

Berlin, 21.10.2024

Stellungnahme von UNICEF Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS- Anpassungsgesetz und GEAS Anpassungsfolgesgesetz)

Die Bundesregierung ist im Prozess, das nationale Recht an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) anzupassen, die im Mai 2024 auf europäischer Ebene verabschiedet wurde. Die Anpassungen betreffen vor allem das Asyl- und Aufenthaltsgesetz in Deutschland und werden maßgeblichen Einfluss auf den Schutz von Geflüchteten, insbesondere von Kindern, haben.

UNICEF Deutschland begrüßt ausdrücklich die Möglichkeit, sich im Rahmen der Verbändebeteiligung zu den geplanten Änderungen der GEAS-Reform zu äußern. Gleichwohl müssen wir darauf hinweisen, dass die Frist für die Stellungnahme von nur sechs Werktagen der Bedeutung und Komplexität dieser Reform nicht gerecht wird. Eine umfassende und fundierte Bewertung der geplanten Gesetzesänderungen, insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen auf Kinder, war unter diesen Bedingungen kaum möglich. Nichtsdestotrotz nehmen wir die Gelegenheit wahr, aus kinderrechtlicher Perspektive eine Einschätzung zu geben.

Einordnung der geplanten Änderungen nach der UN-KRK

Kinder, die etwa 30 Prozent der in Deutschland ankommenden Asylsuchenden ausmachen, sind besonders vulnerabel und bedürfen eines umfassenden rechtlichen Schutzes. Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie die EU-Grundrechtecharta (GRC) verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, das Wohl des Kindes in allen staatlichen Maßnahmen vorrangig zu berücksichtigen.¹ Auch die neugefasste EU-Aufnahmerichtlinie (2024/1346) und die weiteren Verordnungen des GEAS enthalten spezifische Regelungen, um den Schutz von Kindern zu verankern.

Vor diesem Hintergrund sind die geplanten Änderungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf besonders wichtig. Der Entwurf enthält zwar einige positive Ansätze, die jedoch hinter den kinderrechtlichen Anforderungen zurückbleiben und den EU-Rechtsrahmen an vielen Stellen restriktiv umsetzen. Diese Auslegung könnte zu erheblichen Schutzlücken führen, die das Wohl von Kindern eben nicht sicherstellen und langfristig durch die Gerichte korrigiert werden müssten.

¹ Das Kindeswohl ist ein vorrangiger Grundsatz, der in verschiedenen Rechtsquellen wie der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und der EU-Grundrechtecharta verankert ist. Art. 3 Abs. 1 der UN-KRK, der in Deutschland unmittelbar anwendbar ist, gewährt Kindern das subjektive Recht auf Vorrang des Kindeswohls in allen sie betreffenden staatlichen Entscheidungen. Das Kindeswohl umfasst nicht nur Schutzrechte, sondern auch Förder- und Beteiligungsrechte, was eine umfassende Betrachtung erfordert. Sollte in einer behördlichen Entscheidung das Kindeswohl nicht gemäß den Vorgaben der UN-KRK in die Ermessensentscheidung einfließen, liegt ein Ermessens Fehlgebrauch im Sinne des § 114 VwGO vor. Um dem gerecht zu werden, muss das Kindeswohl in allen Entscheidungsprozessen umfassend berücksichtigt und dokumentiert werden, um die Rechte und Bedürfnisse von Kindern vollständig zu schützen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 klargestellt, dass das Kindeswohl drei Funktionen erfüllt: Es ist ein subjektives Recht, ein Grundprinzip der Rechtsauslegung und eine Verfahrensregel. D.h. das Kindeswohl muss besonders gewichtet werden und die betreffenden Regelungen müssen immer im Interesse des Kindes angewendet und ausgelegt werden – auch, wenn dies bedeutet, dass bestimmte Verfahren, etwa Grenzverfahren, auch für die Eltern nicht durchgesetzt werden können.

