an den EU-Außengrenzen Lehnert, Matthias: Die Herrschaft des Rechts an der EU-Außengrenze?, VerfBlog, 4.3.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-herrschaft-des-rechts-an-der-eu-aussengrenze/>, unter anderem mit Bezug auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 13.2.2020 im [Fall N.D. und N.T gegen Spanien](#), in der ein Verstoß gegen das Verbot der Kollektivausweisung nach Art. 4 Protokoll Nr. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter Verweis auf angeblich bestehende legale Einreisemöglichkeiten abgelehnt wurde. Siehe hierzu ausführlich Bast/Harbou/Wessels, Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP study), first edition, 27 October 2020, S. 26 ff., abrufbar unter: <https://www.migrationundmensenrechte.de/de/topic/541.remap.html>.

³² Zur Gefahr des Racial Profilings durch diese Regelung siehe ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM(2020) 612, November 2020 (im Folgenden: ECRE Comments on the Screening Regulation 2020), S. 9 f.; abrufbar unter: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>.

insbesondere die Identitätsfeststellung, Datenerfassung und Sicherheitsüberprüfungen sowie (neu) eine medizinische Erstuntersuchung (Art. 6 (6) ScreeningVO-E).³³ Die **wesentliche Neuerung** liegt in der formalisierten Vereinheitlichung **der Prüfung in diesem neuen Verfahren**.³⁴

Das Screening-Verfahren soll zügig – innerhalb von fünf, in außergewöhnlichen Umständen maximal zehn Tagen³⁵ – abgeschlossen werden (Art. 6 (3) ScreeningVO-E). Es wird grundsätzlich an der Außengrenze durchgeführt (Art. 6 (1) i.V.m. Art. 3 ScreeningVO-E), kann aber auch „innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats“ erfolgen, sofern die Person erst später aufgegriffen wird (Art. 6 (2) i.V.m. Art. 5 ScreeningVO-E). Die Mitgliedstaaten benennen die für die Durchführung des Screenings zuständigen Behörden (Art. 6 (7) ScreeningVO-E).

Während des Verfahrens gilt für die in Art. 3 (1) und (2) ScreeningVO-E genannten Personen die sog. **Fiktion der Nichteinreise**.³⁶ Die betreffenden Personen erhalten keine Einreiseerlaubnis, obwohl sie sich faktisch bereits auf EU-Territorium befinden (Art. 4 (1) ScreeningVO-E). Davon sind also Personen betroffen, die beim unbefugten Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen werden, nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft werden, oder an Außengrenzübergangsstellen oder in Transitzonen internationalen Schutz beantragen.³⁷

Für das Screening-Verfahren sollen durch die Einführung eines unabhängigen **Überwachungsmechanismus** („Monitoring“) die Einhaltung des EU- und Völkerrechts, einschließlich der GrCh, sowie die Rechte inhaftierter Personen durch die Mitgliedsstaaten sichergestellt werden (Art. 7 ScreeningVO-E). Der Mechanismus soll zudem sicherstellen, „dass mutmaßliche Grundrechtsverstöße im Zusammenhang mit dem Screening, auch in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren und Verstöße gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung, wirksam und unverzüglich untersucht werden“.

³³ Inhaltlich ist gegenüber dem bisherigen Registrierungsverfahren der Hauptunterschied die obligatorische Gesundheitsprüfung. Da diese spätestens seit der Corona-Pandemie ohnehin flächendeckend durchgeführt wird, ist keine bedeutende Veränderung zu erwarten abgesehen von der Formalisierung des Verfahrens, vgl. etwa Lyra Jakulevičienė, Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders, abrufbar unter: <http://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>.

³⁴ Siehe auch Böhlo 2020, mit Verweis auf den Blog-Beitrag von Thym, European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‚New‘ Pact on Migration and Asylum, 28.9.2020, abrufbar unter: <http://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

³⁵ Art. 6 (3) S. 2 sieht als außergewöhnliche Umstände solche vor, „unter denen eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Drittstaatsangehörigen gleichzeitig einem Screening unterzogen werden muss und es somit praktisch nicht möglich ist, das Screening innerhalb dieser Frist abzuschließen.“

³⁶ Siehe dazu Beitrag von du Maires/Judith/Matthes, vom 11.12.20, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/kein-vor-und-kein-zuruck/>; siehe allgemein zu diesem rechtlichen Konzept den Beitrag von Schmalz vom 4.7.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-fiktion-der-nichteinreise-ist-ein-instrument-der-entrechtung/>.

³⁷ Nicht erfasst sind danach Personen, die nach einem Aufgreifen innerhalb des Hoheitsgebiets nach Art. 5 ScreeningVO-E einem Screening-Verfahren unterzogen werden (siehe vorheriger Abschnitt); die Verweigerung der Einreisegestattung (Fiktion der Nichteinreise) in Art. 4 (1) verweist ausdrücklich nur auf Art. 3 (1), (2) ScreeningVO-E.

Nach Abschluss des Screenings wird ein **Auswertungsformular**³⁸ ausgefüllt, das an die zuständigen Behörden weitergeleitet wird zur Durchführung des weiteren Verfahrens (Art. 13 ScreeningVO-E). Dieses umfasst den Reiseweg und damit Durchreiseländer sowie die Information, ob die Person einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat (Art. 13 c) ScreeningVO-E).³⁹ Bei der Weiterleitung soll auf Umstände hingewiesen werden, die möglicherweise für ein beschleunigtes bzw. ein Asylgrenzverfahren sprechen (Art. 14 (2) ScreeningVO-E). Die Protokollierung der nach Art. 9 (2) ScreeningVO-E „gegebenenfalls“ zu prüfenden besonderen Schutzbedürftigkeit ist nicht vorgesehen.⁴⁰

2. Die Rechtsstellung von Kindern im Screening-Verfahren

Der Verordnungsentwurf enthält mehrere Bezugnahmen auf die Rechte des Kindes und den Bedarf besonderer Unterstützung „Minderjähriger“ (vgl. S. 13 und EG 27) sowie die Beachtung des Kindeswohls (EG 21 und 22). Insgesamt wirft der Vorschlag für eine ScreeningVO aber **schwerwiegende rechtliche Bedenken** grundsätzlicher Art⁴¹ sowie spezifisch im Hinblick auf die Situation und die Rechte von Kindern auf. Letztere werden im Folgenden mit den Schwerpunkten Prüfung der Schutzbedürftigkeit (a.), Verfahrensgarantien (b.), Unterbringung (c.), und Monitoring-Mechanismus (d.) diskutiert. Auch wenn es nicht so genannt wird, stellt das Screening-Verfahren in der Regel eine Art „**Grenzverfahren**“ dar, von dem alle **Kinder grundsätzlich ausgenommen sein sollten**.⁴²

a. Keine ausreichende Prüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit

Da Kinder besonders schutzbedürftige Personen sind und für sie in jedem Verfahrensstadium spezifische Rechte und Garantien gelten, ist eine systematische Prüfung der besonderen Schutzbedürftigkeit durch geschultes Personal bereits im allerersten Kontakt mit Behörden unerlässlich, um die Rechte von Kindern von Anfang an sicherzustellen.⁴³

Der ScreeningVO-E enthält jedoch **weder eine eigene Definition von Schutzbedürftigkeit noch konkrete Vorgaben** dazu **ob, wie und durch wen ein besonderer Schutzbedarf** im Screening-Verfahren **festgestellt wird**. Nach Art. 9 (2) ScreeningVO-E wird lediglich „gegebenenfalls“⁴⁴ geprüft, ob es sich bei den betreffenden Personen „um schutzbedürftige Personen, Opfer von Folter oder Personen mit

³⁸ Im Englischen „De-briefing form“.

³⁹ Dies wird jedoch in der im Anhang des Verordnungsvorschlags befindlichen Vorlage für das Formular nicht umgesetzt, die lediglich als Grund für die Durchführung des Screenings einen Antrag auf internationalen Schutz *an einer Grenzübergangsstelle* vorsieht. Ob die Person nach der alternativen „irregulären“ Einreise bzw. einem Such- und Rettungseinsatz einen Schutzantrag gestellt hat, wird dagegen nicht abgefragt.

⁴⁰ Weder in Art. 13 ScreeningVO-E noch in der Vorlage im Anhang des Verordnungsvorschlags.

⁴¹ Siehe allgemein zu den rechtlichen Bedenken gegen den Verordnungsvorschlag ECRE Comments on the Screening Regulation 2020.

⁴² Siehe zum Thema unbegleitete Kinder in Grenzverfahren KIND and Child Circle Briefing paper and key recommendations concerning measures at EU borders for unaccompanied children, 2020.

⁴³ So auch Mitteilung der Kommission zum Schutz minderjähriger Migranten 2017, S. 7.

⁴⁴ Die englische Fassung lautet „where appropriate...shall“.

besonderen Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnissen im Sinne des Artikels 20 der [neu gefassten] Richtlinie über Aufnahmebedingungen handelt.“ Art. 9 (3) regelt weiter: „Gibt es Anhaltspunkte für eine Schutzbedürftigkeit oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse, so erhält der betreffende Drittstaatsangehörige unter Berücksichtigung seiner körperlichen und geistigen Gesundheit eine zeitnahe und angemessene Unterstützung. Bei Minderjährigen erfolgt die Unterstützung durch Personal, das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist, und in Zusammenarbeit mit Kinderschutzbehörden.“ Die Prüfung der Schutzbedürftigkeit erfolgt im Screening-Verfahren also nicht „systematisch“ und „so bald wie möglich“ (vgl. Art. 21 (1) AufnahmeRL-E). Während die *Unterstützung* durch besonders geschultes Personal erfolgen soll, besteht diese Anforderung im Hinblick auf die Prüfung selbst nicht.

Diese Standards entsprechen zum einen nicht denen des AufnahmeRL-E (Art. 21)⁴⁵ und stellen insgesamt keine ausreichende Gewährleistung der Rechte des Kindes und vorrangige Achtung des Kindeswohls sicher. Der ScreeningVO-E enthält auch **keinerlei Regelungen zur Alterseinschätzung**. Wobei bereits fraglich ist, ob und wie sowohl eine angemessene Prüfung der Schutzbedürftigkeit als auch eine Alterseinschätzung im Rahmen der angedachten kurzen Dauer des Screening-Verfahrens überhaupt durchführbar wäre. Mehrere Kinderrechtsorganisationen fordern daher in einer gemeinsamen Stellungnahme,⁴⁶ dass im Screening-Verfahren identifizierte unbegleitete und begleitete Kinder umgehend weiterverwiesen werden und sich aus dem grenznahen Bereich entfernen können. Allerdings bedarf es auch für eine solche Identifizierung geeigneter Maßnahmen und geschulten Personals.

b. Fehlende Verfahrensgarantien für Kinder

Der ScreeningVO-E enthält **keinerlei Regelungen für Vormundschaft und Rechtsbeistand** für unbegleitete Kinder.⁴⁷ Es findet sich auch kein Verweis auf den AsylVerfVO-E 2016 und die dortigen Bestimmungen für den Umgang mit (begleiteten und unbegleiteten) Kindern in den Art. 21 und 22. Den entsprechenden rechtlichen Wertungen wie etwa der notwendigen Vormundschaft für unbegleitete Kinder nach fünf Tagen ab Antragstellung⁴⁸ (Art. 22 (1) AsylVerfVO-E 2016) folgt der ScreeningVO-E nicht – obwohl das Verfahren über diese Frist von fünf Tagen hinausgehen kann.

⁴⁵ Siehe dazu Abschnitt C.I.

⁴⁶ Joint statement 2020, abrufbar unter <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint-Statement-on-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>.

⁴⁷ Siehe dazu ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 20; siehe dazu im Grenzverfahren Abschnitt B.II.1.a und im Verfahren der Zuständigkeitsbestimmung B.III.2.a.

⁴⁸ Der hier verwendete Begriff der „Antragstellung“ entspricht sinngemäß dem deutschen „Asylgesuch“, da die Art. 25 - 28 AsylVerfVO-E 2016 einen dreistufigen Zugang zum Asylverfahren vorsehen: Art. 25: „Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz“ (engl. „making an application for international protection“), Art. 27: „Registrierung eines Antrags auf internationalen Schutz“ (engl. „registering applications“), Art. 28: „Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz“ („lodging of an application“); ausführlich dazu siehe ECRE Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation, COM(2016) 467, November 2016 (im Folgenden: ECRE Comments on the APR 2016), S. 30 ff., abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR-November-2016-final.pdf>.

Damit steht der Entwurf **nicht im Einklang mit dem Kindeswohlprinzip** (Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh, Art. 7 (2) BRK), das eine Berücksichtigung der Rechte und Belange des Kindes in allen Verfahrensstadien erfordert. Nach Art. 12 KRK ist das Kind an allen seine Angelegenheiten betreffenden staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen alters- und reifegemäß zu beteiligen. Bei unbegleiteten Kindern ist die **Bestellung der Vormundschaft** unerlässlich, um eine effektive Rechtswahrnehmung zu gewährleisten.

Der **Zugang zu einem fairen Verfahren** ist zudem aufgrund von Defiziten im Hinblick auf Regelungen zu Informationen zum Verfahren und mangelndem Zugang zu effektivem Rechtsschutz nicht sichergestellt. **Informationen** sollen den Betroffenen in der Regel nur schriftlich erteilt werden (Art. 8 (3) ScreeningVO-E). Zwar sollen die Informationen in einer „geeigneten Weise unter Berücksichtigung des Alters und des Geschlechts der betreffenden Person bereitgestellt“ werden, jedoch findet sich in der Verordnung keine konkrete Regelung, die spezifisch kindgerechte Verfahrensinformationen vorsieht. Die Bereitstellung und Vermittlung kindgerechter Informationen, die über schriftliche Hinweise hinausgehen, ist jedoch wesentlich für die effektive Gewährleistung des in Art. 12 KRK verankerten Rechts auf Gehör des Kindes.⁴⁹

Es sind zudem ganz grundsätzlich **keinerlei Rechtsmittel** im Screening-Verfahren vorgesehen. Das **Auswertungsf formular** ist das einzig vorgesehene schriftliche Dokument am Ende des Screening-Verfahrens. Obwohl dieses Informationen enthält, die für den weiteren Fortgang des Verfahrens und damit die Rechtsstellung der betroffenen Personen wesentlich sind, ist kein Rechtsschutz dagegen vorgesehen, was insgesamt der in Art. 47 GrCh verankerten Rechtsweggarantie zuwiderläuft.⁵⁰ In der Praxis besteht zudem die Gefahr, dass bereits aufgrund der räumlichen Beschränkung der Personen auf den grenznahen Bereich grundsätzlich der **Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsbeistand** erschwert sein wird.

Ebenso wenig vorgesehen sind eine Überprüfung und Bestätigung der aufgenommenen Daten durch die betroffenen Personen oder ihre gesetzliche Vertretung. Es fehlen in Art. 13 ScreeningVO-E zudem u.a. für den Kinderschutz wichtige Vorgaben dazu, auch das Ergebnis einer etwaigen Prüfung der Schutzbedürftigkeit in das Formular aufzunehmen.⁵¹

Die im Rahmen des Screening-Verfahrens gewonnenen biometrischen Daten werden nach der Eurodac-Verordnung (EurodacVO)⁵² erfasst und übermittelt (Art. 6 (6) c, 14 (6) ScreeningVO-E), sofern sie für die jeweilige Person gilt. Die EurodacVO sieht eine Registrierung von Schutzsuchenden ab sechs Jahren vor (Art. 10 (1) EurodacVO). Dieser **Eingriff in den Schutz personenbezogener Daten** (Art. 8 GrCh) muss, soweit er denn etwa mit dem Schutz der betroffenen Personen und dem Zugang zum Verfahren

⁴⁹ Siehe dazu CRC, GC No. 12, Rn. 34.

⁵⁰ So auch DAV 2021, S. 24 ff.; siehe auch ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 30.

⁵¹ Siehe auch ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 29.

⁵² Verordnung (EU) Nr. 603/2013.

