

## GUTACHTEN

# KINDERRECHTLICHE ASPEKTE DER REFORM DES GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN ASYLSYSTEMS

Prof. Dr. Constantin Hruschka  
Robert Nestler

Juni 2025

**Prof. Dr. Constantin Hruschka** ist promovierter Historiker und Jurist und Experte für Asyl- und Migrationsrecht. Er hat seit 2024 an der Evangelischen Hochschule Freiburg die Professur für Sozialrecht inne und ist nebenberuflich als Lehrbeauftragter an der FH OST (St. Gallen) und der Universität Bielefeld tätig. Im Rahmen der Diskussionen um die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und die Reform des Schengener Grenzkodex war er für den Europäischen Ausschuss der Regionen als Experte tätig.

Kontakt: [Constantin.Hruschka@eh-freiburg.de](mailto:Constantin.Hruschka@eh-freiburg.de)

**Robert Nestler** ist Geschäftsführer der Menschenrechtsorganisation Equal Rights Beyond Borders. Er ist Autor verschiedener wissenschaftlicher Publikationen und juristischer Kommentare und arbeitet schwerpunktmäßig zum Europarecht und zum Internationalen Menschenrechtsschutz. Er ist deutscher Koordinator des ELENA-Netzwerks des Europäischen Flüchtlingsrats ECRE.

Kontakt: [rn@equal-rights.org](mailto:rn@equal-rights.org)

# INHALT

Executive Summary.....	1
I. Einleitung .....	3
II. Überblick über die Neuerungen.....	4
1. Überblick .....	4
2. Recht im Mehrebenensystem .....	6
3. Verfahren: Was erwartet Kinder bei der Ankunft und welche Rechtsvorschriften sind anwendbar ....	7
a. Orientierung – Überblick über die Verfahren und die geplante Umsetzung .....	7
b. Exkurs: Außen- vs. Binnengrenze .....	7
c. Verfahrensablauf .....	8
4. Für Kinder und Jugendliche besonders relevante Regelungen .....	11
5. Anwendbarkeit und Umsetzung in Deutschland .....	12
a. (Geplante) Umsetzung in deutsches Recht .....	12
b. Fehlende Sichtbarkeit der Kinderrechte in der geplanten Umsetzung.....	13
6. Überkomplexität des Rechtssystems nach der geplanten Umsetzung .....	14
III. Wer ist betroffen und wie geschützt? Europäische und internationale kinderrechtliche Vorgaben – Kindeswohl als vorrangige Erwägung und staatliche Schutzpflicht .....	18
1. Personeller Umfang des Gutachtens: (begleitete und unbegleitete) Kinder .....	18
2. Primär- und völkerrechtlicher Schutzrahmen und ihre Kinder betreffenden Vorschriften.....	20
a. EMRK .....	20
b. GRC.....	21
c. UN-Kinderrechtskonvention (KRK) .....	22
d. Weitere relevante Normen des Völkerrechts.....	23
3. Kinderrechte im Implementierungsplan der EU-Kommission .....	23
IV. Registrierung, Screening und (mögliche) Inobhutnahme .....	24
1. Das Screening-Verfahren.....	24
a. Außengrenze und Hoheitsgebiet.....	26
aa. Außengrenze .....	26

bb. Hoheitsgebiet.....	26
b. Einbindung von geschulten Akteur:innen und Kinderschutzbehörden im Screening an den Außengrenzen .....	27
c. Screening im Inland und Orte des Screenings.....	29
d. Freiheitsentziehung.....	31
e. Spezielle Garantien für Minderjährige .....	32
2. Asylantragstellung.....	32
a. Europarechtlicher Asylantragsbegriff .....	32
b. (Kein) Eigenständiger Asylantrag für unbegleitete Minderjährige .....	33
c. (Keine) Frist zur Asylantragstellung für unbegleitete Minderjährige .....	34
3. Alterseinschätzung, Vertretung, Personal und Datenerhebung .....	35
a. (Fehlerhafte) Alterseinschätzung .....	35
aa. Verfahren und Zustimmung.....	35
bb. Zweifelsgrundsatz .....	37
cc. Wann Alterseinschätzung? .....	39
dd. Rechtsbehelf .....	39
b. Sonstige Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit im Asylverfahren .....	40
c. Datenerhebung.....	40
d. Zeitpunkt einer möglichen Inobhutnahme für unbegleitete Minderjährige .....	41
 V. Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (AMMVO).....	42
1. Grundlagen der Zuständigkeitsregelungen der AMMVO.....	43
2. Besondere Garantien nur für unbegleitete Minderjährige .....	44
3. Grundlagen des Aufnahmeverfahrens .....	44
4. Familienzusammenführung – Familienschützende Normen im Einzelnen.....	45
a. Familienzusammenführungen bei unbegleiteten Minderjährigen .....	45
b. Familienzusammenführungen bei begleiteten Minderjährigen .....	45
aa. Voraussetzungen .....	45
bb. Problematische Fristen .....	46
c. Antizipierte Probleme bei der Familienzusammenführung .....	47
aa. Fristen.....	47
bb. Fehlende Einbindung von Antragsstellenden .....	47
cc. (Angeblich) Kein Rechtsbehelf.....	48

5. Wiederaufnahmeverfahren – Rückführung von UMF in den Erstantragsstaat? .....	48
a. Grundlagen des Wiederaufnahmeverfahrens.....	49
b. Weiterhin maßgebliches EuGH-Urteil .....	49
c. Nur eine Anwendungsmöglichkeit für Art. 25 Abs. 5 AMMVO .....	50
aa. Schneller Zugang zum Verfahren muss sichergestellt sein.....	50
bb. Regel-Ausnahme-Verhältnis des Art. 25 Abs. 5 AMMVO.....	51
cc. Zwischenergebnis .....	51
6. Überstellung .....	52
7. Begrenzungen beim Rechtsbehelf .....	52
 VI. Asylverfahren .....	53
1. Verfahrensrechtliche Fragen .....	53
a. Verfahrensgarantien.....	53
aa. Einbindung von geschulten Akteur:innen und Kinderschutzbehörden im Asylverfahren .....	53
bb. Asylantragstellung.....	53
cc. Zugang zum Verfahren und besondere Voraussetzungen in Anhörungen .....	54
i. Zugang zu Informationen und zu rechtlicher Unterstützung .....	54
ii. Anhörungen.....	55
b. Verfahren an der Außengrenze: Grenzverfahren und beschleunigtes Verfahren.....	56
aa. Wann kann das Grenzverfahren durchgeführt werden und was wird geprüft?.....	57
bb. Wann werden unbegleitete Minderjährige (nicht) ins Grenzverfahren genommen? .....	58
cc. Wann werden begleitete Kinder (nicht) ins Grenzverfahren genommen?.....	60
dd. Was soll im Grenzverfahren gewährleistet sein? .....	60
ee. Das Grenzverfahren ist ohne Freiheitsentziehung nicht möglich .....	61
ff. Zusammenfassung .....	63
c. Rückkehrgrenzverfahren.....	63
d. Verfahren auf dem Hoheitsgebiet: beschleunigtes Verfahren bleibt möglich.....	64
3. Zulässigkeitsprüfung – Drittstaatenverfahren.....	65
3. Asylrechtliche Entscheidungen .....	66
a. Kinderspezifische Aspekte des Flüchtlingsbegriffs.....	66
b. Ernsthafter Schaden – kinderspezifische Aspekte und Abschiebungsverbote und Rückführungshindernisse.....	67
c. Familienasyl .....	67

VII. Unterbringung, materielle Leistungen, Bewegungsbeschränkungen und Inhaftierungen .....	69
1. Unterbringung während des Verfahrens.....	69
a. Screening-Verfahren.....	70
aa. Unbegleitete Minderjährige .....	71
b. Asylverfahren .....	72
aa. Unterbringung als „materielle Leistung“.....	72
bb. Formen der Unterbringung .....	72
cc. Möglichkeiten des Leistungsentzugs? .....	73
c. Gewalt- und Kinderschutz in allen Unterbringungsarten .....	74
2. Freiheitsbeschränkungen.....	76
3. Inhaftierungen.....	76
a. Formen der Inhaftnahme .....	77
b. Inhaftnahme während des Asylverfahrens (AufnahmeRL) .....	77
aa. Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen.....	77
bb. Inhaftnahme von begleiteten Minderjährigen .....	78
cc. Mindeststandards in Haft .....	79
c. Dublin-Haft .....	79
d. Inhaftnahme nach Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz/bei unrechtmäßigem Aufenthalt .....	80
aa. Voraussetzungen .....	80
bb. Bedingungen .....	81
VIII. Zugang zu Bildung und weiteren ausgewählten Rechten .....	82
1. Aufenthaltsrechtlicher Status während des Asylverfahrens und danach .....	82
2. Zugang zu Bildung .....	82
3. Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationskursen .....	82
4. Gesundheitsversorgung .....	83
IX. Fehlende sichere Zugangswege für Kinder .....	84
X. Fazit .....	85
Abkürzungsverzeichnis.....	86

## **Executive Summary**

Die umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die ab 2026 angewendet und deren gesetzgeberische Umsetzung in Deutschland noch 2025 abgeschlossen werden soll, wird auch aus kinderrechtlicher Sicht zahlreiche Veränderungen mit sich bringen. Das vorliegende Gutachten analysiert die verabschiedeten EU-Regelungen und die bisher bekannten Umsetzungspläne für das deutsche Recht mit Blick auf ihre Vereinbarkeit mit europäischen und internationalen kinderrechtlichen Vorgaben und fokussiert dabei insbesondere auf die Situation sowohl begleiteter als auch unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter.

Zentrale Feststellung ist, dass das reformierte GEAS zwar in allen relevanten Verordnungen zum Teil deutlich ausgebaut Schutzgarantien für Minderjährige vorsieht, diese jedoch in der bisherigen geplanten Umsetzungsgesetzgebung kaum sichtbar und strukturell unterbelichtet sind. Die Reform führt zudem zu einer nochmals deutlich gesteigerten Komplexität des rechtlichen Rahmens, wodurch kinderrechtliche Belange unterzugehen drohen. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Reform im öffentlichen Diskurs als sehr restriktiv dargestellt wird, wodurch die enthaltenen Verbesserungen für Minderjährige kommunikativ kaum Widerhall finden.

Kritisch ist etwa zu sehen, dass viele Verfahren sowohl Minderjährige als auch Erwachsene betreffen und häufig keine konkreten speziellen Regelungen für Kinder vorsehen, wodurch die Gefahr besteht, dass Kinder wie Erwachsene behandelt werden – entgegen den Grundsätzen der UN-Kinderrechtskonvention, der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention, die das Kindeswohl als vorrangige Erwägung bei jeder behördlichen Maßnahme oder Handlung normieren.

Die vorliegende rechtliche Analyse differenziert zwischen Verfahren an den Außengrenzen und solchen im Hoheitsgebiet. An den Außengrenzen steht mit dem Grenzverfahren ein besonders eingriffsintensives Instrument zur Verfügung, das mit Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und faktischer Inhaftierung verbunden sein wird. Im Hoheitsgebiet gelten zwar andere Verfahrensregeln, die jedoch ebenfalls mit Schwächen hinsichtlich der frühzeitigen Identifikation und des Schutzes minderjähriger Personen behaftet sind. Generell fehlt es an wirksamen Mechanismen zur Erkennung und Identifizierung besonderer Schutzbedürfnisse, insbesondere wenn diese nicht offensichtlich erkennbar sind. Sowohl unbegleitete als auch begleitete Kinder sind daher in diesen Verfahren potenziell erheblichen rechtlichen und praktischen Risiken ausgesetzt – etwa durch fehlende Inobhutnahmen vor dem Screening, unzureichende rechtliche Vertretung, oder durch problematische Altersfeststellungen auf der einen und der Freiheitsentziehung, etwa im Grenzverfahren oder in Bezug auf menschenrechtswidrige Unterbringungsbedingungen, auf der anderen Seite.

Vor dem Hintergrund der geplanten Umsetzung in deutsches Recht zeigt das Gutachten, dass bestehende kinderrechtliche Standards nur unzureichend abgebildet werden. Zwar bleibt der rechtlich zwingende Vorrang des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII) grundsätzlich erhalten, doch fehlen klare Verweise auf die einschlägigen Schutzvorgaben der EU-Verordnungen, um diesen Vorrang auch in der praktischen Umsetzung abzusichern. Um eine unionsrechtskonforme, kindgerechte Ausgestaltung sicherzustellen, ist es nämlich erforderlich, zentrale Schutzmechanismen – wie die sofortige Einleitung von Clearing-Verfahren sowie die Umsetzung von Vormundschaftsbestellungen, eines Zugangs zu Rechtsberatung und -vertretung sowie einer kindgerechten Unterbringung – explizit und systematisch im nationalen Recht beizubehalten und die neuen Verfahren, wie etwa das Screening-Verfahren, in der Praxis vollständig in die etablierten Regelungsinstrumente zu integrieren. Nur so kann gewährleistet werden, dass die künftige Umsetzung des GEAS wie rechtlich vorgesehen an den Kindesinteressen ausgerichtet und der notwendigen vorrangigen Beachtung des Kindeswohls tatsächlich gerecht wird.

## I. Einleitung

Dieses Gutachten befasst sich mit Fragen der Rechtstellung und der praktischen Probleme von Minderjährigen im Asylrecht und analysiert dabei die Situation von unbegleiteten sowie begleiteten Minderjährigen im Kontext der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Das Gutachten schließt an die Darstellungen von *Daniel Weber* und *Pauline Endres de Oliveira* an, die 2021 die „Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU“ untersucht haben.<sup>1</sup>

Das Asylrecht und die damit verbundenen Verfahren hinsichtlich der Zuständigkeit (früher Dublin-Verfahren, nun als Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO bezeichnet) und der Schutzgewährung (Asylverfahren) sind im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) durch EU-Recht geregelt.<sup>2</sup> Zu diesem System gehören Regelungen zur Aufnahme während des Asylverfahrens und zum Status nach einer Schutzgewährung. Die Regelungen des GEAS gelten dabei für alle Personen im Asylverfahren, also auch für Minderjährige, und zwar unabhängig davon, ob diese sich begleitet oder unbegleitet in einem Asylverfahrenskontext befinden. Alle Rechtsakte des GEAS enthalten zudem Bestimmungen, die sich mit den besonderen Garantien und dem Schutzbedarf von Minderjährigen befassen. Diese Regelungen stehen daher im Zentrum der nachfolgenden Analyse, welche die Rechtsänderungen und die möglichen Auswirkungen der Reform des GEAS vom Mai 2024 auf Minderjährige in den Blick nimmt.

Das GEAS wurde umfassend reformiert und die Neuregelungen sind ab Juni 2026 anzuwenden. Die politische Entscheidung für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem wurde 1999 bei einem Sondergipfel des Europäischen Rates im finnischen Tampere getroffen. Die Rechtsakte der ersten Umsetzungsphase wurden zwischen 2001 und 2005 verabschiedet und in einer ersten Reformphase in den Jahren 2011 und 2013 weiterentwickelt. Der durch die Reformvorschläge der EU-Kommission im Jahr 2016 ausgelöste und nunmehr abgeschlossene Umgestaltungsprozess zielte dabei auf mehr Effizienz und Vereinheitlichung ab, da in der Umsetzung des bisherigen Systems große Unterschiede in der Anwendung zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zutage traten und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten an vielen Stellen (insbesondere bei der Durchführung der Dublin-Verfahren, die mit der Reform als Zuständigkeitsbestimmungsverfahren in die AMMVO integriert wurden) nicht ausreichend funktioniert hat. Seine unionsrechtliche Basis findet das GEAS in Art. 78 AEUV, nach dessen Absatz 1 die Union „eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten

---

<sup>1</sup> Endres de Oliveira/Weber, Die Rechtsstellung von Kindern im neuen Migrations- und Asylpaket der EU, März 2021, S. 3 mwN, abrufbar unter: <https://bit.ly/3K80> [im Folgenden: Endres de Oliveira/Weber]. Die im Mai 2024 verabschiedeten Regelungen der GEAS-Reform sind auf der Basis des im September 2020 von der EU-Kommission vorgeschlagenen Migrations- und Asylpakets verhandelt worden. Alle Links wurden zuletzt am 01.06.2025 abgerufen.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 78 AEUV.

und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll“. Abs. 2 normiert Regelungsbereiche, die im Rahmen von Rechtsakten ausgestaltet werden sollen; dem dient im Übrigen auch die gegenständliche Reform.

Die folgende Darstellung soll somit die Neuregelungen aus kinderrechtlicher Sicht einordnen.

Bei der Analyse (der kinderrechtlichen) Vorgaben des GEAS stellen sich dabei insbesondere auf drei Ebenen Fragen hinsichtlich der Anwendbarkeit und Umsetzung:

1. Entsprechen die Regelungen des GEAS den unionsprimärrechtlichen Regelungen, etwa dem AEUV und der Grundrechtecharta der EU (GRC) sowie menschen- und kinderrechtlichen Vorgaben, wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (KRK)?
2. Entsprechen die mitgliedstaatlichen, vorliegend deutschen Regelungen den Vorgaben des GEAS?
3. Entspricht die Umsetzung der Regelungen in der Praxis den Vorgaben und welche Vorgaben machen eine Fehlanwendung besonders wahrscheinlich?

An diesen drei Fragen orientiert sich die folgende juristische Analyse.

Nach einem Überblick über die Neuerungen, die anwendbaren Verfahren und die geplante Umsetzung in Deutschland (II.) sowie über die zentralen kinderrechtlichen Grundlagen (III.) erfolgt zunächst eine vertiefte Auseinandersetzung mit kinderrechtlichen Aspekten der Registrierung und Inobhutnahme im Rahmen des Screeningverfahrens, woran sich eine Darstellung zu Fragen der Altersfeststellung anschließt (IV.). Danach beleuchtet das Gutachten die neugefassten Regelungen des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens („Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO“) (V.). Daran schließt sich die Analyse des materiellen Asylverfahrens und der Garantien im Asylverfahren an (VI.). Im Folgenden werden die Unterbringung inklusive Fragen der Bewegungsbeschränkung und Inhaftierung (VII.), die Rechte während des Asylverfahren und die Rechte nach Schutzgewährung (VIII.) sowie die weitgehende Unzugänglichkeit sicherer Zugangswege (IX.) in den Blick genommen. Abschließend wird ein Fazit (X.) gezogen.

## **II. Überblick über die Neuerungen**

### **1. Überblick**

Die Reform, die basierend auf den Vorschlägen der EU-Kommission für ein neues Asyl- und Migrationspaket vom 23. September 2020<sup>3</sup> verhandelt und verabschiedet wurde, enthält auf

---

<sup>3</sup> COM(2020) 609 final.

mehreren hundert Seiten insgesamt zehn Rechtsakte, davon neun direkt anwendbare<sup>4</sup> Verordnungen.

Namentlich enthalten sind folgende Rechtsakte<sup>5</sup>:

- › Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMMVO) – VO (EU) 2024/1351;  
*sie ersetzt die Dublin-Verordnung (VO (EU) 604/2013).*
- › Eurodac-Verordnung (Neufassung) – VO (EU) 2024/1358;  
*sie ersetzt die Eurodac-VO (VO (EU) 603/2013).*
- › Qualifikationsverordnung (QualVO) – VO (EU) 2024/1347;  
*sie ersetzt die Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU).*
- › Asylverfahrensverordnung (AsylVfVO) – VO (EU) 2024/1348;  
*sie ersetzt die Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/33/EU).*
- › Verordnung zum Rückkehrgrenzverfahren (RGVfVO) – VO (EU) 2024/1349;  
*sie hat keine Entsprechung im gegenwärtigen GEAS.*
- › Screening-Verordnung (ScreeningVO) – VO (EU) 2024/1356;  
*sie hat keine Entsprechung im gegenwärtigen GEAS.*
- › Screening-Konsistenz-Verordnung (VO 2024/1352) – VO (EU) 2024/1352;  
*sie hat keine Entsprechung im gegenwärtigen GEAS.*
- › Verordnung über Krisensituationen und höhere Gewalt (Krisen-VO) – VO (EU) 2024/1359;  
*sie hat keine Entsprechung im gegenwärtigen GEAS.*
- › Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL - Neufassung) – RL (EU) 2024/1346;  
*sie ersetzt die Aufnahmerichtlinie (RL 2013/32/EU).*
- › VO zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmes (ResRahVO) – VO (EU) 2024/1350;  
*sie hat keine Entsprechung im gegenwärtigen GEAS.*

Unverändert und weiterhin von Bedeutung bleiben die Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG - RRL) und die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (auch Massenzustromrichtlinie genannt – RL 2001/55/EG). Die RRL ist Gegenstand andauernder Reformdiskussionen. Die Europäische Kommission hat im März 2025 einen Vorschlag zu einer Rückführungsverordnung vorgelegt.<sup>6</sup> Die RRL ist darüber hinaus nicht originärer Teil des GEAS, da die gesetzgeberische Zuständigkeit der Union auf Art. 79 AEUV fußt, also im Bereich der Einwanderungspolitik und nicht der Asylpolitik angesiedelt ist. Zudem gab es bisher auch nur die Möglichkeit, aber keine Verpflichtung, die Asylentscheidung und die Rückkehrentscheidung zu verbinden (vgl. Art. 6 Abs. 6 RRL). Durch die

---

<sup>4</sup> Vgl. Art. 288 AEUV.

<sup>5</sup> ABI L v. 22.05.2024. Eine sehr hilfreiche Übersicht hat der Informationsverbund Asyl- und Migration erstellt, abrufbar unter: <https://bitly.to/3K7z>; eine Textfassung aller Verordnungen mit einer kurzen Einleitung zu den einzelnen Rechtsakten findet sich etwa hier: <https://hrrf.de/downloads/geas-2024.pdf>.

<sup>6</sup> COM (2025) 101 vom 11. März 2025.

Reform wird nun die Rückkehrentscheidung, wie insbesondere die Regelungen zum Grenzverfahren und Art. 37 AsylVfVO zeigen, strukturell Teil des Asylverfahrens, da die AsylVfVO nunmehr die im deutschen System schon lange bestehende Verbindung zwischen Asyl- und Rückkehrentscheidung bei einer ablehnenden Entscheidung als Regelfall vorsieht. Die kinderrechtlichen Garantien und die Kindeswohlorientierung, die Art. 5 Bst. a RRL explizit erwähnt, müssen demnach im kombinierten Asyl- und Aufenthaltsbeendigungsverfahren Berücksichtigung finden, weshalb die RRL auch Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist. Zu dem ursprünglichen Reformpaket aus dem Jahr 2016 gehörte auch ein Vorschlag zur Aufwertung des 2010 durch eine Verordnung eingerichteten EU-Asylunterstützungsbüros EASO<sup>7</sup> zu einer EU-Asylagentur (EUAA). Die entsprechende Verordnung wurde 2021 verabschiedet.<sup>8</sup>

## **2. Recht im Mehrebenensystem**

Neben diesen sekundärrechtlichen Regelungen sind verschiedene Rechtsebenen für die Anwendung des GEAS von Bedeutung (Mehrebenensystem). In diesem Zusammenhang sind vor allem völkerrechtliche Verträge, insbesondere aus dem Bereich des Menschenrechtsschutzes wie die UN-Kinderrechtskonvention (KRK), das Europäische Primärrecht, vor allem die Grundrechtecharta (GRC), sowie nationale Rechtsakte, in Deutschland insbesondere das AsylG, das AufenthG und sozialrechtliche Normen, von Bedeutung. Zwischen diesen besteht jedoch ein Rangverhältnis, sodass bei der Auslegung und der Anwendung des nationalen Rechts sowohl die völkerrechtlichen Standards als auch das Europäische Primär- und Sekundärrecht zwingend zu beachten sind. Mit den Rechtsakten der GEAS-Reform wurden also verbindliche Vorgaben für das nationale Recht verabschiedet. Wie der EuGH in ständiger Rechtsprechung festgestellt hat und die Erklärungen zu der Schlussakte des Vertrags von Lissabon explizit festhalten, haben „die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht [...] Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010. Mit Wirkung vom 19. Januar 2022 hat die EUAA ihre Arbeit aufgenommen und EASO – bei weitgehender personeller und inhaltlicher Kontinuität – formal abgelöst.

<sup>9</sup> Vgl. Verträge von Lissabon, Anhang, Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz A. Nr. 17 – Abl. EU 2008, Nr. C 115, S. 344; vgl. auch Art. 23 GG.

### **3. Verfahren: Was erwartet Kinder bei der Ankunft und welche Rechtsvorschriften sind anwendbar?**

#### **a. Orientierung – Überblick über die Verfahren und die geplante Umsetzung**

Um der Komplexität des rechtlichen Rahmens zu begegnen, wird in dem Gutachten besonderer Wert auf eine klare und strukturierte Darstellung der Verfahrensabläufe gelegt. Zur Verdeutlichung der Grundstrukturen werden zudem typische Verfahrensabläufe analysiert und dabei zentrale Herausforderungen sowie bestehende oder potenzielle Rechtsverletzungen auf Basis der eingangs skizzierten Leitfragen identifiziert. Insbesondere wird den Fragen nachgegangen, ob die Unionsvorgaben höherrangigem Recht entsprechen, ob die deutsche Umsetzung Unionsrecht entspricht und wo eine rechtswidrige Umsetzung wahrscheinlich ist.

