



Stellungnahme des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verhandeln aktuell über eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Dabei sind grundlegende Änderungen der bisherigen Verordnungen und Richtlinien zu erwarten. Seit der ursprünglichen Veröffentlichung der Reformpläne im Frühjahr 2016 haben mittlerweile der Rat und das Europäische Parlament an einigen Stellen Änderungen eingebracht. Die Vorschläge der EU-Kommission zielen vor allem darauf ab, die Weiterwanderung von Asylsuchenden¹ innerhalb der EU zu verhindern (sog. Sekundärmigration), so dass Asylsuchende im Staat ihrer Erstzuständigkeit verbleiben sollen. Nach Ansicht der Kommission ist die Sekundärmigration einer der Hauptgründe für die Krise des Dubliner Systems und den Streit zwischen den EU-Mitgliedstaaten über die gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik. Die Reformvorschläge wurden bereits durch ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis, scharf kritisiert.² Zentrale Kritik ist dabei, dass die Reform des GEAS an dessen Problemen vorbeigeht. Der BumF schließt sich dieser Kritik umfangreich an.

Bisher aber fehlt eine Analyse und Kritik, die sich speziell damit beschäftigt, wie die Kommissionsvorschläge die Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) und geflüchteten Familien verändern könnte. Nach Einschätzung des Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (Bundesfachverband umF) e.V. wird die Reform einschneidende Auswirkungen auf den Zugang der Betroffenen zum Asylverfahren und zu angemessenem Schutz, auf die Lebenssituation und Zukunftsperspektiven von umF und Flüchtlingsfamilien sowie auf die innereuropäische Familienzusammenführung haben. Besonders gravierend an den Reformvorschlägen ist, dass diese, wenn sie in ihrer aktuellen Fassung umgesetzt werden, den in den letzten Jahren erreichten Minderjährigenschutzstandard in der EU rückgängig machen und die am Kindeswohl orientierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weitgehend aufheben werden.

Der Bundesfachverband umF kritisiert insgesamt, dass die derzeit bestehenden Uneinigheiten unter den EU-Staaten zu Flüchtlingsfragen auf dem Rücken von Minderjährigen und ihren Familien ausgetragen werden und dabei ihr Grundrecht auf Asyl sowie ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben aufs Spiel gesetzt werden.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die gewählte männliche Form schließt eine adäquate weibliche Form gleichberechtigt ein. Es wurde zudem versucht, weitgehend geschlechterneutrale Sprache zu verwenden.

² Vgl. Flüchtlingspolitik in Europa – Nein zu dieser Dublin-Verordnung: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Nein-zu-dieser-Dublin-IV-VO-Dezember-2016.pdf>; Pro Asyl, Stellungnahme von PRO ASYL zum geplanten EU-Asylpaket, vom 22.11.2016, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Kommentar-Asylpaket-EU-PRO-ASYL.pdf> [31.08.2017]; DAV, Stellungnahme Nr.: 67/2016; Deutscher Caritasverband, Stellungnahme zur Dublin-IV-Verordnung vom 04.05.2017, abrufbar unter: [https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-04-2017-mitgliedstaaten-der-eu-muessen-gemeinsam-die-verantwortung-\[31.08.2017\]](https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-04-2017-mitgliedstaaten-der-eu-muessen-gemeinsam-die-verantwortung-[31.08.2017]).



Zusammenfassung: Auswirkungen der GEAS-Reform auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (S. 5-12)

Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sollen möglich werden, um Sekundärmigration zu verhindern (Art. 10 DublinVO-E)

Überstellungen von umF im Dublin System, die nicht dem Zweck der Familienzusammenführung dienen und die Belange der Minderjährigen nicht berücksichtigen, sind europa- und kinderrechtswidrig. Das Ziel, Sekundärmigration zu verhindern, wird zudem hierdurch verfehlt. Es ist zu befürchten, dass Minderjährige immer wieder auf eigene Faust aufbrechen werden, um an ihre Zielorte zu gelangen. Schutzlosigkeit und Illegalisierung wären die Folgen. Art. 10 Abs. 5 Dublin-VO-E ist deshalb dahingehend zu ändern, dass bei umF, die keine Familienangehörigen innerhalb des Dublin-Raums³ haben, der tatsächliche Aufenthalt, hilfsweise der letztmalig gestellt Asylantrag, zuständigkeitsbegründend ist. Die Beweislastumkehr ist zu streichen.

Rechtlichen Vertretung (hier: Asylverfahrensverordnung-E, Aufnahmerichtlinie-E, Dublin Verordnung E)

Es muss insgesamt sichergestellt werden, dass, solange Minderjährige nicht handlungsfähig sind und über keine rechtliche Vertretung verfügen, rechtlich nachteilige Akte bzw. Maßnahmen, ihnen gegenüber keine Wirkung entfalten bzw. jegliche Antragspflichten erst dann entstehen können, wenn eine rechtliche Vertretung eingerichtet wurde. Hierzu gehört auch, dass bspw. einzuhaltende Rechtsmittelfristen erst dann zu laufen beginnen können. Dies ist in den aktuellen Entwürfen nicht ausreichend gewährleistet.

Alterseinschätzung (Art. 24 Asylverfahrensverordnung)

Ausdrücklich ausgeschlossen werden müssen jegliche Methoden, die mit der Menschenwürde unvereinbar sind, so insbesondere Genitaluntersuchungen. Zur Sicherung des Kindeswohls und rechtsstaatlicher Prinzipien ist erforderlich, den Rechtsschutz gegen eine Alterseinschätzung eindeutiger auszugestalten und verbindliche Verfahrensstandards zu garantieren. Außerdem muss das medizinische Verfahren zur Alterseinschätzung klar als *ultima ratio* benannt werden.

Asylantragstellung für umF (Art. 32 AsylVerfVO-E)

Für die Stellung von Anträgen auf internationalen Schutz (Asylantrag)⁴ ist eine 10-tägige Frist vorgesehen. Der Bundesfachverband umF empfiehlt eine Streichung der Frist, damit kinderspezifische Fluchtgründe berücksichtigt und kindgerechte Verfahren gewährleistet werden können. Es muss zudem sichergestellt werden, dass bei jedem Kind und Jugendlichen je nach nationalem Recht abgewogen werden kann, wann ein Asylverfahren eingeleitet werden kann und wann eine andere Form der Aufenthaltssicherung eher dem Kindeswohl dient.

Sonderverfahren (Art. 40, 41 AsylVerfVO-E)

Minderjährige müssen von beschleunigten Verfahren und Grenzverfahren ausgenommen werden. Die Inhaftnahme von Minderjährigen im Rahmen des GEAS muss zudem ausdrücklich verboten werden. Die hier vorgesehenen Verfahren sind unter keinen Umständen mit Kinderrechten vereinbar.

³ Hierzu gehören die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Norwegen, Island, die Schweiz sowie Liechtenstein.

⁴ Der Antrag auf internationalen Schutz wird in der vorliegenden Stellungnahme mit Asylantrag gleichgesetzt. Dies dient lediglich dem besseren Verständnis.



Zusammenfassung: Auswirkungen auf Flüchtlingsfamilien (S. 13-17)

Unzureichende Erweiterung des Familienbegriffs (Art. 2g DublinVO-E)

Der Bundesfachverband umF begrüßt die vorgesehene Erweiterung des Familienbegriffs. Um den realen Erfahrungen von jungen Menschen auf der Flucht zu entsprechen, muss sich die Zusammenführung von der Fokussierung auf bestimmte Familienmitglieder allerdings lösen und auch nahestehende Vertrauenspersonen erfassen.