überhaupt zu rechtfertigen ist,⁵³ jedenfalls verhältnismäßig sein. Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich des in Art. 5 (1) b) der Datenschutzgrundverordnung⁵⁴ niedergelegten Grundsatzes der Zweckbeschränkung. Danach müssen personenbezogene Daten „für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden“. Für einen konkreten Zweck in der Eurodac-Datenbank gespeicherte Daten können daher nicht für beliebige weitere Zwecke genutzt werden.

c. Fehlende Standards für eine kindgerechte Unterbringung

Die Ausgestaltung der Unterbringung im Screening-Verfahren hat Auswirkungen auf die Verwirklichung wesentlicher Rechte von Kindern und muss am Kindeswohl orientiert sein.⁵⁵ Der ScreeningVO-E enthält jedoch **keinerlei Regelungen für eine kindgerechte Unterbringung**. Die in den Vorschlägen für eine neue Asylverfahrensverordnung enthaltene Wertung, dass begleitete Kinder unter zwölf Jahren und unbegleitete Kinder in der Regel vom Asylgrenzverfahren auszuschließen sind (siehe Art. 41 (5) AsylVerfVO-E 2020), legt nahe, dass diese Verfahrensart nach Ansicht der Kommission nicht kindgerecht ist.⁵⁶ Aufgrund der Vergleichbarkeit der zu erwartenden tatsächlichen Unterbringungssituation an oder in der Nähe der Grenze hätte es auch beim Screening-Verfahren zumindest einer gesonderten Berücksichtigung von Kindern bedurft.

Es findet sich auch kein direkter Verweis auf die Aufnahmerichtlinie und die darin enthaltenen Unterbringungsstandards für Kinder (siehe Art. 22 und 23 AufnahmeRL-E). Es bleibt schließlich **unklar**, ob die **Aufnahmerichtlinie** nach den Vorschlägen der Kommission im Screening-Verfahren überhaupt **gelten soll**. Der Umstand, dass das Screening-Verfahren dem Asylverfahren vorgeschaltet sein soll, sowie lediglich punktuelle Verweise (wie z.B. auf Art. 20 AufnahmeRL-E) legen das Gegenteil nahe. Es bedarf hier einer **ausdrücklichen Regelung** zur Anwendbarkeit der AufnahmeRL, zumindest sobald eine Person **internationalen Schutz** beantragt, um jegliche Zweifel im Hinblick auf die Geltung entsprechender Unterbringungsstandards des GEAS zu vermeiden.⁵⁷ Doch selbst wenn die GEAS-Standards im Screening-Verfahren unbestritten Anwendung fänden, bleiben die rechtlichen Bedenken aufgrund der Vergleichbarkeit der tatsächlichen Situation im Screening-Verfahren mit der Situation in den griechischen

⁵³ Dies andeutend Hruschka, Stellungnahme im Innenausschuss des Bundestages am 26. Oktober (im Folgenden: Hruschka 2020), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/801080/4a99363eccbd9aa210a92ae14c114a78/A-Drs-19-4-615-F-data.pdf>

⁵⁴ Verordnung (EU) 2016/679.

⁵⁵ So auch Mitteilung der Kommission zum Schutz minderjähriger Migranten 2017, S. 9; Ausführungen zu erforderlichen Standards einer kindgerechten Unterbringung finden sich unten in Abschnitt C.I.

⁵⁶ Zur Kritik an der in der Ausnahmeregelung zu Asylgrenzverfahren enthaltenen Unterscheidung zwischen begleiteten Kindern über und unter zwölf Jahren und unbegleiteten Kindern siehe die Ausführungen zum Asylgrenzverfahren bei Abschnitt B.II.1.

⁵⁷ Vgl. ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 9.

Hotspots,⁵⁸ wo Schutzsuchende, darunter auch zahlreiche Kinder, unter extrem prekären humanitären Bedingungen leben.⁵⁹

Das Screening-Verfahren sieht eine grundsätzliche **Durchführung des Verfahrens an der Außengrenze** bzw. in der Nähe der Grenze vor, einschließlich eines zwingenden Aufenthalts der betroffenen Personen in einem zugewiesenen Bereich ohne weitere Bewegungsfreiheit bis zum Abschluss des Screening-Verfahrens und ohne Gestattung der Einreise. Durch diese „**Fiktion der Nichteinreise**“ wird zwar kein rechtsfreier Raum geschaffen, da Grundrechte und Verfahrensgarantien grundsätzlich gelten. Dennoch besteht dadurch, dass die betroffenen Personen zunächst kein Recht auf Weiterreise haben, und in der Regel auch nicht wieder in ihr Herkunftsland oder einen Transitstaat zurückkehren können, die Gefahr zumindest **haftähnlicher Umstände bei der Unterbringung**.⁶⁰ Der EuGH hat im Mai 2020 entschieden, dass der Aufenthalt einer Person in einer eingegrenzten und geschlossenen Transitzone, in der Bewegungen beschränkt sind, die Person überwacht wird und die Zone in keine Richtung aus eigenem Willen rechtmäßig verlassen werden kann, als Haft zu klassifizieren ist.⁶¹

Schließlich bleibt nach den neuen Vorschlägen die **Unterbringungssituation unklar**, wenn sich an das Screening-Verfahren unmittelbar ein Asylgrenzverfahren⁶² anschließt. Ebenso wenig findet sich eine Regelung zu den Konsequenzen einer Überschreitung der vorgesehenen Frist für das Screening-Verfahren. Auch hier begründet der Vergleich mit der Situation schutzsuchender Menschen in den griechischen Hotspots die Befürchtung, dass betroffene Personen durch das Screening-Verfahren weitaus länger als auf dem Papier vorgesehen unter prekären Bedingungen an den Außengrenzen untergebracht werden.⁶³ Die zu erwartenden tatsächlichen Umstände und die fehlenden Standards für eine kindgerechte Unterbringung stehen in **klarem Widerspruch zum Kindeswohlprinzip und kinderrechtlichen Gewährleistungen**.

d. Fehlender effektiver Monitoring-Mechanismus

Das im Screening-Verfahren vorgesehene Monitoring soll zwar unabhängig sein, der ScreeningVO-E enthält jedoch keine konkreten Angaben dazu, wie die Mitgliedstaaten diese **Unabhängigkeit** sicherstellen.⁶⁴ Vorgesehen ist lediglich „gegebenenfalls“

⁵⁸ So Thym in einem Beitrag vom 24.9.2020 (im Folgenden: Thym 2020), abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mehr-schein-als-sein/>.

⁵⁹ Siehe dazu Bericht von Equal Rights Beyond Borders (Hrsg: BumF), abrufbar unter: https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2019/07/2019_07_17_umf-in-griechenland.pdf; siehe auch die Entscheidung im Eilverfahren des EGMR im Fall E.I. and Others v. Greece vom 16.4.2020, zum Erfordernis der Überstellung von acht vulnerablen Schutzsuchenden aus Moria in eine menschenwürdige Unterbringung, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2020-04-22-Urteil-20200416_EGMR_E.I.-Others-v.-GR.pdf.

⁶⁰ So auch ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 13 f.

⁶¹ Hier: Röscke an der ungarisch-serbischen Grenze, siehe EuGH, Urteil vom 14.05.2020 - C-924/19 PPU, C-925/19 PPU.

⁶² Siehe dazu Abschnitt B.II.1.

⁶³ So auch ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 11 m.w.N.

⁶⁴ Während dieser Mechanismus einerseits „begrüßt“ wird, siehe etwa die Stellungnahme von Hruschka 2020 (S. 7), stuft ProAsyl ihn in einer Stellungnahme vom 16.10.20 (S. 9) als „schwach“ ein, siehe https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_New-Pact_Uebersicht-problematischsten-Aspekte.pdf.

nationale Kinderschutzbehörden und nationale Berichterstatter für die Bekämpfung des Menschenhandels „zurate“ zu ziehen (Art. 6 (7) Unterabsatz 2 ScreeningVO-E). Eine konkrete **Einbindung europäischer und internationaler Organisationen** sowie das Vorsehen eines effektiven **Beschwerdemechanismus** würde die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieses Vorschlags stärken.⁶⁵ Dazu wäre jedenfalls eine detaillierte **Dokumentation** des Verfahrens erforderlich (etwa durch das Auswertungsformular). Darüber hinaus sollte der Monitoring-Mechanismus nicht auf den Anwendungsbereich der ScreeningVO beschränkt sein. Schließlich kann aber auch ein verbesserter Monitoring-Mechanismus den im Screening-Verfahren fehlenden Zugang zu individuellem Rechtsschutz nicht ersetzen.⁶⁶

3. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt begründen die Vorschläge für ein Screening-Verfahren erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Wahrung des Kindeswohls (Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh, Art. 7 (2) BRK) und der Rechte von Kindern im gesamten Verfahrensverlauf. Es mangelt insbesondere an Regelungen zur umfassenden Prüfung des Schutzbedarfs, zu kindgerechten Unterbringungsstandards, Zugang zu einem fairen Asylverfahren, einschließlich kindgerechter Informationen und effektivem Rechtsschutz sowie Vormundschaft und Rechtsbeistand für unbegleitete Kinder. Der vorgeschlagene Monitoring-Mechanismus ist nicht hinreichend konkret und weitreichend genug, um diese Bedenken auszuräumen.

II. Die Asylverfahrensverordnung (Entwürfe 2016/2020)

Während die geltende Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht noch einen gewissen Umsetzungsspielraum lässt, soll das Asylverfahren nach den Vorschlägen der Kommission nunmehr durch eine Verordnung unmittelbar geregelt werden. Mit dem neuen Migrations- und Asylpaket übernimmt die Kommission dabei im Wesentlichen den bereits 2016 veröffentlichten Verordnungsvorschlag und legt lediglich einzelne Vorschriften in veränderter Form vor, wobei bislang keine konsolidierte Fassung veröffentlicht wurde. Ein zentrales Element der Kommissionsvorschläge von 2020 stellt die Ausweitung der Asylverfahren an den EU-Außengrenzen dar.

Nachfolgend liegt der Schwerpunkt auf dem Asylgrenzverfahren nach dem AsylVerfVO-E 2020 (1.). Zudem wird kurz⁶⁷ auf einige unverändert geltenden Vorschläge des AsylVerfVO-E 2016 zum beschleunigten Verfahren (2.), Zulässigkeitsverfahren auf Grundlage der Konzepte erster Asylstaat und sicherer Drittstaat (3.), spezielle

⁶⁵ Siehe hierzu auch die Vorschläge von ECRE zur Verbesserung des Monitoring Mechanismus, ECRE Comments on the Screening Regulation 2020, S. 36 f.

⁶⁶ Vgl. DAV 2021, S. 28.

⁶⁷ Für eine umfassende Analyse des AsylVerfVO-E 2016 siehe etwa ECRE Comments on the APR 2016.

Regelungen zum Umgang mit unbegleiteten Kindern im Asylverfahren (4.) und allgemeine Verfahrensgarantien (5.) eingegangen.

1. Die Rechtsstellung von Kindern im Asylgrenzverfahren

Nach den Reformvorschlägen kann sich an das neue Screening-Verfahren ein Grenzverfahren anschließen (Art. 41 (1) AsylVerfVO-E 2020), in dessen Rahmen entweder über die Unzulässigkeit oder im Rahmen eines beschleunigten Prüfverfahrens über die Begründetheit eines Antrags auf internationalen Schutz entschieden werden kann (Art. 41 (2) AsylVerfVO-E 2020). Asylgrenzverfahren bergen grundsätzliche Menschenrechtsrisiken, insbesondere betroffen sind dabei das Recht auf Asyl (Art. 18 GrCh), das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 GrCh, Art. 3 MRK), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 6 GrCh, Art. 5 EMRK) und das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 47 GrCh, Art. 13 EMRK).⁶⁸ Während diese Verfahrensart an sich nicht grundlegend neu ist, enthalten die Reformvorschläge einige wesentliche Änderungen, deren Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Kindern nachfolgend analysiert werden.⁶⁹

a. Anwendungsbereich: Unzureichender Ausschluss von Kindern aus Asylgrenzverfahren

Nach den Vorschlägen im AsylVerfVO-E 2020 sollen für bestimmte Personen **Asylgrenzverfahren verpflichtend** angewendet werden, insbesondere bei Identitätstäuschung, wenn von Antragstellenden vermeintlich eine Gefahr für die Öffentlichkeit ausgeht oder wenn die Anerkennungsquote für das jeweilige Herkunftsland unter 20 % liegt (Art. 41 (3) AsylVerfVO-E 2020 verweist auf Art. 40 (1) c), f) und i) AsylVerfVO-E 2016).⁷⁰ Es bleibt dabei den Mitgliedstaaten überlassen, das Grenzverfahren auch sehr viel weitreichender anzuwenden. So *kann* es nicht nur grundsätzlich bei einem Antrag bzw. Aufgreifen an der Außengrenze und nach einer Rettung aus Seenot angewandt werden, sondern auch nach der Übernahme durch einen anderen Mitgliedstaat (Art. 41 (1) AsylVerfVO-E 2020). Ein Mitgliedstaat kann wiederum von der Anwendung des Grenzverfahrens absehen, wenn die Rückführung voraussichtlich schwierig sein wird, da der betreffende Drittstaat nicht kooperiert (Art. 41 (4) AsylVerfVO-E 2020).

⁶⁸ Vgl. ECRE, Comments on the amended proposal for an asylum procedures regulation COM(2020) 611 – Border Asylum Procedures and Border Return Procedures, Dezember 2020 (im Folgenden: ECRE Comments on the APR 2020), S. 3, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf>.

⁶⁹ Für eine umfassende Analyse der Vorschläge siehe ECRE Comments on the APR 2020.

⁷⁰ Dies soll wiederum nicht für Personengruppen gelten, bei der der „Anteil von 20 % oder weniger nicht als repräsentativ für ihren Schutzbedarf angesehen werden kann“ (Art. 40 (1) i) AsylVerfVO-E 2016). Welche Gruppen damit gemeint sind, bleibt dabei der Anwendungspraxis bzw. Rechtsprechung überlassen.

Nach dem Entwurf einer Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen (KrisenVO-E)⁷¹ soll das Grenzverfahren darüber hinaus bei einer Anerkennungsquote von bis zu 75 % angewendet werden *können* (Art. 4 (1) a) KrisenVO-E).⁷² Danach könnte es auf Schutzsuchende der meisten Herkunftsländer Anwendung finden.⁷³ Es erscheint sinnwidrig, die Grenzverfahren im Fall von besonders hohen Zahlen ankommender Schutzsuchender auszuweiten, und dadurch die Unterbringungssituation an den europäischen Außengrenzen zusätzlich zu verschärfen.⁷⁴

Im Gegensatz zum Screening-Verfahren sind **unbegleitete Kinder generell und begleitete Kinder unter zwölf Jahren in der Regel vom Asylgrenzverfahren ausgenommen**, es sei denn es besteht eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung (Art. 41 (5) AsylVerfVO-E 2020 i.V.m. Art. 40 (5) b) AsylVerfVO-E 2016).⁷⁵ Außerdem ist das Asylgrenzverfahren nicht anzuwenden, wenn Schutzsuchenden mit besonderen Bedürfnissen nicht die erforderliche Unterstützung bereitgestellt werden kann oder medizinische Gründe dies gebieten (Art. 41 (9) AsylVerfVO-E 2020).

Die Ausnahme für alle unbegleiteten Kinder und begleitete Kinder unter zwölf Jahren legt nahe, dass das Asylgrenzverfahren auch aus Sicht der Kommission nicht kindgerecht ist. Weshalb hier eine Altersgrenze bei begleiteten Kindern gezogen wurde, ist im Hinblick auf die gebotene Wahrung des Kindeswohls und Rechte aller Kinder im Asylverfahren nicht nachvollziehbar. Die **Unterscheidung nach unbegleiteten und begleiteten Kindern** über und unter zwölf Jahren steht **nicht im Einklang mit der KRK**:⁷⁶ Kinder sind nach Art. 1 (1) KRK alle Menschen unter 18 Jahren.⁷⁷ In Bezug auf geflüchtete Kinder schreibt Art. 22 (1) KRK zudem fest, dass sie „angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte unabhängig davon erhalten, ob sie sich in Begleitung ihrer Eltern oder einer anderen Person befinden oder nicht.“ Die ohnehin bestehende Schwierigkeit der Bestimmung eines konkreten Alters besteht auch bei dieser Altersgrenze. Dabei hat die Feststellung des Alters durch die Entscheidung über die Anwendung des Asylgrenzverfahrens direkte Konsequenzen für die gesamte Familie. Schließlich ist die Anwendung der Verfahren auf Personen, die aus bestimmten

⁷¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl vom 23.9.2020 COM(2020) 613 final, 2020/0277 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=EN>.

⁷² Kritisch zu den Einschränkungen des Rechtsschutzes durch die KrisenVO-E, DAV 2021, S. 28.