Das Versäumnis, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zu ergreifen, würde gegen Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) verstoßen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle notwendigen gesetzgeberischen, verwaltungstechnischen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um die in der Konvention festgelegten Rechte zu verwirklichen. Ebenso würde dies gegen Artikel 22 der KRK verstoßen, der das Recht von Kindern auf der Flucht oder mit Flüchtlingsstatus schützt, ihnen angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe zu gewähren, damit sie alle in der Konvention und in anderen ratifizierten internationalen Abkommen festgelegten Rechte genießen können.

Rechtliche Möglichkeiten bei der Ausgestaltung der Reform nach EU-Recht

Darüber hinaus erkennt die Richtlinie (EU) 2024/1346 über die Aufnahmebedingungen ausdrücklich an, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, günstigere Aufnahmebedingungen festzulegen (Artikel 4). Auch wenn die Verordnungen im Rahmen des GEAS keine vergleichbare Klausel enthalten, verweisen viele ihrer Regelungen auf nationales Recht, sowohl auf bestehende als auch auf neue Vorschriften, die eingeführt werden müssen. Sie verweisen zudem auf Menschenrechtsinstrumente und das Unionsrecht, welche als wesentlicher Rahmen für die Auslegung und Anwendung der Bestimmungen dienen. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 53) den Mitgliedstaaten erlaubt, ein höheres Schutzniveau für Grundrechte aufrechtzuerhalten, wenn dieses aus ihrer Verfassung oder aus internationalen Verträgen, denen sie beigetreten sind, hervorgeht. Dies bedeutet, dass der Staat die Möglichkeit hat, die Bestimmungen des GEAS so zu übernehmen und anzupassen, dass die bestehenden Grundrechte und rechtlichen Garantien weiterhin gewahrt bleiben, insbesondere in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen.

Darüber hinaus sind die vorliegenden Entwürfe besonders komplex, da sie verschiedene Regelungswerke vereinen: EU-Verordnungen, das nationale Umsetzungsgesetz und im Falle von Minderjährigen das SGB VIII. Gleichzeitig folgt der Entwurf des Asylgesetzes (AsylG-E) einer eigenen Systematik, was die Klarheit weiter erschwert und die Rechtsanwendung zusätzlich beeinträchtigen kann.

Es bleibt im Entwurf oft unklar, welche europarechtlichen Regelungen der AsylG-E explizit aufgreift und welche er auslöst. Dies macht es für Betroffene nahezu unmöglich, die für sie relevanten Regelungen zu verstehen. Selbst Fachleuten und Rechtsanwender*innen fällt es schwer, die Komplexität der Vorschriften zu überblicken. Diese Unübersichtlichkeit führt zu Rechtsunsicherheit und zu vermehrten Diskussionen über Detailfragen sowie zu einer Zunahme von Gerichtsverfahren. Auch die Arbeit der Verwaltung wird dadurch voraussichtlich verlangsamt, was einen Rückstau von Verfahren verstärken könnte. Zudem müssten die Bundesländer zusätzliche Weisungen erlassen, um Unklarheiten zu beheben. Es bedarf daher einer klareren und strukturierteren Regelung, die eine transparente und effiziente Anwendung des Rechts für alle Beteiligten sicherstellt.

Zusammengefasst könnte die Situation nicht nur die betroffenen Kinder erheblich belasten, sondern auch zu einer gravierenden Mehrbelastung der Behörde und Justiz führen. Es ist daher von größter Bedeutung, die Lücken in der Gesetzgebung bereits jetzt zu schließen und die Komplexität zu reduzieren, um langwierige juristische Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Im Folgenden gehen wir nun detaillierter auf zentrale Aspekte ein, die aus kinderrechtlicher Sicht besonders relevant sind.

Begriffsklärung der hier relevanten Personengruppe:

Kinder im Sinne von Art. 1 der UN-KRK umfassen sowohl begleitete als auch unbegleitete Minderjährige bis zum 18. Lebensjahr. Allerdings gelten für diese beiden Gruppen unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen.