Dabei wird auf zwei Ebenen unterschieden:

1. Zum einen erfolgt, soweit notwendig, eine getrennte Betrachtung der Situationen unbegleiteter und begleiteter Minderjähriger (zur Definition siehe Abschnitt III.1).
2. Zum anderen wird zwischen den Verfahren an der Binnen- und an der Außengrenze differenziert, weil diese sich deutlich unterscheiden. Zudem wird der Fokus auf die Verfahren nach der Einreise über eine Binnengrenze gelegt, da Außengrenzen für Deutschland nur in begrenztem Umfang relevant sind. Eine Einreise über die Binnengrenze ist im Übrigen in dem Moment erfolgt, in dem die Person das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betritt.<sup>10</sup>

#### **b. Exkurs: Außen- vs. Binnengrenze**

**Außengrenzen** sind solche, die einen Mitgliedstaat der Union von einem Drittstaat trennen; **Binnengrenzen** separieren dagegen zwei Mitgliedstaaten des Schengen-Raumes voneinander.<sup>11</sup> In Deutschland befinden sich Außengrenzen folglich nur an internationalen Flug- und Seehäfen.

Binnengrenzen werden durch vorläufig eingeführte Grenzkontrollen, wie dies gegenwärtig an vielen Stellen in der Union der Fall ist, nicht automatisch zu Außengrenzen; die Regeln für Außengrenzen werden daher nur in Teilen entsprechend angewendet.<sup>12</sup> Insbesondere ist die Fiktion der Nichteinreise auch bei vorläufig wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen nicht auf die Situation der Einreise an der Binnengrenze anwendbar.<sup>13</sup> Dies zeigt sich für den Anwendungsbereich des GEAS nicht zuletzt an der ScreeningVO, die zwischen Außengrenze und

---

<sup>10</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 2023, Rs. C-143/22, ADDE u. a., Rn. 31 ff.

<sup>11</sup> Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Operational Checklist and List of Commission Implementing and Delegated Acts to be adopted for the Implementation of the Pact on Migration and Asylum, 12.06.2024, SWD(2024) 251 final, S. 5.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 31 SGK.

<sup>13</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 2023, Rs. C-143/22, ADDE u. a. Rn. 34 ff.; sowie EuGH, Urteil vom 19. März 2019, C-444/17, Arib u. a., Rn. 45; ausführlich etwa Huber/Mantel/Nestler/Vogt, § 13 AufenthG.

Hoheitsgebiet unterscheidet. Der Begriff „Hoheitsgebiet“ umfasst dabei den gesamten Schengenraum als das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und nicht lediglich das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. Das Screening nach Art. 5 Abs. 1 lit. a ScreeningVO bezieht sich demnach nur auf diejenigen Personen, die eine Außengrenze unbefugt übertreten, während Art. 7 Abs. 1 ScreeningVO das Screening im „Hoheitsgebiet“, also nach erfolgter Einreise in den Schengenraum, regelt. Den Begriff „Binnengrenze“ nutzt hingegen die ScreeningVO zur Unterscheidung nicht und stellt entsprechend in ErwG 21 klar, dass „[u]nbeschadet der Vorschriften für Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten [...] die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die beim unbefugten Überschreiten dieser Binnengrenzen aufgegriffen wurden, [...] den in dieser Verordnung festgelegten Vorschriften für die Überprüfung innerhalb des Hoheitsgebiets und nicht den Vorschriften für die Überprüfung an der Außengrenze“ unterliegt. Ist demnach die Einreise in den Schengenraum erfolgt, liegt also im Sinne der ScreeningVO ein Aufenthalt auf dem Hoheitsgebiet vor, ist auch ein Grenzverfahren nicht möglich, denn dieses findet gerade vor der Einreise über eine Außengrenze statt (siehe dazu näher IV.1 und VI.1).<sup>14</sup>

### c. Verfahrensablauf

Die anwendbaren Normen und Richtlinien des GEAS unterscheiden sich bei Einreise an der Außengrenze und auf dem Hoheitsgebiet kaum voneinander.

**Erstens** ist bei Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, immer zunächst ein Screening durchzuführen, das an der Binnengrenze dann nicht zur Anwendung kommt, wenn die Person bereits einmal einem Screening unterzogen worden ist (in Deutschland oder einem anderen Staat, der zur Durchführung des Screenings verpflichtet ist).<sup>15</sup>

An einer Schengen-Außengrenze kann bzw. muss zwar (in bestimmten Fällen) ein **Grenzverfahren durchgeführt** werden, das aber ebenfalls eine umfassende Prüfung des Schutzbedarfs erfordert. Die Prüfung im Grenzverfahren findet zudem in der Regel unter Bedingungen des Freiheitsentzugs statt.<sup>16</sup> An der Binnengrenze kann hingegen kein Grenzverfahren durchgeführt werden, da sich

---

<sup>14</sup> Vgl. auch Lehnert/Nestler, Kurzgutachten zu einzelnen rechtlichen Aspekten der aktuellen GEAS-Reformvorschläge für die Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament, 2023, S. 19 ff., abrufbar unter: <https://bitly.to/4OKW>

<sup>15</sup> Verpflichtet, ein Screening durchzuführen, sind mit Ausnahme von Dänemark und Irland alle EU-Mitgliedstaaten sowie die assoziierten Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz), vgl. ErwGr. 60 ff. ScreeningVO.

<sup>16</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Mai 2020, Rs. C-924/19 und C-925/19 PPU, F.M.S. u. a., Rn. 215 ff., der im Kontext der damaligen Verfahren in den ungarischen Transitonen betont, dass eine Freiheitsentziehung vorliegt, weil ausreisende Personen einerseits bei einer (physisch möglichen) Ausreise nach Serbien dort mit Sanktionen wegen illegaler Einreise rechnen müssen und andererseits durch die Ausreise „jede Chance auf die Flüchtlingsanerkennung in Ungarn“ verlieren würden, da das Verfahren mit der Ausreise beendet würde (Rn. 229 f.). Letzteres ist nach Art. 41 AsylVfVO (stillschweigende Rücknahme von Anträgen) ebenfalls vorgesehen, wenn die Person für das Verfahren nicht zur Verfügung steht. Im Kontext der Grenzverfahren ist somit die Beurteilung des EuGH maßgeblich, dass eine Freiheitsentziehung vorliegt, auch wenn der EGMR an den Landgrenzen nicht in jedem Fall von einer Freiheitsentziehung ausgeht; vgl. zum Ganzen Hruschka, Enzyklopädie Europarecht, Band 10, § 21 Rn. 175, Fn. 518 unter Verweis auf die aA des EGMR, Urteil vom 21. November 2019, Nr. 47287/15, Ilias und Ahmed, die eine physische Ausreisemöglichkeit ausreichen lassen, um nicht von einer Freiheitsentziehung auszugehen.

die Binnengrenze strukturell von der Außengrenze unterscheidet, wie der EuGH bereits mehrmals klargestellt hat.<sup>17</sup>

**Zweitens** ist der inhaltlichen Prüfung des Asylverfahrens vorgelagert, die **Zuständigkeitsbestimmung** durchzuführen („Dublin-Verfahren“), wenn nicht ein Drittstaat identifiziert wird, der die Durchführung des Asylverfahrens übernimmt oder der bereits Schutz gewährt hat und die Person rückübernimmt. Auch bei einer vorherigen Schutzgewährung durch einen anderen Dublin-Staat, kommt das Dublin-Verfahren nicht zur Anwendung.

**Drittens** folgt, falls der Asylantrag zulässig und der betreffende Mitgliedstaat zuständig ist, die **Durchführung des materiellen Asylverfahrens** durch den zuständigen Staat. Unabhängig von der Verfahrensart muss vom zuständigen Staat anschließend eine Entscheidung über den Schutzbedarf getroffen werden, wenn der Antrag nicht von der betroffenen Person zurückgenommen wird oder als zurückgenommen gilt.<sup>18</sup>

Wird internationaler Schutz gewährt, richtet sich der rechtliche Status nach der Qualifikationsverordnung. Erfolgt keine Schutzgewährung, findet die Rückführungsrichtlinie Anwendung – gegebenenfalls in Verbindung mit der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung, sofern zuvor ein Grenzverfahren durchgeführt wurde. Letztere ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung.<sup>19</sup> Um den Aufenthalt beenden zu können, muss zudem eine Rückkehrentscheidung ergehen. Diese erfolgt durch die Abschiebungsandrohung.<sup>20</sup> Bestimmte Situationen aus diesem Bereich sind dabei durch das AufenthG geregelt und durch die Rechtsprechung des EuGH präzisiert worden. Sofern rechtliche Abschiebungsverbote oder Rückführungshindernisse nach der Rückführungsrichtlinie vorliegen oder eine zeitnahe Rückführung offensichtlich ausgeschlossen ist, darf hingegen keine Rückkehrentscheidung getroffen werden.<sup>21</sup> Der Status der jeweiligen Person richtet sich zudem nach dem nationalen Recht, das ihrer rechtlichen Situation Rechnung tragen muss.<sup>22</sup> Zur

---

<sup>17</sup> Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 19. März 2019, C-444/17, Arib u. a.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 40 (ausdrückliche Rücknahme) und Art. 41 (stillschweigende Rücknahme) AsylVfVO; eine stillschweigende Rücknahme wird insbesondere bei Nichtmitwirkung, Nichtteilnahme an Verfahrensschritten und bei der Verletzung von Meldepflichten angenommen.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 3 RGfVO, der unter anderem auf Art. 6 Abs. 4 RRL verweist, der wiederum die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten enthält, „jederzeit [...] einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen“.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Huber/Mantel/Gordzielik/Bergmann, § 59 AufenthG Rn. 7 ff. und Huber/Mantel/Broscheit, § 34 AsylG Rn. 9 ff.

<sup>21</sup> Vgl. dazu insbesondere EuGH, Urteil vom 8. Mai 2018, Rs. C-82/16, K. A. u. a., Rn. 104 ff. und EuGH, Urteil vom 15. Februar 2023, Rs. C-484/22, GS, Rn. 27; die Prüfung des Vorliegens solcher Hindernisse ist nach § 34 Abs. 1 AsylG dem BAMF zugewiesen.

<sup>22</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-69/21, Medizinisches Cannabis; in Deutschland erhalten Personen, bei den Abschiebungsverbote festgestellt wurden, in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, während in den anderen geschilderten Situationen, jedenfalls zumindest eine Duldung zu erteilen ist. Eine Duldung

Feststellung der Voraussetzungen für eine Abschiebungsandrohung bestehen somit noch viele ungeklärte Fragen. Dies nicht zuletzt aufgrund der Entscheidung des EuGH 2023, wonach Art. 5 Bst. a und b RRL dahingehend auszulegen ist, dass das Wohl eines Kindes und seine familiären Bindungen besonders geschützt sind und deswegen bereits im Verfahren über die Rückkehrentscheidung umfassend berücksichtigt werden müssen. Bestehen solche Bindungen, stehen sie dem Erlass einer Abschiebungsandrohung entgegen.<sup>23</sup> Die Entscheidung des EuGH hat daher dazu geführt, dass die bisherige Unterscheidung zwischen zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten und inlandsbezogenen Vollstreckungshindernissen aufgehoben wurde und nunmehr das BAMF im Asylverfahrenskontext auch inlandsbezogene Sachverhalte umfassend prüfen muss. Diese Prüfungsverpflichtung umfasst dabei das Kindeswohl, die familiären Bindungen und den Gesundheitszustand (§ 34 Abs. 1 Nr. 4 AsylG). Der Unterschied liegt nun für die Praxis darin, dass Kinder auch nach einem mit einer ablehnenden Entscheidung abgeschlossenen Asylverfahren nicht ausreisepflichtig sind bzw. werden dürfen, wenn das Kindeswohl dem Vollzug der Abschiebung entgegensteht. Da eine Duldung die Ausreisepflicht voraussetzt, muss wohl auch in diesen Fällen zukünftig eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden. muss wohl auch in diesen Fällen zukünftig eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden.

**Erhält die betroffene Person keinen humanitären Status,** muss die Person eine Abschiebungsandrohung erhalten und nach der Rückführungsrichtlinie auch die Ausreise zeitnah erfolgen.<sup>24</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen kann diese auch mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Für diesen Bereich liegt ein Vorschlag der Kommission vom 11.3.2025 vor, der vorsieht, die RRL durch eine Rückführungsverordnung abzulösen und den Änderungsvorschlag aus dem Jahr 2018 zu ersetzen.<sup>25</sup> Der Vorschlag für die Rückführungsverordnung steckt dabei aktuell noch in den Anfängen des Gesetzgebungsverfahrens und enthält in den Art. 18–20 spezielle Regelungen und Garantien für die „Rückkehr Minderjähriger“, die die Kinderrechte besser in den Blick nehmen als die aktuell geltenden Regelungen in Art. 5 Bst. a und Art. 10 RRL.

Während der gesamten Zeit des Aufenthalts stellen sich zudem Fragen der Unterbringung. In diesem Kontext ist auch zu klären, ob im Einzelfall eine Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsentziehung erfolgen darf.

---

ohne Abschiebungsandrohung ist allerdings ein Systembruch, da die Duldung eine vollziehbare Ausreisepflicht voraussetzt.

<sup>23</sup> EuGH, Beschluss vom 15. Dezember 2023, C-484/22, GS, Rn. 28; weiterführend dazu Huber/Mantel/*Broscheit*, § 34 AsylG Rn. 7.

<sup>24</sup> Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 6. Juli 2023, Rs. C-663/21, AA, Rn. 50.

<sup>25</sup> Vgl. COM(2018) 634 final vom 12.9.2018 und COM(2025) 101 final vom 11.3.2025.

In den folgenden Darstellungen orientieren sich die Autoren weitgehend an den beschriebenen Schritten. Hierbei wird zwischen Verfahren an den Außengrenzen und auf dem Hoheitsgebiet und auch zwischen Verfahren für begleitete und unbegleitete Minderjährige unterschieden.

#### **4. Für Kinder und Jugendliche besonders relevante Regelungen**

Besonders hervorzuheben ist, dass nicht nur explizit auf Kinder bezogene Regelungen relevant sind. Vielmehr kommt auch den Vorschriften ohne spezielle Vorkehrungen für Minderjährige häufig eine besondere Bedeutung zu – denn wo solche fehlen, gelten für Kinder dieselben Verfahren und Voraussetzungen wie für Erwachsene. Die Autoren möchten deshalb unterstreichen, dass zwar alle GEAS-Rechtsakte Schutzgarantien für Minderjährige enthalten, sich die strukturellen Verschärfungen – wie eingeschränkte Rechtsbehelfe, verpflichtende Screeningverfahren oder ausgeweitete Grenzverfahren – indes insbesondere nachteilig auf Kinder auswirken, da die konkreten Schutzmechanismen häufig unklar bleiben und dadurch die Gefahr besteht, dass diese in der Praxis nicht greifen. Dieses Fehlen von speziellen, konkretisierenden Regelungen für Minderjährige hat zudem verschiedene Dimensionen. Kinder gehören zu den besonders schutzbedürftigen Personen (Art. 24 EU-AufnahmeRL) und haben besondere Rechte und Bedürfnisse. Daher können sie durch eine formale Gleichbehandlung mit Erwachsenen benachteiligt werden. Im Rahmen der bisher bekannten Umsetzungsvorhaben der Reform wird diese Gefahr der systematischen Gleichbehandlung mit Erwachsenen dadurch deutlich, dass besondere Regelungen für Minderjährige nur an wenigen Stellen vorgesehen sind – und dies, obwohl alle relevanten Rechtsakte der GEAS-Reform besondere Schutzgarantien für Minderjährige beinhalten, vgl. Art. 13 ScreeningVO, Art. 24 sowie Art. 23 f. AsylVfVO, Art. 24 sowie Art. 26 und 27 AufnahmeRL und Art. 23 und 25 AMMVO.

Gegenstand des Gutachtens werden folglich alle Rechtsakte sein, wobei jedoch der Fokus auf jenen Rechtsakten liegen soll, die direkte Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche haben; namentlich sind dies die ScreeningVO, die AufnahmeRL, die AsylVfVO und die AMMVO. Zudem wird nachgezeichnet, in welchen Verfahrensschritten welche Vorschriften Anwendung finden.

Grundsätzlich gilt dabei Folgendes:

- › Die ScreeningVO verpflichtet **unabhängig von einem Asylverfahren** zur **Registrierung** aufgegriffener Personen ohne Aufenthaltsrecht sowie zu einer **Sicherheits- und Vulnerabilitätsprüfung**; die EurodacVO verpflichtet zur **Fingerabdrucksabnahme**; ein Asylantrag ist ein möglicher Grund für ihre Anwendung.
- › AsylVfVO, AufnahmeRL und AMMVO sind **während des Asylverfahrens**, mithin nach Asylantragstellung, anwendbar. In diesem Verfahren ist die QualifikationsVO bei der materiellen Prüfung des Schutzbedarfs anwendbar.
- › Die Qualifikations-VO ist auch **nach Schutzgewährung in einem Asylverfahren** anwendbar; sie bestimmt zudem den Inhalt des Schutzstatus.

- › Die RGfVVO ist **nach Ablehnung einer Schutzgewährung in einem Asylgrenzverfahren** anwendbar. Die RRL, die zunächst unverändert bleibt, ist für **Personen** anwendbar, die **sich unrechtmäßig aufhalten**, also auch nach Ablehnung der Schutzgewährung in einem Asylverfahren. Beide Rechtsakte können **auch ohne Asylverfahren** zur Anwendung kommen, wenn kein Asylantrag gestellt wurde. Wird ein solcher gestellt, sind beide Rechtsakte **während des Asylverfahrens nicht anwendbar**.
- › Die KrisenVO eröffnet vor allem Spielräume für Staaten und knüpft dabei nicht an ein individuelles Verhalten (Asylantrag) oder individualisierte Entscheidungen (Entscheidung über Asylantrag), sondern an bestimmte Situationen an, die als Krisensituationen oder als Situationen höherer Gewalt definiert sind. Krisensituationen sind nach Art. 1 Abs. 4 KrisenVO definiert als „außergewöhnliche Situationen von Massenankünften“ (Bst. a) oder „Instrumentalisierungssituationen“ (Bst. b).
- › Die ResRahVO verpflichtet die Mitgliedstaaten und begründet aus sich heraus keine unmittelbaren individuellen Rechte; sie spielt daher im Rahmen dieses Gutachten keine weitergehende Rolle.

## **5. Anwendbarkeit und Umsetzung in Deutschland**

Die anwendbaren Regelungen sind größtenteils Verordnungen, die in Deutschland unmittelbar anwendbar sind und grundsätzlich keiner Umsetzung bedürfen (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Dies unterscheidet sie von Richtlinien, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsmöglichkeiten bei der erforderlichen Umsetzung ins nationale Recht belassen (Art. 288 Abs. 3 AEUV).

### **a. (Geplante) Umsetzung in deutsches Recht**

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens liegt noch kein verabschiedetes Umsetzungsgesetz vor, wohl aber ein Kabinettsentwurf vom 6. November 2024, der auch Teil des Nationalen Implementierungsplans geworden ist, den die Bundesrepublik der EU-Kommission vorgelegt hat.<sup>26</sup> Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vereinbart, die GEAS-Reform noch im Jahr 2025 in nationales Recht umzusetzen.<sup>27</sup> Angesichts dieses Zeitplans und der unionsrechtlich vorgegebenen Anwendung ab Juni 2026 erscheint jedoch eine umfassende Neuerarbeitung eines Umsetzungsgesetzes unrealistisch. Das Gutachten verwendet daher die vorliegenden Entwürfe als Grundlage für die konkrete Beurteilung der geplanten Umsetzung.

Die Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) soll demnach durch zwei Gesetze erfolgen, deren Entwürfe in zwei Bundestagsdrucksachen vom 27. November 2024 veröffentlicht wurden. Hierbei handelt es sich um den Regierungsentwurf eines

---

<sup>26</sup> Vgl. die Gesetzentwürfe vom 6. November 2024 namentlich das GEAS-Anpassungsgesetz (abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJk>) und das GEAS-Anpassungsfolgegesetz (abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJm>). Sowie den Nationalen Implementierungsplan vom 20. Dezember 2024, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJn>.

<sup>27</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, S. 94, Zeile 3004, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJs>.

„GEAS-Anpassungsgesetzes“ (20/13963) und den Entwurf eines „GEAS-Anpassungsfolgegesetzes“ (20/13964). Die Aufteilung erfolgte entlang der Frage, welche Regelungen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Während durch das GEAS-Anpassungsgesetz vor allem Regelungen des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes geändert werden sollen, finden sich im Entwurf des GEAS-Anpassungsfolgegesetzes unter anderem Änderungsvorschläge zum Gesetz über das Ausländerzentralregister und zum Asylbewerberleistungsgesetz.

Das Anliegen einer Verordnung ist stets die umfassende Regelung eines Bereiches, sodass eine kohärente Anwendung in allen Mitgliedstaaten sichergestellt ist (Harmonisierung). Ein Grundproblem der Neuregelungen des GEAS und der deutschen Umsetzung ist nun, dass diese kohärente Anwendung *nicht* sichergestellt ist – was jedoch nicht bedeutet, dass der Regelungsbereich nicht harmonisiert ist. Teilweise lassen die Verordnungen des GEAS auch explizit Raum für die Umsetzung bestimmter Normen im nationalen Recht. Kinder und Jugendliche betreffende Umsetzungen des GEAS schlagen sich somit in Deutschland im Wesentlichen in folgenden Rechtsakten nieder:

- › Asylgesetz (AsylG);
- › Aufenthaltsgesetz (AufenthG);
- › Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG);
- › Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

### **b. Fehlende Sichtbarkeit der Kinderrechte in der geplanten Umsetzung**

Alle Rechtsakte des reformierten GEAS enthalten Verweise auf und Normen zum Schutz von Minderjährigen. Insbesondere die Normen, die für den Verfahrensablauf und die Aufnahme entscheidend sind, enthalten entsprechende Bestimmung, aufgegliedert in generelle „Garantien für Minderjährige“ (Art. 13 ScreeningVO, Art. 23 AMMVO, Art. 22 AsylVfVO und Art. 23 AufnahmeRL) und weitere spezielle Garantien für Minderjährige und/oder unbegleitete Minderjährige (vgl. etwa Art. 25 AMMVO, Art. 23 AsylVfVO, Art. 16 und 27 AufnahmeRL). Diese Normen sind aber angesichts des geschilderten Fokus auf restriktive Umsetzung in der bisher vorgeschlagenen Umsetzungsgesetzgebung kaum sichtbar, da der Schwerpunkt im Wesentlichen auf jene Normen gelegt wurde, die sich mit der Freiheitsbeschränkung und der Freiheitsentziehung beschäftigen (§§ 68 ff. AsylG-E) und zudem auf einige mögliche sowie notwendige Änderungen zugunsten Minderjähriger verzichtet wurde.

### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 1:**

Bisher ist eine umfassende Umsetzung der Garantien für Minderjährige aus den verschiedenen Rechtsakten nicht vorgesehen, obwohl dies rechtlich erforderlich wäre, um deren praktische Umsetzung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wäre es insbesondere notwendig, die Rechte und Garantien, die Kindern aus der ScreeningVO, AMMVO, der AsylVfVO und der AufnahmeRL zustehen, deutlich sichtbar zu machen und die Umsetzung durch entsprechende Verfahren zur Bestellung von Vormundschaften und anderen Vertretungspersonen abzusichern. Wie dies möglich und wo dies nötig ist, wird im Verlauf des Gutachtens gezeigt.

### ***6. Überkomplexität des Rechtssystems nach der geplanten Umsetzung***

Die verabschiedeten Regelungen sind gekennzeichnet von einer Vielzahl an europarechtlichen Normen, die – zumindest theoretisch – als Verordnungen direkt anwendbar sind und keiner nationale Umsetzung bedürfen sollten.<sup>28</sup> Lediglich die Aufnahmerichtlinie müsste daher als Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden.<sup>29</sup> Allerdings sind die verabschiedeten Normen nicht nur vom Umfang her schwer zu überblicken<sup>30</sup>, sondern auch nicht immer so ausformuliert, dass eine direkte Anwendung möglich ist. Insbesondere die Asylverfahrensverordnung enthält an verschiedenen Stellen Wahlmöglichkeiten für die Anwendung. So haben die Mitgliedstaaten etwa beim Grenzverfahren oder bei der Anwendung beschleunigter Verfahren die Möglichkeit, durch nationale Regelungen zu bestimmen, dass diese Verfahren in weiteren Fällen durchgeführt werden können. Auch die Bestimmung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten ist in der Asylverfahrensverordnung nicht abschließend geregelt: Neben verbindlichen europäischen Listen<sup>30</sup> können die Mitgliedstaaten weiterhin eigene nationale Listen erstellen und zusätzliche Staaten als sicher einstufen.