⁷³ Im Jahr 2020 lag die Anerkennungsquote laut EASO lediglich für Syrien (84 %) und Eritrea (80 %) höher, Jemen genau auf dieser Schwelle (75 %), siehe dazu <https://easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

⁷⁴ Es ist auch nicht ersichtlich, dass die von Art. 2 KrisenVO-E vorgesehene „Solidarität in Krisensituationen“ dies angesichts des hoch bürokratischen Verfahrens auffangen könnte.

⁷⁵ Auch in der Begründung der KrisenVO-E ist vorgesehen, dass Kinder von der Anwendung des Asylkrisenmanagementverfahrens ausgenommen werden (siehe S. 14 KrisenVO-E). Im Text der Verordnung findet sich allerdings kein ausdrücklicher Ausschluss. Damit bezieht sich die Begründung wohl ebenfalls auf die Ausnahme hier für unbegleitete und begleitete Kinder unter zwölf Jahren vom Grenzverfahren in Art. 45 (5) AsylVerfVO-E 2020.

⁷⁶ So auch ECRE Comments on the APR 2020, S. 16 f.; Joint statement 2020, S. 2; Human Rights Watch, Stellungnahme vom 8.10.2020, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum>.

⁷⁷ So auch die Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes 2017, abrufbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf.

Herkunftsländern (mit niedriger Schutzquote) stammen, diskriminierend und verstößt somit u.a. gegen Art. 2 KRK.⁷⁸

b. Verfahrensgarantien: Tatsächliche und rechtliche Einschränkungen treffen auch Kinder

Die neuen Vorschläge werfen **gravierende rechtliche Bedenken** im Hinblick auf die Verfahrensrechte von schutzsuchenden Personen auf. Zwar mögen rechtsstaatliche Asylgrenzverfahren mit übergeordnetem Recht grundsätzlich vereinbar sein.⁷⁹ Auch sollen die Asylgrenzverfahren eine Anhörung mit Einzelfallprüfung (Art. 11 bis 13 AsylVerfVO-E 2016), Rechtsschutzmöglichkeiten (Art. 53, 54 AsylVerfVO-E 2020, Art. 55 AsylVerfVO-E 2016) und Zugang zu (u.U. auch kostenlosem) Rechtsbeistand vorsehen (Art. 14 bis 17 AsylVerfVO-E 2016). In der Praxis besteht aber die Gefahr, dass Schutzsuchende faktisch durch die grenznahe Unterbringung nur **erschwert Zugang zu einem fairen Verfahren**, einschließlich Zugang zu Rechtsrat- und -beistand und damit schließlich zu **Rechtsschutz** haben werden. Letzterer ist zudem insoweit eingeschränkt, als dass Rechtsmittel gegen Entscheidungen im Grenzverfahren keine aufschiebende Wirkung haben und auf eine Instanz begrenzt sein sollen (Art. 53 und 54 AsylVerfVO-E 2020).⁸⁰

Eine angemessene und effektive Prüfung von besonderem Schutzbedarf und damit einhergehende besondere Verfahrensgarantien werden bereits in bestehenden Grenzverfahren in der EU häufig nur unzureichend gewährleistet.⁸¹ Nach der Neuregelung besteht das Risiko einer unzureichenden Gewährleistung von Verfahrensgarantien weiter fort, da nach Art. 41 (9) AsylVerfVO-E 2020 i.V.m. Art. 19 (3) AsylVerfVO-E 2016 zunächst eine Prüfung dahingehend erfolgen müsste, ob adäquate Unterstützung der betreffenden Person auch im Asylgrenzverfahren möglich wäre. Dadurch ist nicht sicherstellt, dass zum frühestmöglichen Zeitpunkt angemessener Schutz gewährt wird. Von all diesen tatsächlichen und rechtlichen Einschränkungen sind zumindest auch begleitete Kinder ab zwölf Jahren betroffen.

c. Unterbringung: Gefahr haftähnlicher Zustände

Zwar gelten im Asylgrenzverfahren grundsätzlich die Unterbringungsstandards der jeweils geltenden Aufnahmerichtlinie. Die bereits in Bezug auf das Screening-Verfahren erläuterten Bedenken,⁸² dass es aufgrund der tatsächlichen Umstände faktisch zu **haftähnlicher Unterbringung** von Schutzsuchenden kommen kann, gelten aber auch hier. Asylgrenzverfahren setzen konzeptionell Freiheitsbeschränkungen voraus, sollen Antragstellende doch gerade an der Einreise und Weiterreise gehindert werden. Zudem

⁷⁸ So auch Hruschka 2020, S. 10.

⁷⁹ So Thym 2020, mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, EGMR und EuGH.

⁸⁰ Siehe dazu ausführlich ECRE Comments on the APR 2020, S. 37 ff.

⁸¹ Vgl. ECRE Comments on the APR 2020, S. 14, unter Verweis auf European Parliamentary Research Service, Asylum procedures at the border European Implementation Assessment, Part 3: The implementation of Article 43 of Directive 2013/32/EU in practice.

⁸² Siehe oben Abschnitt B.I.

sieht Art. 8 (3) c) AufnahmeRL-E ausdrücklich eine Inhaftnahme vor, um im Rahmen eines Asylgrenzverfahrens über das Recht auf Einreise zu entscheiden. Aber auch ohne die formale Anordnung von Haft ist aufgrund der tatsächlichen Umstände (Unterbringung in Grenznähe, Fiktion der Nichteinreise, vgl. Art. 41(6) AsylVerfVO-E 2020) von haftähnlichen Zuständen auszugehen. Von diesen Bedingungen wären aufgrund der unzureichenden Ausnahmeregelung auch begleitete Kinder ab zwölf Jahren betroffen. Die Anwendung dieser Verfahrensart auf Kinder steht insgesamt in klarem Widerspruch zum Kindeswohlprinzip, verankert in Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh und Art. 7 (2) BRK.

d. Kinder im Rückkehrverfahren an der Grenze

Das Asylgrenzverfahren kann bis zu zwölf Wochen dauern, woran sich wiederum ein „Rückkehrverfahren an der Grenze“ (Art. 41a AsylVerfVO-E 2020) von ebenfalls bis zu zwölf Wochen unmittelbar anschließen kann. Von diesem sind unbegleitete Kinder und begleitete Kinder unter zwölf Jahren nicht ausdrücklich ausgenommen. Ein Ausschluss ergibt sich hier aber daraus, dass sich Art. 41a (1) AsylVerfVO-E 2020 auf Personen bezieht, „deren Antrag im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 41 abgelehnt wurde“. Zur umfassenden Wahrung des Kindeswohlprinzips und der Rechte von Kindern sollte die Regelung einen **ausdrücklichen Ausschluss** enthalten.⁸³ Wie bereits erörtert, ist ein Ausschluss von unbegleiteten Kindern und begleiteten Kindern unter zwölf Jahren allerdings nicht weitreichend genug, da auch hier erhebliche Bedenken im Hinblick auf die **grenznahe nicht kindgerechte Unterbringung, eingeschränkte Verfahrensgarantien und mangelndem Zugang zu Rechtsschutz** bestehen. Diese Regelungen stehen damit ebenso wenig im Einklang mit kinderrechtlichen Garantien und Gewährleistungen. Hier ist zudem zu beachten, dass Art. 41a (6) AsylVerfVO-E 2020 auf die RückführungsRL und die danach geltende Definition von **Fluchtgefahr als Haftgrund** verweist. Mit dem RückführungsRL-E 2018 wurde die Definition von Fluchtgefahr derart erweitert, dass eine Regelanordnung von Haft zu befürchten ist, von der Kinder nicht umfassend ausgenommen sind.⁸⁴

„Im Krisenfall“ können sowohl das Asylgrenz- als auch das Rückkehrverfahren an der Grenze um weitere 8 Wochen verlängert werden (Art. 4 (1) b), 5 (1) a) KrisenVO-E). Auch hier gilt die Fiktion der Nichteinreise. Dabei bestehen die aufgezeigten Bedenken umso stärker.

⁸³ So auch ECRE Comments on the APR 2020, S. 17.

⁸⁴ Siehe dazu unten Abschnitt C.II.

2. Ungenügender Ausschluss von Kindern aus beschleunigten Prüfungsverfahren

Die Vorschläge zur Anwendung des beschleunigten Prüfungsverfahrens auf Kinder nach Art. 40 AsylVerfVO-E 2016 sind bei den Reformvorschlägen von 2020 unberührt geblieben. Dabei enthalten sie nur eine eingeschränkte Ausnahme für *unbegleitete* Kinder: Nach Art. 40 (5) AsylVerfVO-E 2016 darf das beschleunigte Prüfungsverfahren auf diese nur angewendet werden, wenn sie aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen (a) oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen oder aus diesen Gründen nach nationalem Recht zwangsausgewiesen wurden (b). In der Regel sind beschleunigte Verfahren nicht geeignet, der erforderlichen Prüfung besonderer Schutzbedarfe sowie kinderrechtlichen Garantien gerecht zu werden. Daher sprechen sich etwa der BumF und ECRE deutlich dagegen aus, beschleunigte Verfahren auf unbegleitete Kinder anzuwenden.⁸⁵ Im Sinne eines einheitlichen Schutzes aller Kinder sollte das auch für begleitete Kinder gelten.

3. Mangelnde kindgerechte Standards bei der Anwendung von Zulässigkeitsverfahren

Die Annahme, dass eine Person durch einen „ersten Asylstaat“ oder „sicheren Drittstaat“ eingereist ist, kann zur Ablehnung des Asylantrags als unzulässig führen. Zulässigkeitsverfahren ohne inhaltliche Prüfung des Schutzbegehrens bergen grundsätzliche **Risiken des Verstoßes gegen das Non-Refoulement-Prinzip**. Umso mehr kommt es auf die in den entsprechenden Regelungen enthaltenen Vorgaben für eine Anwendung der Zulässigkeitsprüfung an.

Der AsylVerfVO-E 2016 enthält Neuerungen für die **Anwendung der Konzepte „erster Asylstaat“ und „sicherer Drittstaat“ auf unbegleitete Kinder** (Art. 44 (4), Art. 45 (5) AsylVerfVO-E 2016), die von den Vorschlägen im Jahr 2020 unberührt bleiben. Danach sollen unbegleitete Kinder diesen Verfahrensarten nur unterfallen, wenn der jeweilige Staat versichert, dass das Kind dort betreut und ihm ein Schutzstatus zuerkannt wird. Allerdings sind keine Vorgaben im Hinblick auf die Qualität der Betreuung oder den Umfang der mit einem dortigen Schutzstatus verknüpften Rechte enthalten. Hier ist vor allem problematisch, dass anders als bisher in Art. 38 (1) e) RL 2013/32/EU im Hinblick auf das Konzept des sicheren Drittstaats geregelt, kein Erfordernis mehr besteht, dass in dem betreffenden Staat Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention gelten muss, sondern lediglich die Möglichkeit zur Erlangung „von Schutz im Einklang mit den Vorgaben“ der Konvention (Art. 45 (1) e) AsylVerfVO-E 2016) bestehen muss.⁸⁶

⁸⁵ Siehe BumF 2017, S. 12; ECRE Comments on the APR 2016, S. 49 ff.

⁸⁶ Kritisch dazu auch ECRE Comments on the APR 2016, S. 52 ff.

4. Unbegleitete Kinder: Vormundschaft, Alterseinschätzung und Asylantragstellung

Wichtige Neuerungen für die Rechtsstellung von unbegleiteten Kindern im Asylverfahren enthält der AsylVerfVO-E 2016 in den Bereichen Vormundschaft und Alterseinschätzung.⁸⁷ Da diese Kinder betreffenden Neuregelungen von 2016 bereits ausführlich kommentiert wurden,⁸⁸ und die Vorschläge von 2020 keine Änderungen der entsprechenden Regelungen enthalten, werden nachfolgend lediglich die wichtigsten Punkte hervorgehoben.

a. Stärkung der Vormundschaft, aber fehlender Rechtsbeistand

Nach Art. 19 (1) S. 1 AsylVerfVO-E 2016 prüft die Asylbehörde „systematisch“, ob eine Person besondere Verfahrensgarantien benötigt. Bei unbegleiteten Kindern hat nach Art. 22 AsylVerfVO-E 2016 die **Bestellung der Vormundschaft** „sobald wie möglich, **spätestens am fünften Arbeitstag nach der Antragstellung**“ zu erfolgen.⁸⁹ Neu sind neben dieser Konkretisierung umfassendere Anforderungen an die die Vormundschaft ausübende Person im Rahmen des Verfahrens: So muss eine Strafregisterüberprüfung einschlägige Straffreiheit ergeben (Art. 22 (4) AsylVerfVO-E 2016).⁹⁰ Zudem soll die Person **keine unverhältnismäßig große Zahl an unbegleiteten Kindern gleichzeitig betreuen**. Um die Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der Vormundschaft **regelmäßig zu kontrollieren**, benennen die Mitgliedstaaten Einrichtungen, die auch **Beschwerden entgegennehmen** können (Art. 22 (5) AsylVerfVO-E 2016).⁹¹

Diese **konkreteren Anforderungen** an die Person des Vormunds und die Anzahl der durch diese zu betreuenden Kinder sind zwar grundsätzlich im Sinne des Kindeswohls. Aus dem Entwurf geht allerdings nicht hervor, wie und vor allem durch wen ermittelt werden soll, ab wann eine „unverhältnismäßig große Zahl“ betreuter Kinder erreicht ist und was passiert, wenn unterschiedliche Ansichten darüber bestehen.

Das Einführen einer Frist für die Bestellung der Vormundschaft ist zwar auf den ersten Blick ebenso im Sinne unbegleiteter Kinder. Aus den Vorschlägen geht aber nicht hervor, welche Konsequenz eine Überschreitung der fünftägigen Frist hätte und wie die Rechte des Kindes bis zur Vormundschaftsbestellung sichergestellt werden. Ob sich Fristen und

⁸⁷ Siehe BumF 2017, S. 10, zur Kritik am Begriff „Altersfeststellung“.

⁸⁸ Siehe etwa BumF 2017.

⁸⁹ Dem entsprechen auch die Vorschläge für Art. 23 AufnahmeRL-E und Art. 36 (1) AnerkennungsVO-E (COM(2016) 466 final). Der hier verwendete Begriff der „Antragstellung“ entspricht sinngemäß dem deutschen „Asylgesuch“, da die Art. 25 - 28 AsylVerfVO-E 2016 einen dreistufigen Zugang zum Asylverfahren vorsehen: Art. 25: „Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz“ (engl. „making an application for international protection“), Art. 27: „Registrierung eines Antrags auf internationalen Schutz“ (engl. „registering applications“), Art. 28: „Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz“ („lodging of an application“); ausführlich dazu siehe ECRE Comments on the APR 2016, S. 30 ff.

⁹⁰ Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 23 (1) AufnahmeRL-E.

⁹¹ Siehe entsprechende Regelung in Art. 23 (1) AufnahmeRL-E. Die neuen konkreten Anforderungen an die Person des Vormunds und die Kontrolle der Aufgaben haben jedoch keinen Eingang in Art. 36 AnerkennungsVO-E gefunden.

formale Vorgaben einhalten lassen, wird sich zudem erst in der Praxis zeigen und hängt mehr von Kapazitäten als von legislativen Vorgaben ab.

Um eine umfassende Rechtswahrnehmung zu gewährleisten, wäre zudem erforderlich, dass unbegleiteten Kindern in jedem entscheidenden Verfahrensstadium **auch ein Rechtsbeistand** zur Seite gestellt wird.⁹² Dies ist nach den Vorschlägen **bisher nicht der Fall**. So ist etwa nach Art. 22 (6) AsylVerfVO-E 2016 zwar die die Vormundschaft ausübende Person bei der persönlichen Anhörung dabei, jedoch nur „gegebenenfalls“ ein Rechtsbeistand.⁹³ Diese Regelung ist weder hinreichend konkret noch weitreichend genug im Hinblick auf das Recht auf Beteiligung von Kindern im Verfahren nach Art. 12 (2) KRK. Nicht zuletzt setzt Art. 22 (1) KRK die Gewährleistung der fundamentalen Verfahrensgarantien im Verfahren zur Feststellung des Schutzbedarfs voraus, wobei dies auch einen kostenlosen Rechtsbeistand im Asylverfahren umfassen sollte.⁹⁴

Eine weitere Problematik besteht allgemein bei den Reformvorschlägen im Hinblick auf die **uneinheitliche Verwendung der Begriffe „Vormund“ und „Vertreter“ in den verschiedenen Rechtsakten**. Insbesondere bleibt dadurch offen, wann genau eine rein gesetzliche Vertretung vorgesehen ist, oder eine umfassende Interessenvertretung im Sinne der Sorge für das Kind.⁹⁵

b. Problematische Regelung zu medizinischen Untersuchungen zur Alterseinschätzung

Nach Art. 24 (1) AsylVerfVO-E 2016 „können **medizinische Untersuchungen** zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger veranlasst werden, wenn aufgrund von Aussagen des Antragstellers oder anderen einschlägigen Hinweisen, einschließlich einer psychosozialen Einschätzung, angezweifelt wird, ob der Antragsteller tatsächlich jünger als 18 Jahre ist.“ Es reichen also nicht wie bisher „allgemeine Angaben“ oder andere einschlägige Hinweise (siehe Art. 25 (5) RL 2013/32/EU). Diese leichte Erhöhung der Anforderungen an das Vorliegen von Zweifeln ist eine zumindest geringfügige Verbesserung im Vergleich zur bisherigen EU-Regelung. Sofern das Ergebnis der Untersuchung nicht eindeutig ist oder sich eine Spanne ergibt, die bis unter 18 Jahre reicht, soll nun von der Minderjährigkeit ausgegangen werden (Art. 24 (1) AsylVerfVO-E 2016).