Begleitete Minderjährige, die im Verbund mit ihren Sorgeberechtigten in Deutschland sind, fallen bei der Aufnahme und Unterbringung unter das Asyl- und Aufenthaltsgesetz. Sie werden oft ausschließlich im Familienverbund betrachtet. Dies birgt häufig die Gefahr, dass sie nicht als individuelle Rechteinhaber*innen betrachtet werden und so beispielsweise oft nicht nach ihrer Meinung gefragt werden.

Die Versorgung und Unterbringung **unbegleiteter Minderjähriger** findet im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe des Achten Sozialgesetzbuches statt. Da sie ohne ihre Sorgeberechtigten in Deutschland sind, braucht es spezielle Schutzgarantien für sie, wie etwa die Inobhutnahme und Bestellung eines Vormundes.

Darüber hinaus gibt es die Gruppe der sogenannten **„begleiteten unbegleiteten Minderjährigen“**. Dies sind Kinder, die nicht von ihren eigentlichen Personensorgeberechtigten, sondern von anderen Personen wie volljährigen Geschwistern oder Verwandten, ohne Personensorgeberechtigung, begleitet werden. Diese Begleitpersonen handeln auf Grundlage einer formlos erteilten Sorgerechtsvollmacht. Durch die neue Dienstanweisung Asyl vom 12. Juni 2024 werden diese Kinder nun als „begleitet“ eingestuft, was zur Folge hat, dass sie im deutschen Asylverfahren nicht länger durch eine Person mit Vormundschaft vertreten werden müssen. Diese Einstufung beeinflusst ihre rechtliche Position im Verfahren, da sie nun als begleitet betrachtet werden, obwohl keine Personensorgeberechtigten vorhanden sind.

KINDER IN GRENZVERFAHREN

Das Screening-Verfahren, soll die ordnungsgemäße Identifizierung erleichtern und die Weiterleitung von Personen in das entsprechende weiterführende Verfahren oder Rückkehrverfahren ermöglichen. In einer ersten Überprüfung werden Identitäts- und Sicherheitskontrollen, Vulnerabilitätsprüfungen und medizinische Untersuchungen durchgeführt. Das Verfahren muss so schnell wie möglich abgeschlossen werden und darf sieben Tage nicht überschreiten. Innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats sollte das Verfahren nicht länger als drei Tage dauern. ^[ÖB]

Die Höchstdauer des Grenzverfahrens beträgt 12 Wochen (im Falle einer Rückführung bis zu 16 Wochen), und die Personen müssen sich in der Regel an oder in der Nähe der Außengrenze oder der Transitzonen oder an anderen ausgewiesenen Orten in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten (rechtliche Fiktion der Nichteinreise).

SCREENING

Früherkennung besonderer Schutzbedarfe im Screening

UNICEF Deutschland begrüßt, dass im Rahmen des Screenings gemäß der Screening-Verordnung (VO (EU) Nr. 2024/1352) eine vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit vorgesehen ist und Schutzbedarfe auch bei der Verteilung und Unterbringung berücksichtigt werden sollen. Allerdings sehen wir weiteren Nachbesserungsbedarf, da im bisherigen

Gesetzentwurf die gesetzliche Grundlage und verbindliche Standards auf nationaler Ebene für die Durchführung der Vulnerabilitätsprüfung fehlen. Eine angemessene Verteilung und Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personengruppe, kann nur nach einer präzisen und sorgfältigen Identifizierung von Schutzbedarfen durch geschultes, multidisziplinäres Personal, sichergestellt werden. Die Vulnerabilitätsprüfung ist von den anderen Verfahrensschritten im Screening zu trennen.

Dies ist besonders besorgniserregend, da die Folgen für die betroffenen Kinder und anderen vulnerablen Personen schwerwiegend sein können. Für unbegleitete Minderjährige gilt der Primat der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Die Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind in Deutschland vorrangig für die Unterbringung, Versorgung und rechtliche Vertretung dieser besonders schutzbedürftigen Gruppe verantwortlich. Im Umsetzungsgesetz sollte formuliert werden, dass die rechtliche Vertretung und ggf. auch die Inobhutnahme so schnell wie möglich erfolgen müssen und somit zu priorisieren sind.