Dass die beschlossenen europäischen Regelungen Raum für problematische mitgliedstaatliche Anwendungen schaffen, zeigt der deutsche Gesetzesentwurf eindrucksvoll. Denn dieser behält viele der deutschen Regelungen des AsylG, des AufenthG, des AsylbLG bei und lässt zudem auch das auf geflüchtete Kinder anwendbare nationale Kinder- und Jugendhilferecht unangetastet. Allerdings werden bestimmte Regelungen (wie die Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes nach den §§ 3 ff. AsylG) gestrichen. Gleichzeitig wird teilweise (teilweise aber auch nicht) explizit auf die neuen Verordnungen verwiesen. Bei der Lektüre des Gesetzes(entwurfs) ist also nicht unmittelbar zu erkennen, ob die konkrete Rechtsfrage (auch)

---

<sup>28</sup> Vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“

<sup>29</sup> Vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

<sup>30</sup> Die Online-Texstsammlung von HRRF ([www.hrrf.de](http://www.hrrf.de)) umfasst 501 kleingedruckte Textseiten. In dieser Textsammlung sind zudem nicht alle Anhänge der einzelnen Rechtsakte abgedruckt.

unionsrechtlich geregelt ist oder nicht. Der Gesetzentwurf und der Nationale Implementierungsplan begründen dies mit dem Normwiederholungsverbot. Dieses verbiete es aufgrund der unmittelbaren Geltung von Verordnungen, europarechtliche Normen im nationalen Recht wortgleich zu wiederholen, da ansonsten die europarechtliche Herkunft der Norm verschleiert werden könnte. Dieses Normwiederholungsverbot wird jedoch fälschlicherweise als absolute Grenze für den Gesetzgebungsprozess verstanden. Diese europarechtlich sehr zweifelhafte dogmatische Herangehensweise hat somit zur Konsequenz, dass in den Gesetzentwürfen nur an einigen Stellen und teilweise auch nur partiell Regelungen aus den Verordnungen übernommen werden. Zudem folgt die geplante Umsetzung keiner klar erkennbaren Systematik. Durch diese Regelungstechnik wird die praktische Anwendung der beschlossenen Reform im ohnehin überkomplexen Mehrebenensystem zumindest vor große Herausforderungen gestellt.

Gleichzeitig erweist sich bei genauer Analyse, dass ein solches Normwiederholungsverbot zwar grundsätzlich existiert, allerdings sind in der Rechtsprechung des EuGH Ausnahmen anerkannt. Diese Ausnahmen gehen über grundsätzlich erlaubte unproblematische Präzisierungen der unionsrechtlichen Normen durch das Recht der Mitgliedstaaten hinaus. Namentlich ist demnach eine Wiederholung des Unionsrechts erlaubt, wenn dies – wie vorliegend – für die Rechtsklarheit notwendig ist. Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn eine ganze Reihe gemeinschaftsrechtlicher, einzelstaatlicher und regionaler Vorschriften zusammentreffen und das gemeinschaftsrechtliche System nicht allein durch die „Gemeinschaftsverordnungen ins Werk gesetzt werden“ kann.<sup>31</sup> In einem solchen Fall kann es daher nicht als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht angesehen werden, wenn im Interesse des inneren Zusammenhangs und „der Verständlichkeit für die Adressaten“ bestimmte Punkte der Gemeinschaftsverordnungen wiederholt werden.<sup>32</sup> In solchen Fällen ist somit eine Wiederholung des Normtextes nicht nur nicht rechtswidrig, sondern rechtlich geboten.<sup>33</sup>

Grundsätzlich wären zwar in diesem Kontext Verweise gegenüber echten Normwiederholungen vorzuziehen, weil sie keinen Verschleierungseffekt verursachen.<sup>34</sup> Allerdings sind auch die europarechtlichen Grundsätze der Normenklarheit und der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) zu beachten. Gemessen an diesen Grundsätzen ist die für die Umsetzung der GEAS-Reform gewählte Regelungstechnik europarechtswidrig, weil sich die betroffenen Personen aus der

---

<sup>31</sup> Vgl. EuGH Slg. 1985 - 01057, 28. März 1985, Rs. C-272/83, Rn. 27.

<sup>32</sup> Ebda.

<sup>33</sup> Vgl. Groß, Das unionsrechtliche Normwiederholungsverbot am Beispiel des Währungsrechts, in: Kube/Reimer (Hrsg.), Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, Bd. 18 (2022): Geprägte Freiheit 2021/22, S. 59 ff., S. 63.

<sup>34</sup> Vgl. Stellungnahme des Experten Schröder für den Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 – 2. DSAnpUG-EU vom 6. Dezember 2018, Ausschuss-Drs. 19(4) 187 D, S. 5.

Lektüre der jeweiligen deutschen Normen kein vollständiges Bild ihrer Rechtsposition machen können und es an vielen Stellen an klarstellenden Verweisen fehlt. Zudem ist auch nicht klar erkennbar, nach welchen Kriterien solche Hinweise oder Verweise teilweise vorgesehen sind und teilweise fehlen.

Durch die Regelungstechnik des Nebeneinanders von unions- und mitgliedstaatlichem Recht entsteht nun im ohnehin bereits komplizierten Asyl- und Aufenthaltsrecht ein Normenwust, der auch für die Verwaltung schwer zu bewältigen sein wird und dazu geeignet ist, Prozesse stark zu verlangsamen und fehleranfällig zu machen. Gerade durch das Fehlen von systematischen Verweisen auf die umfassenden Garantien, die für den Schutz von Minderjährigen vorgesehen sind, besteht die Gefahr, dass diese Garantien in der Praxis übersehen werden, da sie in separaten Normen niedergelegt sind und nicht systematisch in den Anspruchsgrundlagen wiederholt werden. So sind etwa die generellen Garantien für Minderjährige im Dublin-System in Art. 23 AMMVO enthalten, während sich das Zuständigkeitskriterium für unbegleitete Minderjährige in Art. 25 AMMVO findet. Die gewählte Regelungstechnik kann demnach zur systematischen Nichtbeachtung der Garantien führen und Raum für behördliche Willkür bieten, was in Kombination mit den zusätzlichen Beschränkungen der Reichweite von Rechtsbehelfen im Rahmen des GEAS besonders problematisch ist. An vielen Stellen wird daher eine gerichtliche Klärung der genauen Reichweite der Garantien erforderlich sein. Dabei werden die Gerichte angehalten sein, den kinderrechtlichen Garantien, die das GEAS bereithält, Ausdruck zu verleihen und klarzustellen, dass diese Garantien umfassend zu beachten sind und die Verwaltung binden, insbesondere wenn ihnen grundrechtlicher Charakter zukommt. Die kinderrechtlichen Garantien der GRC und die Garantien der KRK sind nämlich ein strukturell anwendbarer, grundrechtlicher Maßstab, dem Rechnung zu tragen ist. Da das Kindeswohl nach Art. 24 Abs. 2 GRC und Art. 3 KRK eine vorrangige Erwägung behördlichen Handelns sein muss, könnte es somit nur ein entgegenstehendes, höherrangiges Rechtsgut rechtfertigen, nicht das Kindeswohl der Entscheidung zugrunde zu legen. Dies dürfte jedoch nur in absoluten Ausnahmefällen in Frage kommen. Um daher die vorrangige Beachtung des Kindeswohls systematisch abzusichern, sollten die kinderrechtlichen Garantien umfassend Eingang in das AsylG, das AufenthG und das AsylbLG finden.

Durch die zahlreichen Verweise auf im nationalen Recht zu treffende Regelungen in den Verordnungen (insbesondere in der AsylVfVO) sind in allen Mitgliedstaaten Ausführungsgesetze notwendig. Eine Umsetzung der Reform unter Abschaffung der nationalen Rechtsakte kommt daher nicht in Betracht, da weder das Asyl- noch das Aufenthalts- oder das Asylbewerberleistungsgesetz vollständig obsolet werden. Da es sich zudem bei der für Kinderrechte besonders relevanten Neufassung der Aufnahmerichtlinie weiterhin um eine Richtlinie, also einen umzusetzenden Rechtsakt handelt, sind Anpassungen des Kinderschutzsystems an einigen Stellen erforderlich. Diese Situation führt jedoch absehbar zu

einer Unübersichtlichkeit auf mehreren Ebenen, da Betroffene sowie Rechtsanwendende die Verordnungen und das zu schaffende nationale Recht beachten und deren Zusammenspiel verstehen müssen. Dieses notwendige Verständnis wird durch die gewählte Regelungstechnik erheblich erschwert und scheint sogar geeignet, das wichtigste Prinzip des Unionsrechts, namentlich die praktische Wirksamkeit von Normen, zu gefährden. Bei der Folgenabschätzung, die im Rahmen der Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit notwendig ist, ist zudem auch die Signalwirkung zu beachten, die beispielsweise von der Streichung der Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes aus dem AsylG ausgehen kann und wird. Dadurch entsteht eine restriktive Schieflage, die den europäischen kinderrechtlichen Vorgaben nicht gerecht wird. In diesem Zusammenhang ist das bisher vorgesehene System mit umfangreichen nationalen Regelungen, vielen Verweisungen und Auslassungen im Hinblick auf Normenklarheit und Rechtssicherheit generell zu kritisieren. Dieses birgt nämlich das Potential, Kinderrechte nachhaltig zu schwächen, da aktuell vor allem die Kinder betreffenden Normen für möglichen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit und für die Haft explizit im Kabinettsentwurf enthalten sind; demgegenüber sind jene Normen, die Verbesserungen für Kinder bringen im Wesentlichen nicht unmittelbar sichtbar, da sie nicht ins nationale Recht übernommen und lediglich kurz in der Gesetzesbegründung erwähnt werden. Dies gilt insbesondere für die nach dem GEAS nunmehr notwendige Unterscheidung zwischen Vormundschaft und der von der Vormundschaft zu trennenden Rechtsvertretung im Asylverfahren.

Hinsichtlich der Wahrung von Kinderrechten ist dagegen zu begrüßen, dass die Normen des SGB VIII in der bisherigen Form bestehen bleiben sollen und so der bestehende Einbezug in das System der Kinder- und Jugendhilfe – mit Ausnahme des Aufenthaltsbestimmungsrechts während des Screenings – beibehalten wird. In diesem Kontext kann auch auf die Ergebnisse der Analyse von *Endres de Oliveira und Weber (2021)* verwiesen werden, die unter anderem auf die konkreteren Anforderungen an die Prüfung des besonderen Schutzbedarfs im Asylverfahren und die neuen Regelungen zu Vormundschaft und Vertretung sowie auf die gestärkten Verfahrensgarantien, die eine Gleichstellung begleiteter und unbegleiteter Kinder in diesem Bereich bewirken sollten, hinweisen.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Endres de Oliveira/Weber, S. 22 ff.

## **Umsetzungsbedarf und -hinweis 2:**

Die bisher geplante Umsetzung der GEAS-Reform ist europarechtswidrig, da sie gegen die Prinzipien der Normklarheit, der Rechtssicherheit und der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) verstößt. Für die Umsetzung der GEAS-Reform muss eine Regelungstechnik gewählt werden, die die Notwendigkeit der praktischen Wirksamkeit der Neuregelungen im Sinne des Unionsrechts systematisch in den Blick nimmt und durch Übernahme der Normen ins deutsche Recht sichtbar macht. Insbesondere die vorgesehenen Verbesserungen im Bereich der Kinderrechte müssen daher umfassend durch einen Einbezug in das AsylG, das AufenthG und das AsylbLG abgesichert werden. Zudem muss aus den Normen klar erkennbar sein, welche Rechte aufgegriffene und asylsuchende Kinder haben, wie die Verfahren durchgeführt werden und welche Kompetenzen die handelnden Personen und Behörden haben.

### **III. Wer ist betroffen und wie geschützt? Europäische und internationale kinderrechtliche Vorgaben – Kindeswohl als vorrangige Erwägung und staatliche Schutzpflicht**

Im Rahmen dieses Gutachtens wird im Folgenden die Vereinbarkeit Kinder betreffender Regelungen des GEAS und korrespondierender Pläne der Bundesrepublik mit Unionsprimärrecht, -sekundärrecht, Völkerrecht und dem Grundgesetz untersucht. Beide Ebenen binden die Bundesrepublik unmittelbar. Demnach ist ein Verstoß gegen diese Normen nicht nur in der praktischen Anwendung, sondern auch im Gesetzgebungsprozess verboten.

#### **1. Personeller Umfang des Gutachtens: (*begleitete und unbegleitete*) Kinder**

Beschäftigt sich das Gutachten mit Kinderrechten, dann sind als „Kinder“ nach allen einschlägigen rechtlichen Vorgaben alle Personen zu verstehen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.<sup>36</sup>

Im Verlauf des Gutachtens wird zudem zwischen *begleiteten* und *unbegleiteten* Minderjährigen unterschieden. Die Unterscheidung spielt vor allem leistungsrechtlich bei der Frage der anwendbaren Normen eine Rolle. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage des rechtlichen Umgangs mit „begleiteten Unbegleiteten“ also Minderjährigen, die von Verwandten begleitet sind, bei deren Rechtstellung im Hinblick auf die Erziehungsberechtigung und die Personensorgeberechtigung häufig Unklarheiten bestehen.<sup>37</sup>

Der Begriff „unbegleiteter Minderjähriger“ meint nach Art. 3 Nr. 7 AsylVfVO „einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet der

<sup>36</sup> Vgl. nur Art. 1 KRK.

<sup>37</sup> BmF, Kommentierung der neuen Dienstanweisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (seit Juni 2024 in Kraft), 2024, abrufbar unter: <https://bitl.to/4Njn>.

Mitgliedstaaten ankommt, solange dieser Minderjährige sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt einen Minderjährigen ein, der nach der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten dort ohne Begleitung zurückgelassen wird.“ Die Begrifflichkeit unterscheidet sich in der Sache nicht von den Vorgaben, die in der Qualifikationsrichtlinie enthalten sind.

Die konkrete Umsetzung des „verantwortlichen Erwachsenen“ wird somit weiterhin dem betreffenden Mitgliedstaat und dessen Recht und Gepflogenheiten überlassen. Teilweise kann zudem in Außengrenzstaaten beobachtet werden, dass Kinder, die mit älteren Geschwistern oder sonstigen Verwandten einreisen, als begleitet angesehen werden.<sup>38</sup>

Die Frage, wer in der Bundesrepublik als (un)begleitet gilt, ist weiterhin nach den Vorgaben von § 42a Abs. 1 SGB VIII zu beantworten. Demnach gilt „ein ausländisches Kind [...] grundsätzlich dann als unbegleitet [...], wenn die Einreise nicht in Begleitung eines Personensorgeberechtigten oder Erziehungsberechtigten erfolgt“; gleiches gilt im Übrigen für den Aufenthalt, sodass eine Person auch nach der Einreise unbegleitet werden kann (vgl. auch § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII).

„Begleitete minderjährige Flüchtlinge“ sind Kinder und Jugendliche, die von personensorge- und erziehungsberechtigten Personen begleitet werden – in der Regel sind das die Eltern. Sind Minderjährige indes nicht von ihren Eltern begleitet, sondern von anderen Begleitpersonen, etwa Onkel, Tante oder Großmutter, dann wirft dies Fragen und Probleme auf, etwa in Bezug auf die AMMVO, die eine Familienzusammenführung für unbegleitete Minderjährige vereinfacht ermöglicht. Es besteht folglich das Risiko, dass eigentlich unbegleitete Minderjährige als begleitet registriert werden – aber auch, dass eigentlich begleitete als unbegleitet registriert werden. Letzteres kann etwa bei einer Trennung von der Begleitperson vorkommen.

Auch das BAMF hat zum Themenkomplex im Juni 2024 eine Dienstanweisung erlassen, die festlegt, dass nicht unbegleitet sein soll, wer mit Personen einreist, die über eine Sorgerechtsbevollmächtigung der Eltern verfügen.<sup>39</sup> Die Überprüfung, ob die Erziehungsberechtigung wirksam auf die Begleitperson übertragen wurde, liegt beim Jugendamt.<sup>40</sup> Die Einordnungen bleiben den spezialisierten Behörden vorbehalten. Zwar sind die Regelungen zur Vertretungsbestellung verändert worden, es muss aber trotzdem jede Vertretungsperson, auch diejenige, die nur vorübergehend Vertretungsbefugnisse übernimmt, jedenfalls „über die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen“, vgl. Art. 23 Abs.

---

<sup>38</sup> BumF, Unbegleitete Minderjährige in Griechenland, 2019, S. 52 ff., abrufbar unter: <https://bit.ly/4Njk>.

<sup>39</sup> Veröffentlicht etwa von Pro Asyl, abrufbar unter: <https://bit.ly/4Njl>.

<sup>40</sup> BumF, Kommentierung der neuen Dienstanweisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (seit Juni 2024 in Kraft), 2024, abrufbar unter: <https://bit.ly/4Njn>.

1 lit. a AsylVfVO. Denn weiterhin gilt, dass sich Begleitpersonen häufig gerade nicht freiwillig und auf Dauer in dieser Rolle befinden wollte.<sup>41</sup>

## **2. Primär- und völkerrechtlicher Schutzrahmen und Kinder betreffende Vorschriften**

Wie dargestellt sind im Mehrebenensystem GEAS verschiedene Rechtsakte zu beachten. Die wesentlichen Normen sind dabei die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRC)<sup>42</sup>, die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (KRK) sowie weitere völkerrechtliche Normen. In den Rechtsakten des reformierten GEAS wird auf diese kinderrechtlichen Verpflichtungen jeweils in den Erwägungsgründen hingewiesen. In einige Normen sind diese Verpflichtungen auch direkt inkorporiert.

### **a. EMRK**

Die EMRK selbst normiert keine originär kinderrechtlichen Garantien. Dennoch spielen zahlreiche Vorschriften im kinderrechtlichen Kontext eine Rolle. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat etwa in seiner Rechtsprechung unterstrichen, dass Kinder, ob begleitet oder unbegleitet, als extrem schutzbedürftige Gruppe mit besonderen Bedürfnissen gelten, was mit ihrem Alter, ihrer mangelnden Unabhängigkeit und ihrem Status als Asylsuchende oder Migrant:innen zusammenhängt.<sup>43</sup> Dieselbe staatliche Handlung kann jedoch je nach dem Grad der Vulnerabilität der betreffenden Person einen unterschiedlichen Leidensdruck bewirken und deshalb unterschiedlich zu bewerten sein.<sup>44</sup> Kinder sind dabei einem<sup>45</sup> hohen Risiko ausgesetzt, von Menschenrechtsverletzungen betroffen zu sein.<sup>46</sup> Insbesondere erheblich sind, wenn Kinder im Migrationskontext involviert sind, folgende Aspekte:

- › die Inhaftierung (Art. 5 EMRK, Art. 3 und 8 EMRK hinsichtlich der Bedingungen)<sup>46</sup>;
- › die adäquaten Lebensbedingungen, von Art. 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung) und Art. 8 EMRK (Recht auf Privat- und Familienleben) geschützt<sup>47</sup>;

---

<sup>41</sup> Zum Ganzen ebd. S. 6 ff.

<sup>42</sup> Nach Art. 52 Abs. 3 GRC haben die Rechte der GRC, sofern sie auch in der EMRK normiert sind, jedenfalls „die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird“.

<sup>43</sup> Vgl. statt aller EGMR, Urteil vom 19.01.2012, Nr. 39472/07 und 39474/07 – Popov gegen Frankreich, Rn. 91; mwN auch EGMR, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Rights of the Child, 21.08.2024, abrufbar unter: [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_rights\\_of\\_the\\_child\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_rights_of_the_child_eng), S. 37 [im Folgenden: EGMR, Rights of the Child].

<sup>44</sup> Vgl. dazu Sußner, EuGRZ 2019, 442.

<sup>45</sup> Die Kanzlei des EGMR gibt einen Rechtsprechungsguide zu „Rights of the Child“ heraus, der verschiedene Normen der EMRK in den Blick nimmt sowie die zentralen Urteile in diesem Bereich referiert und in einen Gesamtzusammenhang stellt.

<sup>46</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 42 ff.

<sup>47</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 34 ff.

- › der Zugang zu Gesundheitsversorgung, der sich aus dem Recht auf Leben aus Art. 2 EMRK, dem Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 3 EMRK und dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK<sup>48</sup> ergibt;
- › der Zugang zu Bildung, der sich insbesondere aus dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK, der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit aus Art. 9 EMRK, dem Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK sowie dem Recht auf Bildung aus Art. 2 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK ergibt, das die meisten EU-Mitgliedstaaten ratifiziert haben<sup>49</sup>;
- › der Zugang zu Familienzusammenführung, von Art. 8 EMRK geschützt<sup>50</sup>;
- › der Schutz vor menschenrechtswidrigen Abschiebungen, bei der alle Menschenrechte eine Rolle spielen können<sup>51</sup>;
- › Datenschutzbestimmungen, die sich ebenfalls aus dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK ergeben<sup>52</sup>;
- › der Schutz vor Gewalt, der sich insbesondere aus dem Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 3 EMRK und dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK ergibt<sup>53</sup>;
- › die Altersfeststellung, deren korrekte Durchführung ein häufiges Thema ist und deren Einhaltung sich insbesondere aus dem Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 3 EMRK und dem Recht auf Privat- und Familienleben aus Art. 8 EMRK und dem Recht auf Freiheit und Sicherheit aus Art. 5 ergibt; diese bilden die Grundlage aller kinderspezifischer Garantien<sup>54</sup>;
- › akzessorisch das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK<sup>55</sup>.

## b. GRC

Die **GRC**, die direkt in der Bundesrepublik gilt, entfaltet die gleiche Wirkung und Tragweite wie die EMRK; es gilt daher insofern das oben Ausgeführte. Teilweise geht sie aber über den Regelungsgehalt der EMRK – und des deutschen GG – hinaus. So enthält sie, anders als das GG, in Art. 24 GRC explizit kinderrechtliche Verbürgungen mit grundrechtlichem Rang. So muss ausweislich **Art. 24 Abs. 2 GRC** insbesondere „[bei] allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen [...] das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein“. Weitere Rechte ergeben sich aus **Art. 24 Abs. 1 GRC**, wonach Kinder einen Anspruch auf Schutz und Fürsorge, die für ihr Wohlergehen nötig sind, haben, ihre Meinung frei

---

<sup>48</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 34 ff.

<sup>49</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 21 ff.

<sup>50</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 37 ff.

<sup>51</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 40 ff.

<sup>52</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 35 ff.

<sup>53</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 49 ff.

<sup>54</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 46 ff.

<sup>55</sup> EGMR, Rights of the Child, S. 48 f.

äußern dürfen und daher bei Angelegenheiten, die sie betreffen, ihrem Alter und Reifegrad entsprechend einzubeziehen sind. Aus **Art. 14 GRC** ergibt sich zudem ein Recht auf Bildung und **Art. 7 GRC** beinhaltet ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das für Familienzusammenführungen von entscheidender Bedeutung ist. Dieses wird von Art. 24 Abs. 3 GRC flankiert, wonach jedes Kind „Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen [hat], es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen“.

### c. UN-Kinderrechtskonvention (KRK)

Die KRK ist das zentrale völkerrechtliche Element zum Kinderschutz, der -beteiligung und der -förderung. Art. 4 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die Rechte des Kindes zu achten und zu gewährleisten. Alle Mitgliedstaaten der EU haben die KRK ratifiziert und sich verpflichtet, diese entsprechend zu achten.<sup>56</sup> In Deutschland gilt die Konvention vorbehaltlos seit 2010 – eine unterschiedliche Behandlung ausländischer Kinder ist somit nicht mehr möglich; erstmals ratifiziert wurde sie 1992. Übergeordnetes Prinzip der KRK ist der aus Art. 3 Abs. 1 erwachsende **Vorrang des Kindeswohls bei allen staatlichen Maßnahmen**. Ausweislich Art. 22 sind **geflüchtete Kinder** zudem besonders geschützt. Die KRK enthält des Weiteren **alters- und reifegemäß Beteiligungsrechte in Art. 12 Abs. 1**. Dies bedeutet, dass Mitgliedstaaten solche Rechte entsprechend ermöglichen und Kinder in sie betreffende Entscheidungen einbeziehen müssen. Nicht zuletzt deshalb haben unbegleitete Kinder das Recht, dass ihnen in allen Verfahrensstadien umgehend eine Person als Vormund zur Seite gestellt wird, der sowohl die gesetzliche Vertretung als auch die Sorge für das Kind übernimmt.<sup>57</sup> Zudem setzen Art. 12 KRK sowie Art. 22 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.<sup>58</sup> Eine effektive Beteiligung am Verfahren sowie das in Art. 13 KRK verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit erfordern zudem **kindgerechte Informationen** im Verfahren.<sup>59</sup>

Zentral für den Asylbereich sind der Schutz vor menschenrechtswidrigen Abschiebungen, bei dem alle Kinderrechte eine Rolle spielen können, insbesondere der Schutz vor rechtswidriger Verbringung ins Ausland aus Art. 11 KRK und das Verbot der Folter, der Todesstrafe und lebenslanger Freiheitsstrafe aus Art. 37 KRK, der zudem ein Recht auf Rechtsbeistandschaft vorsieht. Daneben sind Datenschutzbestimmungen, die sich aus dem Recht auf Privatsphäre (Art. 16 KRK) ergeben, der Schutz vor Gewalt, Missbrauch, Entführung, Kinderhandel und sonstiger Ausbeutung (Art. 19, 34, 35, 36 KRK), die Altersfeststellung, deren korrekte Durchführung sich

<sup>56</sup> EU Grundrechteagentur (FRA), Kinderrechte in der EU - Unterstützung für alle, 2019, abrufbar unter: <https://bit.ly/3LAH>.

<sup>57</sup> Kinderrechtsausschuss (Committee on the Rights of the Child, im Folgenden: CRC), GC Nr. 6, Rn. 21 und Rn. 69.

<sup>58</sup> Vgl. CRC, GC Nr. 6, Rn. 69; CRC, GC Nr. 12, Rn. 123–124; CRC, GC Nr. 22, Rn. 36; Schmahl, Handkommentar Kinderrechtskonvention (im Folgenden: Schmahl, HK-KRK), Art. 22 Rn. 11.