Vorprüfung vor einem Asylantrag (Art. 3 Abs. 3 DublinVO-E)

Zukünftig soll der inhaltlichen Prüfung eines Schutzbegehrens ein obligatorisches Zulässigkeitsverfahren vorgeschaltet werden. Asylanträge von Personen, die aus sog. sicheren Herkunftsländer kommen, sollen sodann unmittelbar im Einreisestaat beschleunigt geprüft werden. Das Einreiseland, das in der Regel zu den jetzt schon völlig überlasteten Grenzstaaten gehören wird, soll dann dauerhaft zuständig bleiben. Asylanträge von Personen, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, sollen direkt als unzulässig abgelehnt werden. Damit droht einem Großteil der Flüchtlingsfamilien, dass ihr Schutzbedarf gar nicht geprüft, Familienzusammenführungen erschwert und der Zugang auf angemessene Versorgung erheblich eingeschränkt werden.

Familienzusammenführungen im Dublinverfahren (DublinVO-E)

Gescheiterte und verhinderte oder unmöglich gemachte Familienzusammenführungen von Familienangehörigen, die sich bereits im Dublin-System befinden, sind einer der Hauptgründe für Sekundärmigration. Dennoch wird in den aktuellen Reformentwürfen zur DublinVO die Familienzusammenführung von innerhalb Europas lebenden Familienangehörigen nicht erleichtert.

Ausschluss des Selbsteintrittsrechts (Art. 19 DublinVO-E)

Konnten Familien bislang hilfsweise über die Ausübung des Selbsteintrittsrechts durch einen an sich unzuständigen Mitgliedstaat gemeinsam am gleichen Ort leben und ein Asylverfahren durchlaufen, so ist dies nun für die engen Familienangehörigen ausgeschlossen. Das Selbsteintrittsrecht muss voraussetzungslos erklärt werden können, um die fehlende Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems auszugleichen und den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, Aufnahmen aus humanitären oder auch integrationspolitischen Gründen zu erklären.

Flüchtlingsfamilien in Orbit (Art. 30 DublinVO-E i.V.m. Art. 5 Abs. 3, 17a Aufnahmerichtlinie-E)

Der Mitgliedstaat der ersten Einreise bleibt in Zukunft durch den Wegfall von Fristen permanent für die Asylverfahren zuständig, auch für Asylsuchende, die weitergereist sind. Ihr Zugang zu sozialen Rechten sowie zu medizinischer Versorgung wird erheblich eingeschränkt. Armut und Obdachlosigkeit von Familien mit Kindern, steigende Kriminalität, Ohnmacht und Perspektivlosigkeit ganzer Generationen wären die Folge, Kinder sind hiervon ebenso wie ihre Eltern betroffen. Sie werden zu „Families in Orbit“.

Überstellungen trotz ungeeigneter Aufnahmebedingungen (Art. 26 DublinVO-E)

Der aufnehmende Staat soll von einer bevorstehenden Überstellung vom überstellenden Staat nur noch informiert werden. Er soll dieser aber nicht mehr zustimmen müssen. Individuelle Aufnahme- und Versorgungsgarantien für die zu überstellenden Familien müssen nicht abgegeben oder vorausgesetzt werden. Flüchtlingsfamilien droht damit eine Überstellung in Staaten, in denen keine menschenwürdige Behandlung garantiert ist.



Vorab: Der Begriff Kindeswohl

Der Begriff Kindeswohl ist weder national noch international gesetzlich definiert, denn wie das Wohl des Kindes gefördert wird, entscheiden in der Regel die Eltern bzw. Personensorgeberechtigte. Das Recht kann außerdem nicht allgemeingültig definieren, was erst in der Individualität kindlicher Entwicklung, familiärer Beziehung und elterlicher Fürsorge konkretisiert wird. Nicht zuletzt spielt hier ebenfalls mit hinein, dass die Vorstellung von dem, was dem Kindeswohl entspricht, einem stetigen gesellschaftlichen Wandel unterliegt und je nach regionalem, sozialem und kulturellen Hintergrund variiert.⁵

Bei der Ermittlung des Kindeswohls handelt es sich deshalb immer um eine Annäherung. **Zentraler Ausgangspunkt** muss deshalb immer die Perspektive und die Meinung des Kindes sein, was im europäischen Primärrecht in Art. 24 Abs. 1 S. 3 EU Grundrechtecharta (EU GrCh) auch positivrechtlich normiert ist.

Die Beteiligung von Minderjährigen und die Beachtung ihrer Meinung in den sie betreffenden Verfahren sicherzustellen, ist deshalb *conditio sine qua non* für die Wirksamkeit von sie betreffenden Rechtsakten und Regelwerken.

Dazu gehört insbesondere zu gewährleisten, dass

- den Minderjährigen von Beginn an eine qualifizierte rechtliche Vertretung, die auch für ihre Sorge verantwortlich ist, zur Seite steht,
- sie zu jedem Verfahrenszeitpunkt über den Stand des Verfahrens in einer Sprache, die sie verstehen, informiert werden,
- sie in die Lage versetzt werden, gegen alle sie betreffenden Entscheidungen mit Hilfe ihres rechtlichen Vertreters vorzugehen, sowie
- eine besondere Begründungspflicht zu erfüllen ist, wenn eine Entscheidung das Kindeswohl nicht vorrangig beachtet.

Der Kindeswohlvorrang kennt keine Nationalität, er gilt für alle Kinder.⁶

Die folgende Stellungnahme beschäftigt sich nicht abschließend mit den Reformvorhaben im Rahmen des GEAS. Die dargestellten Punkte konzentrieren sich vielmehr auf die aus Sicht des Bundesfachverbandes umF besonders gravierenden Änderungsbestrebungen in Bezug auf umF und Flüchtlingsfamilien in dem Entwurf zur Dublin-Verordnung (DublinVO-E)⁷ und zur Asylverfahrensverordnung (AsylVerfVO-E)⁸ sowie zur Aufnahmerichtlinie-E:

⁵ Siehe zum Kindeswohlbegriff im nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Kontext insgesamt Meysen, T./González Méndez de Vigo, N. 2013, Kindeswohlvorrang nach Art. 3 Abs. 1 KRK und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Forum Jugendhilfe, S. 24-32.

⁶ Die Begriffe „Kind“ und „Minderjähriger“ werden alternativ gebraucht und meinen hier Personen unter 18 Jahren.

⁷ COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 vom 4.5.2016).

⁸ COM(2016) 467 final 2016/0224(COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU.



1. Auswirkungen der GEAS-Reform auf umF

1.1. Überstellungen von umF

Der Kommissionsvorschlag zur DublinVO hat auch in Bezug auf umF vor allem zum Ziel, die Sekundärmigration von umF innerhalb Europas zu unterbinden.⁹ Um dies zu erreichen, sollen umF unter dem neuen Dublin-System, wenn sie in einen anderen EU-Mitgliedstaat weiterziehen, wieder in den Erstantragsstaat überstellt werden können, es sei denn, dies widerspricht dem Kindeswohl (Art. 10 Abs. 5 Dublin-IV-VO-E). Die Vermutung, dass das Kindeswohl am besten im Staat der ersten Zuständigkeit gesichert ist, begründet die Kommission mit einer Beschleunigung der Verfahren der umF im Staat der Ersteinreise und damit einem schnelleren Zugang zu Schutz.