Darüber hinaus sollte im Entwurf eine klare Möglichkeit für die Betroffenen formuliert werden, Entscheidungen im Rahmen des Screeningverfahrens und der Vulnerabilitätsprüfung rechtlich anzufechten. Ein wirksamer Rechtsbehelf ist unverzichtbar, um sicherzustellen, dass etwaige fehlerhafte oder unvollständige Prüfungen korrigiert werden können und die Rechte der Betroffenen gewahrt bleiben.

Alterseinschätzung und Handlungsfähigkeit

Die Alterseinschätzung ist eine Grundvoraussetzung für den Minderjährigenschutz und entscheidet darüber, ob die Kinder- und Jugendhilfe greift.

Da das Screening-Verfahren dem Asylverfahren vorgelagert ist, besteht die Gefahr, dass unter dem Zeitdruck des Screenings Fehler bei der Alterseinschätzung gemacht werden können. Dies liegt daran, dass die Altersfeststellung nur in der Asylverfahrensverordnung (AsylVf-VO) geregelt ist, während die Screening-Behörden oft nicht diejenigen sind, die das Asylverfahren durchführen.

Dies räumt die Möglichkeit ein, dass unbegleitete Minderjährige fälschlicherweise als volljährig eingestuft und somit in Verfahren wie das Grenzverfahren fehlgeleitet werden. Hieraus ergibt sich eine problematische Vermischung der Verfahren. Die Alterseinschätzung muss daher unbedingt durch das zuständige Jugendamt erfolgen, um die Anwendung kindgerechter Standards zu garantieren. Hierzu braucht es eine gesetzliche Verankerung. Auch die Möglichkeit Rechtsmittel gegen eine Alterseinschätzung in Anspruch nehmen zu können, muss im Gesetzestext aufgenommen werden.² Wie es auch Art. 25 Abs. 1 und 2 AsylVf-VO vorsieht.

² Vgl. Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005) zu der Behandlung unbegleiteter und von ihren Familien getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes, UN-Dokument CRC/GC/2005/6, Abs. 31: „Falls über das Alter Zweifel bestehen, ist zugunsten der betroffenen Person von ihrer Minderjährigkeit auszugehen.“ Vgl. Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), Übereinkommen über die Rechte des Kindes, vom 20. November 1989, in Kraft seit dem 2. September 1990: „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“ Vgl. Art. 1 der UN-KRK: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, sofern nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht die Volljährigkeit nicht früher eintritt.“ Vgl. Art. 20 Abs. 1 der UN-KRK: „Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seinem familiären Umfeld herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates.“

Die Problematik wird zudem dadurch verschärft, dass unbegleitete Minderjährige nun bereits vor der Inobhutnahme eigenständig Asylanträge stellen können, was auch im deutschen Recht umgesetzt wird. Das ist aus mehreren Gründen problematisch, beispielsweise, weil ein Asylantrag nicht immer im Interesse des Kindes ist. Es muss sichergestellt sein, dass der oder die Minderjährige unter Berücksichtigung von Alter und Reife des oder der unbegleiteten Minderjährigen in der Lage ist, die Reichweite und Rechtsfolgen eines Asylantrags umfassend zu verstehen. Das Schutzniveau ist aufgrund der besonderen Umstände und Vulnerabilität besonders hoch anzusetzen. Um dieses hohe Schutzniveau zu gewährleisten, ist geschultes Fachpersonal unerlässlich. Erst durch die rechtliche und pädagogische Unterstützung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe können unbegleitete Kinder zu einer fundierten Einschätzung des Für und Widers einer Asylantragstellung gelangen und damit eine entsprechende Entscheidung fällen. Daher ist eine Einbeziehung des Jugendamtes in das Screeningverfahren und die Alterseinschätzung essenziell. Zusätzlich können die etablierten Abläufe im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe gestört werden, wenn bereits vor Inobhutnahme ein Asylantrag gestellt wird. Daher empfehlen wir eine Streichung der Passage zur Handlungsfähigkeit unbegleiteter Minderjähriger im § 12 Abs. 1 AsylG-E.