<sup>59</sup> CRC, GC Nr. 12, Rn. 34.

allgemein aus kinderrechtlichen Verpflichtungen ergibt, sowie übergeordnet das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 2 KRK relevant.

Andere Vorschriften sind zudem entlang der oben im Rahmen der EMRK aufgestellten Kriterien von Bedeutung, etwa das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK), das Recht auf Gesundheit und Gesundheitsversorgung (Art. 23, 24, 25 KRK), das Recht auf soziale Sicherheit und angemessene Lebensbedingungen (Art. 26, 27 KRK), das Recht auf Bildung (Art. 28, 29 KRK), das Recht auf Erholung und Freizeit (Art. 31 KRK), das Recht auf Familieneinheit (Art. 9 KRK) und auf Familienzusammenführung (Art. 10 KRK).

#### **d. Weitere relevante Normen des Völkerrechts**

Explizit oder implizit kinderschützende Vorschriften finden sich zudem in zahlreichen anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen, etwa dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), welcher der EMRK vergleichbare Regelungen enthält sowie der UN-BRK, wo sich das Kindeswohlprinzip in Art. 7 Abs. 2 findet. Auch der Global Compact for Migration der Vereinten Nationen legt einen besonderen Fokus auf „Kindergerechtigkeit“; diesem kommt indes keine Bedeutung von Gesetzesrang zu. Insgesamt betrachtet ist daher das Kindeswohl im Kontext internationaler Migration stets vorrangig zu berücksichtigen.<sup>60</sup>

### **3. Kinderrechte im Implementierungsplan der EU-Kommission**

Die Europäische Kommission geht in ihrem Gemeinsamen Implementierungsplan zur GEAS-Umsetzung<sup>61</sup> davon aus, dass das GEAS „neue Garantien für Minderjährige“ enthält. Im April 2024 hat die Kommission zudem eine Empfehlung „zur Entwicklung und Stärkung integrierter Kinderschutzsysteme im Interesse des Kindeswohls“<sup>62</sup> abgegeben und bereits 2021 eine „EU-Kinderrechtsstrategie“<sup>63</sup> verabschiedet. Dort erkennt die Kommission die „besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern im Migrationskontext“ an und merkt an, dass diese „zusätzlichen und zielgerichteten Schutz und Unterstützung erforderlich“ macht.<sup>64</sup> Zudem mahnt sie an, „dass die Garantien und Schutzstandards des EU-Rechts für minderjährige Migranten sowohl umgesetzt als auch gestärkt werden müssen“<sup>65</sup>. In allen Dokumenten fordert daher die Kommission die

---

<sup>60</sup> Zum Ganzen auch Endres de Oliveira, Asylmagazin 10-11/2022, S. 336 ff. und Wiesinger, Die qualifizierte Inaugenscheinnahme (§ 42 f SGB VIII) - Willkürakt oder fachlich fundierte Entscheidung? JAmt 2024, S. 58 ff.

<sup>61</sup> Europäische Kommission, Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, 12.06.2024, COM(2024) 251 final, abrufbar unter: <https://bit.ly/3iSx>, S. 35 (im Folgenden: Common Implementation Plan).

<sup>62</sup> Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission vom 23.04.2024 zur Entwicklung und Stärkung integrierter Kinderschutzsysteme im Interesse des Kindeswohls, 23.04.2024, C(2024) 2680 final, abrufbar unter: <https://bit.ly/3iT1> (im Folgenden: Empfehlung Kinderschutzsystem).

<sup>63</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Kinderrechtsstrategie, 24.03.2021, COM(2021) 142 final, abrufbar unter: <https://bit.ly/3iT7> (im Folgenden: EU-Kinderrechtsstrategie).

<sup>64</sup> Ebd. S. 13.

<sup>65</sup> Ebd. S. 16.

vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls ein.<sup>66</sup> Es ist somit auch Anliegen der Kommission, eine kinderschützende, an Kinderrechten orientierte Auslegung der jeweiligen Normen vorzunehmen.

#### **IV. Registrierung, Screening und (mögliche) Inobhutnahme**

##### **1. Das Screening-Verfahren**

Als ersten Verfahrensschritt sieht das neue GEAS ein Screening vor. Alle Kinder, die noch nicht in einem anderen Schengenstaat registriert und einem Screening unterzogen wurden, müssen daher nach der Screening-Verordnung ein solches Verfahren, das insbesondere eine Registrierung, eine Sicherheitsüberprüfung und eine vorläufige Bestimmung möglicher besonderer Bedürfnisse für Aufnahme und Verfahren beinhaltet, durchlaufen.

Während viele Aspekte des Screenings grundsätzlich zu begrüßen sind, ist es – neben extensiver Datenerhebung – für Minderjährige vor allem deshalb problematisch, weil es im vorgesehenen Ablauf der Asylverfahren nach dem GEAS der zentrale Ort für die Feststellung von Vulnerabilitäten – auch der Minderjährigkeit – ist. Daher kommen hier die Garantien der Aufnahmerichtlinie, auf die Art. 4 Abs. 1 Bst. b ScreeningVO verweist oder die Sicherungen der Rückführungsrichtlinie zum Tragen. Um sicherzustellen, dass die besonderen Bedürfnisse Minderjähriger ausreichend Beachtung finden, enthält zudem Art. 13 ScreeningVO eine Regelung zu Garantien für Minderjährige. Ob diese Absicherung angesichts der vorgesehenen Kürze des Screening-Verfahrens in der Praxis funktionieren kann, wird jedoch maßgeblich davon abhängen, ob die Einbindung von geschultem Personal praktisch sichergestellt werden kann.

Von der Entstehungsgeschichte und dem Normzusammenhang her gesehen ist das Screening als Teil des Asylverfahrens konzipiert, was sich unter anderem an den häufigen Verweisen auf die neue Aufnahmerichtlinie zeigt.<sup>67</sup> Die Garantien der Aufnahmerichtlinie gelten im Screening-Verfahren ab der Äußerung eines Asylgesuchs und dürfen unbegleiteten Minderjährigen nicht deswegen verweigert werden, weil sie noch keine rechtliche Vertretung haben (vgl. Art. 13 Abs. 6 ScreeningVO). Dieser Normzusammenhang, der sich auch anhand der Neueinführung des Screening im Rahmen der GEAS-Reform zeigt, ist somit von besonderer Bedeutung, da die Garantien der Aufnahmerichtlinie detaillierter sind als die in Art. 13 ScreeningVO enthaltenen grundlegenden Garantien.

Im Rahmen des Screening werden systematisch entscheidende Weichen für das als Regelfall vorgesehene, nachfolgende Asylverfahren gestellt. Stellt daher eine kontrollierte Person an der

---

<sup>66</sup> Etwa Empfehlung Kinderschutzsystem, Rn. 55 ff.; Common Implementation Plan, S. 35 ff.

<sup>67</sup> Vgl. insbesondere ErwGr. 11 und 67; letzterer verweist für die nicht an die Richtlinie gebundenen Staaten auf die sich aus der GFK ergebenden Schutzstandards, die zum größten Teil schon im Asylverfahren gelten, vgl. dazu etwa HK-GFK/Hruschka, Einleitung Rn. 18 ff.

Außengrenze keinen Asylantrag, kommt die Rückführungsrichtlinie zur Anwendung, da die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur für Personen gilt, die auch ein Grenzverfahren durchlaufen (Art. 1 RGVfVO). Das Screening soll Folgendes umfassen:

- › eine vorläufige Gesundheitskontrolle (Art. 12 ScreeningVO);
- › eine vorläufige Prüfung der Vulnerabilität gemäß (Art. 12 ScreeningVO);
- › die Identifizierung oder Verifizierung der Identität (Art. 14 ScreeningVO);
- › die Erfassung der biometrischen Daten (Art. 15, 22 und 24 ScreeningVO und Eurodac-VO) und
- › eine Sicherheitskontrolle (Art. 15 und 16 ScreeningVO).

Alle Ergebnisse sind in einem Formular festzuhalten (Art. 17 ScreeningVO) woran sich der Verweis in das geeignete Verfahren anschließt (Art. 18 ScreeningVO).

Während eine detaillierte Analyse im Rahmen des Gutachtens nicht erfolgen kann, ist vor allem die Sicherheitsüberprüfung, die in der ScreeningVO zentral ist, und entsprechend viel Platz einnimmt, als problematisch hervorzuheben. Denn dort wird determiniert, ob auch eine als unbegleitet minderjährig identifizierte Person in das Grenzverfahren genommen werden kann bzw. muss, weil sie eine Gefahr „für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit“<sup>68</sup> darstellt.

Gemäß Art. 8 Abs. 9 UAbs. 2 S. 2 ScreeningVO sind beim Screening von Minderjährigen bei den Kontrollen und Prüfungen die „nationalen Kinderschutzbehörden“ einzubeziehen. Dabei ist aufgrund des Sinnzusammenhangs mit dem (bei Verdachtsmomenten völker- und unionsrechtlich verpflichtenden<sup>69</sup>) Einbezug von Behörden oder Mechanismen zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern klar, dass hier alle Situationen gemeint sind, in der ein Screening von Minderjährigen vorgesehen ist.

Da Art. 13 Abs. 2 und 3 ScreeningVO vorsieht, dass Minderjährige im konkreten Screeningvorgang von ihren Begleitpersonen bzw. ihrer Vertretung begleitet werden, ist des Weiteren klar, dass damit ein systematischer Einbezug der Kinderschutzbehörden in die Ausgestaltung der Kontrollen und Überprüfungen nötig ist. Dies bezieht sich auf die Beteiligung an den Verfahren und die Festlegung von Verfahrensabläufen für das Screening von potentiell minderjährigen Personen. Diese notwendige Beteiligung gilt für die Ausgestaltung des Screenings an den Außen- und den Binnengrenzen. an den Außen- und den Binnengrenzen.

---

<sup>68</sup> Dazu unten VI.1.b.bb.

<sup>69</sup> Vgl. zu dieser Verpflichtung, bei Verdacht spezialisierte Organisationen beizuziehen, die sich aus der Identifizierungsverpflichtung ergibt etwa Frei, Menschenhandelsopfer, 155 ff. und Janetzek/Lindner, Opfer von Menschenhandel im Asylverfahren, Asylmagazin 4/2014, 105 ff.

## **a. Außengrenze und Hoheitsgebiet**

Die durchzuführenden Verfahren unterscheiden sich abhängig davon, ob sie an der Außengrenze oder auf dem Hoheitsgebiet durchgeführt werden.

### *aa. Außengrenze*

An der Außengrenze *müssen*<sup>70</sup> alle drittstaatsangehörigen Personen – auch Kinder – gescreent werden, die nicht die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodexes<sup>71</sup> erfüllen, unabhängig davon, ob sie einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, sofern sie:

- › beim unbefugten Übertreten einer Außengrenze aufgegriffen werden – ausgenommen sind Kinder unter sechs Jahren, deren Daten nicht im Rahmen der Eurodac-VO zu erheben sind (Art. 5 Abs. 1 lit. a ScreeningVO), oder
- › nach einem Such- und Rettungseinsatz ausgeschifft werden – hier sind die Kinder gerade nicht ausgenommen (Art. 5 Abs. 1 lit. b ScreeningVO).

Zudem sind alle Personen zu screenen, die an einer Außengrenzübergangsstelle um internationalem Schutz nachsuchen (Art. 5 Abs. 2 ScreeningVO).

Das Screening an der Außengrenze ist innerhalb von maximal sieben Tagen<sup>72</sup> abzuschließen. Sollte diese Frist nicht eingehalten werden, sind keine Rechtsmittel vorgesehen.

### *bb. Hoheitsgebiet*

Befinden sich Personen bereits auf dem Hoheitsgebiet, dann sind sie nur dann zu screenen, wenn sie noch keinem Screening in einem anderen Mitgliedstaat unterzogen worden sind (Art. 7 Abs. 1 ScreeningVO). Diese Form des Screenings wird trotz dieser Einschränkung Personen in der Bundesrepublik deutlich häufiger betreffen, da nur die internationalen Flug- und Seehäfen Außengrenzen sind und der weitaus größte Teil von Asylsuchenden bisher nicht über diese einreist, sondern über Land(binnen)grenzen, die wie dargestellt auch durch wiedereingeführte Grenzkontrollen nicht zu Außengrenzen werden. Zur Anerkennung von Screeningergebnissen ist mithin eine wirksame Dokumentation nötig, die in Art. 17 ScreeningVO vorgesehen ist. Auch wenn kein Screening durchgeführt werden darf, weil ein solches bereits in einem anderen Staat stattgefunden hat, besteht eine Verpflichtung zur schnellstmöglichen Erkennung und Identifizierung von besonderen Bedürfnissen. Ergeben sich also Anzeichen für ggf. neue Vulnerabilitäten oder Fehleinschätzungen, nicht zuletzt beim Alter, ist diesen Anzeichen aufgrund der Verpflichtungen aus der AsylVfVO und der AufnahmeRL besondere Bedürfnisse zu erkennen und zu identifizieren außerhalb der Vorgaben der ScreeningVO nachzugehen. Gerade in Fällen, in denen das Screening nicht stattfindet, steht jedoch zu befürchten, dass Vulnerabilitäten nicht

---

<sup>70</sup> Art. 5 Screening- VO.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 6 SGK.

<sup>72</sup> Art. 8 Abs. 3 ScreeningVO.

identifiziert werden, da die Verpflichtung zur systematischen Erkennung und Identifizierung schon bisher bestand und zumindest unzureichend umgesetzt wurde.

Es ist daher wichtig zu unterstreichen, dass das Screening nur der erste systematische Ort zur Erkennung und Identifizierung von Vulnerabilität ist und dessen Ergebnisse nur vorläufigen Charakter haben (vgl. Art. 12 Abs. 5 ScreeningVO). **Die vorläufige Beurteilung der Vulnerabilität im Rahmen des Screenings ist also nur der erste Schritt zur Umsetzung der Verpflichtung zur Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme nach der Aufnahmerichtlinie, und zur Beurteilung der besonderen Verfahrensbedürfnisse nach der AsylVfVO.**

Das Screening auf dem Hoheitsgebiet ist innerhalb von maximal drei Tagen<sup>73</sup> abzuschließen. Sollte diese Frist nicht eingehalten werden, sind keine Rechtsmittel vorgesehen.

Personen, die dem Screening unterzogen werden, müssen sich für die gesamte Dauer des Screening zur Verfügung der Mitgliedstaaten halten.

**Da das bisherige Flughafenverfahren, das durch das Screening an der Außengrenze ersetzt wird, in der Praxis eine untergeordnete Rolle spielt und ein Teil der Personen, die auf dem Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, die einem Screening unterzogen werden könnten, bereits gescreent worden ist, dürfte sich die Anzahl der Personen, die in Deutschland gescreent werden müssen, in Grenzen halten.**

#### **b. Einbindung von geschultem Personal und Kinderschutzbehörden im Screening an den Außengrenzen**

Die ScreeningVO setzt theoretisch nicht voraus, dass Personal, „das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist“ oder „Kinderschutzbehörden“ dauerhaft an den Orten, an denen das Screening an der Außengrenze durchgeführt wird, präsent sind. Allerdings wird ihre Einbindung in die Ausgestaltung der Verfahren und ihre Präsenz an verschiedenen Stellen vorausgesetzt; sie müssen also zumindest hinzugerufen werden, wenn bestimmte Verfahrensschritte durchgeführt werden sollen.<sup>74</sup> Ohne eine Präsenz von geschultem Personal vor Ort würde nämlich die Gefahr bestehen, dass kinderspezifische Bedarfe nicht *identifiziert* werden. Dazu gehört nicht zuletzt auch die Feststellung der Minderjährigkeit, die bereits im Rahmen des Screenings an der Außengrenze erfolgen muss, da einerseits das Verfahren zur Altersfeststellung in der Aufnahmerichtlinie, also im Falle eines Asylantrags, ausdrücklich geregelt ist und auch für die Prüfung nach Art. 5 RRL eine Altersfeststellung notwendig ist.

Insofern ist es daher zu begrüßen, dass § 14a Abs. 3 AufenthG-E klarstellend die Einbeziehung von spezialisiertem und geschultem Personal in die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung für alle

---

<sup>73</sup> Art. 8 Abs. 4 ScreeningVO.

<sup>74</sup> Etwa bei der Gesundheitsüberprüfung, Art. 12 Abs. 4 ScreeningVO, oder der Vulnerabilitätsüberprüfung, Art. 8 Abs. 9, Erwägungsgrund 24 ScreeningVO.

Minderjährigen vorsieht. In Deutschland ist die auf Fragen des Kindeswohls spezialisierte Behörde das Jugendamt, das entsprechend einzubeziehen ist. Zudem wäre es wünschenswert, einen solchen Einbezug auch für die Identifizierung oder Verifizierung der Identität von potentiell minderjährigen Personen vorzusehen.

An der **Außengrenze** findet das Screening „an jedem angemessenen und geeigneten Ort“ statt, „der von dem jeweiligen Mitgliedstaat benannt wird und sich im Allgemeinen an den oder in der Nähe der Außengrenzen oder alternativ an anderen Orten innerhalb seines Hoheitsgebiets befindet“.<sup>75</sup> Während des Screenings an der Außengrenze wird Personen die Einreise verweigert bzw. ist es ihnen „nicht gestattet, in das Hoheitsgebiet [...] einzureisen“; sie gelten also, obwohl sie sich physisch auf dem Hoheitsgebiet befinden, als nicht eingereist (**Fiktion der Nichteinreise**).<sup>76</sup>

Der bereits oben geschilderte Normzusammenhang mit dem Asylverfahren erfordert es, dass eine solchen Präsenz an den von den Mitgliedstaaten zu benennenden Orten des Screening an der Außengrenze (Art. 8 Abs. 1 ScreeningVO) sichergestellt ist. Dies gilt umso mehr da – in kinderrechtlich bedenklicher Weise<sup>77</sup> – geplant ist, auch unbegleitete Minderjährige, die versuchen über eine Außengrenze einzureisen, an diesen Orten unterzubringen und in dieser Hinsicht die Befugnisse der Jugendämter zu beschränken.<sup>78</sup> Der in der Begründung erwähnte Vorrang von Art. 6 ScreeningVO vor dem Kinder- und Jugendhilferecht besteht hingegen aus rechtlicher Sicht nicht, da dieser im Einklang mit Art. 24 Abs. 2 GRC auszulegen ist, sodass eine Einreiseverweigerung nicht zwingend ist. Da systematisch unbegleitete Minderjährige auch nicht dem Grenzverfahren zugewiesen werden (außer bei Bestehen einer Sicherheitsgefahr), besteht zudem auch kein rechtlicher Grund für die Einreiseverweigerung für unbegleitete Minderjährige. Der systematische Vorrang des Kinderschutzrechts, wie er sich in den Regelungen des SGB VIII widerspiegelt, ist dabei aus völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Sicht ebenso verpflichtend. Art. 6 ScreeningVO ist dementsprechend einschränkend auszulegen. Durch die verpflichtende Begleitung zum Screening (Art. 13 Abs. 3 ScreeningVO) durch die bestellte Vertretung ist nämlich ausreichend sichergestellt, dass die Zwecke des Screening erreicht werden können. Da für unbegleitete Minderjährige auch eine Zurückweisung in den angrenzende Drittstaat nicht in Frage kommt (vgl. Art. 10 RRL), ist eine Einreiseverweigerung für unbegleitete Minderjährige auch asyl- und ausländerrechtlichen Sicht nicht notwendig.

Dementsprechend ist hier zu unterstreichen, dass auch die Kommission in ihrem Gemeinsamen Implementierungsplan zur GEAS-Umsetzung festhält, dass Mitgliedstaaten „Arbeitsabläufe,

---

<sup>75</sup> Art. 8 Abs. 1 ScreeningVO.

<sup>76</sup> Art. 6 ScreeningVO.

<sup>77</sup> Zur möglichen Rechtswidrigkeit einer solchen Unterbringung mit anderen Erwachsenen als den Begleitpersonen, siehe unten VII.1.a.

<sup>78</sup> Vgl. Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes, BT-Drs. 20/13963, 109 ff.

Protokolle und Verfahren überprüfen oder einführen, um sicherzustellen, dass das Wohl des Kindes in allen Phasen des Verfahrens individuell bewertet und vorrangig berücksichtigt wird“. Dabei sollte „insbesondere“ auch „sichergestellt werden, dass alle einschlägigen Verfahren und Aufnahmesysteme so angepasst werden, dass das Alter, die Bedürfnisse und die Gefährdung von Kindern vorrangig berücksichtigt werden“. <sup>79</sup> Dazu gehört auch, dass in die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe kinderrechtliche Expertise einbezogen wird und dass für die Durchführung des Verfahrens die lokal zuständigen Kinderschutzbehörden entsprechend an den Orten des Grenzverfahrens präsent und involviert sind.<sup>80</sup> Dem trägt die Kommission für das Grenzverfahren auch entsprechend Rechnung und setzt in der „Operational Checklist“ im Anhang zum Implementierungsplan voraus, dass „child protection officers“ notwendigerweise zur Umsetzung des Grenzverfahrens angestellt werden müssen.<sup>81</sup>

Es ist daher zu begrüßen, dass jedenfalls Mitarbeitende des zuständigen Jugendamtes nach § 14a Abs. 3 AufenthG-E an den Orten des Grenzverfahrens präsent sein müssen, um unbegleitete Minderjährige in Obhut zu nehmen.

Insofern ist es aus kinderrechtlicher Sicht notwendig, dass wie vorgesehen geschultes Personal bei begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen in die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung einbezogen wird. Diese muss zudem immer in Anwesenheit einer verantwortlichen erwachsenen Person stattfinden (Art. 13 Abs. 2 und 3 ScreeningVO). Für unbegleitete Minderjährige bedeutet dies, dass bereits an dieser Stelle eine Vertretung zu bestellen ist.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 3:**

Die systematische Beachtung der Kinderrechte ist durch den Einbezug kinderrechtlicher Expertise in die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe des Screening sicherzustellen. Die systematische Hinzuziehung des zuständigen Jugendamtes bei den konkreten Kontrollen und dem Screening an den Außengrenzen muss daher gewährleistet werden.

#### **c. Screening im Inland und Orte des Screenings**

Auf dem Hoheitsgebiet wird das Screening „an jedem angemessenen und geeigneten, von dem jeweiligen Mitgliedstaat benannten Ort innerhalb des Hoheitsgebiets“<sup>82</sup> durchgeführt.

Für das Screening sind nun spezielle Orte vorgesehen, weshalb der etablierte Ablauf hinsichtlich der (vorläufigen) Inobhutnahme und Aufnahme unverzüglich in Gang gesetzt werden muss, weil das Screening erst nach der Bestellung einer Vertretung beginnen kann. Das Screening ist dem Asylverfahren konzeptionell vorgelagert. Da Art. 13 Abs. 6 ScreeningVO (in missverständlicher

<sup>79</sup> Common Implementation Plan, S. 38 f., Übersetzung durch die Verfasser.

<sup>80</sup> Zum Ganzen auch PICUM-Analyse, S. 8.

<sup>81</sup> Common Implementation Plan, S. 38 f., Übersetzung durch die Verfasser.

<sup>82</sup> Art 8 Abs. 2 ScreeningVO.

Weise) auf die Möglichkeit und Notwendigkeit für die Mitgliedstaaten hinweist, sicherzustellen, dass die Asylantragstellung unabhängig von der Inobhutnahme und Vertretungsbestellung möglich ist, muss für diesen Bereich der Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe besonders betont werden. Da das Screening auch der formellen Antragstellung vorgelagert ist und der Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 und 3 ScreeningVO ein Screening für Kinder nur in Begleitung vorsieht, kann jedoch mit Art. 13 Abs. 6 ScreeningVO nicht das Recht, einen formalen Antrag im Sinne des Art. 26 AsylVfVO zu stellen, gemeint sein. Dies würde nämlich dem nationalen Kinderschutzrecht widersprechen, das sich an den Vorgaben der KRK orientiert. Eine Antragstellung durch unbegleitete Minderjährige ohne Vormund ist daher nur dann notwendig, wenn dies aus kinderrechtlichen Gründen notwendig ist, um deren Recht auf Schutz und ein entsprechendes Verfahren vorläufig abzusichern. Die Bestellung einer gesetzlichen Vertretung muss daher so schnell wie möglich erfolgen, da das Screening ansonsten nicht durchgeführt werden darf.

Für das Screening von unbegleiteten Minderjährigen ist somit vorgesehen, dass diese beim Screening von einer bestellten gesetzlichen Vertretung begleitet und unterstützt werden (Art. 13 Abs. 3 ScreeningVO). Der Wortlaut legt hier nahe, dass sich weder unbegleitete Minderjährige noch Vertreter:in an dem Ort aufhalten sollen oder müssen, an dem das Screening durchgeführt wird. Ein solcher Ort wäre im Übrigen wohl auch nicht für die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen geeignet.