Widerspruch zu der EuGH-Rechtsprechung

Mit derselben Argumentation war der EuGH 2013¹⁰ zu einem völlig anderen Ergebnis gekommen, nämlich, dass – anders als bei Erwachsenen – für einen schnellen Zugang zu Schutz nicht der Ersteinreisestaat/Erstantragsstaat der umF maßgeblich für die Zuständigkeitsbegründung sein darf, sondern der Ort, an dem letztmalig ein Asylantrag gestellt wurde mit der Vermutung für den dortigen tatsächlichen Aufenthalt. Denn ein schneller Zugang zu Schutz und Versorgung ist nur dann gewährleistet, wenn der materiellen Prüfung des Schutzbegehrens keine langwierige Zuständigkeitsprüfung mit etwaigen Überstellungsverfahren vorgeschaltet sind, sondern der Zugang am Ort des tatsächlichen Aufenthalts – unabhängig vom Ersteinreisestaat – gewährleistet wird. Diese Systematik ist nicht neu – im Gegenteil: Die meisten Regelungen, die den Schutz oder das Wohl von Minderjährigen¹¹ im Blick haben, verknüpfen die Zuständigkeit der adressierten Behörden/Stellen mit dem tatsächlichen Aufenthalt als einfach überprüfbares Zuständigkeitskriterium, das am ehesten schnellen und effektiven Schutz gewährleistet: bspw. Art. 6 KSÜ¹², Art. 13 Brüssel IIa-VO.¹³

Die primärrechtliche Geltung der Grundrechte-Charta führt dazu, dass auch bei der Neufassung der Dublin-Verordnung diese Rechtsprechung des EuGH zwingend zu berücksichtigen ist. Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich im Übrigen der Rechtsprechung des EuGH

⁹ COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 vom 4.5.2016), 20. Erwägungsgrund.

¹⁰ In seinem Urteil *M.A. and others v. SSHD* (EuGH C-648/11 vom 6. Juni 2013) hat der EuGH ausgehend vom Gedanken des Kindeswohls nach Art. 24 Abs. 2 der Grundrechte-Charta festgestellt:

„Da unbegleitete Minderjährige aber eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, ist es wichtig, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht, was bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind (Rn. 55).“

¹¹ Die Begriffe „Kind“ und „Minderjähriger“ werden alternativ gebraucht und meinen Personen unter 18 Jahren.

¹² Das Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern, kurz Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern (KSÜ).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 [Brüssel IIa-VO].



angeschlossen.¹⁴

Im Gegensatz hierzu argumentiert die Kommission, nur mit der dauerhaften Zuständigkeitsbegründung im Ersteinreise/Erstantragsstaat und dem hier vermuteten Kindeswohl könne eine beschleunigte Zuständigkeitsprüfung durchgeführt werden und die Minderjährigen erhielten so schneller den ihnen zustehenden Schutz. Diese Argumentation ist aber inkonsistent und geht an der Lebensrealität von jungen Geflüchteten vorbei. Sie setzt voraus, dass die Zuständigkeitsprüfung erfolgt, **bevor** der Minderjährige in einen anderen Staat als den Erstantragsstaat weitergereist ist. Denn nur dann kann diese Zuständigkeitsprüfung zu einem beschleunigten Schutzzugang führen. Die Frage der Zuständigkeit stellt sich aber in der Regel erst dann, wenn sich der Minderjährige nicht mehr im Ersteinreisestaat aufhält, sondern bereits weitergereist ist. In diesen Fällen führt die angedachte Zuständigkeitsregelung dazu, dass sich das Verfahren verlängert und dem Schutzzugang zusätzliche Hürden auferlegt werden.

Beweislastumkehr nach Art. 10 Abs. 5 DublinVO-E ist nicht mit dem Kindeswohlvorrang vereinbar

Unklar ist zudem, ob und wie die Minderjährigen nachzuweisen haben, dass es deren Wohl entspricht, in dem jeweiligen Aufenthaltsland zu bleiben bzw. nicht überstellt zu werden. Die von der Kommission in Art. 10 Abs. 5 DublinVO-E vorgeschlagene Beweislastumkehr widerspricht dem Prinzip des Kindeswohlvorrangs, das in der EU Grundrechtecharta positivrechtlich normiert ist und damit bindendes Primärrecht für die Kommission darstellt: Danach muss nicht der Minderjährige beweisen, dass eine Maßnahme nicht seinem Wohl entspricht, sondern die handelnde Stelle. Denn ihr obliegt der Auftrag das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Art. 24 Abs. 2 EU GrCh). Neben den erheblichen rechtlichen Bedenken, die gegen die angedachte Beweislastumkehr sprechen, dürfte der in Art. 10 Abs. 5 DublinVO-E geforderte Nachweis durch die Minderjährigen ohnehin kaum adäquat zu erbringen sein. Denn diese müssten über ihre gesetzlichen Vertreter („representatives“/„guardians“ oder „temporary representatives“/„guardians“) substantiiert darlegen, warum entgegen der gesetzlichen Vermutung die Zuständigkeit des Erstantragsstaates und damit die Überstellung dorthin nicht ihrem Wohl dient. Zum einen dürfte in der Kürze der Zeit kaum eine angemessene Kindeswohlprüfung möglich sein, die insbesondere auch den komplexen internationalen Kontext berücksichtigt. Zum anderen fehlt es den Vertretern oft an den notwendigen Fachkenntnissen aber auch an Hintergrundinformationen zu dem Minderjährigen selbst. Hinreichende Informationen über die Strukturversorgung im Zielstaat vor Ort sind häufig auch gar nicht zugänglich. Viele Mitgliedstaaten haben außerdem keine Erfahrung mit der kindesgerechten Aufnahme von umF: Es fehlen Einrichtungen, geschultes Personal und auf die Interessen und Lebensrealität der umF abgestimmte Bildungs- und Sozialangebote, wie z.B. das Hungarian Helsinki Committee in einem Bericht über die Situation von Flüchtlingskindern in Ungarn ausführlich dokumentiert.¹⁵ Anreize, dahingehende Strukturen zu schaffen, sieht das GEAS-System kaum vor.

In der Praxis würde die hier angedachte Beweislastumkehr dazu führen, dass keine genaue Prüfung mehr vorgenommen und die Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 3 und 4 DublinVO-E nicht eingehalten wird. Denn schließlich entscheiden die betroffenen Mitgliedstaaten in der

¹⁴BVerwG 1 C 4.15 vom 16.11.2015, zugleich hat das BVerwG entschieden, dass die Bestimmungen zur Zuständigkeit für Asylanträge von umF einen individualschützenden Charakter haben und den Betroffenen folglich ein subjektives Recht vermitteln (Ebd., Rn. 25), das sie gegenüber einer zwangsweisen Verteilung zur Geltung bringen können.

¹⁵ Hungarian Helsinki Committee, Best Interest Out of Sight - The Treatment of Asylum Seeking Children in Hungary, Budapest 2017, abrufbar unter: <http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Bestinterestoutofsight.pdf> [31.08.2017].



Kindeswohlprüfung über ihre eigene Kostenlast und werden deshalb ein Interesse daran haben, die Betroffenen gemäß Art. 10 Abs. 5 DublinVO-E überstellen zu können. Es ist zudem zu befürchten, dass Minderjährige, die ohne Berücksichtigung ihres besonderen Schutzbedarfes überstellt werden, immer wieder und auf eigene Faust aufbrechen werden, um an ihre Zielorte zu gelangen. Schutzlosigkeit und Illegalisierung wären die Folgen.

Die Beweislastumkehr ist vor diesem Hintergrund unbedingt zu streichen.