Im Hinblick auf das Kindeswohlprinzip ist problematisch, dass die Vorschläge weder eine Definition des Begriffs „medizinisch“ noch eine Aufzählung zulässiger Untersuchungsmethoden für eine Alterseinschätzung enthalten. Es gibt auch keinen Ausschluss von Methoden, die mit der Menschenwürde unvereinbar sind, wie etwa Genitaluntersuchungen.⁹⁶ Medizinische Untersuchungen sind ein Eingriff in das

⁹² Siehe CRC, GC No. 22, Rn. 36 zu Art. 12 KRK.

⁹³ Vgl. zur fehlenden Einheitlichkeit mit den Regelungen der AMVO-E Abschnitt B.III.

⁹⁴ Vgl. CRC, GC No. 6, Rn. 69, CRC, GC No. 12, Rn. 123-124; CRC, GC No. 22, Rn. 36; Schmahl, HK-KRK, Art. 22 Rn. 11.

⁹⁵ Siehe zu den Begriffen BumF 2017, S. 7 f., wo unter Verweis auf eine Studie der EU-Grundrechteagentur der wohl weitreichendere Begriff des „guardian“, also im Deutschen „Vormund“/„Betreuer“, gegenüber „Vertreter“ favorisiert wird.

⁹⁶ Siehe dazu BumF 2017, S. 2.

allgemeine Persönlichkeitsrecht und die körperliche Integrität. Zudem ist die Aussagekraft medizinischer Untersuchungen zur Alterseinschätzung zweifelhaft, sodass sie allenfalls als letztes Mittel eingesetzt werden sollten.⁹⁷ Hierfür bedarf es einer umfassenden Einbeziehung sonstiger (nicht medizinischer) Methoden zur Alterseinschätzung, wie sie etwa UNICEF und UNHCR fordern.⁹⁸

Nach Art. 24 (5) AsylVerfVO-E gibt die **Weigerung des unbegleiteten Kindes oder der Vertretung Anlass zu einer widerlegbaren Vermutung der Volljährigkeit**. Diese Regelung stellt im Vergleich zum nationalen Verfahren in Deutschland nach § 42 f. SGB VIII eine Verschärfung dar, da hiernach eine Verweigerung gerade nicht reflexartig zur Annahme der Volljährigkeit führen darf.⁹⁹ Die Einführung einer Vermutung versetzt geflüchtete Kinder in eine ungünstige Situation im Verfahren, da sie oft mangels Dokumenten in Beweisnot sind. Sie verleiht der nicht eindeutigen medizinischen Alterseinschätzung zudem ein zu hohes Gewicht.

Schließlich muss das Verfahren zur Alterseinschätzung verbindliche und klare Standards aufweisen. Dazu muss insbesondere **effektiver Rechtsschutz** gegen die Entscheidung der Alterseinschätzung gewährleistet werden.¹⁰⁰ Der BumF weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es einer partiellen Verfahrensfähigkeit bedarf, wenn gegen einen Bescheid, der fälschlicherweise von Volljährigkeit ausgeht, vorgegangen werden soll, da es bei Annahme der Volljährigkeit keine gesetzliche Vertretung gibt.¹⁰¹ Zu alledem schweigen die Kommissionsvorschläge.

c. Unzureichende Frist zur Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz

Art. 32 (2) AsylVerfVO-E 2016 sieht mit Verweis auf Art. 28 (1) AsylVerfVO-E 2016 die Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz innerhalb von zehn Tagen nach der Registrierung des Antrags auch für unbegleitete Kinder vor.¹⁰² Bei unbegleiteten Kindern soll die Frist erst beginnen, „wenn ihr Vormund ernannt wird und sie diesen treffen“. Wie

⁹⁷ So auch Save the Children Protection Beyond Reach, 2020 (im Folgenden: Save the Children 2020), S. 28, abrufbar unter https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18172/pdf/report_5_years_migration_1.pdf; ECRE Comments on the APR 2016, S. 26; BumF 2017, S. 9 f.; Caritas, Gesetzliche Regelung zur Bestimmung des Alters bei unbegleiteten minderjährigen Schutzsuchenden, 2018; Stellungnahme von 23 Verbänden und Organisationen gegen den verstärkten Einsatz medizinischer Methoden zur Altersfeststellung, abrufbar unter:

https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/2_Aktuelle_Projekte/3_Fluechtlingskinder/3.11_Alterseinschaetzung/Stellungnahme_Alterseinschaetzung.pdf; siehe außerdem EASO, Age assessment practice in Europe, 2013, S. 24, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>.

⁹⁸ UNHCR/UNICEF/IRC, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, 2017.

⁹⁹ Siehe dazu Befurt/Kirchhoff/Rodolf/Schmeling, Juristische Aspekte der forensischen Altersdiagnostik auf der Grundlage des § 42 f SGB VIII, 2020, abrufbar unter <https://link.springer.com/article/10.1007/s00194-020-00392-2>; siehe auch González Méndez de Vigo/Wiesinger, Alterseinschätzung – Rechtlicher Rahmen, fachliche Standards und Hinweise für die Praxis, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. 2019, S. 25 f., abrufbar unter: <https://b-umf.de/material/alterseinschaetzung-rechtlicher-rahmen-fachliche-standards-und-hinweise-fuer-die-praxis/> sowie die Hinweise unter: <https://b-umf.de/p/alterseinschaetzung/>.

¹⁰⁰ So auch ECRE Comments on the APR 2016, S. 27.

¹⁰¹ BumF 2017, S. 11.

¹⁰² Siehe ausführlich zum dreistufigen Zugang zum Asylverfahren (Stellung, Registrierung, Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz) ECRE Comments on the APR 2016, S. 30 ff.

vom BumF 2017 angemerkt, wurde diese Regelung „bereits von verschiedenen Stellen scharf kritisiert, zumal die Frist ein kindgerechtes Clearing und Prüfung der kindspezifischen Fluchtgründe sowie sozialen Belange nicht erlaubt.“¹⁰³ Danach sollte die Antragseinreichung bei unbegleiteten Kindern grundsätzlich gar nicht fristgebunden sein.

5. Angleichung der Verfahrensgarantien für begleitete und unbegleitete Kinder

Art. 20 AsylVerfVO-E 2016 normiert die Grundsätze für die Bewertung besonderer Verfahrensbedürfnisse. Dazu zählt, dass eine entsprechende Ermittlung eingeleitet wird, sobald ein Asylantrag gestellt wird (Abs. 1). Bereits bei der **Registrierung** eines Antrags auf internationalen Schutz ist zu dokumentieren, ob es erste Anzeichen für eine **besondere Schutzbedürftigkeit** gibt, wobei die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die Bediensteten zu diesem Zweck **geschult** und eigens angewiesen sind (Abs. 2).

Eine wichtige Neuerung enthält zudem Art. 21 AsylVerfVO-E 2016, der einige bisher explizit nur für unbegleitete Kinder normierte **Verfahrensgarantien** (siehe Art. 25 RL 2013/32/EU) **auf alle Kinder ausweitet**. Damit wird grundsätzlich Art. 22 (1) KRK entsprochen, wonach bei der Unterstützung von geflüchteten Kindern bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht zwischen begleiteten und unbegleiteten Kindern zu unterscheiden ist.

Art. 21 (1) AsylVerfVO-E 2016 schreibt i.S.d. Art. 3 (1) KRK vor, dass die Mitgliedstaaten bei Anwendung der Verordnung das **Kindeswohl vorrangig** zu berücksichtigen haben. Nach Art. 21 (2) AsylVerfVO-E 2016 gibt die Asylbehörde Kindern Gelegenheit zu einer **persönlichen Anhörung**, sofern das dem Wohl des Kindes nicht offensichtlich entgegensteht. So wird die Anhörung von Kindern zur Regel gemacht.¹⁰⁴ Nach den Vorschlägen soll die Anhörung aller Kinder von Personen durchgeführt werden, die mit deren Rechten und besonderen Bedürfnissen vertraut sind; zudem soll sie in einer kind- und situationsgerechten Weise durchgeführt werden.¹⁰⁵ Schließlich sollen die Entscheidungen über Anträge aller Kinder von besonders qualifizierten Bediensteten vorbereitet werden, die – anders als bisher (nur für unbegleitete Kinder) in Art. 25 (3) (b) RL 2013/32/EU geregelt – nicht nur mit den *Bedürfnissen*, sondern auch mit den *Rechten Minderjähriger* vertraut sein sollen (vgl. Art. 21 (3) AsylVerfVO-E 2016).

Auch ein grundsätzlicher Anspruch auf **Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung** ist vorgesehen (Art. 14 AsylVerfVO-E 2016). Im Prinzip soll diese für das Verwaltungs- sowie Rechtsbehelfsverfahren unentgeltlich verfügbar sein (Art. 15 AsylVerfVO-E 2016). Dies kann jedoch verweigert werden, nicht nur wenn die betreffende Person selbst über

¹⁰³ Vgl. BumF 2017, S. 11, m.w.N.

¹⁰⁴ Siehe zur Frage wann eine Anhörung von Kindern im Asylverfahren durchgeführt werden sollte Rieger/González Méndez de Vigo, Kindgerechte Ausgestaltung des Asylverfahrens – Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Kinderhilfswerk (Hrsg.), Sammelband Kindgerechte Justiz, 2019, S. 58 ff. (S. 67).

¹⁰⁵ Siehe zu den Anforderungen an die Anhörung von Kindern in staatlichen Verfahren auch die Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz, 2012, abrufbar unter <https://rm.coe.int/16806ad0c3>.

ausreichende Mittel verfügt, sondern auch wenn der Antrag keine konkreten Erfolgsaussichten hat oder es sich um einen Folgeantrag handelt (Art. 15 (3), (5) AsylVerfVO-E 2016). Vergleichbar kann im deutschen Recht Prozesskostenhilfe abgelehnt werden, wenn keine Bedürftigkeit dargelegt wird oder dem Rechtsmittel die Erfolgsaussicht abgesprochen wird (vgl. § 114 ZPO). Die **Möglichkeit, bei einem Folgeantrag eine unentgeltliche rechtliche Vertretung abzulehnen**, wäre neu und stößt auf Bedenken im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren. Der Folgeantrag unterliegt Zulässigkeitsbedingungen, die streitig sein können und rechtlichen Beistand erforderlich machen. Ohne einen Rechtsbeistand kann das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf untergraben werden (Art. 47 GrCh). Auch wenn es sich bei diesen Neuregelungen nicht spezifisch um Regelungen mit Bezug zu Kindern handelt, können Kinder mittelbar davon betroffen sein.

6. Zusammenfassende Bewertung

Der AsylVerfVO-E 2016 enthält **Konkretisierungen** im Hinblick auf die Prüfung des Schutzbedarfs und die Person des Vormunds, die auf eine **Stärkung der Rechtsstellung unbegleiteter Kinder** ausgerichtet sind. Hier wird jedoch abzuwarten sein, ob und wie diese neuen Standards in der Praxis der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, da es vielfach auf entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen ankommen wird. Die Vorschläge sehen indes nicht vor, unbegleiteten Kindern gemäß Art. 12 und 22 KRK auch in allen Verfahrensstadien einen kostenlosen Rechtsbeistand zur Seite zu stellen.

Die Regelungen zur **Alterseinschätzung** unbegleiteter Kinder sind im Hinblick auf das Kindeswohlprinzip (Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh, Art. 7 (2) BRK) **problematisch**. Sie legen einen Schwerpunkt auf die medizinische Untersuchung und führen bei Verweigerung der Untersuchung eine widerlegbare Vermutung der Volljährigkeit ein.

Schließlich sollte das Einreichen eines Antrags auf internationalen Schutz **für unbegleitete Kinder** nicht fristgebunden sein, um ein kindgerechtes Clearing-Verfahren und die Prüfung kindspezifischer Fluchtgründe sicherzustellen.

Eine eindeutige Verbesserung enthalten die Vorschläge in Bezug auf die **Rechte begleiteter Kinder**. Im Sinne von Art. 1 (1) und Art. 3 (1) KRK ist deren Gleichstellung mit unbegleiteten Kindern im Hinblick auf wichtige Verfahrensgarantien vorgesehen.

Gravierende rechtliche Bedenken hinsichtlich der Situation begleiteter Kinder begründen aber die Vorschläge zum **Asylgrenzverfahren**. Hier besteht die Gefahr, dass schutzsuchende Menschen, darunter zumindest begleitete Kinder ab zwölf Jahren, **bis zu zehn Monate** (und bei einer zu erwartenden Überschreitung der Fristen ggf. länger)¹⁰⁶ **unter höchst prekären rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen** oder gar inhaftiert an den EU-Außengrenzen leben müssen. Das widerspricht klar dem

¹⁰⁶ Auch bei den Schutzsuchenden auf den griechischen Inseln ziehen sich Verfahren und Rechtsschutz oft über Jahre, siehe dazu Thym 2020: „So droht mit der versprochenen Effektivität durch schnelle Verfahren dasselbe wie mit den Rechten von Asylsuchenden: in der Praxis kommen die europäischen Regeln leider nicht immer an.“

Kindeswohlprinzip sowie den Rechten und Gewährleistungen der KRK, insbesondere dem Recht auf eine kindgerechte Unterbringung und Zugang zu einem fairen Verfahren.

III. Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (Entwurf 2020)

Das bisher in der Dublin-III-VO¹⁰⁷ geregelte Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist, soll nach den neuen Vorschlägen künftig durch eine Asyl- und Migrationsmanagementverordnung geregelt werden, die im Hinblick auf die Situation von Kindern im Asylverfahren einige Änderungen mit sich bringt. Im Übrigen halten die Vorschläge im Wesentlichen an dem geltenden Regelungssystem fest, insbesondere an der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats.¹⁰⁸

Im Folgenden liegt der Fokus auf den Neuregelungen zur Zuständigkeit im Falle von unbegleiteten Kindern sowie den Regelungen zur Wahrung der Familieneinheit (1.), Verfahrensgarantien im Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit (2.), den Bereichen Überstellung und Rechtsschutz (3.), Inhaftierung (4.) sowie schließlich dem neuen Vorschlag für einen Solidaritätsmechanismus (5.).

1. Zuständiger Mitgliedstaat bei unbegleiteten Kindern und Familieneinheit

Für unbegleitete Kinder ist der zuständige Mitgliedstaat ausschließlich in **Art. 15 AMVO-E** geregelt.¹⁰⁹ Der Familienbegriff soll auf Geschwister sowie Familien erweitert werden, die erst auf der Flucht nach Verlassen des Heimatstaats und vor Ankunft im Mitgliedstaat gegründet wurden (Art. 2 g) v) AMVO-E).¹¹⁰ Nach wie vor soll der **Mitgliedstaat zuständig** sein, in dem sich **Familienangehörige eines unbegleiteten Kindes** rechtmäßig¹¹¹ **aufhalten** (Art. 15 (2) AMVO-E).

Insgesamt zeigt sich dadurch eine leichte **Stärkung des Rechts auf Familieneinheit** (Art. 9 und 10 KRK, Art. 7 GrCh, Art. 8 EMRK). Der BumF hat in der Vergangenheit darüber

¹⁰⁷ 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 (Neufassung), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:de:PDF>.