Rechtsauskunft

Die in § 12b Absatz 1 AsylG-E vorgesehenen Regelungen sind nach Ansicht von UNICEF Deutschland nicht erforderlich, da das bestehende Bundesprogramm zur unabhängigen Asylverfahrensberatung gemäß § 12a AsylG-E bereits die Anforderungen der EU-Verordnungen erfüllt. Das Programm gewährleistet eine umfassende, unentgeltliche Beratung durch erfahrene, unabhängige Träger und bietet spezifische Unterstützung für Kinder. Sollte § 12b bestehen bleiben, muss klargestellt werden, dass die unentgeltliche Rechtsberatung gemäß Artikel 16 der EU-Asylverfahrensverordnung (EU-AVVO 2024/1348) und Artikel 21 der EU-Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement (EU-AMMV 2024/1351) auch von den durch das Bundesprogramm nach § 12a AsylG-E geförderten unabhängigen Beratungsstellen angeboten wird. So wird sichergestellt, dass Kinder eine kindgerechte, spezialisierte Rechtsberatung erhalten, die ihre Bedarfe berücksichtigt.

Kinder haben gemäß der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 12, 17 und 22) ein Recht auf altersgerechte und verständliche Informationen sowie individuelle Beratung. Diese ist notwendig, um kindgerechte Fluchtgründe wie Gewalt oder Ausbeutung zu erkennen, die oft von denen Erwachsener abweichen. Spezialisierte und unabhängige Rechtsberatung ist deshalb unerlässlich, um das Kindeswohl und die Rechte von unbegleiteten und begleiteten Kindern zu schützen und muss in allen Verfahren, die Kinder betreffen, sichergestellt werden.

ASYLGRENZVERFAHREN

Begleitete Minderjährige und ihre Familien können dem Entwurf zufolge ins Grenzverfahren genommen werden, es sei denn, es kann dort nicht „die erforderliche Unterstützung“ bereitgestellt werden (Art. 53 Abs. 2 lit. b EU AVVO). Zudem soll das Grenzverfahren für begleitete Minderjährige und ihre Familien „nicht vorrangig“ genutzt werden. Dieses Ziel ist unbedingt umzusetzen, denn Grenzverfahren gehen mit erheblichen, auch freiheitsentziehenden, Maßnahmen einher. Die Garantien aus der Aufnahmerichtlinie, wie der Zugang zu Bildung, können aller Voraussicht nach nicht im erforderlichen Umfang eingehalten werden. Grenzverfahren, die faktisch auf Freiheitsentziehungen hinauslaufen, widersprechen daher dem Grundsatz des vorrangigen Kindeswohls, da sie Kinder unnötig belasten und ihre physische sowie psychische Gesundheit gefährden können. „Die erforderliche Unterstützung“

für Kinder und ihre Familien wird im Grenzverfahren voraussichtlich nicht wie erforderlich gewährleistet. Denn das Regel-Ausnahmeverhältnis ist hier gerade umgekehrt.

Unbegleitete Minderjährige sollen grundsätzlich nicht ins Grenzverfahren genommen werden, es sei denn, es gibt „triftige Gründe für die Annahme, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind“. Da diese „Gefahr“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, öffnet die Formulierung den Weg dafür, dass unbegleitete Minderjährige unrechtmäßig ins Grenzverfahren kommen. Es ist eine Klärung erforderlich, welche rechtlichen Mittel unbegleiteten Minderjährigen zur Verfügung stehen, um gegen eine solche Entscheidung vorzugehen.

UNICEF Deutschland empfiehlt, dass Minderjährige, insbesondere unbegleitete Minderjährige, generell vom Grenzverfahren ausgenommen werden, da nicht sicher ist, wie die Rechte von Kindern, allen voran das Kindeswohl im Rahmen des Grenzverfahrens sichergestellt werden.