Der Bundesfachverband umF fordert zudem die vollständige Umsetzung der EuGH Rechtsprechung aus seinem Urteil M.A. and others v. SSHD, EuGH C-648/11 vom 6. Juni 2013. Um Minderjährige vor Gefahren zu schützen und den schnellen Zugang zu Schutz und Unterstützung tatsächlich zu gewährleisten, muss sich die Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens nach der neuen DublinVO nach dem tatsächlichen Aufenthalt des unbegleiteten Minderjährigen, hilfsweise nach seinem zuletzt gestellten Asylantrag richten.

1.2. Vertretung von umF

Rechtliche Vertretung und Sorge für die Person des Minderjährigen („Guardian“)

In den Verhandlungen zum GEAS und in den Mitgliedstaaten selbst besteht Uneinigkeit darüber, wie die Aufgabe der rechtlichen Vertretung der umF in den GEAS-Verfahren im Rahmen der GEAS-Reform ausgestaltet werden soll. Dabei zeigt die Praxis, dass ein wichtiger Grund für „Sekundärmigration“ von umF das Fehlen geeigneter Ansprechpersonen nach ihrer Ankunft in Europa ist. In den Mitgliedstaaten der EU gibt es verschiedene Modelle und Institutionen für die Versorgung, Betreuung und Vertretung von umF. Die uneinheitlichen Systeme funktionieren unterschiedlich gut bzw. schlecht.¹⁶

Mit dem Ziel der Verbesserung und Vereinheitlichung des Minderjährigenschutzes und der Vermeidung von Kinderhandel hat u.a. die EU Agency of Fundamental Rights (FRA) in einer vergleichenden Studie herausgearbeitet, dass nicht nur die rechtliche Vertretung - bspw. im Asylverfahren - sicherzustellen ist („representative“). Die einen unbegleiteten Minderjährigen vertretende Person „[...]safeguards the child’s best interests and general well-being, and to this effect complements the limited legal capacity of the child, when necessary, in the same way that parents do.“¹⁷ Letztere Aufgabenbeschreibung umfasst, so das Verständnis der FRA, der Begriff „guardian.“ Die Kommission hat hierauf Bezug genommen¹⁸ und u.a. in der Asylverfahrensverordnung-E und der Aufnahmerichtlinie-E den Terminus „guardian“ verwendet sowie die Aufgabenfelder klarer formuliert. Dies war als Schritt in Richtung eines verbesserten

¹⁶ Für einen gewissen Überblick vgl. Agency for Fundamental Rights (FRA), Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, S. 21 ff., abrufbar unter: [31.08.2017].

¹⁷ Agency for Fundamental Rights (FRA), Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, S. 22, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care> [31.08.2017].

¹⁸ COM(2016) 467 final 2016/0224(COD) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, Einleitung, S. 14.



Minderjährigenschutz anzusehen.¹⁹ Laut dem aktuellen Verhandlungspapier²⁰ wurde dieser Schritt jedoch bedauerlicherweise erstmal rückgängig gemacht. Es soll nun doch wieder der Begriff „representative“²¹ verwendet werden, was, wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, eine höhere Verwechslungsgefahr mit einem reinen Rechtsvertreter, der im Übrigen, wie in der Praxis in zahlreichen Mitgliedstaaten häufig, nicht für das Wohlergehen der Minderjährigen sorgt, mit sich bringt.²²

Unberührt von der Begriffsfrage allerdings bleiben die Verpflichtungen der Dublin-Vertragsstaaten auf Grund des internationalen Kindschaftsrechts. Diese bestehen unabhängig davon, ob ein umF einen Asylantrag gestellt hat oder nicht. Die nach der Brüssel IIa-VO und dem KSÜ international und nach nationalem Recht sachlich zuständigen Behörden (DE: Jugendämter und Familiengerichte) sind deshalb ungeachtet der GEAS-Vorgaben und -Begriffe verpflichtet, die nach dem jeweiligen Recht erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen in Bezug auf die elterliche Sorge und den Schutz der Minderjährigen zu treffen.²³

Minderjährigenschutz erfordert Vertretung und kindgerechte bzw. jugendgerechte Aufnahme von Beginn an

Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs der DublinVO sah in der ursprünglichen Fassung der Kommission vor, dass nur noch im zuständigen Mitgliedstaat des umF ein „representative“ bestellt werden sollte. Im Staat des tatsächlichen Aufenthalts sollte der umF demgegenüber keinen rechtlichen Vertreter zugewiesen bekommen. Es ist zu begrüßen, dass die aktuellen Vorschläge zu Art. 8 Abs. 2 DublinVO-E von diesem Vorhaben abweichen.²⁴ Eine solche Regelung wäre offensichtlich kindesrechtswidrig und ein Zirkelschluss in sich gewesen. Die Zuständigkeits- und Überstellungsprüfung nach Art. 8 i.V.m. Art. 10 DublinVO-E ohne gesetzlichen Vertreter ist aus rechtsstaatlichen Gründen unhaltbar (Verletzung des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG) und verletzt ebenso Art. 12 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention, der eine obligatorische Vertretung für die Interessen schutzbedürftiger Kinder vorsieht.²⁵

¹⁹ So auch UNHCR, 12/2016, Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – COM (2016) 270, S. 35, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf> [31.08.2017].

²⁰ Council of the European Union, Presidency, Theme: „Guarantees for those with special needs“ vom 09.02.2017, abrufbar unter: <http://statewatch.org/news/2017/feb/eu-council-asylum-procedures-guarantees-special-needs-5939-17.pdf> [31.08.2017].

²¹ „representative“ wird in Art. 2k der DublinVO-E folgendermaßen definiert: „‘representative’ means a person or an organisation appointed by the competent bodies in order to assist and represent an unaccompanied minor in procedures provided for in this Regulation with a view to ensuring the best interests of the child and exercising legal capacity for the minor where necessary.[...]“

²² So auch UNHCR, 12/2016, on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – COM (2016) 270, S. 35, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf> [31.08.2017].

²³ Art. 8/13, 20 Brüssel IIa-VO, Art. 5/6 KSÜ.

²⁴ Council of the European Union, Presidency, Theme: „Guarantees for those with special needs“ vom 09.02.2017, S. 20, abrufbar unter: <http://statewatch.org/news/2017/feb/eu-council-asylum-procedures-guarantees-special-needs-5939-17.pdf> [31.08.2017].

²⁵ Vgl. DAV, Stellungnahme Nr.: 67/2016, S. 9.



Dennoch enthält auch der aktuelle GEAS-Vorschlag eine (Rechts)Schutzlücke: Gemäß der aktuellen Vorschläge für Art. 22 AsylverfVO-E²⁶ bzw. Art. 23 Aufnahmerichtlinie-E²⁷ sollen umF erst nach 48 Stunden einen zunächst vorläufigen „representative“ erhalten. Es ist aber unklar, was vor diesem Zeitpunkt mit den schutzlos gestellten Minderjährigen passiert bzw. passieren darf. Gerade bei Ankunft in einen neuen Staat ist die Gefahr, in Schlepper- oder Menschenhändlernetzwerke zu geraten, wenn nicht Zugang zu Schutz besteht, besonders hoch.

Es ist vor diesem Hintergrund unbedingt darauf zu bestehen, dass die Erstzuständigkeit für die Aufnahme, Unterbringung und Altersfeststellung aller umF – auch der über 16-Jährigen – von Beginn an bei den für den Kinderschutz zuständigen Behörden liegt. Denn nur diese bzw. ihre Fachkräfte verfügen über die erforderliche Expertise für die Identifizierung solcher Gefährdungen und die kindgerechte Aufnahme sowie die am Kindeswohl orientierte Alterseinschätzung (zum Begriff s.u. I.3.).²⁸ Dabei gibt es keinen sachlich gerechtfertigten Grund – schon gar nicht aus kinderrechtlicher Sicht – zwischen unter und über 16-Jährigen zu unterscheiden. Minderjährig bzw. Träger von Kinderrechten sind sowohl im GEAS System als auch nach der UN-Kinderrechtskonvention alle Menschen unter 18 Jahren.²⁹ Art. 23 Abs. 2 S. 2 Aufnahmerichtlinie-E, der den Mitgliedstaaten erlaubt über 16-Jährige in Erwachsenenunterkünften unterzubringen, ist vor diesem Hintergrund ersatzlos zu streichen.