Da der Ablauf der Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland gesetzlich normiert sowie grundsätzlich eingespielt und etabliert ist, besteht keine Notwendigkeit, eine eigenständige Asylantragstellung für Minderjährige zu ermöglichen. Bei bestehenden praktischen Lücken wäre jedoch die entsprechende Umsetzung zu verbessern. Eine neu vorgesehene Möglichkeit zur eigenständigen Asylantragsstellung könnte vielmehr zu einem eingeschränkten Schutz führen und ist daher mit kinderrechtlichen Standards nicht vereinbar. Art. 13 Abs. 6 ScreeningVO ist hier als Programmsatz und Handlungsanweisung für den Fall einer unzureichenden Umsetzung der kinderrechtlichen Vorgaben zu Vormundschaft und Rechtsvertretung im Screening-Verfahren anzusehen, da diese dem Asylverfahren vorgelagert ist und daher die Regelungen der AufnahmeRL ohne Antragstellung möglicherweise nicht anwendbar wären. Eine Umsetzung in Deutschland ist demnach angesichts der vorhandenen Absicherung im SGB VIII, die auch Situationen vor der Antragstellung erfasst, nicht erforderlich. Die selbständige Asylverfahrensbeantragung durch unbegleitete Minderjährige vorzusehen, ist somit für das deutsche Recht nicht verpflichtend, da die Vorgaben zur vorläufigen Vertreterbestellung nach der AufnahmeRL in Deutschland bereits im bzw. schon vor dem Screening-Verfahren greifen. Die in Art. 13 Abs. 6 ScreeningVO und Art. 25 AsylVfVO vorgesehene Möglichkeit der Antragstellung ist daher schutzorientiert zu lesen, also dahingehend, dass Rechte nicht verweigert werden dürfen. Dies ist durch die Regelungen im SGB VIII gewährleistet. Die vorgeschlagene Neuregelung hat das Potential, die Bedarfsabklärung zu verunmöglichen und

unbegleitete Minderjährige in eine schwächere Rechtsposition zu bringen, da dadurch offensichtlich unbegründete Asylanträge vor der Inobhutnahme möglich werden. Auf diese Regelung sollte daher zur Vermeidung von Missverständnissen verzichtet werden.

Begleitete Minderjährige dürfen einem Screening nicht allein unterzogen werden, da Art. 13 Abs. 2 ScreeningVO eine Begleitung der minderjährigen durch „einen erwachsenen Familienangehörigen“ vorsieht. Dies ist systematisch in der Ausgestaltung des Screening zu berücksichtigen.

In diesem Kontext ist es zu begrüßen, dass § 15a Abs. 6 AufenthG-E klarstellend die Einbeziehung von spezialisiertem und geschultem Personal in die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung für alle Minderjährigen vorsieht. Zudem wäre es jedoch wünschenswert, einen solchen Einbezug auch für die Identifizierung oder Verifizierung der Identität von potentiell minderjährigen Personen vorzusehen.

Ohnehin ist zentral, dass von diesem Verfahren betroffene Kinder über die auf sie zukommenden Verfahren altersgerecht informiert werden und dass das Screening für Kinder nicht zu einer starken Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder zu einer Freiheitsentziehung führt. Es empfiehlt sich daher als Orte für das Screening aller Kinder kindgerechte Einrichtungen zu wählen und diese nicht an den Orten des Screenings für Erwachsene im Inland unterzubringen. In jedem Fall muss die vorläufige Inobhutnahme bei unbegleiteten Minderjährigen allen weiteren Schritten vorgelagert sein und für begleitete sowie unbegleitete Kinder eine Rechtsvertretung, der Einbezug der Sichtweise des jeweiligen Kindes und der Verzicht auf freiheitsbeschränkende Maßnahmen die Leitlinie für das sie betreffende Screening-Verfahren sein.

#### **d. Freiheitsentziehung**

Demnach ist vorgesehen, das Screening an Orten durchzuführen, an denen die Bewegungsfreiheit zumindest stark eingeschränkt ist. Ein Verfahren, das eine Fiktion der Nichteinreise voraussetzt, ist ohne Maßnahmen mit freiheitsentziehendem Charakter nicht vorstellbar. Einem Screening an der Außengrenze sollten Minderjährige deshalb nicht unterzogen werden, da die Inhaftierung von Kindern stets kinderrechtswidrig ist.<sup>83</sup> Auch für ein Verfahren auf dem Hoheitsgebiet müssen Personen „zur Verfügung stehen“<sup>84</sup>, sodass von einer starken Einschränkung der Bewegungsfreiheit auszugehen ist, die sich im Einzelfall als Freiheitsentziehung darstellen könnte.<sup>85</sup> Indes kennt die ScreeningVO keine Haftvorschriften; folglich scheint hier irrtümlich davon ausgegangen zu werden, dass keine Inhaftierung vorliegt. Abhängig davon, ob ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt worden ist, oder nicht, hat sich

---

<sup>83</sup> Vgl. unten VII.1.

<sup>84</sup> Art. 7 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 ScreeningVO.

<sup>85</sup> Dazu unten VII.1. und 2.

die Inhaftnahme folglich an der AufnahmeRL oder der RückführungsRL zu orientieren und den Vorgaben von Art. 5 EMRK, Art. 6 GRC zu entsprechen.<sup>86</sup>

#### e. Spezielle Garantien für Minderjährige

Die ScreeningVO sieht spezielle Garantien für Minderjährige entweder in Vorschriften inkorporiert<sup>87</sup> oder zentral in Art. 13 ScreeningVO vor. Die geplante Umsetzung in § 14a und § 15a AufenthG-E ist jedoch in der Hinsicht unzureichend, dass eine Unterbringung von Minderjährigen an den Orten des Screening und nur bei der vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung die Beteiligung geschulten Personals vorgesehen ist. Es wäre daher notwendig, dies auch für die Registrierung vorzusehen und zudem die Beteiligung der erwachsenen Begleitpersonen ebenfalls zu normieren, da in Art. 13 Abs. 2 und 3 ScreeningVO nur die notwendige Beteiligung, nicht aber die genaue Ausgestaltung geregelt ist.

#### Umsetzungsbedarf und -hinweis 4:

Das Screening muss für Kinder mit Blick auf das Kindeswohl ausgestaltet sein. Das bedeutet einerseits für unbegleitete Minderjährige, dass eine (vorläufige) Inobhutnahme allen weiteren Verfahrensschritten vorgelagert sein muss. Andererseits muss für alle Minderjährigen das Screening an Orten durchgeführt werden, an denen eine kindgerechte Unterbringung möglich ist. Erforderlich sind darüber hinaus kindgerecht aufgearbeitete Informationen über das Verfahren und ein frühzeitiger Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung.

Zudem sind Verfahrensabläufe beim Screening einzurichten, die eine schnelle Bestimmung möglicher besonderer Bedürfnisse, die sich aus der Minderjährigkeit oder anderen Vulnerabilitäten ergeben, unter Einbezug von unabhängigen Fachorganisationen und -personen ermöglichen. Für unbegleitete Minderjährige muss darüber hinaus der Zugang des Jugendamts zum Zweck der Inobhutnahme sowie der Zugang zu Rechtsberatung sichergestellt sein. In Bezug auf begleitete Minderjährige muss des Weiteren für deren Eltern oder Betreuungspersonen direkt nach einem Aufgriff Zugang zu einer Rechtsvertretung verfügbar sein. Diese Vorgehensweise sollte gesetzlich geregelt werden.

## 2. Asylantragstellung

### a. Europarechtlicher Asylantragsbegriff

Die Asylantragstellung ist eine entscheidende Weichenstellung für den weiteren Verlauf von Verfahren und Aufnahme. Nur durch den Asylantrag werden die Regelungen, die von der Reform des GEAS betroffen waren, überhaupt anwendbar, und setzen dabei den Asylantrag voraus. Indes

<sup>86</sup> Dazu unten VII.3.

<sup>87</sup> Vgl. etwa Art. 12 Abs. 4 ScreeningVO.

hat dies auch der europäische Gesetzgeber erkannt und nimmt inkonsistent an verschiedenen Stellen in der ScreeningVO GEAS-Regelungen in Bezug, sodass unklar bleibt, ob diese Anwendung finden sollen oder nicht, vgl. etwa Art. 13 Abs. 3-5 ScreeningVO. Demnach ist es hier wichtig, sich das europäische Verständnis der Asylantragstellung vor Augen zu führen.

Ist im deutschen Verständnis der „Antrag“ in Abgrenzung zum „Gesuch“ mit einem formellen Verfahren konnotiert, versteht das Unionsrecht den Antrag unverändert weit, sodass gemäß Art. 3 Nr. 12 AsylVfVO ein solcher „das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass er die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes anstrebt“, ist. Der Antrag entspricht demnach eher dem deutschen Verständnis des Gesuchs. Das neue GEAS sieht daher – wie im Übrigen schon das „alte“ GEAS in Art. 6 AsylVfRL – ein nunmehr verpflichtendes dreistufiges Verfahren<sup>88</sup> vor:

1. Der Antrag wird zunächst „gestellt“, wie in der obigen Definition beschrieben, vgl. Art. 26 AsylVfVO; sodann
2. wird der Antrag „registriert“, d. h. es werden wesentliche Aspekte, wie Name, Geburtsdatum oder Staatsangehörigkeit entgegengenommen und protokolliert, vgl. Art. 27 AsylVfVO; und schließlich
3. wird der Antrag „eingereicht“, also gleichsam förmlich gestellt, vgl. Art. 28 AsylVfVO.

Schon daran zeigt sich, dass auch die Zweiteilung zwischen Screening und Asylverfahren bestenfalls künstlich ist. Wird daher ein Antrag unförmlich „gestellt“, sind auch die Garantien der AufnahmerL zu gewährleisten.

### **b. (Kein) Eigenständiger Asylantrag für unbegleitete Minderjährige**

Besonders problematisch ist indes, dass es nicht immer im besten Interesse von Minderjährigen ist, einen Asylantrag zu stellen. Gerade bei unbegleiteten Minderjährigen sollte daher der Klärung, ob ein Asylantrag gestellt werden soll, eine zentrale Rolle zukommen. Nach Art. 33 Abs. 1 AsylVfVO haben unbegleitete Minderjährige grundsätzlich das Recht, im eigenen Namen Asyl zu beantragen. Diese rechtlich bestehende Möglichkeit sollte aber aufgrund der bewährten nationalen Ausgestaltung der Verfahren nicht genutzt werden. Vielmehr ist daher – wie bisher – der Vorrang der Inobhutnahme und der Klärung der Gesamtsituation vor der Asylantragstellung erhalten geblieben. Dazu ist es erforderlich, dass auch während des Screening-Verfahrens die klaren Regelungen des SGB VIII, die den Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe absichern, umfassend anwendbar bleiben. Diese sind dann durch die nach der Aufnahmerichtlinie und der Asylverfahrensverordnung erforderlichen Regelungen zur Rechtsvertretung zu ergänzen, um eine verfahrensrechtliche Absicherung der Kinderrechte zu gewährleisten. Damit sollte eine

---

<sup>88</sup> Dahingehend schon Endres de Oliveira/Weber, S. 22 f.

entsprechende Ausgestaltung des nach der Verordnung verpflichtenden Monitorings von Screening-Verfahren verbunden sein und eine Rechtschutzmöglichkeit bei Verstößen gegen diese Vorgaben während des Screenings geschaffen werden.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 5:**

Eine Asylantragstellung durch unbegleitete Minderjährige in eigenem Namen sollte nicht möglich sein. Vor einer Antragstellung sollte eine Inobhutnahme und Klärung der Situation durch Vormund und Rechtsvertretung erfolgen. Die Regelungen der GEAS-Reform zu Vormundschaft und Rechtsvertretung müssen auf der nationalen Ebene umgesetzt werden, um den Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht auszustalten. Es sollte daher ein entsprechender Rechtsbehelf geschaffen werden.

Das in der Screening-Verordnung vorgesehene Monitoring sollte zudem kinderrechtliche Aspekte mit Blick auf Auftrag und Planung umfassend berücksichtigen.

#### **c. (Keine) Frist zur Asylantragstellung für unbegleitete Minderjährige**

Der oben beschriebene Dreiklang bei der Asylantragstellung kreiert zudem Folgeprobleme, die schon *Endres de Oliveira* und *Weber* aufgezeigt haben.<sup>89</sup> Art. 33 Abs. 2 AsylVfVO sieht etwa mit Verweis auf Art. 28 Abs. 1 AsylVfVO die Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz innerhalb von nunmehr 21 Tagen – im Entwurf war noch von zehn Tagen die Rede – vor, sofern die Einreichung durch eine Vertretung geschieht; diese muss also schon ernannt sein. Schon 2017 hatte der BumF darauf hingewiesen, dass eine solche Regelung „bereits von verschiedenen Stellen scharf kritisiert“ worden war, „zumal die Frist ein kindgerechtes Clearing und Prüfung der kindspezifischen Fluchtgründe sowie sozialen Belange nicht erlaubt“<sup>90</sup>. Da die Frist des Art. 28 AsylVfVO erst mit Asylgesuchstellung beginnt, sollte das Asylgesuch bei unbegleiteten Kindern grundsätzlich nicht vor Abschluss des Clearingverfahrens erfolgen. In diesen Fällen wäre somit die Frist von 21 Tagen kinderrechtlich unbedenklich, da die Frage, ob ein Asylgesuch gestellt werden soll, bereits beantwortet ist. Sollte es sich jedoch als notwendig erweisen, ein Asylgesuch vor dem Ende des Clearingverfahrens zu stellen, etwa um ein Grenzverfahren zu verhindern, müsste Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 AsylVfVO aus kinderrechtlicher Sicht so ausgelegt werden, dass es die vorgesehene „Berücksichtigung des Kindeswohls“ erfordert, zunächst das Clearingverfahren durchzuführen ist und erst nach dessen Ergebnis die formale Antragstellung

<sup>89</sup> Vgl. *Endres de Oliveira/Weber*, S. 24 f.

<sup>90</sup> Vgl. Bundesfachverbandes unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Berlin, 13. September 2017, S. 11, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OZm>; vgl. auch *Endres de Oliveira/Weber*, S. 24 f.

erfolgt. Die Frist für die Antragstellung sollte dann entsprechend erst nach Abschluss des Clearingverfahrens zu laufen beginnen.

### ***3. Alterseinschätzung, Vertretung, Personal und Datenerhebung***

Die im Folgenden dargestellten Aspekte sollten Teil des Screening sein bzw. ist das Screening ggf. abzubrechen. Art. 12 Abs. 4 ScreeningVO legt in diesem Zusammenhang fest, dass falls es „Anhaltspunkte für eine Vulnerabilität oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse [gibt], so erhält der betreffende Drittstaatsangehörige unter Berücksichtigung seiner körperlichen und geistigen Gesundheit eine zeitnahe und angemessene Unterstützung in angemessenen Einrichtungen. Bei Minderjährigen erfolgt die Unterstützung in kinderfreundlicher und altersgerechter Weise durch Personal, das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist, und in Zusammenarbeit mit nationalen Kinderschutzbehörden.“

#### **a. (Fehlerhafte) Alterseinschätzung**

Geht es um die Frage kinderrechtlicher Garantien, dann ist stets festzuhalten, dass diese nur so lange gültig sind, solange Personen als minderjährig gelten. So einfach die Definition auch ist, so problematisch zeigen sich die Verfahren zur Alterseinschätzung in der Praxis.<sup>91</sup> Dies gilt insbesondere, weil Kinder einerseits häufig ohne Papiere reisen und andererseits alle bekannten Verfahren zur Alterseinschätzung keine verlässlichen Ergebnisse liefern können.<sup>92</sup>

Die AsylVfVO spricht insoweit von der Altersbestimmung und sieht in Art. 25 ein detailliertes, abgeschichtetes Verfahren vor, das jenem von § 42f SGB VIII ähnlich ist. Hat daher die Asylverfahrensrichtlinie eine Alterseinschätzung nur für unbegleitete Minderjährige erlaubt<sup>93</sup>, ermöglicht die AsylVfVO eine solche allgemein für antragstellende Personen, sodass davon auszugehen ist, dass diese auch für begleitete Minderjährige möglich ist.<sup>94</sup> Mitgliedstaaten müssen dabei Alterseinschätzungen, die ein anderer Mitgliedstaat getroffen hat, weiterhin nicht anerkennen, können dies aber.<sup>95</sup>

#### ***aa. Verfahren und Zustimmung***

Während jeder medizinische Eingriff im Rahmen eines Alterseinschätzungsverfahrens der Zustimmung der Eltern bzw. gesetzlichen Vertretung bedarf<sup>96</sup>, soll die Initiierung der Alterseinschätzung an sich ohne Zustimmung möglich sein.

---

<sup>91</sup> Siehe dazu etwa ECRe, Age Assessment in Europe, LN Nr. 13, Dezember 2022, abrufbar unter: <https://bitl.to/3iem>.

<sup>92</sup> Huesmann, Ethische Aspekte der medizinischen Alterseinschätzung bei unbegleiteten minderjährigen Migrantinnen und Migranten, 2022; Verwaltungsgerichtshof Bayern, Beschluss vom 16. August 2016, 12 CS 16.1550, Rn. 23.

<sup>93</sup> Art. 25 Abs. 5 AsylVfRL.

<sup>94</sup> So auch PICUM, Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact, Oktober 2024, S. 27, abrufbar unter: <https://bitl.to/3IV6> (im Folgenden: PICUM-Analyse).

<sup>95</sup> Art. 25 Abs. 7 AsylVfVO.

<sup>96</sup> Art. 25 Abs. 5 AsylVfVO.

Eine Alterseinschätzung kann nach der Neuregelung durchgeführt werden, wenn „infolge von Aussagen des Antragstellers, verfügbaren Nachweisdokumenten oder anderen einschlägigen Hinweisen“ **Zweifel** an der Minderjährigkeit bestehen.<sup>97</sup> Erwägungsgrund 36 stellt zudem klar, dass Zweifel auch dann entstehen können, wenn jemand angibt, volljährig zu sein.

Bestehen nun Zweifel (zum Zweifelsgrundsatz sogleich), dann muss eine „**multidisziplinäre Bewertung**“ durchgeführt werden, für die gerade „nicht ausschließlich das Aussehen oder das Verhalten des Antragstellers ausschlaggebend sein“ darf, sondern vielmehr auch psychosoziale<sup>98</sup> und „andere nichtmedizinische Methoden“<sup>99</sup> umfassen kann und muss. Durchgeführt werden sollte eine solche Bewertung von qualifizierten Fachkräften, „die über Fachwissen in den Bereichen Altersbestimmung und Entwicklung von Kindern verfügen, wie Sozialarbeiter, Psychologen oder Kinderärzte, damit verschiedene Faktoren wie physische, psychologische, entwicklungsbezogene, umweltbedingte und kulturelle Faktoren bewertet werden“<sup>100</sup>.

Erst wenn weiterhin Zweifel bestehen, kann daher – mit Zustimmung der betreffenden Personen, vgl. oben – eine **medizinische Untersuchung** als letztes Mittel beantragt bzw. veranlasst werden<sup>101</sup>, wobei eine solche „unter uneingeschränkter Achtung der Würde der Person“<sup>102</sup> sowie so schonend wie möglich zu erfolgen hat und nur von im Bereich Altersbestimmung erfahrenen medizinischen Fachkräften durchgeführt werden darf.<sup>103</sup> Folglich sollten „die am wenigsten invasiven Verfahren Vorrang erhalten, bevor zu stärker invasiven Verfahren übergegangen wird, wobei gegebenenfalls die Leitlinien der Asylagentur zu berücksichtigen sind“<sup>104</sup>. Über die medizinischen Untersuchungen muss zudem in kinder- und altersgerechter Weise aufgeklärt und informiert werden.<sup>105</sup> Weigern sich Betroffene, in die Untersuchung einzuwilligen, so dürfen Mitgliedstaaten dies „als widerlegbare Vermutung dafür [ansehen], dass der Antragsteller nicht minderjährig ist“<sup>106</sup>.

Bei der abschließenden Alterseinschätzung sind sodann die Ergebnisse der medizinischen Untersuchung und der multidisziplinären Bewertung zusammen zu analysieren.<sup>107</sup> Liefert die Alterseinschätzung keine eindeutigen Ergebnisse oder ergibt sich „eine Spanne, die bis unter das

---

<sup>97</sup> Art. 25 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>98</sup> Art. 25 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>99</sup> Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>100</sup> Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>101</sup> Art. 25 Abs. 2 AsylVfVO.

<sup>102</sup> Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>103</sup> Art. 25 Abs. 3 AsylVfVO.

<sup>104</sup> Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>105</sup> Art. 25. Abs. 5 AsylVfVO.

<sup>106</sup> Art. 25 Abs. 6 AsylVfVO.

<sup>107</sup> Art. 25 Abs 3 UAbs. 2 AsylVfVO.

Alter von 18 Jahren reicht, so gehen die Mitgliedstaaten davon aus, dass der Antragsteller minderjährig ist<sup>108</sup> (Zweifelsgrundsatz).

Ausweislich des Implementierungsplans der Kommission müssen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationale Gesetzgebung den „Bestimmungen zur Gewährleistung der wirksamen Anwendung der neuen multidisziplinären Altersbestimmung“<sup>109</sup> entspricht und ihre standardisierten Verfahren (Standard Operating Procedure – SOP) anpasst, um „die neue multidisziplinäre Altersbestimmung anzuwenden“, wobei hier auf den EUAA-Guide<sup>110</sup> verwiesen wird.

Wenngleich die detailliertere unionsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens zu begrüßen ist, bleibt dennoch problematisch, dass das Aussehen allein nicht entscheidend sein darf<sup>111</sup>, d. h. „eine visuelle Bewertung auf der Grundlage des physischen Erscheinungsbilds“<sup>112</sup> explizit Teil der multidisziplinären Bewertung sein kann. Dies bereitet daher einer willkürlichen Anwendung und einseitigen Annahme, eine Person sei über 18, den Boden, insbesondere wenn Mitgliedstaaten überlastet sind und/oder nicht über die nötigen Ressourcen verfügen.<sup>113</sup> Nach den Richtlinien des UN-Kinderrechtsausschusses sollte dies jedoch niemals der Fall sein<sup>114</sup> und wurde etwa vom britischen High Court schon im Rahmen der AsylVfRL als rechtswidrig eingestuft.<sup>115</sup> Dies ist umso problematischer, weil die zuständige Behörde, wenn sie „zu der Überzeugung gelangt [ist], dass ein Antragsteller, der erklärt, minderjährig zu sein, zweifellos älter als 18 Jahre ist“, keine Vertretung bestellen muss.<sup>116</sup>

#### *bb. Zweifelsgrundsatz*

Gemäß Art. 25 Abs. 2 AsylVfVO hat die Behörde im Zweifel von der Minderjährigkeit einer antragstellenden Person auszugehen, damit enthält das GEAS *de lege lata* gegenüber der aktuellen Situation in vielen Mitgliedstaaten eine Verbesserung, da viele Mitgliedstaaten implizit oder explizit der minderjährigen Person aufbürden, ihr Alter zu beweisen oder im Rechtssinne glaubhaft zu machen. Die Regelung entspricht damit dem Vorrang des Kindeswohls und dem Europäischen Recht. Dies haben etwa die Europäische Asylagentur (EUAA), die dies als „benefit of the doubt“ bezeichnet,<sup>117</sup> sowie der EGMR, der von einer „presumption of minority“ spricht,<sup>118</sup>

---

<sup>108</sup> Art. 25 Abs. 2, Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>109</sup> Common Implementation Plan, S. 37; Übersetzung durch die Verfasser.

<sup>110</sup> EASO, Practical Guide on Age Assessment, 2. Aufl. 2018, S. 23, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OMB>.

<sup>111</sup> Art. 25 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>112</sup> Erwägungsgrund 37 AsylVfVO.

<sup>113</sup> Vgl. auch PICUM-Analyse, S. 29.

<sup>114</sup> UN Kinderrechtskomitee, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 2005, CRC/GC/2005/6, abrufbar unter: <https://bitl.to/3iec>.

<sup>115</sup> UK High Court, Entscheidung v. 20.06.2016, AA v. Secretary of State.

<sup>116</sup> Art. 23 Abs. 2 UAbs. 3 AsylVfVO.

<sup>117</sup> EASO, Practical Guide on Age Assessment, 2. Aufl. 2018, S. 23, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OMB>.

<sup>118</sup> EGMR, Urteil vom 21.7.2022, Nr. 5797/17, Darboe and Camara gg. Italien, Rn. 139 ff. und 153.

also einer Vorannahme, dass eine Person, die angibt minderjährig zu sein, auch tatsächlich minderjährig ist, verdeutlicht. Demnach steht nur eine solche behördliche Vorgehensweise mit den sich aus den kinderrechtlichen Schutzbestimmungen und den Regeln zur Darlegungslast bei behördlichen Handeln ergebenden Verpflichtungen im Einklang. In der Anwendung müsste daher die zuständige Behörde nachweisen, dass die Person volljährig ist, um ihr die für Minderjährige vorgesehenen Garantien zu verweigern. In vielen Mitgliedstaaten gehen allerdings bisher in der Praxis Zweifel am Alter zulasten der minderjährigen Personen; auch die deutsche Rechtslage und Praxis tendiert in diese Richtung.<sup>119</sup> Durch den Verweis in § 42f Abs. 2 SGB VIII auf die allgemeinen Beweislastregeln des SGB I wird etwa die Feststellung der Minderjährigkeit nicht als vorgelagerte Aufgabe, die der Amtsermittlungspflicht der Behörden unterliegt, sondern als Teil der Geltendmachung des Anspruchs auf besondere Leistungen für Minderjährige sichtbar. Diese Auslegung führt nun potentiell dazu, dass Minderjährige, die ihr Alter nicht beweisen können, keine Leistungen erhalten. In Übereinstimmung mit der Position des UN-Kinderrechtsausschusses regelt daher die Asylverfahrensverordnung die Notwendigkeit einer anderen Vorgehensweise bei der Alterseinschätzung und überträgt den Zweifelsgrundsatz folgerichtig auch auf Dokumente, die solange als echt gelten, solange nicht das Gegenteil bewiesen ist.<sup>120</sup>

Die Rechtslage muss daher entsprechend klargestellt werden. Bei umstrittenen oder fehlerhaften Alterseinschätzungen, die unter dem Zeitdruck des Screeningverfahrens getroffen werden, sind nämlich erhebliche Grundrechtseingriffe zu erwarten. Deshalb müssen die allgemeinen Regeln, die derzeit nur in Artikel 25 AsylVfVO festgelegt sind, auch für die Alterseinschätzung durch die Screening-Behörden gelten. Diese Behörden sind jedoch nach dem aktuellen Umsetzungsvorschlag meist nicht diejenigen, die für das eigentliche Asylverfahren verantwortlich sind. Um zu verhindern, dass Minderjährige fälschlicherweise als volljährig eingestuft werden, muss sichergestellt werden, dass die bestehenden Schutzmechanismen auch in diesem Verfahren greifen. Andernfalls könnte es nämlich zu Fehlzuweisungen in das Grenzverfahren kommen.