Unterbringung und Versorgung im Asylgrenzverfahren

Die Schutzvorkehrungen der Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 müssen bei der nationalen Umsetzung gewährleistet werden, insbesondere für vulnerable Gruppen wie Kinder. In dem aktuellen Entwurf des § 18a AsylG-E, der Asylverfahren an der Grenze regelt, fehlen jedoch wesentliche Schutzmechanismen der Richtlinie (EU) 2024/1346. Insbesondere sieht Artikel 13 der Richtlinie besondere Maßnahmen für schutzbedürftige Personen vor, wie medizinische Untersuchungen und die Berücksichtigung physischer und psychischer Gesundheitsbedürfnisse. Diese Anforderungen müssen im nationalen Recht klar verankert werden. Es ist zudem entscheidend, dass Kinder und ihre Familien in kindgerechten Einrichtungen untergebracht werden, um dem Schutz und dem Wohl des Kindes gerecht zu werden.

Darüber hinaus sollten die Bestimmungen der Artikel 26 und 27 der Richtlinie (EU) 2024/1346, die den Zugang zu Freizeitangeboten und Bildungsressourcen sicherstellen, in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Ein wirksamer Rechtsbehelf gegen das Grenzverfahren muss ebenfalls für alle Kinder vorgesehen werden, um den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, ihre Rechte durchzusetzen und unrechtmäßige Entscheidungen anzufechten.

Monitoringmechanismus

Zudem muss es einen wirksamen Monitoringmechanismus im Screening und Asylgrenzverfahren geben, um die Einhaltung der Grundrechte zu überwachen. UNICEF Deutschland empfiehlt daher, die Unabhängigkeit dieses Mechanismus gesetzlich festzulegen, da dies im derzeitigen Gesetzentwurf nicht explizit benannt wird. Dabei müssen auch die Rechte und Bedarfe von Kindern in den Blick genommen werden.

Anhörung im Asylverfahren

Im Zusammenhang mit den Regelungen bezüglich des Asylverfahrens muss der Gesetzentwurf aus unserer Sicht überarbeitet werden, um die erforderlichen Schutzmaßnahmen für Kinder sicherzustellen. Insbesondere betrifft das die Berücksichtigung der Garantien aus der Asylverfahrensverordnung (VO 2024/1348) hinsichtlich kindgerechter Anhörungen, Verfahrensfähigkeit und rechtliche Vertretung.

Die Asylverfahrensverordnung (VO 204/1348) sieht in den Artikeln 22 und 23 Garantien für Kinder vor. So verlangt Artikel 22, dass bei jeder Entscheidung, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist. Artikel 23 sieht vor, dass im Asylverfahren Traumatisierungen und Vulnerabilitäten von Kindern zu berücksichtigen sind. Dies kann nur mittels altersgerechter Verfahren und speziell geschulter Anhörungspersonen gelingen und in die Entscheidungsfindung einfließen. Diese Verfahrensgarantien sind allerdings in den Änderungen in § 25 AsylG-E nicht wiederzufinden. Das birgt die Gefahr, dass Kinder nicht den Schutz erhalten, der in den Artikeln 22 und 23 der Asylverfahrensverordnung gefordert ist und ihnen damit eine kindergerechte Anhörung versagt bleiben könnte. Wir empfehlen, den Gesetzentwurf dahingehend zu überarbeiten, sodass die in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Verfahrensgarantien für Kinder wirksam verankert sind.

Zudem sieht § 25 Absatz 4 AsylG-E vor, die Begleitung von unbegleiteten geflüchteten Kindern im Asylverfahren als Kann-Vorschrift festzuschreiben. Damit unbegleitete geflüchtete Kinder im Asylverfahren ihr Recht verwirklichen können, in den sie betreffenden Verfahren angehört zu werden (Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention), benötigen sie jedoch zwingend eine rechtliche Vertretung. Daher empfehlen wir nachdrücklich davon Abstand zunehmen, die rechtliche Vertretung in Form einer Kann-Vorschrift zu regeln und empfehlen, diese im Sinne des Vorrangs des Kindeswohls verbindlich zu machen.