Nach allgemeinen Grundsätzen des Minderjährigenschutzes können zudem gegenüber Minderjährigen keine rechtswirksamen Entscheidungen getroffen werden. Etwas anderes gilt bei Notsituationen, bei sog. Gefahr in Verzug, in denen eine akute Kindeswohlgefährdung abgewehrt werden muss bzw. bei Maßnahmen zu ihrem Schutz.

Es muss deshalb sichergestellt sein, dass, solange für nicht handlungsfähige Minderjährige keine rechtliche Vertretung eingerichtet wurde, sie weder verpflichtet werden können, Rechtshandlungen vorzunehmen noch ihnen gegenüber erfolgte Rechtsakte Wirkung entfalten. Letztere auch nach Zuweisung der rechtlichen Vertretung nur dann, wenn die Entscheidung auch der rechtlichen Vertretung („guardian“) mit einer angemessenen Frist formwirksam und in rechtsmittelfähiger Form zugestellt wird.

1.3. „Altersfeststellung“ (Art. 24 Asylverfahrensverordnung)

Rangfolge der Prüfkriterien

Bedauerlicherweise werden durch den Kommissionsvorschlag erneut medizinische Verfahren zur Alterseinschätzung festgeschrieben statt diese auszuschließen. Dabei suggerieren medizinische Verfahren eine Scheinobjektivität zur Produktion angeblich valider Daten, die nicht der Realität entsprechen. Es ist erwiesen, dass es bislang kein wissenschaftlich anerkanntes Verfahren zur Ermittlung des konkreten Alters gibt, nicht zuletzt durch das Europäische Unterstützungsbüro für

²⁶ Council of the European Union, Presidency, Theme: „Guarantees for those with special needs“ vom 10. April 2017, S. 2, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2017/apr/eu-council-asylum-vulnerable-8043-17.pdf> [31.08.2017].

²⁷ Council of the European Union, Presidency, Theme: „Guarantees for those with special needs“ vom 10. April 2017, S. 12, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2017/apr/eu-council-asylum-vulnerable-8043-17.pdf> [31.08.2017].

²⁸ Bspw. Art. 2 i DublinVO-E; Art. 1 UN-Kinderrechtskonvention.

²⁹ Art. 1 UN-Kinderrechtskonvention; Art. 2 i DublinVO-E; Art. 2 i Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-VO).



Asylfragen (EASO).³⁰ Dies muss sich auch in den entsprechenden Normen widerspiegeln. Aus diesem Grund muss in der Asylverfahrensverordnung ein klarer Ausschluss des medizinischen Alterseinschätzungsverfahrens verankert werden. Zumindest aber muss klargestellt werden, dass auch ein medizinisches Verfahren letzten Endes nur eine Alterseinschätzung ist. In Beachtung des Kindeswohlvorrangs sowie der Berücksichtigung der Meinung der Minderjährigen in allen sie betreffenden Verfahren, muss hierzu eine klare Rangfolge der Prüfungskriterien etabliert werden, die der Aussage und Sicht des Betroffenen einen vorrangigen Stellenwert einräumt und ein diesbezügliches Verfahren regelt (Art. 24 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 GrCh) sowie die medizinischen Methoden klar als *ultima ratio* benennt. Das bedeutet gleichzeitig, dass eine medizinische Untersuchung niemals alleine entscheidungsbegründend sein darf, vielmehr ist nach Empfehlung der EASO ein „multidisciplinary and holistic approach“ sicherzustellen und anzuwenden.³¹ Der Bundesfachverband umF kritisiert vor diesem Hintergrund auch die Verwendung des Begriffs „Altersfeststellung.“ Korrekt wäre in diesem Zusammenhang die Beschreibung der Norm mit dem Begriff „Alterseinschätzung.“

Ausdrücklich ausgeschlossen werden müssen jegliche Methoden, die mit der Menschenwürde unvereinbar sind, so insbesondere Genitaluntersuchungen.

Verfahrensrechte und effektiver Rechtsschutz

Was im bisherigen Entwurf ebenfalls vollständig fehlt, sind klar ausformulierte Verfahrensrechte der Betroffenen. Positiv verankert werden müssen deshalb konkrete und verbindliche Verfahrensstandards. Diese hat der BumF bereits ausführlich dargelegt.³²

So müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Alterseinschätzungsverfahren verpflichtet werden, die sozialen, traumatischen und körperlichen Erfahrungen der Betroffenen angemessen zu berücksichtigen. Daneben ist positivrechtlich zu verankern, dass ein Verfahren zur Alterseinschätzung nicht eingeleitet werden darf, wenn noch keine rechtliche Vertretung eingerichtet wurde, wie es in Art. 24 Abs. 2 AsylVerfVO-E für das medizinische Verfahren vorgeschlagen wird (zu Vertretung von umF s.u. 1.2). Zudem muss das Verfahren zur Alterseinschätzung durch fachkundige, pädagogisch ausgebildete Personen durchgeführt werden, bzw. die Zuständigkeit hierfür muss bei den für den Schutz von Kindern verantwortlichen Behörden angesiedelt sein. Ihre Erstzuständigkeit für die Identifizierung und Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen ist deshalb sicherzustellen.

Es muss gewährleistet sein, dass der Betroffene zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens gehört und seine Sicht in den zu treffenden Entscheidungen angemessen berücksichtigt wird (Art. 24 EU GrCh). Hierfür muss sichergestellt sein, dass der Minderjährige in allen Stadien der Alterseinschätzung nach seinen individuellen Möglichkeiten informiert wird und die Alterseinschätzung nicht nur mündlich, sondern auch schriftlich in rechtsmittelfähiger Form mitgeteilt wird (Vgl. S. 4 Begriff

³⁰ 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>, [23.08.2017].

³¹ Ebda.; UNHCR/UNICEF, 06/2016, Safe & Sound: Welche Maßnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in Europa zu gewährleisten, S. 34 ff., abrufbar unter: <https://www.unicef.de/informieren/materialien/leitfaden-safe-and-sound/113624> [31.08.2017]; ECRE, Comments on the Commission Proposal für an Asylum Procedures Regulation, S. 26, abrufbar unter: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR_-November-2016-final.pdf [31.08.2017].

³² Vgl. http://www.b-umFumF.de/images/alterseinschtzung_2015.pdf [31.08.2017].



Kindeswohl).

Zudem bedarf es einer Regelung, die klärt, wie mit weiteren Zweifeln umzugehen ist. Der Minderjährigenschutz gebietet es hier, im Zweifel von der Minderjährigkeit auszugehen. Dies muss zum Zwecke der Rechtssicherheit positivrechtlich verankert werden.