¹⁰⁸ Siehe zu Alternativen etwa Caritas 2020, S. 7 mit Verweis auf den Bericht des EP zum Dublin-Vorschlag 2016 (abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.pdf) und der Einführung eines „Zuteilungssystems“ unter Berücksichtigung der Präferenzen und Verbindungen der Schutzsuchenden zu einem bestimmten Mitgliedstaat.

¹⁰⁹ Unklar bleibt dabei das Verhältnis zur Zuständigkeit nach Art. 24 AMVO-E, wenn Personen (u.a. Kinder) auf die Unterstützung ihrer Angehörigen angewiesen sind. Es ist jedoch kein Fall offensichtlich, in dem der Ausschluss durch Art. 15 (1) AMVO-E greifen würde.

¹¹⁰ Dies dürfte insbesondere Geschwister von Erwachsenen betreffen, da Art. 8 Dublin-III-VO auch jetzt schon die Zuständigkeit des Mitgliedstaats vorsieht, in dem sich Geschwister von einem unbegleiteten Kind aufhalten.

¹¹¹ Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes richtet sich nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaats. Die Voraussetzung des rechtmäßigen Aufenthalts entspricht Art. 8 (2) Dublin-III-VO. Dabei ist die Bedeutung der Familieneinheit für das Kindeswohl jedoch unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts der Angehörigen.

hinaus eine umfassendere Erweiterung des Familienbegriffs gefordert. Um den realen Erfahrungen von Menschen auf der Flucht zu entsprechen, müsse sich danach „die Zusammenführung von der Fokussierung auf Familienmitglieder lösen und auch nahestehende Vertrauenspersonen erfassen“.¹¹²

a. Vereinzelte Erleichterungen im Verfahrensablauf

Der AMVO-E sieht einige Erleichterungen im Verfahrensverlauf vor, die sich positiv auf die Rechtsstellung von Kindern im Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit auswirken können. Nach der Vermutung in Art. 15 (2) AMVO-E wird nun angenommen, dass die **Familienzusammenführung im Sinne des Kindeswohls** ist (vgl. auch EG 48), sofern es diesem nicht nachweislich zuwiderläuft. Dies scheint eine leichte Vereinfachung gegenüber der aktuellen Regelung darzustellen, wonach sowohl der Aufenthalt einer angehörigen Person als auch die Frage, ob die Annahme dieser Zuständigkeit im Sinne des Kindeswohls ist, positiv festgestellt werden muss (Art. 8 (1) Dublin-III-VO).

Wie bisher ist nach dem **Kindeswohl** zu entscheiden, wenn sich **Familienangehörige oder Verwandte eines unbegleiteten Kindes in mehreren anderen Mitgliedstaaten** aufhalten (Art. 15 (4) AMVO-E). Die im AMVO-E vorgesehene unverzügliche **Ermittlung von Familienangehörigen**, um die Familieneinheit herstellen zu können (vgl. EG (48) AMVO-E), entspricht der Vorgabe von Art. 22 (2) KRK. Darüber hinaus bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, nach eigenem Ermessen die Prüfung eines bei ihnen gestellten Antrags auf internationalen Schutz zu übernehmen (**Selbsteintrittsrecht** nach Art. 25 (1) AMVO-E) bzw. dem Ersuchen eines anderen Mitgliedstaats nachzukommen, Antragstellende aus humanitären Gründen aufzunehmen (Art. 25 (2) AMVO-E, insbesondere aus familiären Gründen, beides bisher entsprechend in Art. 17 Dublin-III-VO geregelt).

Der zuständige Mitgliedstaat soll nunmehr auch verpflichtet sein, **Personen mit internationalem Schutz wieder aufzunehmen** (Art. 26 (1) c) AMVO-E). Die Übernahme von den sogenannten „Anerkannten“ ist bisher nicht durch die Dublin-III-VO sondern jeweilige Übernahmeabkommen geregelt (vgl. Art. 18 (1) Dublin-III-VO). Dadurch soll Sekundärmigration verhindert werden und schränkt Schutzberechtigte empfindlich in ihrer Freizügigkeit ein.

Zu den Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats (Art. 26 AMVO-E) wird die Achtung der **untrennbaren Verbindung von Kindern, die mit ihren Familienangehörigen** einreisen, aufgenommen (Art. 26 (2) AMVO-E). Dabei nimmt der Mitgliedstaat Kinder gemeinsam mit ihren Familienangehörigen auf, für die er zuständig ist, wenn dies dem Kindeswohl „nicht entgegensteht“. Damit wird grundsätzlich das Verbot der Trennung von Kindern und ihren Eltern aus Art. 9 (1) KRK berücksichtigt.

Eine weitere Verbesserung im Hinblick auf das Recht auf Familieneinheit enthält die **erleichterte (allgemeine) Beweisregelung in Art. 30 (6) AMVO-E**. Danach reicht es

¹¹² BumF 2017, S. 13.

aus, wenn die Gründe für die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats schlüssig dargelegt werden, formale Beweismittel wie Urkunden sind grundsätzlich nicht erforderlich.

Das **Gebot der Beschleunigung von Anträgen auf Familiennachzug** gemäß Art. 10 KRK wird nicht ausdrücklich normiert. Eine zügigere Bearbeitung von Familiennachzugsverfahren ist aufgrund der aktuellen Vorschläge auch nicht zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Wiederherstellung der Familieneinheit weiterhin in zahlreichen Fällen durch lange Verfahrensdauern verzögert, wenn nicht sogar vereitelt wird.¹¹³

b. Erneute Rücküberstellung von Kindern zur Durchsetzung der Zuständigkeit

Weitreichende Folgen wird wohl die Neuformulierung der grundsätzlichen **Zuständigkeit des Mitgliedstaats für unbegleitete Kinder ohne Angehörige in einem anderen Mitgliedstaat** haben. Dies soll künftig derjenige Mitgliedstaat sein, in dem der **Asylantrag zuerst registriert** wurde (Art. 15 (5) AMVO-E), sofern dem keine Erwägungen des Kindeswohls entgegenstehen. Die Neuregelung negiert damit die am Kindeswohl orientierte Auslegung des EuGHs zur derzeitigen Regelung, der sich insbesondere auf Art. 24 (2) GrCh beruft.¹¹⁴ Art. 8 (4) Dublin-III-VO regelt bisher, dass der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem das unbegleitete Kind seinen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, sofern dies dem Kindeswohl dient. Der EuGH hatte entschieden, dass im Lichte des in Art. 24 (2) GrCh verankerten Kindeswohls dies grundsätzlich der Staat des tatsächlichen Aufenthalts sei.

Die Änderung hat unweigerlich zur Folge, dass **unbegleitete Kinder** nunmehr in die Mitgliedstaaten **rücküberstellt** werden (können), in denen ihr Schutzbegehren zuerst registriert wurde. Die Regelung, dass dies im Falle entgegenstehender Kindeswohlerwägungen nicht erfolgen soll, stellt eine **Umkehr der Beweislast** dar, die dem Prinzip des Kindeswohlvorrangs widerspricht.¹¹⁵ Eine Vorschrift, die nicht den tatsächlichen Aufenthalt von Kindern berücksichtigt, steht grundsätzlich nicht im

¹¹³ So weist etwa Save the Children darauf hin, dass langwierige Verfahren der Familienzusammenführung zum Verschwinden von Kindern beitragen können, weil Kinder sich dann selbst auf den Weg machen, siehe Save the Children 2020, S. 26; ebenso BumF 2017, S. 14; sowie die Stellungnahme mehrerer Organisationen vom 1.9.2017 – Proposals for a Recast Dublin Regulation: Promoting the Legal Transfers of Unaccompanied Minors or Increasing the Number of Missing Children?, abrufbar unter https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/Unaccompanied-minors-in-the-Dublin-Reform_1.9.17.pdf.

¹¹⁴ Siehe EuGH, Urteil vom 06.06.2013 - C-648/11.

¹¹⁵ So auch Save the Children, Keeping Children at the Centre, 2017, S. 14, abrufbar unter <https://www.savethechildren.net/sites/default/files/KEEPING%20CHILDREN%20AT%20THE%20CENTRE%202017%20DEF%20LOW%20.pdf>; sowie BumF 2017, S. 6, zum Entwurf der Dublin-IV-Verordnung von 2016, mit der Annahme, dass dies in der Praxis dazu führen würde, dass keine genaue Prüfung mehr vorgenommen würde, unter Verweis auf Art. 24 (2) GrCh, wonach die handelnde Stelle den Auftrag der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls hat, sowie die praktische Unmöglichkeit, dieser Beweislast nachzukommen; vgl. zudem ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270, 2016, (im Folgenden: ECRE Comments on Dublin IV 2016), S. 11 f., abrufbar unter <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-commission-proposal-for-reform-of-the-dublin-system/>.

Einklang mit dem Kindeswohlprinzip.¹¹⁶ Sie birgt die Gefahr, dass Kinder nach einer Rücküberstellung immer wieder auf eigene Faust aufbrechen, um an ihre Zielorte zu gelangen; Schutzlosigkeit und Illegalisierung wären die Folge und gerade kein zügiger Zugang zu Schutz.¹¹⁷

2. Unzureichende Verfahrensgarantien für Kinder

Im AMVO-E werden grundlegende Verfahrensgarantien normiert, wobei sich deren effektive Gewährleistung in der Praxis noch erweisen muss. Wie bereits die Dublin-III-VO (Art. 6), schreibt auch Art. 13 (1) AMVO-E die vorrangige **Beachtung des Kindeswohls** als zentrales Prinzip verbindlich fest und setzt damit grundsätzlich Art. 3 (1) KRK sowie Art. 24 (2) GrCh und Art. 7 (2) BRK um. Bei der **Feststellung des Kindeswohls** sind neben der Familieneinheit, dem Wohlergehen und der Sicherheit des Kindes auch dessen Ansichten entsprechend Alter und Reife zu berücksichtigen (Art. 13 (4) AMVO-E). Dies entspricht grundsätzlich dem Mitspracherecht des Kindes gemäß Art. 12 KRK. Die konkrete Ausgestaltung dieser Rechte ist im AMVO-E jedoch ungenügend geregelt.

a. Unklare Regelung zur Vertretung von unbegleiteten Kindern

Die Gewähr effektiven Rechtsschutzes und der in Art. 12 (2) KRK festgeschriebene Grundsatz der Beteiligung von Kindern am Verfahren setzen sowohl eine gesetzliche Vertretung als auch kostenlosen Rechtsbeistand für unbegleitete Kinder im Zuständigkeits- und Überstellungsverfahren voraus.

Art. 13 (2) AMVO-E sieht zwar vor, dass unbegleiteten Kindern in allen Verfahren eine Vertretung zur Seite gestellt wird. Zudem muss die betreffende Person über die Ausbildung, Qualifikation und Fachkenntnisse verfügen, die für eine Gewährleistung des Kindeswohls in allen Verfahren nach der AMVO erforderlich sind.

Allerdings bleibt nach dieser Regelung der Umfang der vorgesehenen Vertretung offen. Unklar ist auch, ob beide Aufgaben (Vormundschaft und Vertretung) gleichzeitig durch dieselbe Person erfüllt werden können, wenn die Anforderungen an die besondere Qualifikation erfüllt sind.¹¹⁸

Neu ist auch die **Einbeziehung der Vertretung in das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats** (Art. 13 (3) AMVO-E). Die betreffende Person soll ein unbegleitetes Kind etwa bei der Bereitstellung der erforderlichen Unterlagen unterstützen und das rechtliche Gehör sicherstellen. Eine umfassendere Einbeziehung der Vertretung von unbegleiteten Kindern im Verfahren trägt grundsätzlich zu einer effektiven Wahrnehmung aller Rechte für geflüchtete Kinder (Art. 22 KRK) und dem

¹¹⁶ Vgl. BumF 2017, S. 5, mit Verweis auf andere Regelungen, die zum Schutz von Kindern die Zuständigkeit der Behörden an den tatsächlichen Aufenthalt als einfach überprüfbares Zuständigkeitskriterium knüpfen wie Art. 6 KSÜ12, Art. 13 Brüssel IIa-VO.

¹¹⁷ Vgl. BumF 2017, S. 7; ebenso zahlreiche Kinderrechtsorganisationen im Joint statement 2020, S. 1.

¹¹⁸ Siehe auch hier zu den Begriffen „Vormund“ und „Vertreter“, BumF 2017, S. 7 f., wo unter Verweis auf eine Studie der EU-Grundrechteagentur grundsätzlich der wohl weitreichendere Begriff des „guardian“, also im Deutschen „Vormund“/„Betreuer“, gegenüber „Vertreter“ favorisiert wird.

Recht auf Beteiligung von Kindern (Art. 12 KRK) bei.¹¹⁹ Jedenfalls für unbegleitete Kinder leitet sich aus diesen Rechten das Erfordernis einer asylverfahrensrechtlichen Vertretung durch Erwachsene ab.¹²⁰ Danach sind asylsuchende Kinder grundsätzlich von einem fachkundigen Erwachsenen zu vertreten, unbegleiteten Kindern ist daneben kostenloser Zugang zu einem fachkundigen Rechtsbeistand zu gewähren.¹²¹ Jedenfalls hinter letzterer Vorgabe bleiben die Vorschläge zurück. Ungeachtet der gesetzlichen Vertretung bleiben die Mitgliedstaaten zudem nach dem internationalen Kindschaftsrecht dazu verpflichtet, Entscheidungen und Maßnahmen in Bezug auf die elterliche Sorge und den Schutz von Kindern zu treffen.¹²²

b. Unzureichende Beteiligungsrechte für Kinder

Die Garantie einer **persönlichen Anhörung** in **Art. 12 AMVO-E** umfasst bei unbegleiteten Kindern nach dem neu eingefügten Absatz 4 eine kindgerechte Durchführung durch besonders geschulte oder qualifizierte Personen in Anwesenheit der Vertretung und „gegebenenfalls“ eines Rechtsbeistands. Hier wäre eine zwingende Anwesenheit sowohl der Vertretung als auch eines Rechtsbeistands erforderlich, um den Geboten aus Art. 12 und Art. 22 KRK gerecht zu werden. Die Vorgabe einer kindgerechten Anhörung bleibt zudem denkbar vage.¹²³ Auch wird keine Altersgrenze festgelegt, ab der angehört wird. Dabei wäre eine Abwägung des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit dem konventionsrechtlichen Kinderschutz erforderlich gewesen.

Zwar ist eine **altersgerechte Information** insbesondere unbegleiteter Kinder über das Verfahren vorgesehen. Für Kinder ist dies allein in schriftlicher Form, wie es Art. 11 (3) AMVO-E vorsieht, jedoch ungeeignet. Auch die Information allein über die Vertretung sind nicht ausreichend (Abs. 1 k), um dem Beteiligungsrecht aus Art. 12 KRK und dem Recht auf Information aus Art. 13 KRK gerecht zu werden.

3. Überstellung und Rechtsschutz von Kindern

Das Verfahren bei Aufnahme und Wiederaufnahme von Schutzsuchenden soll an einigen Stellen – insgesamt wiederum zulasten der Ersteinreisländer – im Detail geändert werden. Dabei werden die konventionsrechtlichen Gewährleistungen für Kinder jedoch nur unzureichend berücksichtigt (a.), entgegen dem Kindeswohl Überstellungen von Kindern vorgesehen, ohne dabei effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten (b.) und Sekundärmigration durch Leistungseinschränkungen sanktioniert (c.), was Kinder besonders empfindlich trifft.

¹¹⁹ Siehe dazu Lehner/Kinderrechte, S. 351.

¹²⁰ Vgl. Schmahl, HK-KRK, Art. 22 Rn. 11; sowie CRC, GC No. 22, Rn. 36; CRC, GC No. 12, Rn. 123-124.

¹²¹ CRC, GC No. 6, Rn. 69.

¹²² Siehe dazu BumF 2017, S. 8, zum Entwurf der Dublin-IV-VO 2016, unter Verweis auf Art. 8/13, 20 Brüssel IIa-VO, Art. 5/6 KSÜ.

¹²³ Siehe dazu Rieger/González Méndez de Vigo, Kindgerechte Ausgestaltung des Asylverfahrens – Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Kinderhilfswerk (Hrsg.), Sammelband Kindgerechte Justiz, 2019, S. 58 ff.

a. Lückenhafte Gewährleistungen für Kinder bei Aufnahme und Wiederaufnahme

Hält ein Mitgliedstaat einen anderen für zuständig, muss dieser ein **Aufnahmegesuch** nunmehr innerhalb einer **Frist** von zwei (statt bisher drei) Monaten stellen und wird ansonsten selbst zuständig (Art. 29 AMVO-E). Von der Verkürzung der Fristen für die Einreichung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen sollen **unbegleitete Kinder ausgenommen** werden. Daher kann der Mitgliedstaat ein Aufnahmegesuch ungeachtet dieser Frist auch danach stellen, wenn es sich bei der aufzunehmenden Person um ein unbegleitete Kind handelt (Art. 29 (1) 4 AMVO-E).