HAFT UND BEWEGUNGSEINSCHRÄNKUNG MINDERJÄHRIGER

Bewegungsbeschränkungen für Kinder

Die geplante Regelung zur Bewegungsbeschränkung im Gesetzentwurf erlaubt es der zuständigen Behörde, die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden unter bestimmten Bedingungen einzuschränken.

Diese Bestimmung sollte jedoch gestrichen werden, da sie unnötige Rechtsunsicherheit schafft. Bestehende Regelungen, insbesondere § 56 AsylG, bieten bereits klare Vorschriften für räumliche Einschränkungen, die an die Asylantragstellung bei den BAMF-Außenstellen (gemäß § 14 Abs. 1 AsylG) gebunden sind, sodass kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht.

Die Regelung zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Gesetzentwurf ist daher unnötig, da bereits ausreichende Bestimmungen bestehen (§§ 47, 56, 57 AsylG). Sollten Anpassungen erforderlich sein, sollten sie auf den bestehenden Regelungen aufbauen. Es muss zudem sichergestellt werden, dass Minderjährige von jeglichen räumlichen Beschränkungen ausgenommen sind, um ihr Wohl zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass ihr Zugang zu notwendigen Versorgungs- und Betreuungsstrukturen sichergestellt wird, dazu gehört der Zugang zu Bildung. Außerdem können Bewegungsbeschränkungen für Kinder besonders belastend sein, da sie oft nicht zwischen unterschiedlichen Formen der Freiheitsentziehung differenzieren und diese Maßnahmen als Bestrafung empfinden können. Dies kann potenziell schwerwiegende Auswirkungen auf ihre physische und psychische Gesundheit sowie ihre Entwicklung haben.

Die derzeitige Rechtslage, die das Primat der Kinder- und Jugendhilfe schützt, stellt klar, dass unbegleitete Minderjährige nicht unter die räumlichen Beschränkungen des AsylG fallen. Dies sollte auch in zukünftigen Regelungen gewährleistet werden.

Inhaftnahme von Kindern während des Asylverfahrens

Gemäß § 70a AsylG-E (Art. 13 Abs. 2 Aufnahmeleitlinie) ist die Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen in Ausnahmefällen möglich, wenn dies zu deren Schutz dient oder keine Alternativen bestehen. Artikel 37 der UN-KRK legt klar fest, dass Freiheitsentziehungen für Kinder nur als letztes Mittel und für die kürzest mögliche Dauer

zulässig sind. Es sollten stets andere Maßnahmen und Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um den Schutz von Kindern sicherzustellen. Der Ansatz Kinder zu ihrem eigenen Schutz zu inhaftieren, widerspricht im Kern dem Schutzgedanken. Auch die Formulierung, dass eine Inhaftnahme, als letztes Mittel in Betracht kommen darf, ist problematisch. Haft ist niemals im Wohle des Kindes und kann gravierende Auswirkungen auf die physische und psychische Entwicklung haben, selbst, wenn sie nur kurze Zeit stattfindet.³

Begleitete Minderjährige können nach dem Gesetzentwurf einfacher in Haft genommen werden, wenn sich der Elternteil oder die primäre Betreuungsperson in Haft befinden. Das bedeutet, dass zur Einhaltung der Familieneinheit Minderjährige in Haft genommen werden können. Haft von Minderjährigen ist mit dem Kindeswohlgrundsatz nicht vereinbar, es ist daher schon bei der Entscheidung, ob der Elternteil in Haft genommen wird, mit zu berücksichtigen, dass dies zur Inhaftierung des Kindes führen *könnte*. Der Gesetzesentwurf sollte entsprechend überarbeitet werden.

Die Inhaftnahme von Kindern – unabhängig davon, ob sie begleitet oder unbegleitet sind – auch in Ausnahmefällen sollte im AsylG-E vollständig gestrichen werden. Stattdessen müssen alternative Maßnahmen verbindlich festgelegt werden, die den Vorrang des Kindeswohls respektieren und sicherstellen, sodass Minderjährige den bestmöglichen Schutz erhalten.