Zur Sicherung des Kindeswohls und rechtsstaatlicher Prinzipien ist ferner erforderlich, den Rechtsschutz gegen eine Alterseinschätzung eindeutig auszugestalten. So fehlen im aktuellen Entwurf Angaben über einen möglichen Rechtsbehelf gegen die behördliche Entscheidung, in Form und Inhalt, über Regelungen zu Rechtsschutzfristen und zuständige Stellen, bei denen ein etwaiges Rechtsmittel eingelegt werden kann. Geht eine Behörde von der Volljährigkeit der Person aus, so muss diese Entscheidung sowohl formell und materiell begründet werden und rechtsmittelfähig ausgestaltet sein. Zum Vorgehen gegen einen Altersbescheid, der fälschlicherweise von Volljährigkeit ausgeht, bedarf es einer partiellen Verfahrensfähigkeit von unter 18-Jährigen, da der Betroffene andernfalls gegen den Bescheid nicht vorgehen kann. Denn eine rechtliche Vertretung gäbe es nicht, da die Behörde von Volljährigkeit ausginge.

Verletzt ein Mitgliedstaat die formalen und materiellen Voraussetzungen des Verfahrens, müssten die Fristen für den Rechtsschutz verlängert werden. Ebenso muss die Folge des Rechtsbehelfs benannt werden, z.B. ob im Falle einer Alterseinschätzung als volljährig das Rechtsmittel eine aufschiebende Wirkung hat.

Indem der Kommissionsvorschlag insgesamt über die Ausgestaltung dieser Verfahrensrechte schweigt, sind Verletzungen des Kindeswohls bei der Alterseinschätzung zu befürchten. Vor diesem Hintergrund ist auch die wechselseitige Anerkennung von Alterseinschätzungen durch die EU-Mitgliedsstaaten kritisch zu sehen (Art. 24 Abs. 6 AsylVerfVO-E). Eine Verbindlichkeit der Einschätzung setzt klare Verfahrensstandards voraus, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten und jeweils nachprüfbar sein müssen.

Daneben ist abzulehnen, dass nur Ergebnisse, die auf medizinischen Untersuchungen basieren, unter diese Regelung fallen. Wie oben beschrieben, sind auch die Ergebnisse medizinischer Alterseinschätzungen fehleranfällig und sollten deshalb nicht für sich alleine betrachtet werden. Dadurch wird außerdem das Ziel aus Art. 24 Abs. 1 AsylVerfVO-E, die medizinische Altersfeststellung als *ultima ratio* zu konzipieren, konterkariert.

1.4. Asylantragstellung für umF (Art. 32 AsylVerfVO-E)

Für die Stellung von Asylanträgen ist eine 10-tägige Frist vorgesehen. Dies gilt grundsätzlich auch für unbegleitete Minderjährige und wurde bereits von verschiedenen Stellen scharf kritisiert, zumal die Frist ein kindgerechtes Clearing und Prüfung der kindspezifischen Fluchtgründe sowie sozialen Belange nicht erlaubt.³³ Aus Sicht des Bundesfachverbandes umF und mit Blick auf unsere langjährigen Erfahrungen in diesem Zusammenhang darf die Asylantragstellung bei umF an überhaupt keine Frist gebunden sein. Viele der alleine ankommenden Kinder und Jugendlichen bringen schwere Belastungen mit und brauchen zunächst psychosoziale Unterstützung oder müssen einfach erst einmal Vertrauen zu den jeweiligen Bezugspersonen aufbauen, ehe sie

³³ MwN. ECRE, Comments on the proposal for an Asylum Procedures Regulation, 11/2016, S. 49 ff, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR_-November-2016-final.pdf [31.08.2017].



substantiiert ihr Schutzbegehrt vortragen und das Asylinterview meistern können. Belange des Kindeswohls, so wie die Frage, ob Familienangehörige vor Ort sind, mit denen der Minderjährige zusammengeführt werden möchte, müssten zur Einhaltung einer solchen Frist völlig außer Betracht bleiben.

Zudem sollte der Asylantrag nicht der einzige Weg sein, einen legalen Aufenthalt zu erlangen. Würden alle Minderjährige gezwungen einen Asylantrag zu stellen, könnte dies dem Kindeswohl schaden und letzten Endes auch zu einer Gefährdung führen. Denn bei Durchführung des Asylverfahrens müssen die Antragsstellenden den Nachweis über eine Verfolgung erbringen. Dies ist bereits für Erwachsene eine Belastung. Für Kinder und Jugendliche ist dies je nach Alter und Reife nicht möglich, da sie u.U. die Tragweite der Situation nicht erfassen und ihre Verfolgung daher auch nicht glaubhaft wiedergeben können. Hinzu kommt, dass durch das Wiedergeben des Verfolgungsschicksals Kinder und Jugendliche noch stärker belastet werden als Erwachsene und dies zu psychischem Stress führen kann. Daher muss durch die AsylVerfVO-E auch sichergestellt werden, dass die im nationalen Recht geltenden alternativen Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung bestehen bleiben und weiterhin angewendet werden können.

UmF in Sonderverfahren (Art. 40, 41 AsylVerfVO-E)

Bedauerlicherweise werden unbegleitete Minderjährige von den nunmehr obligatorisch vorgesehenen beschleunigten Verfahren nach Art. 40 AsylVerfVO-E und Grenzverfahren nach Art. 41 AsylVerfVO-E nicht ausgenommen. Damit sind sie insbesondere auch von der Inhaftnahme in Grenzverfahren betroffen (Art. 41 Abs. 4 AsylVerfVO-E). Die Anwendung dieser obligatorischen Verfahren auf unbegleitete Minderjährige missachtet deren besondere Schutzbedürftigkeit und verhindert ihre Identifikation als unbegleitet und minderjährig, was gleichzeitig den Zugang zu Schutz vereitelt. Die Regelungen widersprechen sowohl der Rechtsprechung³⁴ des EGMR, der mehrfach klargestellt hat, dass solche Verfahren dem Kindeswohl widersprechen, als auch der Länderpraxis in Italien, Belgien und Deutschland, die unbegleitete Minderjährige von solchen Verfahren aufgrund ihrer schädigenden Wirkung für das Wohl von Minderjährigen ausnehmen.³⁵ Es muss deshalb in der AsylVerfVO-E klargestellt werden, dass unbegleitete Minderjährige, die als besonders schutzbedürftige Personen gelten, ihr Schutzbegehren immer in Verfahren geltend machen müssen, die ihre besondere Situation berücksichtigen und ihnen den Schutz und die Unterstützung geben können, die sie als Minderjährige benötigen.

Der Bundesfachverband umF spricht sich mit Nachdruck gegen die Inhaftnahme von Minderjährigen aus, sowohl von unbegleiteten als auch von begleiteten Minderjährigen. Eine Inhaftnahme kann nie im Einklang mit dem Kindeswohl stehen. Im Rahmen des GEAS sind auch keine Fälle und Situationen ersichtlich, die gegenüber dem Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen wären und als gebotene Folge eine Inhaftierung von Minderjährigen rechtfertigen würden. Vor diesem Hintergrund sind unbegleitete Minderjährige nicht nur aus den Regelungen zu den Sonderverfahren herauszunehmen, die Anwendung dieser Verfahren auf Minderjährig, unbegleitet oder begleitet, muss ausdrücklich verboten werden.³⁶ Zudem fordert der Bundesfachverband umF auch den Art. 11 der Aufnahmeleitlinie, der die Möglichkeit der Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen regelt, ersatzlos zu streichen.³⁷

³⁴ Ebda.

³⁵ Ebda; siehe auch BT-Drucksache 18/7538, Begründung zu Nr. 6, S.16.

³⁶ Ebenfalls ECRE ebda.

³⁷ Anschließend an COM(2016)0465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD), BERICHT über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) vom 10. Mai 2017, S. 42 ff.