Folglich gilt die Ausnahme jedoch offenbar nicht bei einem Aufnahmegesuch für Angehörige eines Kindes. Bei der Frist für die Beantwortung eines Gesuchs (von einem Monat) ist eine Ausnahme für Minderjährige gar nicht ausdrücklich geregelt (Art. 30 AMVO-E). Es bleibt offen, ob einfach ein weiteres Aufnahmegesuch gestellt werden kann, soweit keine Frist gilt. Die Abschaffung einer Frist für Aufnahmegesuche ist sinnvoll, allerdings wäre eine Ausweitung zumindest auch umgekehrt auf die Aufnahme etwa der Eltern notwendig.¹²⁴

Auch die AMVO-E sieht wie bisher die Dublin-III-VO **keinen Rechtsbehelf gegen die Ablehnung eines Übernahmearbeitens** vor. Damit wird **kein effektiver Rechtsschutz** gewährt.¹²⁵

Hat eine Person bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt, ist nunmehr lediglich eine **Mitteilung der Wiederaufnahme** durch den Staat vorgesehen, in dem sich die Person aufhält (Art. 31 AMVO-E), und nicht wie bisher ebenfalls ein **Wiederaufnahmegesuch** (Art. 23, 24 Dublin-III-VO).¹²⁶ Die Einholung einer **Garantieerklärung vom Zielstaat** über geeignete Vorkehrungen zum Schutz von der Rückführung betroffener Kinder vor der Überstellung durch den überstellenden Mitgliedstaat ist **nicht vorgesehen**.¹²⁷ Diese von EGMR und BVerfG formulierte Bedingung kann als kinderschützendes Überstellungsverbot mit Garantievorbehalt verstanden werden.¹²⁸ Art. 15 (5) AMVO-E gibt lediglich vor, dass der überstellende Mitgliedstaat dafür Sorge zu tragen hat, dass der aufnehmende Mitgliedstaat die

¹²⁴ Eine noch umfangreichere Ausweitung fordert Equal Rights Beyond Borders, „Strengthening Family Unity in the Dublin System? Do it the right way based on the rule of law! Weaknesses in EU Commissions proposal COM 2020 (610) final from the viewpoint of family unity (im Folgenden: Equal Rights Beyond Borders 2020), S. 8.

¹²⁵ Vgl. hierzu Equal Rights Beyond Borders 2020, S. 3 ff; das BVerfG hatte entschieden (1 C 4.15 vom 16.11.2015), dass die Bestimmungen zur Zuständigkeit für Asylanträge von unbegleiteten Kindern einen individualschützenden Charakter haben und den betroffenen Personen folglich ein subjektives Recht vermitteln (Rn. 25), welches sie gegenüber einer zwangsweisen Verteilung zur Geltung bringen können, siehe dazu BumF 2017, S. 6, zum Entwurf der Dublin-IV-VO 2016.

¹²⁶ Art. 31 AMVO-E unterscheidet dabei nicht mehr danach, ob die zu überstellende Person in dem ersuchenden Mitgliedstaat, in den sie weitergereist ist, einen neuen Asylantrag gestellt hat (vgl. bisher Art. 23 bzw. 24 Dublin-III-VO). Durch den offen formulierten Verweis auf Art. 26 (1) b, c, oder d AMVO-E (Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats) werden sowohl die Fälle erfasst, in denen ein weiterer Antrag gestellt wird, als auch ohne weiteren Antrag (sog. „Aufgriffsfälle“).

¹²⁷ Siehe dazu bereits BumF 2017, S. 16, zum Entwurf der Dublin-IV-VO 2016, sowie ECRE Comments on Dublin-IV 2016, S. 12.

¹²⁸ Vgl. Lehner/Kinderrechte, S. 363 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 17.9.2014, 2 BvR 732/14, Rn. 10, 16 sowie Beschluss vom 30.4.2015, 2 BvR 746/15, Rn. 9; EGMR, Urteil vom 4.11.2014, No. 29217/12 – Tarakhel.

erforderlichen Maßnahmen (nach Art. 14, 23 AufnahmeRL-E, Art. 22 AsylVerfVO-E 2016) trifft. Ohne die Bedingung einer ausdrücklichen Zusicherung werden die Vorschriften den konventionsrechtlichen Voraussetzungen jedoch nicht gerecht.

Im Gegensatz zum früheren Entwurf für eine Dublin-IV-VO sieht der jetzige Vorschlag wieder Fristen für die Überstellung vor (Art. 35 AMVO-E), nach deren Ablauf die Zuständigkeit grundsätzlich übergeht, wie dies auch derzeit nach Art. 29 Dublin-III-VO gilt. Der jetzige Entwurf sieht jedoch in Absatz 2 (Unterabsatz 2) eine Ausnahme bei Untertauchen vor. Teilt der ersuchende Mitgliedstaat dem ersuchten diesen Umstand mit, kann dieser die Person „innerhalb der verbleibenden Zeit“ auch später noch überstellen, die Überstellungsfrist wird also gehemmt. Dadurch wird der Übergang der Zuständigkeit eingeschränkt. Das bereits in früheren Vorschlägen enthaltene Konzept einer permanenten Zuständigkeit wurde in der Vergangenheit kritisiert.¹²⁹ Dadurch erhalten Schutzsuchende auch nach Ablauf der Frist keinen Zugang zum Asylverfahren, zu Leistungen sowie zu medizinischer Versorgung. Es soll verhindert werden, dass Antragstellende auf den Übergang der Zuständigkeit Einfluss nehmen. Durch die Hemmung der Frist geht die Zuständigkeit später über, wodurch der Zugang zu Versorgungsleistungen zumindest für einen längeren Zeitraum verhindert wird.

b. Überstellungen von Kindern entgegen dem Kindeswohl ohne effektiven Rechtsschutz

Überstellungen von Kindern sind grundsätzlich **nicht ausgeschlossen**, vielmehr nun gerade vorgesehen zur Durchsetzung der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats bzw. des Staats, in dem der erste Asylantrag registriert wurde.¹³⁰ Neu sind die **Verfahrensgarantien** für unbegleitete Kinder im Rahmen des Überstellungsverfahrens (Art. 13 (5) AMVO-E). Insbesondere geht jeder Entscheidung über eine Überstellung eines unbegleiteten Kindes eine Würdigung des **Kindeswohls** voraus. Damit wird zwar formal dem Kindeswohlprinzip (Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh und Art. 7 (2) BRK) Rechnung getragen. Es ist jedoch fraglich, ob die Überstellung von Kindern zur Durchsetzung der Zuständigkeitsordnung des europäischen Asylsystems überhaupt mit dem Kindeswohl in Einklang zu bringen ist. Zudem fehlen klare Kriterien, wie eine entsprechende Kindeswohlprüfung ausgestaltet werden soll.

Rechtsbehelfe gegen Überstellungsentscheidungen sollen schließlich nur noch darauf gerichtet sein zu prüfen, ob (a) die Überstellung zu einer unmenschlichen Behandlung im Sinne von Art. 4 GrCh führen würde und (b) die Vorschriften über die Zuständigkeit des Mitgliedstaats aus familiären Gründen eingehalten wurden (Art. 33 (1) AMVO-E). Damit wäre die Anwendung der Ermessensklausel (Art. 25) nicht überprüfbar. Auf dieser Grundlage wurden jedoch zahlreiche Anträge etwa von Griechenland an Deutschland für Familienangehörige gestellt, wenn die Frist für das Aufnahmegesuch bereits verstrichen war (Art. 29). Deutsche Gerichte haben in diesen Fällen vielfach eine

¹²⁹ Vgl. dazu noch BumF 2017, S. 15 f., zum Entwurf der Dublin-IV-VO 2016.

¹³⁰ Siehe dazu Abschnitt B.III.1.b.

Reduzierung des Ermessens wegen der familiären Gründe und damit eine Verpflichtung zur Übernahme angenommen.¹³¹

Zudem sollen die Zuständigkeitsvorschriften lediglich bei der Entscheidung über die Aufnahme überprüfbar sein („nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a aufgenommen“). Bei einer Rücküberstellung wären diese Vorschriften daher nicht der Maßstab. Im Fall einer irregulären Weiterwanderung zu Familienangehörigen werden sich betroffene Personen so nicht gegen die Rücküberstellung wehren können.¹³²

Für die Einlegung eines Rechtsmittels soll schließlich eine **zweiwöchige Frist** gelten und dem Rechtsmittel soll grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommen. Dies stellt im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage in Deutschland mit einer einwöchigen Frist für Klage und Eilantrag sogar eine Verbesserung für Betroffene dar,¹³³ obwohl auch die neue Frist keine Gewähr für einen effektiven Zugang zu Rechtsschutz gibt.

c. Sanktionierung von Sekundärmigration durch Leistungseinschränkungen

Sobald eine **Entscheidung über die Überstellung** in einen anderen zuständigen Mitgliedstaat **zugestellt** wurde, werden gemäß Art. 10 AMVO-E „nach Art. 17a der AufnahmeRichtlinie“ die **Aufnahmebedingungen** gemäß den Art. 15 bis 17 AufnahmeRL-E **in keinem anderen Staat außer dem Zuständigen gewährt**. Hier sind die Entwürfe nicht aufeinander abgestimmt: Art. 17a AufnahmeRL-E sieht auch den **Ausschluss von Bildung** für Kinder vor, da sich die Norm auf die Art. 14 bis 17 AufnahmeRL-E bezieht. Nach Art. 17a AufnahmeRL-E sollen die Mitgliedstaaten weiterhin einen menschenwürdigen Lebensstandard für alle antragstellenden Personen (Abs. 2) und Kindern bis zu deren Überstellung „Zugang zu geeigneten Bildungsmaßnahmen“ (Abs. 3) gewährleisten. Was genau mit „geeigneten Bildungsmaßnahmen“ gemeint ist, wird nicht ausgeführt. Da der Zugang zu Bildung, wie ihn Art. 14 AufnahmeRL-E vorsieht, aber explizit ausgeschlossen ist, scheint die Neuregelung auf ein „Existenzminimum Bildung“ hinauszulaufen und stellt damit eine **Einschränkung des Rechts auf Bildung** (Art. 28 KRK) dar.

Insgesamt bleibt zu befürchten, dass die zum Zwecke der **Sanktionierung von Sekundärmigration** vorgesehenen Kürzungen die betroffenen Personen empfindlich treffen, wobei die konkrete Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 deutlich gemacht, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG migrationspolitisch nicht zu relativieren ist.¹³⁴ Sind Kinder von Kürzungen betroffen, sind zudem die Gewährleistungen sozialer Sicherheit, angemessener Lebensbedingungen sowie von Unterhalt zu beachten (Art. 26 und 27 KRK). Im Hinblick darauf ist der grundsätzliche

¹³¹ BumF 2017, S. 6 f.

¹³² Vgl. BumF 2017, S. 7.

¹³³ Vgl. § 74 Abs. 1 Hs. 2 i.V.m. § 34a Abs. 2 S. 1, 3 AsylG.

¹³⁴ Siehe BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 -, Rn 95.

Ausschluss von Leistungen nicht haltbar. Die erforderliche nationale Regelung zur Gewährung eines menschenwürdigen Lebensstandards wird voraussichtlich wiederum die Frage aufwerfen, ob sie einem menschenwürdigen Existenzminimum im Sinne des Grundgesetzes gerecht wird. Dabei gibt es unterschiedliche Vorschläge, Sekundärmigration zu begegnen, die auf positiven Anreizen statt auf Einschränkung von Rechten beruhen (wie etwa die Einführung der Freizügigkeit von international Schutzberechtigten innerhalb der EU direkt nach Zuerkennung des Schutzstatus).¹³⁵

4. Inhaftierung von Kindern

Nach wie vor sollen Schutzsuchende nicht allein deshalb inhaftiert werden, weil sie sich im Verfahren zur Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats bzw. im Überstellungsverfahren befinden (Art. 34 (1) AMVO-E). Im Vergleich zur bisherigen Regelung soll nunmehr für eine Inhaftierung jedoch anstatt einer „erheblichen“ bereits eine „einfache“ Fluchtgefahr als Haftgrund ausreichen, sofern eine Einzelfallprüfung ergibt, dass die Haft verhältnismäßig ist und weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam sind (Abs. 2).

Hinsichtlich der zu den Haftbedingungen geltenden Vorschriften sowie der Garantien für in Haft genommene Antragstellende wird auf die Aufnahmerichtlinie verwiesen (Abs. 5 verweist auf Art. 9, 10, 11 AufnahmeRL-E). Danach dürfen Kinder nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche Dauer in Haft genommen werden (Art. 11 AufnahmeRL-E). Dies entspricht zwar auf den ersten Blick der Vorgabe von Art. 37 Buchstabe b KRK, wonach eine Haftunterbringung nur als letztes Mittel zulässig ist. Allerdings sind hier keine Konstellationen denkbar, in denen das Kindeswohl zugunsten einer Inhaftnahme zurücktreten müsste. So weisen internationale Menschenrechtsorganisationen wiederholt darauf hin, dass eine **Inhaftierung von unbegleiteten und begleiteten Kindern im Migrationskontext nie im Einklang mit dem Kindeswohlprinzip** steht und eine Verletzung internationaler Menschenrechte darstellt.¹³⁶ Kinder sollten daher ausnahmslos von einer Inhaftierung ausgeschlossen werden.¹³⁷

¹³⁵ Siehe etwa Caritas 2020, S. 7, auch den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über den langfristigen Aufenthalt erwägend, nach dem ein dauerhafter Aufenthalt früher ermöglicht werden soll, auch wenn dies wohl unzureichend ist.

¹³⁶ Vgl. Committee on the Rights of the Child, "Report of the 2012 day of general discussion", Rn. 32, abrufbar unter https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf; siehe auch OHCHR, Report on ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them (A/75/183), 20.7.2020, Rn. 13ff. m.w.N., abrufbar unter <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F75%2F183&Language=E&DeviceType=Desktop>; Siehe auch REMAP study, S. 70.

¹³⁷ So auch Save the Children 2020, S. 27; siehe auch Gemeinsamer offener Brief zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Die Rechte von Kindern in der Neuausrichtung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik vom 25.3.2020, abrufbar unter <https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderpolitische-positionen/appelle-forderungen-stellungnahmen/eu-ratspraesidentschaft-europaeische-asylpolitik/>; Pro Asyl, Kinderrechte für Flüchtlingskinder ernst nehmen! Gesetzlicher Änderungsbedarf aufgrund der Rücknahme der Vorbehalte der UN-Kinderrechtskonvention, November 2011, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/07/PRO-ASYL-Kinderrechte-ernst-nehmen.pdf>; BumF 2017, S. 12, zum Entwurf der Dublin-IV-VO 2016.

5. Solidaritätsmechanismus und „Rückkehrpatenschaften“

Die AMVO-E sieht schließlich ein Konzept von **Solidaritätsmechanismen** vor (Teil IV, Art. 45 ff.). Dieses soll die bisherigen unzureichenden freiwilligen ad hoc Beiträge ersetzen. Nach dem Ansatz der Kommission sollen die Mitgliedstaaten vorrangig selbst entscheiden, welche Beiträge sie in welcher Form und welchem Umfang leisten wollen. Decken diese den festgestellten Bedarf jedoch nicht ab, sollen die Mitgliedstaaten zu Beiträgen entsprechend ihrer Aufnahmekapazitäten verpflichtet werden können. Solidaritätsbeiträge sind insbesondere in Form der Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie der Unterstützung bei der Rückführung („Rückkehrpatenschaften“¹³⁸, vgl. Art. 55 AMVO-E) vorgesehen. Danach verpflichtet sich ein Mitgliedstaat, einen Mitgliedstaat bei der Rückführung von ausreisepflichtigen Personen zu unterstützen. Sind die Bemühungen zur Unterstützung der Abschiebung des unterstützenden Mitgliedstaates im Rahmen seiner „Patenschaft“ über einen Zeitraum von acht Monaten erfolglos, muss er diese Personen übernehmen. Eine ausdrückliche Berücksichtigung des Kindeswohls enthalten die Vorschläge an dieser Stelle nicht. Da Kindeswohlerwägungen regelmäßig gegen eine solche Überstellung von Kindern an „Rückkehrpaten“ sprechen dürften, sollten zumindest Kinder von diesem Vorschlag ausdrücklich ausgenommen werden.