Im Umsetzungsgesetz ist zudem vorgesehen, dass die Asylbehörde für die Einleitung des Verfahrens „Altersbestimmung nach Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 i. V. m. Artikel 25 der Verordnung (EU) 2024/1348“ zuständig ist und dabei „die Feststellungen des für das behördliche Verfahren zur Altersfeststellung zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nach den §§ 42 f. SGB VIII“ einbezieht. Dies kann jedoch dazu führen, dass die Einschätzung des Alters unterschiedlich ausfällt. Aus kinderrechtlicher Sicht ist es daher zentral, dass es nicht zu einem Auseinanderfallen

---

<sup>119</sup> Dies trotz der Gesetzesbegründung zu § 42f SGB VIII und trotz der herrschenden Meinung, dass der Zweifelsgrundsatz anzuwenden ist, siehe etwa VGH München, Beschluss vom 5. Juli 2016 - 12 CE 16.1186; Kirchhoff, in: jurisPK-SGB VIII § 42f Rn. 27.1; Neundorf: Die Altersbestimmung bei unbegleiteten Minderjährigen, in: ZAR 2018, S. 238; Wissenschaftlicher Dienst BT, Beweislastumkehr bei Zweifeln an der Minderjährigkeit von Flüchtlingen: Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum; González Méndez de Vigo: Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Alterseinschätzung, in: Asylmagazin 2019.

<sup>120</sup> Art. 25 Abs. 1 aE AsylVfVO.

des Alters im Asylverfahren und im Jugendhilfebereich kommt. Insbesondere müssen Fehlzuweisungen in das Grenzverfahren vermieden werden. Die Alterseinschätzung muss somit aufgrund des Primats der Jugendhilfe Aufgabe bei den Jugendämtern bleiben, die nach der ScreeningVO ohnehin von Anfang des Verfahrens an einzubeziehen sind. Deutschland sollte daher von der Möglichkeit, die Alterseinschätzung durch Asylbehörden zu ermöglichen (vgl. Art. 25 AsylVfVO), keinen Gebrauch machen, um die bewährten Abläufe zu erhalten (und zu verbessern).

#### *cc. Wann Alterseinschätzung?*

Problematisch ist hier, dass die „Altersbestimmung“ erst in der AsylVfVO geregelt ist. Die ScreeningVO schweigt dazu und so kommen die Voraussetzungen der AsylVfVO *de lege lata* nur zur Anwendung, wenn ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt worden ist<sup>121</sup> – was allerdings nicht immer erstrebenswert ist.

Daher muss auch im Rahmen des Screening der Zweifelsgrundsatz vollumfänglich gelten. Personen, die angeben, sie seien minderjährig, sind demnach als minderjährig zu behandeln.<sup>122</sup>

Davon ausgehend muss eine zu initiiierende Alterseinschätzung so schnell wie möglich nach Ankunft stattfinden. Von der Frage des festgesetzten Alters ist zudem alles Weitere abhängig. Um zu vermeiden, dass Kinder entweder zu lange unter Screening-Bedingungen verbleiben oder als volljährig behandelt werden, muss die Alterseinschätzung darüber hinaus unter Einbezug des Jugendamtes – also im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme – und einer (davon separat zu bestimmenden rechtlichen Vertretung) erfolgen<sup>123</sup>.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 6:**

Im Screening-Verfahren und im Asylverfahren müssen alle Personen, die dies angeben, als minderjährig behandelt werden.

#### *dd. Rechtsbehelf*

Gegen eine (fehlerhafte) Alterseinschätzung muss ein Rechtsbehelf ermöglicht werden. Problematischerweise enthält jedoch die AsylVfVO keinen expliziten Rechtsbehelf; eine Initiative des Europäischen Parlaments hatte dahingehend keinen Erfolg.<sup>124</sup> Laut European Council on Refugees and Exiles (ECRE) ist das unionsrechtliche Fehlen eines Rechtsbehelfs schon jetzt eines

---

<sup>121</sup> Art. 2 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>122</sup> Vgl. auch PICUM-Analyse, S. 12.

<sup>123</sup> Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 9. April 2024 - 12 S 77/24 sowie Beschluss vom 5. Juni 2024 - 12 S 1649/23 und Beschluss vom 11. Juni 2024 - 12 S 1700/23.

<sup>124</sup> Vgl. ECRE, ECRE Comments on the 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, Oktober 2024, S. 94, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ief>.

der Hauptprobleme bei der Altersbestimmung in verschiedenen Mitgliedstaaten.<sup>125</sup> Art. 47 GRC und auch Art. 12 KRK setzen indes einen effektiven Rechtsbehelf gegen Verwaltungsentscheidungen – und mithin auch gegen die (fehlerhafte) Alterseinschätzung voraus –, den auch die Bundesrepublik umzusetzen hat. Die Ausgestaltung ist dabei national zu regeln. Den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses folgend muss zudem der Rechtsbehelf separat von anderen Rechtsbehelfen<sup>126</sup>, mithin unabhängig vom asylrechtlichen Rechtsbehelf sein. Eine effektive Ausgestaltung dieses, die Alterseinschätzung betreffenden Rechtsbehelfs ist daher ebenfalls erforderlich.

### **b. Sonstige Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit im Asylverfahren**

Die AsylVfVO erlaubt neben der medizinischen Untersuchung mehr Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit zum Zwecke des Asylverfahrens als die AsylVfRL. So können „die zuständigen Behörden vom Antragsteller verlangen, sich oder seine Sachen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften durchsuchen zu lassen“<sup>127</sup>, sofern dies für die Prüfung des Antrags erforderlich und inhaltlich oder aus Sicherheitsgründen begründet ist. Dies gilt auch für Kinder, die nicht vom Anwendungsbereich ausgenommen sind.

### **c. Datenerhebung**

Das Verfahren nach dem GEAS sieht sowohl beim Screening als auch bei der Datenerhebung im Kontext eines Asylantrags eine umfangreiche Datenerfassung und -speicherung vor.

Bei der Registrierung ist daher darauf zu achten, dass die von Kindern erhobenen Daten grundsätzlich nur zu Schutzzwecken für Kinder genutzt werden dürfen (vgl. ErwGr 44, 46 und 47 sowie Art. 14 EurodacVO sowie § 15 AsylG). Die klaren Regeln zur Erhebung, Auswertung, Verwertungsverboten und zur Löschung erhobener Daten müssen beibehalten und eingehalten werden. Darüber hinaus müssen besondere Schutzmechanismen für die im Zuge der Registrierung und im Laufe des Verfahrens erhobenen Daten von Minderjährigen umgesetzt werden.

Des Weiteren dürfen (und müssen) biometrische Daten erst nach Vollendung des sechsten Lebensjahrs erhoben werden, Art. 14 Eurodac-VO.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> ECRE, Age Assessment in Europe, Dezember 2022, S. 4, abrufbar unter: <https://bitl.to/3iem>.

<sup>126</sup> UN Kinderrechtekomitee, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria, CRC/C/AUT/CO/5-6, 06.03.2020, 40 (c).

<sup>127</sup> Art. 9 Abs. 5 AsylVfVO.

<sup>128</sup> Vgl. auch PICUM-Analyse, S. 37 ff.

### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 7:**

Die das Screening und die Asylverfahren betreffenden datenschutzrechtlichen Regelungen sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass Daten von Kindern ausschließlich im Einklang mit den Regelungen des GEAS erhoben werden und datenschutzrechtliche Standards jederzeit eingehalten werden.

#### **d. Zeitpunkt einer möglichen Inobhutnahme für unbegleitete Minderjährige**

Die Vorschriften des neuen GEAS verwenden den Begriff des „Vertreters“ und nicht den des „Vormunds“. Die Verwendung der Begrifflichkeit ist darüber hinaus nicht einheitlich und teilweise schwer nachzuvollziehen, worauf schon *Endres de Oliveira* und *Weber* hingewiesen haben.<sup>129</sup>

Der erste Verfahrensschritt ist wie oben aufgezeigt das Screening, sodass sich hier die Frage stellt, ob bei unbegleiteten Minderjährigen bereits vor dem Screening eine vorläufige Inobhutnahme erfolgen kann oder muss. Da Art. 13 Abs. 3 ScreeningVO (für unbegleitete Minderjährige) vorsieht, dass Minderjährige für die Durchführung des Screenings von erwachsenen Personen begleitet bzw. begleitet und unterstützt werden, ist jedoch klargestellt, dass die Benennung der Person für die Begleitung und Unterstützung dem Screening vorgelagert sein muss. Dies entspricht auch dem aktuellen System der vorläufigen Inobhutnahme gemäß § 42a Abs. 1 SGB VIII. Jegliches Verfahren, das eine Alterseinschätzung oder eine Asylantragsstellung ohne benannte Vertretungsperson und ohne Verfahrensinformation für die betroffene minderjährige Person vorsieht, würde daher Art. 8 EMRK verletzen.<sup>130</sup>

Da das Kindeswohl auch im Screeningverfahren stets eine vorrangige Erwägung sein muss, vgl. Art. 13 Abs. 1 ScreeningVO, kann das Screeningverfahren oder ein Verfahren zur Alterseinschätzung nicht beginnen, bevor nicht eine Person nach den Vorgaben der AufnahmeRL als Vertretungsperson bestimmt worden ist (vgl. Art. 13 Abs. 3 und 4 ScreeningVO).

Das bedeutet einerseits, dass für (potentielle) unbegleitete Minderjährige auch eine Einreiseverweigerung im Grenzverfahren, die Teil des Screening ist (Art. 6 ScreeningVO), nicht ausgesprochen werden darf, solange keine Vertretungsperson benannt wurde. Andererseits erklärt aber der europäische Gesetzgeber mittels Art. 12 Abs. 3 und 4 ScreeningVO für die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung die AufnahmeRL auch für jene Fälle anwendbar, in denen noch nicht feststeht, ob die Person ein Asylgesuch stellen möchte oder nicht. Damit gilt die Regelung des Art. 27 AufnahmeRL für die Bestellung von Personen als Vertretungspersonen von unbegleiteten Minderjährigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Alle relevanten Verfahrensschritte müssen daher in Anwesenheit einer solchen Vertretung vorgenommen

<sup>129</sup> Endres de Oliveira/Weber, S. 22 f.

<sup>130</sup> Vgl. EGMR, Urteil v. 16. Januar 2025, Nr. 15457/20, 5618/21, 22460/21, A.C. gg. France, Rn. 170 ff.

werden. Die im Entwurf des GEAS-Umsetzungsgesetzes<sup>131</sup> vorgesehene Beschränkung des Aufenthaltsbestimmungsrechts der Vertretungsperson findet dementsprechend im Unionsrecht keine Basis und muss verändert werden, um die Kinderrechte zu wahren. In der Zusammenschau der Regelung kommt somit eine Einreiseverweigerung für unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in Frage, da eine solche Maßnahme die betroffene Person, deren generelle Vulnerabilität feststeht,<sup>132</sup> in eine prekäre, dem Kindeswohl nicht entsprechende Situation bringen würde. Aus rechtlicher Sicht kommt daher wohl einzig in Fällen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eine Einreiseverweigerung mit Freiheitsentziehung in Frage.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 8:**

Das bestehende System in § 42a SGB VIII muss bereits zum Zeitpunkt des Screening greifen. Nur so kann für alle folgenden Schritte sichergestellt werden, dass die Vertretungsperson bestellt ist.

#### **V. Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats (AMMVO)**

Im Screening wird festgelegt, in welchem Verfahren sich Schutzsuchende, d. h. auch Minderjährige, nach Abschluss wiederfinden. In diesem Zusammenhang ist daher etwa nur an der **Außengrenze** das **Grenzverfahren** eine Option, und zwar für begleitete wie unbegleitete Minderjährige. Da hier stets – also an der **Außengrenze und auf dem Hoheitsgebiet**, sofern keine sonstigen Zulässigkeitsgründe eine Rolle spielen – eine **Zuständigkeitsüberprüfung** durch den jeweiligen Mitgliedstaat durchzuführen ist, wird die Bestimmung des zuständigen Mitgliedsstaats in diesem Gutachten vor den Verfahrensarten behandelt. Die Behandlung von Asylverfahren und der Möglichkeit des Grenzverfahrens schließt sich sodann unter VI.1.b. an.

Demnach bleibt die Zuständigkeitsallokation für die Prüfung von Asylanträgen ein zentrales Element im Rahmen des GEAS. Diese richtet sich aber nicht mehr nach der Dublin-Verordnung, sondern nunmehr nach der AMMVO. Die Kriterien haben sich allerdings nicht erheblich verändert, wie sogleich darzustellen ist.

Sobald eine Person um Asyl nachsucht, ist ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren verpflichtend durchzuführen, vgl. Art. 16 Abs. 1 AMMVO.

Weiterhin sind ein Aufnahme-<sup>133</sup> und ein Wiederaufnahmeverfahren<sup>134</sup> vorgesehen. Bei einem Aufnahmeverfahren wird die erstmalige Umverteilung in einen Mitgliedstaat, in dem die

---

<sup>131</sup> Vgl. Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes, BT-Drs. 20/13963; 82 f.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> Art. 39 ff. AMMVO.

<sup>134</sup> Art. 41 AMMVO.

betroffene Person bisher keinen Asylantrag gestellt hat, angestrebt, bei einem Wiederaufnahmeverfahren die Rücküberstellung in einen Staat, in dem die Person bereits einen Asylantrag gestellt hatte.

Kommt eine Person an der Außengrenze an, so wird häufig das Aufnahmeverfahren einschlägig sein, in dem auch zu prüfen ist, ob ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, weil sich dort etwa Familienmitglieder aufhalten. Das Wiederaufnahmeverfahren ist dem Verfahren auf dem Hoheitsgebiet sachnäher, weshalb es nachfolgend vertieft zu behandeln ist.

### **1. Grundlagen der Zuständigkeitsregelungen der AMMVO**

Auch wenn in der allgemeinen Diskussion häufig einzig das Ersteinreiseprinzip für die Zuständigkeitsbestimmung bekannt ist, ist dieses nur eines von vielen Kriterien. Die einseitige Betonung des Ersteinreiseprinzips blendet nämlich unter anderem aus, dass die familienschützenden Kriterien, die für Minderjährige besonders wichtig sind, vorrangig zu prüfen sind. Für Kinder besonders wichtig sind folgende Vorschriften:

- › Art. 25–28 Familienschützende Kriterien
- › [...]
- › Art. 33 Ersteinreiseprinzip
- › Art. 34 Abhängige Personen
- › Art. 35 Ermessensklauseln

Art. 24 normiert weiterhin die Versteinerungsklausel. Danach sind die Kriterien in der im Kapitel stehenden Reihenfolge anwendbar (Abs. 1) und die Situation, die zur Antragstellung vorlag, wird für die Dauer des Verfahrens als Grundlage angenommen. Diese Situation wird mithin *eingefroren* oder *versteinert* (Abs. 2). Dies bedeutet, dass 17-Jährige für die Bestimmung der Zuständigkeit nach der AMMVO fiktiv 17 Jahre alt bleiben, auch wenn sie im Verlaufe des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens 18 Jahre werden.<sup>135</sup>

Der Begriff der Familienmitglieder ist jeweils legaldefiniert; ausweislich Art. 2 Nr. 8 AMMVO sind dies Ehegatten, die Kinder, wenn sie minderjährig sind und die Eltern, wenn die Kinder minderjährig sind. Zudem ergibt sich teilweise eine Zuständigkeit für Verwandte, mithin Tanten, Onkel und Großeltern, falls Antragstellende minderjährig sind, Art. 2 Nr. 9 AMMVO.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Ausführlich noch zur Dublin-VO, vgl. Pertsch/Nestler/Vogt, Familienzusammenführungen nach Deutschland im Rahmen der Dublin-III-Verordnung. Anspruch – Verfahren – Praxis, 2. Auflage 2022, abrufbar unter: [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12\\_Leifaden\\_Dubl-FamZsf\\_web.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12_Leifaden_Dubl-FamZsf_web.pdf).

<sup>136</sup> Ausführlich ebd.

**Problematisch** ist hier jedoch, dass Geschwister entgegen einiger Bemühungen im Gesetzgebungsverfahren nicht Teil der Familie sind. Diese sind zwar teilweise in den Anwendungsbereich bestimmter Vorschriften mit aufgenommen, grundsätzlich ist aber eine Zusammenführung mit ihnen nicht möglich.

## **2. Besondere Garantien nur für unbegleitete Minderjährige**

Art. 23 AMMVO normiert zudem spezielle Garantien für unbegleitete Minderjährige. Er konkretisiert dabei den Vorrang des Kindeswohls bei allen staatlichen Erwägungen, verpflichtet, eine Vertretung zu bestellen und hält Mitgliedstaaten an, etwa Möglichkeiten der Familienzusammenführung und der sozialen Entwicklung in Betracht zu ziehen sowie dem Wohlergehen von unbegleiteten Minderjährigen, der Sicherheit von unbegleiteten Minderjährigen und der Meinung von unbegleiteten Minderjährigen entsprechend Rechnung zu tragen. Gemäß Art. 27 AsylVfVO sind daher Minderjährige bei der Registrierung danach zu fragen, ob sie Familienangehörige in anderen Mitgliedstaaten haben. Darüber hinaus verlangt Art. 23 Abs. 6 AMMVO von den Mitgliedstaaten, geeignete Schritte einzuleiten, um Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte von Kindern zu ermitteln.

## **3. Grundlagen des Aufnahmeverfahrens**

Das Aufnahmeverfahren ist durchzuführen, wenn erstmalig in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden soll, also etwa von der Außengrenze (Mitgliedstaat B) nach Deutschland (Mitgliedstaat A). Das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO folgt dabei engen Fristen und genauen Vorgaben.

1. Mitgliedstaat A hat zwei Monate Zeit, um ein Aufnahmegesuch zu senden, Art. 39 Abs. 1 AMMVO; wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat A automatisch zuständig.
2. Mitgliedstaat B hat idR einen Monat Zeit, um auf das Aufnahmegesuch zu antworten, Art. 40 Abs. 1 AMMVO; wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat B automatisch zuständig.
3. Für die Überstellung bleiben Mitgliedstaat A sodann sechs Monate, Art. 46 Abs. 1 AMMVO; wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat A automatisch zuständig.

Eine **erhebliche Verbesserung** sieht die AMMVO bei der Frist zur Übermittlung des Aufnahmegesuchs (hier 1.) für unbegleitete Minderjährige vor. Diese beträgt nämlich nicht mehr strikt zwei Monate, sondern es ist eine Übermittlung bis zur Erstentscheidung in der Sache möglich, Art. 39 Abs. 1 UAbs. 4 AMMVO. Dies bedeutet, dass das Aufnahmegesuch übermittelt werden kann, bis über den Asylantrag inhaltlich entschieden worden ist.

#### **4. Familienzusammenführung – Familienschützende Normen im Einzelnen**

##### **a. Familienzusammenführungen bei unbegleiteten Minderjährigen**

Für unbegleitete Minderjährige können Mitgliedstaaten aus zahlreichen Gründen zuständig sein, sofern sie Familienmitglieder in Mitgliedstaat B haben. Namentlich,

1. falls sich ein Familienmitglied oder eines der Geschwister rechtmäßig in Mitgliedstaat B aufhält, sofern dies dem Kindeswohl nicht nachweislich zuwiderläuft (Art. 25 Abs. 2 AMMVO);
2. falls (1.) nicht einschlägig ist und sich ein Verwandter rechtmäßig in Mitgliedstaat B aufhält und dieser für unbegleitete Minderjährige nachweislich im Einzelfall Sorge tragen kann (Abs. 3).
3. falls (1.) und (2.) vorliegen, aber die Personen sich in anderen Mitgliedstaaten aufhalten; dann ist jener Mitgliedstaat zuständig, in dem die Familienzusammenführung eher dem Wohl des Kindes dient (Abs. 4).

Auch Abs. 2, wonach die Zusammenführung dem Kindeswohl nicht nachweislich zuwiderlaufen darf, stellt eine **Verbesserung** gegenüber der aktuellen Regelung dar, denn sie kehrt die Beweislast zugunsten von unbegleiteten Minderjährigen um. Im gegenwärtigen Art. 8 Abs. 1 Dublin-Verordnung muss die Zusammenführung dem Kindeswohl dienen.

4. Darüber hinaus ermöglicht die humanitäre Ermessensklauseln des Art. 35 Abs. 2 AMMVO eine Zusammenführung auch dann, wenn die Voraussetzungen von Art. 25 AMMVO nicht vorliegen, d. h. falls sich etwa eine familienangehörige Person nicht rechtmäßig in Mitgliedstaat B aufhält. Auch wenn eine genaue Analyse anderen Abhandlungen vorbehalten bleibt, gilt hier als Faustregel, dass das Ermessen von Mitgliedstaat B umso weiter reduziert ist, je näher die Konstellation derjenigen kommt, die in den Regelzuständigkeiten normiert ist.<sup>137</sup>

##### **b. Familienzusammenführungen bei begleiteten Minderjährigen**

###### **aa. Voraussetzungen**

Auch begleitete Minderjährige können einen Anspruch auf Familienzusammenführung haben. Dieser ergibt sich dann regelmäßig aus Art. 26, 27, 28 AMMVO. Reist hingegen die minderjährige Person mit Erziehungsberechtigten, so ist sie immer Teil des Familienverbandes der zusammengeführt oder nicht getrennt werden sollte, vgl. auch Art. 28 AMMVO.

---

<sup>137</sup> Ausführlich Pertsch/Nestler/Vogt, Familienzusammenführungen nach Deutschland im Rahmen der Dublin-III-Verordnung. Anspruch – Verfahren – Praxis, 2. Auflage 2022, S. 23 ff., abrufbar unter: [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12\\_Leifaden\\_Dubl-FamZsf\\_web.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12_Leifaden_Dubl-FamZsf_web.pdf).

Nach Art. 26 AMMVO haben Personen mit Familienangehörigen, die in einem anderen Staat als schutzberechtigt anerkannt sind, sofern der Wunsch schriftlich kundgetan wird, einen Anspruch auf Familienzusammenführung in Mitgliedstaat B. Absatz 2 stellt dabei klar, dass dies auch dann gilt, wenn Betroffene zwischenzeitlich die Staatsangehörigkeit erworben haben- Dies gilt aber nur, wenn sie irgendwann einmal als Schutzsuchende eingereist sind. Eine Verbesserung zur aktuellen Regelung ist, dass die Familie nicht im Herkunftsstaat bestanden haben muss; sie kann also auch auf der Flucht entstanden sein, wobei dies explizit auch für nachgeborene Kinder gilt, Art. 26 Abs. 3 AMMVO.

Nach Art. 27 AMMVO haben Personen mit Familienangehörigen, die sich in einem anderen Staat im Asylverfahren befinden, sofern der Wunsch schriftlich kundgetan wird, einen Anspruch auf Familienzusammenführung in Mitgliedstaat B.

Zudem *könnte* hier die humanitäre Klausel des Art. 35 Abs. 2 AMMVO greifen.

#### *bb. Problematische Fristen*

Problematisch ist, dass die Privilegierung bei der Sendung des Aufnahmegesuchs – dieses kann stets bis zur Erstentscheidung in der Sache gestellt werden – nur für unbegleitete Minderjährige greift. Für begleitete Minderjährige und deren Familien hat hingegen ein Ersuchen um Übernahme gem. Art. 39 Abs. 1 AMMVO innerhalb von zwei Monaten nach Registrierung des Antrags zu erfolgen.