2. Auswirkungen der GEAS-Reform auf Flüchtlingsfamilien

Familien sind unter den angedachten Neuerungen ebenfalls verschärften Restriktionen und Gefährdungen für ihr Wohlergehen ausgesetzt. Unter anderem ist hervorzuheben:

2.1. Unzureichende Erweiterung des Familienbegriffs (Art. 2g DublinVO-E)

Begrüßenswert an der DublinVO innerhalb der GEAS-Reform ist die Erweiterung des Familienbegriffs nach Art. 2g DublinVO-E. Die Definition von Familienangehörigen im Dublin System, die beispielsweise zur Familienzusammenführung berechtigt sind, wird um zwei Gruppen erweitert: Zukünftig sollen Geschwister genauso unter den Begriff fallen wie auch Familien, die erst in Transitländern gebildet wurden.

Dennoch geht die Erweiterung des Begriffs aus Sicht des Bundesfachverbandes umF nicht weit genug, denn: Trotz der Neufassung bleiben viele Familienangehörige und tatsächliche Lebensgemeinschaften von der Berechtigung auf Zusammenführung ausgeschlossen (z.B. über 18-Jährige, die Eltern von 18-Jährigen oder nicht-eheliche Lebensgemeinschaften). Speziell im Zusammenhang mit umF ist es zudem nicht sachgerecht, die Zusammenführung nur auf Familienangehörige und Verwandte zu beschränken. Viele umF haben keine Familienangehörigen mehr. Sie haben auf der Flucht andere Vertrauens- und Verbindungspersonen kennen gelernt, die für ihre Ankunft in der neuen Aufnahmegesellschaft von essenzieller Bedeutung sind. Um den realen Erfahrungen von Menschen auf der Flucht zu entsprechen, muss sich die Zusammenführung von der Fokussierung auf Familienmitglieder lösen und auch nahestehende Vertrauenspersonen erfassen.

Der Familienbegriff im Entwurf zur DublinVO ist deshalb entsprechend zu erweitern.

2.2. Vorprüfung vor einem Asylantrag

Die Kommission plant, dass die Mitgliedsstaaten dem bisherigen Dublin-Verfahren stets verbindlich ein Vorprüfungsverfahren vorschalten (Art. 3 Abs. 3 DublinVO-E). In diesem Verfahren wird einzig geprüft, ob die Antragstellenden überhaupt einen zulässigen Antrag stellen dürfen. Kommen sie aus einem sicheren Drittstaat (Art. 45 AsylverfVO-E), wird ihr Antrag per se abgelehnt, so dass sie in diesen Staat umgehend zurückgeführt werden müssen. Es werden in diesem Rahmen weder inhaltliche Gründe zur Flucht aus dem Herkunftsland noch die Kriterienliste nach der Dublin-Verordnung geprüft. Dies bedeutet für Flüchtlingsfamilien, dass das Kriterium von bereits in der EU lebenden Familienangehörigen in einem Großteil der Asylanträge nicht geprüft wird.

Kommen sie aus einem sicheren Herkunftsland – deren Einstufung künftig zentral von der EU übernommen werden soll (Art. 47 AsylverfVO-E) - so wird ihr Asylantrag in einem beschleunigten Verfahren geprüft (Art. 3 Abs. 3b DublinVO-E). Das hat zur Folge, dass zum einen über ihr Schicksal unmittelbar im Einreiseland entschieden wird. Gerade die Ersteinreisestaaten aber sind oft völlig überfordert und verfügen nicht über Einrichtungen mit kindgerechten Standards, in denen Familien adäquat leben können. Zum anderen wird dort eine dauerhafte Zuständigkeit festgelegt, was eine Familienzusammenführung im Rahmen des Dublin Verfahrens unmöglich macht (Art. 3 Abs. 4, 5 DublinVO-E). Durch die Beschränkung des Zugangs von Asylsuchenden zum Familienzusammenführungs-Verfahren nach der Dublin-Verordnung läuft die Ausweitung des



Familienbegriffs ins Leere. Zudem wird durch die Vorrangschaltung von Unzulässigkeitsverfahren das Recht der Betroffenen auf den Schutz des Familienlebens nach Art. 7 EU GrCh und Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention konterkariert bzw. ausgehebelt.

Anstatt Verfahren zu beschleunigen, werden diese durch die Vorschaltung von Zulässigkeitsverfahren nur verlängert und mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand versehen. Insbesondere wird hierdurch das durch die EU Grundrechtecharta geschützte Grundrecht auf Asyl ausgehebelt (Art. 18 EU GrCh). Der Bundesfachverband umF fordert vor diesem Hintergrund die Streichung der Zulässigkeitsverfahren und stattdessen die Sicherstellung eines schnellen und effektiven Zugangs der Betroffenen zu den Verfahren, in denen ihr konkretes Schutzbegehren geprüft wird.

2.3. Familienzusammenführung im Dublin-Verfahren

Langwierige und damit z.T. unmöglich gemachte Familienzusammenführungen von Familienangehörigen, die sich bereits im Dublin-System aufhalten, werden von Fachkräften die Beratungsanfragen an den Bundesfachverband umF stellen, als einer der Hauptgründe für Sekundärmigration angegeben. Diese Probleme werden durch die aktuellen Reformentwürfe zur DublinVO nicht behoben.

Gleichzeitig limitiert Deutschland aktuell faktisch die Anzahl der monatlich anzunehmenden Überstellungen im Rahmen des Familiennachzugs, so dass der Zugang zum Verfahren selbst keine schnelle Zusammenführung der Familienmitglieder verspricht.³⁸

Schon jetzt haben außerdem viele Familienangehörige keinen Zugang zum Verfahren der innereuropäischen Familienzusammenführung, da sie keine Möglichkeit haben einen Asylantrag zu stellen.

In der Dublin-Reform muss das Überstellungsverfahren zur Familienzusammenführung für die Betroffenen und die Dublin-Units insgesamt einfacher und flexibler ausgestaltet werden.

Der in Art. 28 Abs. 5 DublinVO-E vorgesehene Rechtsbehelf, der eingelegt werden kann, wenn eine Überstellung zwecks Familienzusammenführung geltend gemacht wird, ist vor diesem Hintergrund zwar zu begrüßen. Soll er in der Praxis allerdings auch tatsächlich effektiv sein, so muss zum einen das Verfahren näher ausgestaltet werden und zum anderen sichergestellt sein, dass der Rechtsbehelf in allen Mitgliedstaat wirksam bzw. der Rechtsweg garantiert ist.

2.4. Ausschluss des Selbsteintrittsrechts

Das Recht eines an sich unzuständigen Mitgliedsstaates, sich aufgrund von familiären Konstellationen für zuständig zu erklären, wird unter anderem in Hinblick auf Familienangehörige nach Art. 2g DublinVO-E - also u.a. Eltern, Ehegatten, Kinder - ausgeschlossen. Nur anderweitige entferntere Familienmitglieder sollen in einem begrenzten Zeitraum von der Regelung profitieren können (Art. 19 DublinVO-E).

Konnten Familien bislang hilfsweise über die Ausübung des Selbsteintrittsrechts durch einen an sich unzuständigen Mitgliedstaat gemeinsam am gleichen Ort leben und ein Asylverfahren

³⁸ <https://www.proasyl.de/news/menschenrechtsorganisationen-fordern-familienzusammenfuehrung-jetzt-ermoeglichen> [31.08.2017].



durchlaufen, so ist dies nun für die engen Familienangehörigen ausgeschlossen. Dabei scheint die Kommission davon auszugehen, dass die Regelungen zur Familienzusammenführung für die Familienangehörigen nach Art. 2g DublinVO-E ausreichend sind, um europaweit sicherzustellen, dass Familien zusammenleben können und gemeinsam ein Asylverfahren durchlaufen können. Dies ist ein Irrtum. Wie unter 2.3. dargestellt, bestehen erhebliche Defizite bei den Dublin-Familienzusammenführungsverfahren. Das Selbsteintrittsrecht ist deshalb ein wichtiges Instrument, um Familienangehörige der "Kernfamilie" zusammenzubringen.