Die Vorschläge sehen zudem vor, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Solidaritätsbeiträge **vorrangig unbegleitete Kinder** übernehmen (Art. 52 (1) S. 2 AMVO-E). Für die Übernahme eines unbegleiteten Kindes erhält der aufnehmende Mitgliedstaat einen erhöhten Betrag aus dem Asyl- und Migrationsfonds von 12.000 Euro (statt 10.000 bei Volljährigen, Art. 72 Abs. 2 AMVO-E). Dies soll laut EG (63) ausdrücklich einen **Anreiz für die Übernahme unbegleiteter Kinder** schaffen. Einerseits kann ein an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierter finanzieller Anreiz den effektiven Schutz von Kindern begünstigen, gleichzeitig werden geflüchtete Kinder dadurch Objekte der Aushandlung solidarischer Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Es gibt zudem keine konkreten Vorgaben, sodass die weitere Beurteilung von der jeweiligen Umsetzung abhängt. Das vorgeschlagene Konzept der Solidaritätsmechanismen erscheint bürokratisch und impraktikabel. Es lässt nicht erkennen, dass es effektiv zu einer solidarischen Verantwortungsteilung beitragen kann. Es überwiegen hier daher die Bedenken, dass die Rechte von schutzsuchenden Personen nicht effektiv gewährleistet werden.¹³⁹

¹³⁸ Das entsprechende Wort „Rückführungspatenschaften“ wurde aufgrund des darin zum Ausdruck kommenden Zynismus 2020 als „Unwort des Jahres“ gewählt, siehe dazu

http://www.unwortdesjahres.net/fileadmin/unwort/Pressemitteilungen/pressemitteilung_unwort2020.pdf.

¹³⁹ Vgl. etwa Caritas 2020, S. 2, 8 f.

6. Zusammenfassende Bewertung

Der AMVO-E enthält für das Recht auf Familieneinheit punktuelle Verbesserungen. So beinhaltet der AMVO-E eine Erweiterung des Familienbegriffs und Beweiserleichterungen, die sich positiv im Verfahren der Familienzusammenführung auswirken können. Die Verkürzung von Fristen soll einen raschen Zugang zum Verfahren gewährleisten, was jedoch gleichzeitig die Gefahr birgt, dass Familien nicht rechtzeitig zusammenkommen. Zudem ist eine regelmäßige Rücküberstellung von unbegleiteten Kindern in den Staat der ersten Asylantragstellung vorgesehen. Von den problematischen „Rückkehrpatenschaften“ sind Kinder schließlich nicht ausgenommen.

C. Ausgewählte Reformvorschläge von 2016 und 2018: Aufnahme, Rückführung und sicherer Zugang

Nachfolgend wird kurz¹⁴⁰ auf die Reformvorschläge von 2016 und 2018 in den Bereichen Aufnahme (1.), Rückführung (2.) und sichere Zugangswege (3.) und deren Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Kindern eingegangen.

I. Die Aufnahmerichtlinie (Entwurf von 2016)

Die Ausgestaltung von Aufnahmebedingungen ist elementar, um wesentliche Rechte geflüchteter Kinder sicherzustellen. Dazu gehören das Recht auf ausnahmslosen Schutz vor jeglicher Form von Gewalt (Art. 19 KRK),¹⁴¹ der Zugang zu Bildung (Art. 28 KRK), Gesundheitsschutz (Art. 24 KRK), soziale Sicherheit (Art. 26 KRK), das Recht auf Privatsphäre (Art. 16 KRK), Erholung und Freizeit (Art. 31 KRK) und das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK). Die Regelungen zur Unterbringung geflüchteter Kinder müssen sich in allen Verfahrensstadien an diesen Rechten und ganz grundsätzlich am Kindeswohl (Art. 3 (1) KRK, Art. 24 (2) GrCh, Art. 7 (2) BRK) orientieren.¹⁴²

Im AufnahmeRL-E 2016 zeigt sich grundsätzlich der Wille, die Belange und Rechte von Kindern im Verfahren der Aufnahme stärker zu berücksichtigen. So sieht der Entwurf in EG (30) vor, dass die Aufnahmebedingungen „unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheit sowie der physischen und psychischen Betreuung von Minderjährigen an deren besondere Situation angepasst werden, unabhängig davon, ob sie unbegleitet sind oder zusammen mit ihrer Familie aufgenommen werden, und die Leistungen bei der

¹⁴⁰ Ausführlich und allgemein zu den Vorschlägen in den Bereichen Aufnahme und Rückkehr: ECRE Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive COM(2016) 465, Oktober 2016 (im Folgenden: ECRE Comments on the Reception Conditions Directive 2016), abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>; ECRE Comments on the Commission Proposal for a Recast Return Directive COM(2018) 634, November 2018 (im Folgenden: ECRE Comments on the Return Directive 2018), abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf>.

¹⁴¹ Dies beinhaltet auch den Schutz vor Verwahrlosung und Vernachlässigung, welche durch unzureichende Befriedigung physischer und psychischer Bedürfnisse erfolgen kann, siehe weiterführend CRC, GC No. 13.

¹⁴² Zu den Defiziten in der Unterbringung von geflüchteten Kindern in deutschen Aufnahmeeinrichtungen siehe Terre des Hommes, Kein Ort für Kinder: Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, 2020.

Aufnahme müssen in einer ihre allgemeine Entwicklung fördernden Weise gewährt werden.“ Die konkreten Regelungen sind jedoch so formuliert, dass es ganz überwiegend von der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängen wird, ob sich die Rechtsposition von Kindern in der Praxis auch tatsächlich verbessert.

1. Beurteilung besonderer Bedürfnisse und Vormundschaft

Eine entsprechende Neuregelung ist, dass die **Beurteilung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme „systematisch“ und „sobald wie möglich“** zu erfolgen hat (vgl. Art. 21 (1) AufnahmeRL-E). In beiden Fällen handelt es sich um dehnbare Begriffe. Es bleibt damit der Praxis der Mitgliedstaaten überlassen, diesen im Hinblick auf das Kindeswohlprinzip effektiv Geltung zu verleihen.

Die Mitgliedstaaten sollen nach Art. 21 (2) AufnahmeRL-E zudem sicherstellen, dass das **Personal zuständiger Behörden entsprechend dafür geschult ist und weiter geschult wird**, erste Anzeichen besonderer Bedürfnisse zu erkennen und diesen Rechnung zu tragen sowie diese zu dokumentieren. Schließlich darf das Betreuungspersonal für **alle Kinder** ausweislich des überprüften Strafregisters keine Straftaten zulasten von Kindern begangen haben. Zudem muss das Personal nicht nur im Hinblick auf die *Bedürfnisse*, sondern **auch auf die Rechte einschließlich ggf. anwendbarer Kinderschutznormen kontinuierlich in geeigneter Weise geschult** werden (vgl. Art. 22 (6) AufnahmeRL-E). Die effektive Berücksichtigung der Rechte und besonderen Bedürfnisse von Kindern durch diese Neuregelungen muss sich in der Praxis jedoch noch erweisen.

Wie auch der AsylVerfVO-E 2016, enthält der AufnahmeRL-E in Art. 23 zudem konkretere Anforderungen an die Vormundschaft. Es wird hier auf die obigen Ausführungen verwiesen.¹⁴³

2. Informationsvergabe

Art. 5 (2) AufnahmeRL-E sieht nun vor, dass **Informationen im Rahmen der Aufnahme** „erforderlichenfalls“ auch mündlich und in einer kindgerechten Weise erteilt werden. Dies steht grundsätzlich im Einklang mit Art. 13 KRK und Art. 12 KRK, wobei eine mündliche und kindgerechte Information von Kindern über ihre Rechte im Sinne des EG (30) die Regel sein sollte.

3. Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen beim Zugang zu beruflicher Bildung

Eine wichtige Neuregelung im Hinblick auf den **Zugang zu Bildung** enthält Art. 15 (3) AufnahmeRL-E. Danach soll eine Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen beim **Zugang zu beruflicher Bildung** erfolgen. Dies entspricht dem Grundsatz eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Recht auf Bildung nach Art. 28, 29 KRK i.V.m. Art. 2

¹⁴³ Abschnitt B.II.4.a.

KRK, unabhängig vom Aufenthaltsstatus.¹⁴⁴ Bisher ist es gem. Art. 16 AufnahmeRL (RL 2013/33/EU) den Mitgliedstaaten überlassen, den Zugang zu beruflicher Bildung zu gestatten. Um einen effektiven Zugang zu Bildung zu gewährleisten, müssen in der Praxis auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen.

4. Inhaftierung von Kindern

Art. 11 (3) AufnahmeRL-E sieht schließlich vor, dass unbegleitete Kinder nur in Ausnahmefällen zu inhaftieren und so schnell wie möglich aus der Haft zu entlassen sind. Sie werden zudem in keinem Fall in gewöhnlichen Haftanstalten untergebracht, sondern *soweit möglich* in Einrichtungen, die über Personal verfügen, das ihren altersgemäßen **Rechten** (neu) und Bedürfnissen Rechnung trägt und über Räumlichkeiten verfügt, die auf unbegleitete Kinder abgestimmt sind. Nach Art. 11 (4) AufnahmeRL-E sollen auch inhaftierte Familien gesondert untergebracht werden, wobei ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet werden soll.

Nach Art. 37 Buchstabe b KRK darf Kindern die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen werden und Festnahmen, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafen dürfen im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden. Im Kontext eines Antrags auf internationalen Schutz ist aber nicht ersichtlich, wann eine Inhaftierung von Kindern unter diesen Gesichtspunkten gerechtfertigt wäre. Der Vorrang des Kindeswohls spricht im Migrationskontext grundsätzlich immer gegen eine Inhaftierung.¹⁴⁵ Zudem steht die Unterscheidung nach unbegleiteten und begleiteten Kindern nicht im Einklang mit den Vorgaben der KRK.

II. Die Rückführungsrichtlinie (Entwurf von 2018)

Der RückführungsRL-E von 2018 zählt sowohl begleitete als auch unbegleitete Kinder zu den schutzbedürftigen Personen (Art. 3 (9) RückführungsRL-E). Zudem sind bei der Umsetzung der Richtlinie nach Art. 5 sowohl das **Kindeswohl** (a) als auch die familiären Bindungen (b) „in gebührender Weise“ zu berücksichtigen.

Die Rückkehr und Abschiebung unbegleiteter Kinder wird in Art. 12 RückführungsRL-E geregelt. Danach ist (wie bisher)¹⁴⁶ vor Ausstellung einer Rückkehrentscheidung Unterstützung durch geeignete Stellen vorgesehen, „unter gebührender Berücksichtigung des Wohles des Kindes“ (Art. 12 (1) RückführungsRL-E). Vor einer Abschiebung ist (ebenso wie bisher)¹⁴⁷ sicherzustellen, dass unbegleitete Kinder einem Mitglied ihrer Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben werden (Art. 12 (2)

¹⁴⁴ Siehe hierzu CRC, GC No. 13, Rn. 34.

¹⁴⁵ So auch Save the Children 2020, S. 27; ebenso BumF 2017, S. 12, der eine ersatzlose Streichung von Art. 11 AufnahmeRL-E 2016 fordert.

¹⁴⁶ Art. 10 (1) RL 2008/115/EG.

¹⁴⁷ Art. 10 (2) RL 2008/115/EG.

RückführungsRL-E). Bis zur Rückkehr haben die Mitgliedstaaten (wie bisher)¹⁴⁸ „soweit wie möglich“ die Erhaltung der Familieneinheit sowie den Zugang zum Grundbildungssystem für Kinder je nach Länge ihres Aufenthalts zu beachten (Art. 17 (1) RückführungsRL-E).

Art. 9 (1) RückführungsRL-E sieht bei einer Rückkehrentscheidung eine „angemessene Frist von bis zu 30 Tagen“ für eine freiwillige Ausreise vor. Diese **Frist zur freiwilligen Ausreise** kann bei schulpflichtigen Kindern um einen angemessenen Zeitraum soweit erforderlich verlängert werden (Art. 9 (2) RückführungsRL-E). Vor der Entscheidung über die Rückkehr von unbegleiteten Kindern wird Unterstützung durch (von den Vollstreckungsbehörden unabhängige) „geeignete Stellen“ unter gebührender Berücksichtigung des Wohles des Kindes gewährt (Art. 12 (1) RückführungsRL-E). Im Übrigen sollen die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen keine Frist für eine freiwillige Ausreise mehr einräumen, darunter wiederum bei Fluchtgefahr (Art. 6 RückführungsRL-E), Ablehnung eines Aufenthaltstitels als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich, oder bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 9 (4) RückführungsRL-E). Ein Ermessen ist insoweit nicht mehr vorgesehen.

Während sich im Hinblick auf diese grundsätzlichen Regelungen kaum Neuerungen ergeben, beinhalten die Vorschläge wichtige Änderungen im Bereich der **Inhaftierung. Unbegleitete Kinder und Familien mit Kindern** dürfen zwar nach wie vor nur im äußersten Falle und für die kürzest mögliche angemessene Dauer in Haft genommen werden (Art. 20 (1) RückführungsRL-E) und sind gesondert unterzubringen (Art. 20 (2) RückführungsRL-E). Inhaftierte Kinder müssen Freizeitbeschäftigungen erhalten (Art. 20 (3) RückführungsRL-E), Unterkünfte für unbegleitete Kinder müssen deren besonderen Bedürfnissen gerecht werden (Art. 20 (4) RückführungsRL-E) und dem Wohl des Kindes ist im Zusammenhang mit der Abschiebehaft Vorrang einzuräumen. Eine Inhaftierung von Kindern ist nach alledem aber nicht ausgeschlossen.

Damit sind Kinder in besonderem Maße von den Neuregelungen zu Möglichkeiten der Inhaftierung betroffen. So soll nach dem RückführungsRL-E die Aufzählung der **Haftgründe** ausdrücklich nicht abschließend sein und Haft angeordnet werden können, wenn die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt (Art. 18 (1) d RückführungsRL-E). Problematisch ist, dass es durch die vorgeschlagene **neue Definition der Fluchtgefahr** zu einer **Regelanordnung von Haft** kommen kann (Art. 6 (2) RückführungsRL-E). Aufgrund der zahlreichen Kriterien, die bei irregulär Einreisenden typischerweise erfüllt sein werden, wird eine Fluchtgefahr in den meisten Fällen zu bejahen sein. Dabei bleibt das Verhältnis zum vorgesehenen Schutz von Kindern unklar. Auch sind Kinder nicht ausdrücklich von der Neuregelung ausgenommen, wonach die Haft für mindestens drei Monate anzuordnen ist (Art. 18 (5) RückführungsRL-E). Der

¹⁴⁸ Art. 14 RL 2008/115/EG.

Vorrang des Kindeswohls steht einer Inhaftierung von Kindern im Migrationskontext aber grundsätzlich entgegen.¹⁴⁹

Schließlich betrifft das **Grenzverfahren nach Art. 22 RückführungsRL-E** Kinder in besonderer Weise, da der ihnen gebührende kinderrechtliche Schutz in diesem Rahmen nicht gewährt werden kann. Während zumindest alle unbegleiteten Kinder sowie begleitete Kinder unter zwölf Jahren über die Bezugnahme von Art. 22 (1) RückführungsRL-E auf Art. 41 AsylVerfVO-E 2020 in der Regel aus diesen Verfahren auszunehmen sind,¹⁵⁰ findet sich im RückführungsRL-E keine ausdrückliche Ausnahmeregelung für eine Anwendung des Grenzverfahrens auf Kinder. Da Grenzverfahren grundsätzlich nicht kindgerecht sind, sollten alle begleiteten und unbegleiteten Kinder ausnahmslos und ausdrücklich davon ausgenommen sein.¹⁵¹

III. Fehlende sichere Zugangswege für Kinder

Der Ausbau **sicherer Zugangswege** zum Schutz in die EU würde eine erhebliche Verbesserung der Chancen schutzsuchender Personen und damit auch von Kindern auf eine sichere Einreise in einem geordneten und menschenrechtskonformen Verfahren darstellen.¹⁵² Dies würde den Gefahren irregulärer Fluchtwege, wie Menschenhandel und dem Verschwinden von Kindern,¹⁵³ effektiv entgegenwirken. Bisher gibt es auf EU-Ebene kein geregeltes Verfahren und auch keine Rechtsgrundlage für eine sichere Einreise zur Asylantragstellung.¹⁵⁴ Die Reformvorschläge von 2020 enthalten einige Bekenntnisse und Empfehlungen.¹⁵⁵ Die Rechtsakte bringen in diesem Bereich jedoch keine wesentlichen Verbesserungen mit sich. Der Entwurf für eine Resettlement-Verordnung von 2016 (ResettlementVO-E)¹⁵⁶ bezieht sich zwar explizit auch auf Kinder im Hinblick auf aufzunehmende Personen (vgl. Art. 5 b) i) ResettlementVO-E). Der Entwurf legt jedoch nach dem Beispiel des „EU-Türkei-Deals“¹⁵⁷ den Fokus auf die Aufnahme von Personen aus Staaten, die bei der Migrationskontrolle kooperieren. Im Übrigen ist der

¹⁴⁹ Siehe auch Save the Children 2020, S. 14 und 27.