FAMILIENASYL

In den vorgelegten Entwürfen ist die Streichung des Familienasyls § 26 AsylG vorgesehen. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch:

1. Familienasyl trug zur Verfahrensvereinfachung bei, indem Familienangehörige eines anerkannten Schutzberechtigten ohne erneute Prüfung in den Schutzstatus einbezogen wurden. Die nun vorgesehene individuelle Prüfung jedes Familienmitglieds kann, im Gegensatz zur aktuellen Regelung, zu Rechtsunsicherheit führen, und somit die Verwaltung und Gerichte belasten.
2. Durch das Familienasyl wurde auch sichergestellt, dass besonders vulnerable Familienmitglieder durch den Schutzstatus eines Familienangehörigen geschützt werden können.
3. Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleistet den besonderen Schutz von Ehe und Familie und verpflichtet den Staat, die Einheit der Familie zu schützen. Auch die UN-KRK stellt klar, dass Kinder vor einer Trennung von den Eltern, geschützt werden müssen (Artikel 9 UN-KRK). Durch die Abschaffung des Familienasyls wird die Einheit der Familie gefährdet, wenn ein Elternteil als schutzbedürftig anerkannt wird, während der andere abgelehnt wird. Die Möglichkeit einer potenziellen Trennung der Familie kann zu untragbaren Verhältnissen innerhalb der Familien führen und verstößt gegen grund-, europa- und völkerrechtliche Grundsätze.

Auch wenn das Familienasyl europarechtlich nicht zwingend vorgeschrieben ist, erlaubt es die Qualifikationsrichtlinie den Mitgliedstaaten, entsprechende nationale Regelungen beizubehalten, um Verfahrensdoppelungen zu vermeiden und den Familienverband zu schützen (Art. 23 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU).

³ Vgl. [United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty | OHCHR](#) (zuletzt aufgerufen am 21.10.2024).

Daher empfehlen wir den § 26 AsylG nicht zu streichen, um die Einheit der Familie sicherzustellen, das Kindeswohl zu wahren und bewährte Verfahren beizubehalten und somit Behörden und Gerichte nicht unnötig zu belasten.

AUFNAHME UND UNTERBRINGUNG

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung in § 44 des Asylgesetzes vor. Demnach soll der bisherige Absatz 2a zu Absatz 2 und künftig wie folgt gefasst werden: "Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung von Ausländern nach Absatz 1 besondere Bedürfnisse der Ausländer bei der Aufnahme zu berücksichtigen." Dies trägt dem Artikel 24 der Aufnahmerichtlinie (2024/1346) Rechnung.

Die Bundesländer haben seit der Verankerung des § 44 Absatz 2a im Zuge des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht im Jahr 2019 auf dieser Grundlage viele Maßnahmen ergriffen, um den Schutz von besonders schutzbedürftigen Personen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zu verbessern, wie beispielsweise Gewaltschutzkonzepte für Aufnahmeeinrichtungen, Stellen für Gewalt- und Kinderschutzkoordinierung und Schutz- und Rückzugsräume für Kinder und andere vulnerable Personengruppen. Zumeist wurden die "Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften" als Leitlinien zugrunde gelegt, die im Rahmen der Bundesinitiative "Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften" unter Federführung von UNICEF Deutschland und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erarbeitet worden sind.

Um diesen Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung zu tragen, empfehlen wir, den Schutzbegriff in § 44 Absatz 2 AsylG-E aufzunehmen und deutlich zu machen, dass die Bundesländer Maßnahmen gemäß der vorgenannten Mindeststandards in der Unterbringung verankern und umsetzen sollen, die die besonderen Bedürfnisse von schutzsuchenden Menschen berücksichtigen. Zur Klarstellung, welche Personengruppen besondere Bedürfnisse aufweisen, empfehlen wir einen expliziten Verweis auf den Artikel 24 der Aufnahmerichtlinie (2024/1346).

Kontakt:

Desirée Weber, Senior Advocacy Specialist, Flucht und Migration
Stabstelle Advocacy und Politik, Deutsches Komitee für UNICEF
E-Mail: desiree.weber@unicef.de