Das Selbsteintrittsrecht ist zudem grundsätzlich ein zentrales Instrument, um die fehlende Flexibilität innerhalb des Dublin-Systems auszugleichen und den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, Aufnahmen aus humanitären oder auch integrationspolitischen Gründen zu erklären.

Der Bundesfachverband umF fordert deshalb, dass das Selbsteintrittsrecht voraussetzungslos erklärt werden können muss.³⁹

2.5. Flüchtlingsfamilien „in orbit“

Nach Ansicht der EU-Kommission sollen die Dublin-Verfahren zukünftig schnell bearbeitet werden, indem bereits innerhalb von einer Woche im Sinne von Art. 30 Abs. 1 DublinVO-E eine Überstellungsentscheidung getroffen werden soll. Ebenfalls sollen die bisherigen Fristen ersatzlos wegfallen, die im Dublin-III-System vorsehen, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren nach einer gewissen Zeit auf den Staat des tatsächlichen Aufenthalts übergeht (Art. 15, 26, 30 DublinVO-E). Die Mitgliedstaaten des ersten Asylantrags bleiben deshalb permanent für die Asylverfahren zuständig und Asylsuchende, die weitergereist sind, bspw. weil sie andernfalls nicht zu ihren Familienangehörigen gelangt wären, haben keine Möglichkeit, ihre Situation im Staat ihres tatsächlichen Aufenthalts zu verfestigen.

Diese Regelungen lassen die Realität, nämlich dass Menschen weiterziehen, wenn sie an einem Ort für sich und ihre Kinder keinerlei Perspektiven sehen, vollkommen außer Betracht. Sie führen in der Praxis dazu, dass mehr Menschen, darunter viele Familien mit Kindern, aus Deutschland in andere Dublin-Staaten überstellt bzw. abgeschoben werden müssen oder zumindest permanent vor einer Abschiebung Angst haben müssen.

In Fällen, in denen sich kein Dublin-Staat für die Personen zuständig erachtet oder EU-Staaten die Geflüchteten aus sonstigen Gründen nicht aufnehmen wollen, bergen die neuen Dublin-Verfahren zudem die Gefahr, insbesondere geflüchtete Familien zu sog. „refugees in orbit“ zu machen. Dies, obwohl Sinn und Zweck des Dubliner Systems einmal darin bestand, das Phänomen der sog. „refugees in orbit“, also jene menschenunwürdige Situation, in der Asylsuchende ohne Zugang zu einem Verfahren und Schutz zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeschoben werden, zu verhindern.

Mit den beschriebenen Regelungen einher geht ein erheblich eingeschränkter Zugang zu sozialen Rechten sowie zu medizinischer Versorgung. Gewährleistet wird lediglich die medizinische Notversorgung sowie ein „dignified standard of living“ und „access to suitable educational activities“ (Art. 5 Abs. 3 DublinVO-E i.V.m. Art. 17a Aufnahmeleitlinie-E).⁴⁰ Was für eine Versorgung

³⁹ Insgesamt zu einem voraussetzungslosen Selbsteintrittsrecht vgl. Deutscher Caritasverband, Stellungnahme zur Dublin-IV-Verordnung vom 04. Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-04-2017-mitgliedstaaten-der-eu-muessen-gemeinsam-die-verantwortung-> [31.08.2017].

⁴⁰ Der BumF teilt dabei die Kritik von UNHCR, 12/2016, Comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms



hiervon erfasst ist, bleibt dabei unklar. Jedenfalls besteht aller Grund zur Befürchtung, dass dabei ordnungs- und finanzpolitische Belange vor den Schutz der Familie, vor das Wohl von Kindern und vor das Recht auf ein menschenwürdiges Leben gestellt werden.

Für Familien bedeuten diese Änderungen, dass sie über einen unbegrenzt langen Zeitraum in einer für sie unabwägbaren Situation gehalten würden. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf den psychischen und physischen Zustand der Betroffenen bei gleichzeitigem Ausschluss von angemessener medizinischer Versorgung und der Erlaubnis, zu arbeiten oder eine Ausbildung zu machen. Armut und Obdachlosigkeit von Familien mit Kindern, steigende Kriminalität, Wut und Ohnmacht sowie Perspektivlosigkeit ganzer Generationen wären die Folge.

Zudem verhindern die Regelungen eine effektive Zusammenführung der Familienmitglieder innerhalb Europas.

Der Bundesfachverband umF fordert, dass Familien mit Kindern am Ort ihres tatsächlichen Aufenthaltes umfänglichen Zugang zu sozialen Rechten haben und die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Dublin-Zuständigkeit auch auf den Staat des tatsächlichen Aufenthaltes übergehen kann. Ihre Belange müssen in den jeweiligen Verfahren ausreichend Berücksichtigung finden, insbesondere muss die Möglichkeit der Familienzusammenführung immer geprüft und ermöglicht werden.

2.6. Überstellungen von Familien trotz ungeeigneter Aufnahmebedingungen möglich

Die Reformvorschläge zur DublinVO-E sehen vor, dass der zuständige Mitgliedstaat vor einer Überstellung nur informiert wird, aber der Überstellung nicht mehr zustimmen muss (Art. 26 Abs. 3 DublinVO-E).

Diese geplante Neuerung läuft darauf hinaus, dass die Tarakhel-Rechtsprechung⁴¹ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterlaufen wird. In dieser Entscheidung hatte der EGMR ausgeführt, dass die Rückführung von Familien mit Kindern nach Italien Art. 3 EMRK (Verbot von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) verletzt, sofern der überstellende Staat nicht vorab sicherstellt, dass im Zielstaat geeignete Aufnahmebedingungen für die Familie garantiert sind. Als Folge aus dem Urteil muss im Falle der Überstellung von Familien der aufnehmende Staat individuelle Garantien abgeben, dass tatsächlich im Einzelfall eine mögliche Verletzung von Art. 3 EMRK ausgeschlossen werden kann. Dies zu regeln und damit der Rechtsprechung des EGMR Rechnung zu tragen, wäre Aufgabe der Dublin-Reform gewesen. Stattdessen muss der aufnehmende Staat nun nur noch über die Überstellung informiert werden, was dazu führen wird, dass auch individuelle Garantien für die zu überstellenden Familien nicht abgegeben oder gar vorausgesetzt werden.

Flüchtlingsfamilien droht damit eine Überstellung in Staaten, in denen keine menschenwürdige Behandlung garantiert ist.

for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – COM (2016) 270, S. 12, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf> [31.08.2017].

⁴¹ EGMR Tarakhel v. Schweiz, No. 29217/12 vom 04.11.2014.



BumF

Bundesfachverband
unbegleitete
minderjährige
Flüchtlinge

Der Bundesfachverband umF fordert daher die Regelung abzuändern. Das Verfahren zur Überstellung von Familien muss gewährleisten, dass diese in einen Staat überstellt werden, in dem die Aufnahmebedingungen insbesondere für Familien geeignet sind und für sie Zugang zum Asylverfahren und zum Versorgungssystem besteht. Eine mögliche Verletzung von Art. 3 EMRK muss von vorneherein ausgeschlossen werden. Der Rechtsweg gegen eine solche Entscheidung ist ebenfalls zu garantieren.

Berlin, den 13.09.2017