Nach der aktuellen Dublin-Verordnung war fristauslösendes Moment die „Antragstellung“ (vgl. Art. 21 Abs. 1 DublinVO); nunmehr ist es hingegen die „Registrierung des Antrags“ (Art. 39 Abs. 1 AMMVO). Der Begriff der Asylantragstellung hatte mitunter für Verwirrung gesorgt. Nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>138</sup> gilt nun der Asylantrag grundsätzlich dann als gestellt, wenn der zuständigen Asylbehörde die Information über das Asylgesuch der schutzsuchenden Person schriftlich zukommt. Dies kann also bereits bei einem Termin geschehen, der nur als „Registrierung“ bezeichnet wird und die Einreise dokumentiert. Zu beachten ist, dass der Abgleich mit der europäischen Datenbank Eurodac unterschiedliche „Trefferklassen“ ergeben kann. In der Praxis liegen nämlich zwischen der Einreise und Registrierung durch Abnahme von Fingerabdrücken (Eurodac-Treffer 2, illegale Einreise) sowie der Asylantragstellung (Eurodac-Treffer 1, Asylantrag) oftmals mehrere Monate, sodass entscheidend ist, auf welchen Zeitpunkt als Beginn der Frist abgestellt wird. Schon heute rechnet das BAMF oft mit dem Zeitpunkt der Einreise, wenn diese zeitlich deutlich vor der Asylantragstellung lag, sodass Aufnahmegesuche als verfristet angesehen werden.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> EuGH, Urteil vom 26.07.2016, Rs. C-670/16, Mengsteab.

<sup>139</sup> Zum Ganzen Pertsch/Nestler/Vogt, Familienzusammenführungen nach Deutschland im Rahmen der Dublin-III-Verordnung. Anspruch – Verfahren – Praxis, 2. Auflage 2022, S. 8 ff., abrufbar unter:

Das Argument, der erste Eurodac-Treffer käme der Registrierung gleich, dürfte somit weiterhin nicht tragen. Dennoch ist die Einhaltung der Fristen ein großes Problem: Die Frist beträgt nach der aktuellen Regelung drei Monate (vgl. Art. 21 Abs. 1 DublinVO) und kann schon heute häufig nicht eingehalten werden, sodass durch die Fristverkürzung in der Neuregelung weitere Probleme absehbar sind.

Eine Familienzusammenführung ist grundsätzlich mit Blick auf Art. 8 EMRK, Art. 7 GRC und Art. 9 und 10 KRK unbedingt geboten. Insbesondere, wenn die Familienzusammenführung zum zweiten Elternteil erfolgt, ergibt sich dieses Recht auch aus Art. 24 Abs. 3 GRC. Zudem liegt hier eine Situation vor, in der sich die Familie schon in einem gemeinsamen Freizügigkeitsraum befindet und einen klaren Anspruch auf Familienzusammenführung hat, der jedoch staatlicherseits verwehrt wird. Ein Ausbleiben der Familienzusammenführung käme also nicht nur einer Versagung der Familieneinheit gleich, sondern beseitigte auch einen bestehenden Anspruch und wäre damit äquivalent zu einer Familientrennung. Eine Trennung bestehender Familieneinheiten ist indes nach der Rechtsprechung des EGMR an strengeren Maßstäben zu messen als die Verweigerung der Familienzusammenführung.

### **c. Antizipierte Probleme bei der Familienzusammenführung**

Die Dublin-Familienzusammenführung ist als Regelungsbereich bekannt, der besonders viele Probleme bereitet. Einerseits, weil er dysfunktional angelegt ist, andererseits, weil hier seitens des BAMF besonders häufig Fehler in der Rechtsanwendung erfolgen und eine Überprüfbarkeit nur selten sichergestellt ist.<sup>140</sup>

#### *aa. Fristen*

Derzeit bereiten vor allem die Fristen zur Sendung des Aufnahmegeruchs (oben unter 1. in der Aufzählung) besondere Probleme, weil die Situation im Grenzverfahren sehr unübersichtlich ist. Dieses Problem wurde nun insofern angegangen, als ein Aufnahmeverfahren jederzeit vor Erstentscheidung in der Sache möglich ist.

Die Fristen für Antwort und Überstellung bleiben allerdings weiterhin problematisch.

#### *bb. Fehlende Einbindung von Antragsstellenden*

Das Verfahren ist kein klassisches Verwaltungsverfahren, sondern findet vornehmlich zwischen Mitgliedstaaten statt, die entsprechend Informationen austauschen. Häufig werden jedoch Antragstellende kaum eingebunden. Aufgrund der fehlenden Kontrolle durch Rechtsbeistände

---

[https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12\\_Leifaden\\_DublinFamZsf\\_web.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12_Leifaden_DublinFamZsf_web.pdf).

<sup>140</sup> Ausführlich noch zur Dublin-VO, vgl. Pertsch/Nestler/Vogt, Familienzusammenführungen nach Deutschland im Rahmen der Dublin-III-Verordnung. Anspruch – Verfahren – Praxis, 2. Auflage 2022, abrufbar unter: [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12\\_Leifaden\\_DublinFamZsf\\_web.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2022-12_Leifaden_DublinFamZsf_web.pdf).

kommt es dabei besonders häufig zu rechtswidrigen Ablehnungen. Sind jedoch die kurzen Fristen abgelaufen, dann ist eine Intervention nur schwer möglich.

Problematisch ist hier insbesondere, dass häufig keine (rechtliche) Vertretung bestellt ist, die früh juristisch intervenieren kann.<sup>141</sup>

#### *cc. Kein Rechtsbehelf?*

Schließlich kann auch eine rechtswidrige Ablehnung durch das BAMF nur schwer gerichtlich korrigiert werden. Zum einen müssen Antragsstellende – bzw. deren Familienmitglieder, die sich in Deutschland befinden – genaue Kenntnis von der Ablehnung haben. Zum anderen will die AMMVO es unmöglich machen, gegen rechtswidrig abgelehnte Familienzusammenführungen zu klagen. Denn Art. 43 AMMVO sieht (weiterhin) nur einen Rechtsbehelf *gegen* Überstellungentscheidungen vor. Lehnen daher Mitgliedstaaten (hier Mitgliedstaat B) die Familienzusammenführung ab, dann ergeht eben gerade keine Überstellungentscheidung. Denn diese erfolgt ausweislich Art. 42 AMMVO nur dann, wenn dem (Wieder-)Aufnahmegericht stattgegeben worden ist. Gewünscht und notwendig ist also ein Rechtsbehelf *auf* eine Überstellungentscheidung bzw. ein Vorgehen gegen die Ablehnung des Mitgliedstaat B, sich zuständig zu erklären, was zu einer Überstellungentscheidung von Mitgliedstaat A führen würde.

Nach eindeutiger Rechtsprechung des EuGH muss es einen solchen Rechtsbehelf auch geben. Dies hat der Gerichtshof erst 2022 für den gleichlautenden Wortlaut des Art. 27 DublinVO konkret und unmissverständlich für unbegleitete Minderjährige entschieden und mit Art. 47 GRC und Art. 24 Abs. 2 GRC begründet.<sup>142</sup>

Dass dies nicht in den Wortlaut der AMMVO aufgenommen worden ist, ist nun insoweit problematisch, als die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs in dieser Konstellation damit (erneut) vor Gericht erstritten werden muss.

#### **5. Wiederaufnahmeverfahren – Rückführung von UMF in den Erstantragsstaat?**

Auch auf dem Hoheitsgebiet ist verpflichtend ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren durchzuführen, wobei hier ebenfalls das oben Ausgeführte gilt. Im Gegensatz zur Außengrenze wird indes häufig nicht das Aufnahme-, sondern das Wiederaufnahmeverfahren zur Anwendung kommen. Dabei ist grundsätzlich aufgrund der Verpflichtung der antragstellenden Person im Staat der Ersteinreise ein Asylgesuch zu stellen (Art. 17 Abs.1 AMMVO) und der Wiederaufnahmeverpflichtung nach Art. 36 AMMVO eine Situation gegeben in der die Rückführung in den Erstantragsstaat der Regelfall wäre. Für unbegleitete Minderjährige, die sich ohne rechtmäßig aufhaltende Familienmitglieder in der EU befinden, darf allerdings ein solches

---

<sup>141</sup> Ausführlich ebd.

<sup>142</sup> EuGH, Urteil vom 01.08.2022, C-19/21, I und S; ausführlich Pertsch/Nestler, Law must be enforceable, Verfassungsblog vom 10.08.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/enforceable/>.

nie durchgeführt bzw. dürfen unbegleitete Minderjährige niemals in den Erstantragsstaat zurückgeführt werden, selbst wenn zahlreiche Diskussionen anderes nahelegen bzw. nahegelegt haben.<sup>143</sup>

### a. Grundlagen des Wiederaufnahmeverfahrens

Das Wiederaufnahmeverfahren *ist* durchzuführen, wenn eine Person in einen anderen Mitgliedstaat zurücküberstellt werden soll, also etwa aus Deutschland (Mitgliedstaat B) an die Außengrenze (Mitgliedstaat A). Dies wird regelmäßig auf Grundlage des Antragsprinzips im Ersteinreisestaat (Art. 17 Abs. 1, Art. 36 AMMVO) geschehen. Das Wiederaufnahmeverfahren hat durch die Reform zwar eine Modifizierung erfahren, folgt aber weiterhin engen Fristen und genauen Vorgaben.

1. Mitgliedstaat B hat **zwei Wochen Zeit**, um eine Wiederaufnahmemitteilung zu senden, Art. 41 AMMVO. Wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat B **nicht** automatisch zuständig; das Fristversäumnis bei der Übersendung der Mitteilung führt also **nicht zur Zuständigkeit** des Aufenthaltsstaates.
2. Mitgliedstaat A hat idR **zwei Wochen** Zeit, um auf die Wiederaufnahmemitteilung zu antworten, Art. 40 Abs. 3 AMMVO. Wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat A automatisch zuständig.
3. Für die Überstellung bleiben Mitgliedstaat B sodann sechs Monate Zeit, Art. 46 Abs. 1 AMMVO. Wird diese Frist nicht eingehalten, wird Mitgliedstaat B automatisch zuständig (siehe dazu auch unten 6.).

### b. Weiterhin maßgebliches EuGH-Urteil

Das grundlegende Urteil des EuGH<sup>144</sup> gilt dahingehend weiterhin. Für unbegleitete Minderjährige bleibt daher der Mitgliedstaat zuständig, in dem sie ihren letztmaligen Asylantrag gestellt haben. Der Gerichtshof urteilte, dass für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats für Asylanträge unbegleiteter Minderjähriger der Kindeswohlvorrang aus der GRC stets maßgeblich sei. Elementarer Bestandteil des Kindeswohls sei danach, „[...] dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht unsachgemäß in die Länge zieht“ (Rn. 61). Es dürfe mithin nicht länger dauern als „unbedingt nötig, was bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind“ (Rn. 55). Im Gegenteil sei „ein rascher Zugang zu den Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft zu gewährleisten“ (Rn. 61).

---

<sup>143</sup> EuGH, Urteil vom 06.06.2014, C-648/11, m. A. u. a.

<sup>144</sup> Ausführlich zum Ganzen: González Méndez de Vigo/Nestler, Wie die Grundrechte-Charta unbegleitete Minderjährige vor dem europäischen Verschiebebahnhof schützt, Verfassungsblog vom 23.10.2024, abrufbar unter: [verfassungsblog.de/wie-die-grundrechte-charta-unbegleitete-minderjahrige-vor-dem-europaischen-verschiebebahnhof-schutzt](http://verfassungsblog.de/wie-die-grundrechte-charta-unbegleitete-minderjahrige-vor-dem-europaischen-verschiebebahnhof-schutzt).

Demnach seien unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen, was ein objektives Kriterium i. S. d. Erwägungsgrundes 4 der DublinVO sei. Dieser Erwägungsgrund findet sich im Übrigen nach der Reform wortgleich im Erwägungsgrund 37 AMMVO.

Der EuGH erteilte damit Staaten eine klare Absage, die der Verhinderung von sogenannter Sekundärmigration innerhalb der EU Vorrang gegenüber dem Kindeswohl einräumten.

### **c. Nur eine Anwendungsmöglichkeit für Art. 25 Abs. 5 AMMVO**

Teilweise wird nun vertreten, dass dieses EuGH-Urteil überholt sei. Argumentiert wird dabei mit der Regelung des Art. 25 Abs. 5 AMMVO. Allerdings spricht dessen Wortlaut gerade dafür, dass die Rechtsprechung des EuGH weiterhin aufrechterhalten bleiben soll.

#### *aa. Schneller Zugang zum Verfahren muss sichergestellt sein*

Um nicht gegen EU-Primärrecht zu verstößen, muss Art. 25 Abs. 5 AMMVO so ausgelegt werden, dass ein schneller Zugang zu Schutz sichergestellt wird. Dies gilt auch in jenen Fällen, in denen ein unbegleiteter Minderjähriger innerhalb des Dublin-Raumes weitergewandert ist. Dies ist nach der Rechtsprechung des EuGH nur dann gewährleistet, wenn ein „rascher Zugang zu den Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft“ (Rn. 61) sichergestellt ist. Eine (andere) Auslegung von Art. 25 Abs. 5 AMMVO nimmt hingegen – etwa im Falle der Weiterwanderung – regelhaft die Zuständigkeit des Erstregistrierungsstaats an, wodurch stets ein längeres Zuständigkeitsbestimmungsverfahren vor der materiellen Prüfung („Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft“) ausgelöst würde, da der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat dann in jedem Einzelfall konkret nachweisen muss, dass eine Überstellung in den Erstregistrierungsstaat dem Wohl des Kindes im Einzelfall **dient**. Dafür muss die Überstellung die Rechte nach der GRC und der UN-Kinderrechtskonvention, etwa das Recht auf Schutz und Fürsorge (Art. 24 Abs. 1 GRC), auf bestmögliche Entwicklung und Gesundheit (Art. 24, 6 KRK) oder auf Bildung (Art. 28 KRK) der betroffenen unbegleiteten Minderjährigen konkret fördern. Dabei müsste auch die Meinung der betroffenen unbegleiteten Minderjährigen, dem Alter und Reifegrad entsprechend, berücksichtigt werden (Art. 24 Abs. 1, Art. 12 KRK). Nur wenn diese Prüfung erfolgt ist, könnte demnach ein Mitgliedsstaat seine Unzuständigkeit annehmen. Diese Auslegung von Art. 25 Abs. 5 AMMVO würde somit nie dazu führen, dass das materielle Schutzesuchen „rasch“ geprüft wird, wie es der EuGH vorgibt. Eine solche individuelle Prüfung würde vielmehr stets mehr Zeit als „unbedingt nötig“ in Anspruch nehmen, das Kind würde kostbare Zeit verlieren und das Verfahren würde sich regulär „[...] unsachgemäß in die Länge“ ziehen, was nach der Rechtsprechung des EuGH gerade nicht mit Art. 24 Abs. 2 GRC vereinbar ist (Rn. 55, 61).

#### bb. Regel-Ausnahme-Verhältnis des Art. 25 Abs. 5 AMMVO

Die Annahme, Art. 25 Abs. 5 AMMVO würde eine Rückführung ermöglichen, missversteht demnach das Regel-Ausnahme-Verhältnis, das die Vorschrift normiert. Diese sieht nämlich vor, dass der zuständige Mitgliedsstaat derjenige der Erstregistrierung sein soll, jedoch nur, **sofern dies dem Wohl des Kindes „dient“**.

Diese Formulierung unterscheidet sich von den früheren Reformvorschlägen, nach denen eine Überstellung immer möglich sein sollte, falls nicht nachgewiesen wurde, dass diese nicht dem Wohl des Kindes dient. Dass der Gesetzgeber diese Formulierungsmöglichkeit zudem bewusst gewählt hat, zeigt etwa auch Art. 25 Abs. 2 AMMVO, bei dem eine Überstellung dem Wohl des Kindes weiterhin gerade „nachweislich [zuwiderlaufen]“ muss.<sup>145</sup>

Die nunmehr gewählten Formulierungen nehmen daher stets die Ausnahme von der Regel als Ausgangspunkt: Eine Überstellung nach Art. 25 Absatz 2 AMMVO dient grundsätzlich dem Kindeswohl, es sei denn sie tut es nachweislich nicht; eine Überstellung nach Art. 25 Abs. 5 AMMVO dient grundsätzlich *nicht* dem Kindeswohl, es sei denn sie tut es ausnahmsweise. Es ist daher immer die Aufgabe des (potentiell) überstellenden Mitgliedstaats, die Ausnahme von der Regel nachzuweisen, sollte eine Überstellung angestrebt werden, obwohl das Kind bzw. seine rechtliche Vertretung im Namen des Kindes nicht den Wunsch äußert, in den Erstregistrierungsstaat zurückzukehren zu wollen.

#### cc. Zwischenergebnis

Bei Asylanträgen von unbegleiteten Minderjährigen, die keine rechtmäßig aufhältigen Familienangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat haben, verstößt ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren, das regelhaft die Möglichkeit der Überstellung in den Erstregistrierungsstaat prüft, gegen die AMMVO selbst und damit gegen die kinderrechtlichen Garantien der GRC.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 9:**

Es dürfen keine Zuständigkeitsbestimmungen durchgeführt werden, die zu Zwangsmaßnahmen gegen unbegleitete Minderjährige führen können. Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen in Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO sollten daher nur auf freiwilliger Basis und zu Familienangehörigen, Geschwistern sowie Verwandten oder aus Gründen, die auf Freiwilligkeit beruhen und dem Schutz des Kindeswohls dienen, durchgeführt werden.

---

<sup>145</sup> Ausführlich ebd.

## **6. Überstellung**

Die Frist zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat beträgt in der Regel weiterhin sechs Monate, vgl. Art. 46 AMMVO. Indes kann diese nunmehr um bis zu drei Jahre ab dem Zeitpunkt der Mitteilung des Hinderungsgrundes verlängert werden, wenn „die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt“ (Art. 46 AMMVO). Dies ist eine erhebliche Verlängerung gegenüber der Dublin-VO und auch die Sachverhalte, wann eine Frist verlängert werden kann, sind erheblich erweitert worden und mitunter unklar. In der Zusammenschau ist daher davon auszugehen, dass es sich jeweils um **Vereitelungstatbestände** handelt, dass Antragsstellende also im Wissen um ihre Verpflichtung, sich in den zuständigen Staat zu begeben, aktiv darauf hinwirken müssen, nicht überstellt werden zu können. Somit kann nicht jeder medizinische Grund, der bewirkt, dass die betroffene Person nicht überstellt werden kann, zur Fristverlängerung führen.

Für Mitgliedstaaten bleibt jedoch jederzeit die Möglichkeit, sich für das Asylverfahren im Rahmen des Selbsteintritts für zuständig zu erklären, Art. 35 Abs. 1 AMMVO.

Darüber hinaus darf eine Überstellung dann nicht erfolgen, wenn diese zu einer Verletzung des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 4 GRC führen würde, Art. 16 Abs. 3 AMMVO. Es ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass das Risiko, von einer entsprechenden Menschenrechtsverletzung betroffen zu sein, mit Blick auf ihre rechtliche und praktische Schutzbedürftigkeit für Minderjährige besonders hoch ist. Menschenrechte verpflichten daher die Staaten auch zu einer besonders genauen Prüfung.<sup>146</sup> Eine Rückführung könnte demnach nur unter besonders engen Voraussetzungen erfolgen und wird sich zudem im Regelfall verbieten.

## **7. Begrenzungen beim Rechtsbehelf**

Einen erheblichen Rückschritt im Vergleich zu etablierter Rechtsprechung des EuGH stellt vom Wortlaut her der vorgesehene Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung.<sup>147</sup> Ausweislich Art. 43 AMMVO soll ein Rechtsbehelf (fast) nur noch zu den Fragen, ob die Familienkriterien richtig angewandt wurden bzw. ob eine Art. 4 GRC-Verletzung droht oder nicht, möglich sein. Bisher konnten etwa die Nichteinhaltung von Fristen im Klagewege geltend gemacht werden – was unionsrechtlich auch weiterhin möglich sein muss. Ereignisse, die die Zuständigkeit nach Ende des Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahrens ändern, können ebenfalls – wie bisher – mittels einer Klage geltend gemacht werden. Im Lichte der Rechtschutzgarantie des Art. 47 GRC

---

<sup>146</sup> EGMR, Urteil vom 15.10.2024, Nr. 13337/19, H. T. gg. Griechenland und Deutschland.

<sup>147</sup> Vgl. schon oben.

ist ohnehin mehr als nur fraglich, ob die intendierte Beschränkung der Gründe, die mit einem Rechtsbehelf geltend gemacht werden können, unionsrechtskonform ist.

## **VI. Asylverfahren**

### **1. Verfahrensrechtliche Fragen**

#### **a. Verfahrensgarantien**

Die Verfahrensgarantien im Asylverfahren an der Außengrenze können sich erheblich von denjenigen auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unterscheiden. Die bereitgestellten Garantien müssen indes die gleichen sein und betreffen begleitete und unbegleitete Minderjährige gleichermaßen.

##### *aa. Einbindung von geschultem Personal und Kinderschutzbehörden im Asylverfahren*

Weder die AsylVfVO noch die RGVfVO setzen voraus, dass Personal „das für den Umgang mit Minderjährigen geschult und qualifiziert ist“ oder „Kinderschutzbehörden“ dauerhaft an den Orten, an denen das Grenzverfahren durchgeführt wird, präsent sind. Indes unterstreicht die Kommission in ihrem Gemeinsamen Implementierungsplan zur GEAS-Umsetzung, dass Mitgliedstaaten „Arbeitsabläufe, Protokolle und Verfahren überprüfen oder einführen, um sicherzustellen, dass das Wohl des Kindes in allen Phasen des Verfahrens individuell bewertet und vorrangig berücksichtigt wird“. Dabei sollte „insbesondere“ auch „sichergestellt werden, dass alle einschlägigen Verfahren und Aufnahmesysteme so angepasst werden, dass das Alter, die Bedürfnisse und die Gefährdung von Kindern vorrangig berücksichtigt werden“.<sup>148</sup> Dazu gehört es eben auch, dass Kinderschutzbehörden entsprechend präsent und involviert sind und nicht erst einbezogen werden, wenn nicht geschultes Personal sie für nötig erachtet.<sup>149</sup> Dem trägt die Kommission für das Grenzverfahren auch entsprechend Rechnung und setzt in der „Operational Checklist“ im Anhang zum Implementierungsplan voraus, dass „child protection officers“ notwendigerweise zur Umsetzung des Grenzverfahrens angestellt werden müssen.<sup>150</sup> Diese Erwägungen gelten für das Asylgrenzverfahren und müssen aufgrund des engen Sachzusammenhangs und der gleichen Zielrichtung auch beim Rückkehrgrenzverfahren Anwendung finden.

##### *bb. Asylantragstellung*

Die AsylVfVO normiert wie dargestellt ein dreistufiges Verfahren zur Antragstellung<sup>151</sup>. Sie regelt dabei neu, dass die antragstellende Person verpflichtet ist, den Antrag im zuständigen Staat zu stellen (Art. 9 Abs. 1 AsylVfVO). Diese Antragstellung löst ein Aufenthaltsrecht während des Verfahrens und die Pflicht der Mitgliedstaaten aus, die Garantien nach Art. 8 AsylVfVO zu

---

<sup>148</sup> Common Implementation Plan, S. 38 f., Übersetzung durch die Verfasser.

<sup>149</sup> Zum Ganzen auch PICUM-Analyse, S. 8.

<sup>150</sup> Common Implementation Plan, S. 38 f., Übersetzung durch die Verfasser.

<sup>151</sup> Vgl. oben IV.2.

gewährleisten sowie die AufnahmeRL anzuwenden. Das bedeutet insbesondere, für die Sicherung des Existenzminimums zu sorgen, die Person nur aus den dort genannten Gründen zu inhaftieren und die Grundrechte nach der GRC einzuhalten. Die Garantien aus Art. 8 AsylVfVO beinhalten darüber hinaus insbesondere ein Recht auf Antragstellung, ein Recht auf umfassende Information, unentgeltliche Rechtsauskunft und die Hinzuziehung von Dolmetschenden auf Staatskosten sowie den Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Zudem sichert Art. 8 Abs. 6 AsylVfVO das Recht auf eine schriftliche und begründete Entscheidung ab.

#### *cc. Zugang zum Verfahren und besondere Voraussetzungen in Anhörungen*

Die AsylVfVO sieht im Vergleich zur AsylVfRL verbesserte Garantien für Minderjährige im Verfahren vor. Erwägungsgrund 36 stellt dabei klar, dass, um „sicherzustellen, dass Anträge auf internationalen Schutz unter ordnungsgemäßer Berücksichtigung der Rechte des Kindes bearbeitet werden“, Minderjährigen „besondere kindgerechte Verfahrensgarantien und besondere Aufnahmeverbedingungen zu gewähren“ sind.

Neben der Alterseinschätzung sind demnach auch andere Schutzbedarfe *ex officio* zu ermitteln.<sup>152</sup> Wie gezeigt ist das auch kinder- und menschenrechtlich geboten, denn die Schutzbedürftigkeit determiniert, wann menschenrechtliche Gewährleistungen verletzt sind.

##### i. Zugang zu Informationen und zu rechtlicher Unterstützung

Alle Personen, d. h. auch Kinder, müssen so rasch wie möglich und „ordnungsgemäß“<sup>153</sup> Informationen über das Asylverfahren erhalten<sup>154</sup>, insbesondere auch darüber, wie ein Antrag einzureichen ist, was für Fristen gelten und wie Rechtsauskunft in Anspruch genommen werden kann. Minderjährige werden in „kindgerechter Weise“ unter Einbeziehung der gesetzlichen Vertretung informiert.<sup>155</sup> Art. 8 Abs. 5 AsylVfVO suggeriert dabei, dass „gegebenenfalls ihre Vertreter oder Rechtsberater“ informiert werden können. Für Kinder kann dies indes nicht gelten bzw. ist nicht ausreichend. Sie müssen, völker- und menschenrechtlichen Standards entsprechend<sup>156</sup>, selbst informiert und ins Verfahren eingebunden werden, sofern ihre Belange betroffen sind, was auch Erwägungsgrund 30 klarstellt: „Besonders wichtig ist es, dafür zu sorgen, dass Minderjährige in kindgerechter Weise informiert werden“.