¹⁵⁰ Siehe zu Art. 41 AsylVerfVO-E 2020 oben Abschnitt B.II.1.

¹⁵¹ Ausführlich dazu ECRE Comments on the Return Directive 2018, S. 24 f.

¹⁵² Siehe auch Save the Children 2020, S. 30.

¹⁵³ Siehe dazu International Centre for Migration Policy Development, Trafficking along Migration Routes to Europe“, 2018, abrufbar unter:

https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/Bridging_the_Gap_between_Migration_Asylum_and_Anti-Trafficking.pdf.

¹⁵⁴ Siehe EuGH, Urteil vom 7.3.2017 – C-638/16 PPU (X, X/Belgien).

¹⁵⁵ Siehe etwa die Empfehlung der Kommission vom 23.9.2020 zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, C(2020) 6467 final, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation-promoting-resettlement-humanitarian-pathways_de.pdf.

¹⁵⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2016, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=DE>.

¹⁵⁷ Siehe dazu <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-eu-tuerkei-erklaerung-1728136>.

(von den Reformvorschlägen unabhängige) Vorschlag des Europäischen Parlaments für eine „Humanitäre-Visa-Verordnung“ nicht weiterentwickelt worden.¹⁵⁸

D. Fazit

Das Migrations- und Asylpaket der EU zeigt, dass Kinderrechte stärker ins Bewusstsein der Kommission gerückt sind.¹⁵⁹ In vielen Entwürfen muss aber weiterhin nach konkreten Regelungen zur Wahrung der Rechte von Kindern gesucht werden. Dabei sind die Vorschläge in ihrer Gesamtheit **unübersichtlich, uneinheitlich und lückenhaft**. Für die konsequente Wahrung des Kindeswohls und eine einheitliche Rechtsanwendung wäre ein **gesonderter Legislativakt** zur Rechtsstellung von Kindern in allen Verfahrensarten und -stadien ein wichtiger Schritt in der Reform. Bei den jetzigen Vorschlägen stehen punktuellen Verbesserungen **gravierende rechtliche Bedenken** gegenüber.¹⁶⁰

Die Reformvorschläge von 2016 sehen **konkretere Anforderungen an die Prüfung des besonderen Schutzbedarfs und die Vormundschaft** sowie eine **Gleichstellung begleiteter und unbegleiteter Kinder hinsichtlich wesentlicher Verfahrensgarantien** vor. Diese Vorschläge stärken grundsätzlich die Rechtsposition von Kindern. Schließlich können die Vorschläge für eine neue Asyl- und Migrationsmanagementverordnung durch die **Erweiterung des Familienbegriffs und Beweiserleichterungen im Verteilungsverfahren** zu einer Vereinfachung der Familienzusammenführung beitragen. Durch die Wiedereinführung einer Regelzuständigkeit des Staats, in denen der Asylantrag eines unbegleiteten Kindes zuerst registriert wurde, kann es jedoch **vermehrt zu Rücküberstellungen unbegleiteter Kinder kommen**.

Insgesamt wird sich bei vielen Regelungen erst in der Praxis die Relevanz für die Rechtsstellung von Kindern zeigen. Einige Vorschläge bergen aber bereits auf dem Papier derart **gravierende Risiken die Rechte von Kindern zu verletzen**, dass es nicht allein einer kinderrechtsfreundlichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten überlassen werden darf, diese Risiken aufzufangen. Bei der Reform sollten alle Vorschläge darauf gerichtet sein, humanitär katastrophale Zustände wie in den griechischen Hotspots zu verhindern. Dazu tragen die Vorschläge für ein neues **Screening-Verfahren** und die Änderungen im **Asylgrenzverfahren** nicht bei. Im Gegenteil, sie bergen die Gefahr die Situation prekärer Unterbringung von schutzsuchenden Menschen an den Außengrenzen der EU zur Regel zu machen und den Zugang zu einem fairen Asylverfahren zu vereiteln. Von diesen Gefahren sind Kinder besonders betroffen.

¹⁵⁸ Siehe dazu <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20181031STO18177/humanitare-visa-vorschlag-des-eu-parlaments>.

¹⁵⁹ So auch Joint statement 2020: „In the EU Pact on Migration and Asylum, children are more than a footnote“.

¹⁶⁰ Siehe auch die Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse auf S. 3 dieser Analyse.

E. Bibliografie und Quellenhinweise

Bast, J.; von Harbou, F.; Wessels, J., Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP study), first edition, 27. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.migrationundmensenrechte.de/de/topic/541.remap.html>.

Befurt/Kirchhoff/Rodolf/Schmeling, Juristische Aspekte der forensischen Altersdiagnostik auf der Grundlage des § 24f SGB VIII, 2020, abrufbar unter <https://link.springer.com/article/10.1007/s00194-020-00392-2>.

Böhlo, B., Der Pakt für Asyl und Migration der EU, RAV-Informationsbrief Nr. 120, Dezember 2020, abrufbar unter Böhlo, Berenice, RAV-Infobrief Nr. 120, abrufbar unter <https://www.rav.de/publikationen/rav-infobriefe/infobrief-120-2020/>.

BumF, Stellungnahme des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Berlin, 13.09.2017, abrufbar unter https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/GEAS_Stellungnahme_FINAL_13_09_2017.pdf.

BumF, Stellungnahme zum EU-Pact on Migration and Asylum: Kinderrechte müssen draußen bleiben, November 2020, abrufbar unter <https://b-umf.de/p/eu-pact-on-migration-and-asylum-kinderrechte-muessen-draussen-bleiben/>.

Caritas, Positionspapier, Analyse und Empfehlungen von Caritas Europa zum neuen Migrations- und Asyl-Paket der EU, Dezember 2020, abrufbar unter <https://www.caritas.eu/position-paper-on-eu-pact-on-migration-and-asylum/>.

Caritas, Gesetzliche Regelung zur Bestimmung des Alters bei unbegleiteten minderjährigen Schutzsuchenden, 2018, abrufbar unter <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/09-24-2018-gesetzliche-regelung-zur-bestimmung-des-alters-bei-unbeglei>.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 13 (1999): The Right to Education (Art. 13 of the Covenant), E/C.12/1999/10, abrufbar unter [https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d\)GeneralCommentNo13Therighttoeducation\(article13\)\(1999\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/d)GeneralCommentNo13Therighttoeducation(article13)(1999).aspx).

Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, CRC/GC/2005/6 <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsiQql8gX5Zxh0cQqSRzx6ZfXmRo9mdg35%2bm8BvAjgxpOPXPQUmY0uSjINwpdL6bFpoGpLuvbcgcDlo7z%2f0aEMFhpJeKVWbTemndiHLEWvnZQ>.

CRC, General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, abrufbar unter

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqlkirKQZLK2M58RF%2f5F0vHKTUsoHNPBW0noZpSp5d6MSKiT09ePYFY4cH5tmyyvg3YyYVL7uIXAET9fcgaUxKNMYk2%2faPGF8Uay9K0wAPru>.

CRC, General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, abrufbar unter

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqlkirKQZLK2M58RF%2f5F0vFKtnY3RFBX0eVOrGEVYuIm9CsHNwh1HrjED9fVmGn%2baddZWz%2bRKDxFtGoxIbFlK8Z3KLRoUjG4s%2bEN%2fgW2pQB4>.

CRC, Joint General Comment No. 3 of the CMW and No. 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles, CRC/C/GC/22, abrufbar unter

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CRC/C/GC/22&Lang=E>.

CRC, Joint General Comment No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC in the context of International Migration: States parties' obligations in particular with respect to

countries of transit and destination, CRC/C/GC/23, abrufbar unter <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CRC/C/GC/23&Lang=E>.

CRC, "Report of the 2012 day of general discussion", Rn. 32, abrufbar unter

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

Council of Europe, How to convey child-friendly information to children in migration – A handbook for frontline professionals, 2018, abrufbar unter <https://rm.coe.int/how-to-convey-child-friendly-information-to-children-in-migration-a-ha/1680902f91>.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Kinderrechte im Asylverfahren – Zu den Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention und der EU-Grundrechte-Charta, WD 3- 300 – 264/18, 11. Dezember 2019, abrufbar unter

<https://www.bundestag.de/resource/blob/678938/6c852d35b744617b4e7699f28504c110/WD-3-264-19-pdf-data.pdf>.

Du Maires, Johanna; Judith, Wiebke; Matthes, Inga, „Kein Vor und kein Zurück – Die praktische Auswirkung einer Fiktion der Nichteinreise an den EU-Außengrenzen,

Verfassungsblog, 11.12.2020, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/kein-vor-und-kein-zuruck/>.

European Asylum Support Office (EASO), Age assessment practice in Europe, 2013, S.

24, abrufbar unter <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR - November-2016-final.pdf>.

ECRE, Comments on the amended proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2020) 611, Dezember 2020, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf>.

ECRE, Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270, Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf>.

ECRE, Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive COM(2016) 465, Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>.

ECRE, Comments on the Commission Proposal for a Recast Return Directive COM(2018) 634, November 2018, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-Commission-Proposal-Return-Directive.pdf>.

ECRE, Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM(2020) 612, November 2020, abrufbar unter <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM2020-612-1-screening-December-2020.pdf>.

Equal Rights Beyond Borders, „Strengthening Family Unity in the Dublin System? Do it the right way based on the rule of law! Weaknesses in EU Commissions proposal COM 2020 (610) final from the viewpoint of family unity.

Equal Rights Beyond Borders (Hrsg: BUMF), „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Griechenland, abrufbar unter https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2019/07/2019_07_17_umf-in-griechenland.pdf.

Gemeinsamer offener Brief zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Die Rechte von Kindern in der Neuausrichtung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik, 42 Menschen- und Kinderrechtsorganisationen, Berlin 25.3.2020, abrufbar unter <https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderpolitische-positionen/appelle-forderungen-stellungnahmen/eu-ratspraesidentschaft-europaeische-asylpolitik/>.

González Méndez de Vigo, N.; Wiesinger, I., Alterseinschätzung – Rechtlicher Rahmen, fachliche Standards und Hinweise für die Praxis, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. 2019, abrufbar unter <https://b-umf.de/material/alterseinschaetzung-rechtlicher-rahmen-fachliche-standards-und-hinweise-fuer-die-praxis/>.

Gonzalez Méndez de Vigo, N.; Schmidt, F.; Klaus, T., Kein Ort für Kinder: Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, Terre des Hommes (Hrsg.) 2020, abrufbar unter <https://www.tdh.de/was-wir-tun/arbeitsfelder/fluechtlingskinder/meldungen/anker-zentren-kein-ort-fuer-kinder/>.

Hruschka, C., Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen DI LINKE. Und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur „europäischen Flüchtlingspolitik“ – BT-Drucksachen 19/22125 und 19/18689, S. 10, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/801080/4a99363eccbd9aa210a92ae14c114a78/A-Drs-19-4-615-F-data.pdf>.

Human Rights Watch, Stellungnahme vom 8.10.2020, abrufbar unter <https://www.hrw.org/news/2020/10/08/pact-migration-and-asylum>.

KIND and Child Circle, Briefing paper and key recommendations concerning measures at EU borders for unaccompanied children, 2020, abrufbar unter <https://supportkind.org/resources/briefing-paper-and-key-recommendations-concerning-measures-at-eu-borders-for-unaccompanied-children/>.

Jakulevičienė, L.: Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders, Beitrag vom 27.10.2020, abrufbar unter <http://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>.

Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration, abrufbar unter <https://reliefweb.int/report/world/joint-statement-impact-pact-migration-and-asylum-children-migration>.

Lehnert, M.: Die Herrschaft des Rechts an der EU-Außengrenze?, VerfBlog, 2020/3/04, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-herrschaft-des-rechts-an-der-eu-aussengrenze/>.

Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes 2017, abrufbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf.

Leitlinien des Ministerkommittees des Europarats für eine kindgerechte Justiz, 2012, abrufbar unter <https://rm.coe.int/16806ad0c3>.

Meysen, T.; González Méndez de Vigo, N. 2013, Kindeswohlvorrang nach Art. 3 Abs. 1 KRK und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Forum Jugendhilfe.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Schutz minderjähriger Migranten, {SWD(2017) 129 final}, Brüssel, den 12.4.2017 COM(2017) 211 final, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0211>.

OHCHR, Report on ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them (A/75/183), 20.7.2020, abrufbar unter <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F75%2F183&Language=E&DeviceType=Desktop>.

Pro Asyl, „Der ‚New Pact‘: Neue Grenzverfahren, mehr Haft, keine Lösung alter Probleme – Überblick über die problematischsten Aspekte des ‚New Pact on Migration and Asylum‘ aus rechtsstaatlicher, europarechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive“, Frankfurt am Main 16.10.2020, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/material/der-new-pact-neue-grenzverfahren-mehr-haft-keine-loesung-alter-probleme-kopie/>.

Pro Asyl, Kinderrechte für Flüchtlingskinder ernst nehmen! Gesetzlicher Änderungsbedarf aufgrund der Rücknahme der Vorbehalte der UN-Kinderrechtskonvention, November 2011, abrufbar unter https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/07/PRO_ASYL_Kinderrechte_ernst_nehmen.pdf.

Pro Asyl, Stellungnahme zum geplanten Asylpaket Dezember 2016, abrufbar unter <https://www.proasyl.de/material/stellungnahme-von-pro-asyl-zum-geplanten-eu-asylpaket/>.

Richter, I.; Krappmann, L.; Wapler, F., Kinderrechte – Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, Nomos 2020.

Rieger, U.; González Méndez de Vigo, N., Kindgerechte Ausgestaltung des Asylverfahrens – Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.), Sammelband kindgerechte Justiz – Wie die Rechte von Kindern im Justizsystem verwirklicht werden können, 2019.

Save the Children, Keeping Children at the Centre, 2017, abrufbar unter <https://www.savethechildren.net/sites/default/files/KEEPING%20CHILDREN%20AT%20THE%20CENTRE%202017%20DEF%20LOW%20.pdf>.

Save the Children Europe, New EU Migration Pact bound to repeat Moria mistakes, Stellungnahme vom 22.9.2020, abrufbar unter <https://www.savethechildren.net/news/new-eu-migration-pact-bound-repeat-moria-mistakes>.

Save the Children, Protection Beyond Reach, 2020, abrufbar unter https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18172/pdf/report_5_years_migration_1.pdf.

Schmahl, S., Handkommentar UN-Kinderrechtskonvention, 2. Auflage, Nomos 2017.

Schmalz, D.: Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung, Verfassungsblog, Beitrag vom 4.7.2018, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/die-fiktion-der-nichteinreise-ist-ein-instrument-der-entrechtung/>.

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Migrationsrecht zu einigen Vorschlägen der EU-Kommission vom 23. September 2020 zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Stellungnahme Nr. 8/2021, abrufbar unter https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/Unaccompanied-minors-in-the-Dublin-Reform_1.9.17.pdf.

Stellungnahme von 23 Verbänden und Organisationen gegen den verstärkten Einsatz medizinischer Methoden zur Altersfeststellung, abrufbar unter https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/2_Aktuelle_Projekte/3_Fluechtlingskinder/3.11_Alterseinschaetzung/Stellungnahme_Alterseinschaetzung.pdf.

Thym, D.: Mehr Schein als Sein? Legislative Unklarheiten und operative Fallstricke des EU-Asylpakets, Verfassungsblog, Beitrag vom 24.9.20, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/mehr-schein-als-sein/>.

Thym, D.: European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum, 28.9.2020, abrufbar unter <http://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-and-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>

UNHCR/UNICEF/IRC, The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe, 2017, abrufbar unter <https://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>.

Wapler, F., Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 25.09.2017, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf>.