Die Kommission versteht den Zugang zu einer Rechtsberatung als zentrale Verbesserung des GEAS.<sup>157</sup> Tatsächlich ist nun das System der rechtlichen Beratung und Rechtsvertretung kleinteiliger ausgestaltet als zuvor – was allerdings auch zu zahlreichen, nicht nur begrifflichen Unklarheiten führt, die hier nicht im Detail erläutert werden können, aber jedenfalls das Recht

---

<sup>152</sup> Art. 20 AsylVfVO.

<sup>153</sup> Art. 8 Abs. 2 und Erwägungsgrund 31 AsylVfVO.

<sup>154</sup> Art. 8 Abs. 2 AsylVfVO.

<sup>155</sup> Ebd.

<sup>156</sup> Vgl. Art. 12 KRK und Art. 24 Abs. 1 S. 2 GRC.

<sup>157</sup> Common Implementation Plan, S. 35 ff.

auf Rechtsvertretung beinhalten. Die Rechtsvertretung ist separat von der gesetzlichen Vertretung nach der AufnahmeRL zu gewährleisten, da hier unterschiedliche Aufgaben (Rechtsvertretung/Jugendhilfe) betroffen sind. Diese Aufgaben betreffen auch zumindest partiell von der Zielrichtung her unterschiedliche Bereiche, namentlich, die vormundschaftliche gesetzliche Vertretung der Kindesinteressen und die Rechtsvertretung des Kindes.

Während des Asylverfahrens können alle Antragstellenden, mithin auch Kinder, **kostenlose Rechtauskunft** erhalten, um die sie ersuchen müssen.<sup>158</sup>

**Rechtsberatung und -vertretung** stehen hingegen grundsätzlich für Erwachsene nur im Rechtsbehelfsverfahren, ebenfalls auf „Ersuchen“ zur Verfügung<sup>159</sup>.

Gerade für Kinder – und auch für alle anderen Personen – ist es indes wichtig, bereits im erinstanzlichen behördlichen Verfahren individualisierte Rechtsberatung zu erhalten. Für geflüchtete Kinder ergibt sich die Notwendigkeit der Rechtsvertretung während des gesamten Verfahrens bereits aus der gebotenen Schutzorientierten Auslegung der KRK. Zudem muss gewährleistet sein, dass dieser Zugang systematisch und automatisch zur Verfügung gestellt wird, um Rechtsschutzlücken zu vermeiden. Andernfalls besteht nämlich die Gefahr, dass der Zugang gerade nicht gewährleistet wird, obwohl dieser auch grund- und menschenrechtlich angezeigt ist, wenn Entscheidungen über Abschiebungen in Rede stehen, bei denen fundamentale Menschenrechte berührt sein können.<sup>160</sup>

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 10:**

Kindern ist eine Rechtsvertretung während des gesamten Verfahrens zur Verfügung zu stellen.

#### ii. Anhörungen

Kinder werden im Rahmen des Asylverfahrens aus verschiedenen Gründen angehört. In jedem Fall muss evaluiert werden, ob bestimmte Verfahren dem Kindeswohl dienen („best interests assessment“) sowie im Rahmen der Asylentscheidung, möglicherweise darüber hinaus, um die notwendige Verfahrensbeteiligung zu ermöglichen.

Bei der Kindeswohlermittlung<sup>161</sup> *sollten* daher Minderjährige selbst angehört sowie in alle sie betreffenden Verfahrensschritte nach kinderrechtlichen Vorgaben involviert werden<sup>162</sup>, es sei denn, dieser Einbezug entspricht im Ausnahmefall nicht ihrem Wohl.

Bei der Asylanhörung, die sich nach den Art. 11–14 AsylVfVO richtet, gilt im Übrigen das Gleiche. Die Asylbehörde muss daher, falls keine Anhörung stattfindet, begründen, warum auf diese

<sup>158</sup> Art. 16 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>159</sup> Art. 17 Abs. 1 AsylVfVO.

<sup>160</sup> Zuletzt: EGMR, Urteil vom 15.10.2024, Nr. 13337/19, H. T. gg. Griechenland und Deutschland.

<sup>161</sup> Vgl. zur Verpflichtung Art. 22 Abs. 2 AsylVfVO iVm Art. 26 AufnahmeRL.

<sup>162</sup> Vgl. Art. 12 KRK, Art. 24 Abs. 1 S. 2 GRC.

verzichtet wird;<sup>163</sup> insbesondere unbegleiteten Minderjährigen sind folglich regelmäßig zu ihren Fluchtgründen anzuhören. Die Anhörung muss von „einer Person“, „die über die erforderlichen Kenntnisse der Rechte und besonderen Bedürfnisse von Minderjährigen verfügt“ und in „kind- und situationsgerechter Weise unter Berücksichtigung des Alters und der Reife des Kindes“ durchgeführt werden.<sup>164</sup> Dazu gehört etwa, dass die Anhörung persönlich, also nicht als Videokonferenz durchgeführt werden sollte, wie auch Erwägungsgrund 15 nahelegt, nach dem „Fernanhörungen aufgrund des jungen Alters [...] möglicherweise nicht für alle Asylsuchenden geeignet sind“ und das „Kindeswohl [...] ein vorrangig zu berücksichtigender Gesichtspunkt sein“ sollte.<sup>165</sup>

Anhörungen müssen zudem unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere Vertraulichkeit etc. – stattfinden. Dabei müssen Anhörende eine Reihe bestimmter Qualifikationen mitbringen, d. h. insbesondere „befähigt sein, die persönlichen und allgemeinen Umstände, die einen Zusammenhang mit dem Antrag aufweisen, zu berücksichtigen, was [...] das Alter [...] einschließt“<sup>166</sup> und „über die erforderlichen Kenntnisse der Rechte und besonderen Bedürfnisse von Minderjährigen“<sup>167</sup> verfügen. Das bedeutet, dass Anhörende speziell und zielgerichtet zu schulen sind, wie dies auch der Implementierungsplan der Kommission vorsieht.<sup>168</sup>

Während der Anhörung von begleiteten Minderjährigen *muss* daher grundsätzlich eine erziehungsberechtigte Person und eine bestellte Rechtsvertretung anwesend sein, es sei denn die Anhörung oder die Anwesenheit der gesetzlichen Vertretung dient nicht dem Kindeswohl, was jedoch begründet werden muss.<sup>169</sup>

Während der Anhörung von unbegleiteten Minderjährigen muss zudem die Vertretung anwesend sein. Die Rechtsvertretung muss auch die Möglichkeit haben, die unbegleitete minderjährige Person auf die Anhörung vorzubereiten und sie über Folgen zu unterrichten.<sup>170</sup>

## **b. Verfahren an der Außengrenze: Grenzverfahren und beschleunigtes Verfahren**

Das Grenzverfahren ist ein zentrales Element des GEAS. Es soll *vor* der rechtlichen Einreise in den Schengen-Raum stattfinden und ist deshalb allein an der Außengrenze möglich.<sup>171</sup> Betroffene haben also das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten physisch bereits betreten, sollen rechtlich aber als noch nicht eingereist gelten (Fiktion der Nichteinreise). Ein Grenzverfahren muss sich deshalb

---

<sup>163</sup> Art. 22 Abs. 3 AsylVfVO.

<sup>164</sup> Art. 22 Abs. 3 AsylVfVO.

<sup>165</sup> So auch PICUM-Analyse, S. 19.

<sup>166</sup> Art. 13 Abs. 7 lit. a AsylVfVO.

<sup>167</sup> Art. 22 Abs. 3 AsylVfVO.

<sup>168</sup> Common Implementation Plan, S. 35 ff.

<sup>169</sup> Art. 22 Abs. 4 AsylVfVO.

<sup>170</sup> Art. 23 Abs. 8 lit. e AsylVfVO.

<sup>171</sup> Vgl. auch Lehnert/Nestler, Kurzgutachten zu einzelnen rechtlichen Aspekten der aktuellen GEAS-Reformvorschläge für die Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament, 2023, S. 19 ff., abrufbar unter: <https://bitl.to/4OKW>.

notwendigerweise an das Außengrenz-Screening anschließen. Vorbild des unionsrechtlichen Grenzverfahrens ist partiell das bundesdeutsche Flughafenverfahren.<sup>172</sup>

Das Asylgrenzverfahren kann bis zu 12 Wochen dauern und kann ggf. auf 16 Wochen<sup>173</sup>, in Krisenzeiten auch noch länger<sup>174</sup>, verlängert werden.

Das Grenzverfahren verletzt einige Rechte direkt und macht die Verletzung anderer Rechte besonders wahrscheinlich, weil es schlicht kaum unter Bedingungen durchgeführt werden kann, die nicht menschenrechtswidrig sind. Die Europäische Grundrechteagentur (FRA) hat bereits zum Hotspot-Ansatz, der ein Grenzverfahren zum Gegenstand hatte<sup>175</sup>, festgestellt, dass dieser „mit grundrechtlichen Herausforderungen verbunden ist, die fast unüberwindbar erscheinen“.

Alle Probleme, die mit dem Grenzverfahren einhergehen, herauszuarbeiten, würde allerdings über den Rahmen des Gutachtens hinausgehen.

Hervorgehoben werden soll daher im Folgenden, dass die reale Gefahr für Minderjährige besteht, unrechtmäßig in das Grenzverfahren genommen zu werden (ii.), dass Grenzverfahren stets mit Inhaftierungen einhergehen (iii.) und dass kinderrechtlich notwendige Garantien gerade nicht eingehalten werden können (iv.).

**Es bleibt daher an dieser Stelle wichtig zu unterstreichen, dass Minderjährige, sollten sie in das Grenzverfahren genommen werden, mit all jenen Bedingungen konfrontiert sind, die alle Personen betreffen, die das Grenzverfahren durchlaufen.**

*aa. Wann kann das Grenzverfahren durchgeführt werden und was wird geprüft?*

Das Grenzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es unmittelbar nach Einreise durchgeführt wird. Mitgliedstaaten erhoffen sich davon, Personen einfacher zurückführen zu können, weil sie diese idR in unmittelbarer Nähe zur Grenze festhalten. Das Grenzverfahren kann etwa durchgeführt werden, wenn eine Person einen Asylantrag an einer Außengrenzübergangsstelle stellt, beim unbefugten Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen, aus Seenot gerettet oder im Rahmen einer Relocation überstellt wird, Art. 43 Abs. 1 AsylVfVO.

Das Grenzverfahren ist als beschleunigtes Asylverfahren i. S. d. Art. 42 AsylVfVO ausgestaltet. In diesem Verfahren kann die Zulässigkeit – etwa die Frage, ob ein Drittstaat für Antragsstellende sicher ist – und die Begründetheit – also die Frage, ob eine Person einen Anspruch auf Schutz hat, geprüft werden, Art. 44. Das Grenzverfahren *kann* immer durchgeführt werden, es sei denn eine

---

<sup>172</sup> Pitt von Bebenburg, Asylrecht: Schnellverfahren auf Leben und Tod, Frankfurter Rundschau vom 21. Juni 2021, abrufbar unter: <https://bitly.to/4OMc>.

<sup>173</sup> Art. 51 Abs. 2 AsylVfVO.

<sup>174</sup> Um höchstens zusätzliche sechs Wochen, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO.

<sup>175</sup> Ziebritzki/Nestler, Hotspots an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme, 2017, abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3028111>.

Personengruppe ist ausgeschlossen (dazu sogleich). Zudem muss es in bestimmten Konstellationen durchgeführt werden, etwa, wenn Antragsstellende getäuscht haben, es trifftige Gründe dafür gibt, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellen, oder wenn sie aus einem Herkunftsstaat kommen, dessen Staatsangehörige im Schnitt in unter 20 % der in der EU geführten Verfahren einen Schutzstatus erhalten, vgl. Art. 45 AsylVfVO.

Ergeht im Grenzverfahren eine negative Entscheidung, dann schließt sich ein Rückkehrgrenzverfahren nach der RGVfVO an, vgl. Art. 4 RGVfVO.

*bb. Wann werden unbegleitete Minderjährige (nicht) in das Grenzverfahren genommen?*

Unbegleitete Minderjährige werden grundsätzlich nicht in das Grenzverfahren genommen, es sei denn es gibt „trifftige Gründe“ für die Annahme, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit und Ordnung darstellen, vgl. Art. 52 Abs. 1, Art. 42 Abs. 3 lit. b AsylVfVO.

Obwohl es die klare Ausnahme sein soll, dass unbegleitete Minderjährige in das Grenzverfahren genommen werden, ist die Formulierung besonders anfällig für eine willkürliche Anwendung; denn sie normiert ein doppeltes, mitgliedstaatliches Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe. Demnach stellen sich hier folgende Fragen:

1. Was sind trifftige Gründe für eine Annahme?
2. Was ist eine Gefahr?
3. Was ist die nationale Sicherheit?
4. Was ist die öffentliche Ordnung?

Der Begriff der „trifftigen Gründe“ ist dem EU-Asylrecht bisher fremd. Die AsylVfVO verwendet ihn nunmehr jedoch an mehreren Stellen, ohne ihn legalzudefinieren. Auch die Begriffe der „nationalen Sicherheit“ und „öffentlichen Ordnung“ sind unbestimmt. Vor allem gibt es hier mitgliedstaatliche und unionsrechtliche Definitionen. Der aus dem deutschen Polizeirecht bekannte Begriff der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“<sup>176</sup> entspricht nicht der unionsrechtlichen Kategorie, da im Unionsrecht höhere Anforderungen an die Gefahr für die öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit gestellt werden. Die Begriffe sind aus vielen Rechtsakten etwa aus Art. 23 der Datenschutzgrundverordnung bekannt und wurden teilweise vom EuGH bereits verbindlich ausgelegt.

Dennoch ergeben sich trotz der hohen Anforderungen an eine relevante Gefahr hier zahlreiche Probleme. Erstens folgt die Einstufung, ob eine Person eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung ist, der im Screening-Verfahren getroffenen Einschätzung, in dem keine ausreichenden Garantien für Kinder vorgehalten werden. Zweitens scheinen die Anforderungen im Rahmen des Asylverfahrens teilweise niedriger zu sein. So kann ein „Gewalttätigsein“

---

<sup>176</sup> Vgl. nur Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage 2017, S. 268 ff.

ausweislich der EURODAC-VO<sup>177</sup> dazu führen, dass unbegleitete Minderjährige als Sicherheitsrisiko eingestuft werden. Zu beachten ist, dass die Verordnung klarstellt, dass dies nur der Fall sein soll, wenn das Verhalten jemandem körperlichen Schaden zufügt und das Verhalten nach nationalem Recht zu einer Verurteilung führen würde.<sup>178</sup> Indes führen Behörden selbst diese Einschätzung durch, dies zeigen etwa die unzähligen Strafverfolgungen von unbegleiteten Minderjährigen in Griechenland, die schließlich zu keiner Verurteilung führen<sup>179</sup>, wodurch erneut der Willkür Tür und Tor geöffnet werden könnte. Zudem ist der höhere Standard nicht in der Vorschrift selbst geregelt, sondern lediglich in den Erwägungsgründen ausgeführt. PICUM weist in diesem Kontext zusätzlich darauf hin, dass Kinder, die sich in ausbeuterischen Situationen befinden und von organisierter Kriminalität missbraucht werden, häufig als Sicherheitsrisiko eingestuft würden, obwohl diese gerade Opfer einer Straftat (Menschenhandel) und besonders schutzbedürftig sind.<sup>180</sup> Dies deckt sich auch mit Erkenntnissen des Europäischen Datenschutzbeauftragten, der festgestellt hat, dass viele Kinder in der Europol-Datenbank wegen kleinerer Vergehen wie Ladendiebstahl und Taschendiebstahl als „Verdächtige“ einer Gruppe der organisierten Kriminalität markiert wurden.

Schließlich ist die Gefahr der Ausbeutung und Gewalt im schon räumlich begrenzten Grenzverfahren besonders hoch<sup>181</sup>, sodass sich ein Grenzverfahren schon deshalb verbietet, weil unbegleitete Minderjährige in diesen Verfahren einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind.<sup>182</sup> So wurde etwa im griechischen Lager Malakasa, das den Voraussetzungen des Grenzverfahrens nahekommt, erst kürzlich ein Minderjähriger missbraucht.<sup>183</sup>

Die Kommission setzt in ihrem Implementierungsplan voraus, dass Mitgliedstaaten die „nötigen administrativen Verfahren einrichten, um unbegleitete Minderjährige vom Grenzverfahren auszuschließen<sup>184</sup>, wofür „workflows“ vorgehalten werden müssen<sup>185</sup>.

Mit Blick auf Art. 24 Abs. 2 GRC kann ein Grenzverfahren indes mit dem Wohl des Kindes nicht im Einklang stehen, weshalb unbegleitete Minderjährige nie in das Grenzverfahren genommen werden sollten.

---

<sup>177</sup> Art. 17 lit. i ii, 22 Abs. 3 lit. d iii., 23. Abs. 2 lit. e ii.

<sup>178</sup> Erwägungsgrund 8.

<sup>179</sup> Europäischer Datenschutzbeauftragter, Audit Report on the European Agency for Law Enforcement Cooperation, 16.12.2022, EDPS Case Number 2022-0382, abrufbar unter: <https://bitl.to/3ifQ>, S. 3.

<sup>180</sup> PICUM-Analyse, S. 21.

<sup>181</sup> PICUM-Analyse, S. 21

<sup>182</sup> Vgl. auch unten, Gewaltschutzkonzepte, VII.1.c.

<sup>183</sup> AP News, Greece launches emergency inquiry into the alleged assault of an Egyptian minor at a migrant camp, 12. Dezember 2024, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OMb>.

<sup>184</sup> Common Implementation Plan, S. 39.

<sup>185</sup> Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Operational Checklist and List of Commission Implementing and Delegated Acts to be adopted for the Implementation of the Pact on Migration and Asylum, 12.06.2024, SWD (2024) 251 final, S. 22.

**Problematisch bleibt auch**, dass das beschleunigte Verfahren – außerhalb des Grenzverfahrens – aus vielen Gründen auf unbegleitete Minderjährige angewendet wird, vgl. Art. 42 Abs. 3 AsylVfVO, was ebenfalls zu hohen Rechtsunsicherheiten führen kann. In diesen Fällen muss ~~auf~~ die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens verzichtet werden.<sup>186</sup>

*cc. Wann werden begleitete Kinder (nicht) in das Grenzverfahren genommen?*

Begleitete Kinder sind nicht grundsätzlich vom Grenzverfahren ausgeschlossen. Dies bedeutet, sie *können jederzeit* und *müssen* unter bestimmten Voraussetzungen in das Grenzverfahren genommen werden. Verpflichtend ist dies u. a. dann, wenn sie aus einem Herkunftsstaat kommen, dessen Staatsangehörige in unter 20 % der in der EU geführten Verfahren einen Schutzstatus erhalten, vgl. Art. 45 AsylVfVO. Begleitete Kinder werden folglich unter jenen Voraussetzungen in das Grenzverfahren genommen, die auch für Erwachsene gelten, obwohl das Grenzverfahren nicht angewendet werden soll, wenn „nicht die erforderliche Unterstützung bereitgestellt werden“ kann, Art. 53 Abs. 2 lit. b AsylVfVO. Die angeführte Gefahr der (willkürlichen) Fehlanwendung ist hier folglich besonders groß.

*dd. Was soll im Grenzverfahren gewährleistet sein?*

Das Grenzverfahren soll auch dann nicht angewendet werden, wenn Antragsstellenden mit besonderen Bedürfnissen im Sinne des Kapitel IV der AufnahmeRL „nicht die erforderliche Unterstützung bereitgestellt werden“ kann, Art. 53 Abs. 2 lit. b AsylVfVO. Indes geht die AsylVfVO auch davon aus, dass eine solche Unterstützung grundsätzlich im Rahmen des Möglichen ist, denn sie normiert in Art. 54 Abs. 2 spezielle Anforderungen, sofern Kinder (und Familien) betroffen sind. Diese Voraussetzungen sind vor allem für begleitete Minderjährige von Bedeutung, weil es für unbegleitete Minderjährige besondere Ausschlussgründe gibt.

Dabei lässt jedoch schon die Formulierung „erforderliche Unterstützung“ zahlreiche Fragen offen. Aus einer kinderrechtlichen Perspektive ist *erforderlich*, dass Kinderrechte nicht verletzt werden und dass das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung ist.

Der 61. Erwägungsgrund der AsylVfVO verwendet zielgerichteter eine andere Formulierung. Anders als die Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt („nicht [...] bereitgestellt werden kann“) konstituiert dieser eine Art Verbot mit Erlaubnisvorbehalt:

„Folglich sollten diese Personen nur dann zu einem Verfahren an der Grenze zugelassen werden, wenn die Aufnahmebedingungen im Rahmen dieses Verfahrens den Anforderungen des Kapitels IV der genannten Richtlinie entsprechen. Für den Fall, dass die Aufnahmebedingungen im Rahmen eines Verfahrens an der Grenze nicht mehr den in Kapitel IV der genannten Richtlinie festgelegten Anforderungen und Standards

---

<sup>186</sup> Art. 35 Abs. 3 AsylVfVO.

entsprechen, sollte das Verfahren an der Grenze auf die betreffenden Personen keine Anwendung mehr finden.“

Zudem geht die AsylVfVO davon aus, dass im Rahmen des Grenzverfahrens alle Garantien, die die AufnahmeRL bereithält, zur Verfügung gestellt werden, vgl. Art. 54 Abs. 1 AsylVfVO iVm Art. 9 AufnahmeRL.

Dies bedeutet, dass für Minderjährige in Grenzverfahren namentlich

1. alle Garantien aus der Aufnahme-RL und
2. die besonderen Garantien für Schutzbedürftige aus der Aufnahme-RL, sowie
3. übrige kinderrechtliche Garantien

gewährleistet sein müssen.

Die Kommission erlegt zudem den Mitgliedstaaten im Implementierungsplan auf, sicherzustellen, dass die Einrichtungen an der Grenze zum Schutz von Kindern geeignet („appropriate“) sind und „einen Lebensstandard bieten, der der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung von Minderjährigen gerecht wird“<sup>187</sup>.

Im Rahmen eines Grenzverfahrens wird es indes – allen Erfahrungen entsprechend – nicht möglich sein, die nötigen Garantien bereitzuhalten. Neben der mit dem Grenzverfahren stets einhergehenden, kinderrechtswidrigen, Freiheitsentziehung<sup>188</sup> können etwa das Recht auf adäquate Lebensbedingungen (Art. 26, 27 KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6 KRK), das Recht auf Gesundheitsversorgung (Art. 23, 24, 25 KRK) und der Zugang zu Bildung (Art. 28, 29 KRK) auch bei großen behördlichen Bemühungen nicht realistisch sichergestellt werden.

Demnach können weder allgemeine (kinderrechtliche) Garantien noch spezielle des IV. Kapitels der AufnahmeRL im Grenzverfahren gewährleistet werden. Ein Grenzverfahren kann daher nie dem Wohl des Kindes dienen und ist deshalb regelmäßig kinderrechtswidrig.

#### *ee. Das Grenzverfahren ist ohne Freiheitsentziehung nicht möglich*

Es wird behauptet, eine Inhaftierung sei mit dem Grenzverfahren nicht verbunden.<sup>189</sup> Findet dieses vor der Einreise statt, ist es folgerichtig, dass sich Personen währenddessen an bestimmten Orten „aufhalten müssen“, die an der Außengrenze, in Transitzenen und nunmehr auch im Hoheitsgebiet liegen können<sup>190</sup>. Es folgt zudem aus den Vorschriften und der Natur der Fiktion der Nichteinreise selbst, dass diese Orte nicht einfach verlassen werden dürfen. Denn andernfalls,

---

<sup>187</sup> Common Implementation Plan, S. 39.

<sup>188</sup> Vgl.ogleich.

<sup>189</sup> So auch Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), 2023, abrufbar unter: <https://bitly.co/QJbY>.

<sup>190</sup> Art. 54 AsylVfVO.

wenn Betroffene also in das Landesinnere „entweichen“, vollenden sie die Einreise, sodass das Grenzverfahren nicht mehr angewendet werden kann.<sup>191</sup>

Dogmatisch verläuft die Linie, ob eine Inhaftierung vorliegt, zwischen Freiheitsentziehung und der „bloßen“ Freiheitsbeschränkung. Die Unterscheidung ist somit nicht trennscharf; der EGMR nennt sie etwa „*sometimes a matter of pure opinion*“, sodass hier eine genaue Darstellung nicht erfolgen kann.<sup>192</sup> Indes wird in der Diskussion meist angeführt, Anlagen des Grenzverfahrens seien nur „in eine Richtung geschlossen“ und behauptet, es läge deshalb keine Inhaftierung vor, weil die Einrichtung in die Richtung, aus der Personen gekommen sind, verlassen werden könnte.<sup>193</sup> Bezug genommen wird dabei häufig auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Flughafenverfahren, die jedoch nicht mit jener von EuGH und EGMR vereinbar ist.

Vielmehr unterscheidet insbesondere der EGMR streng zwischen Landgrenzen und anderen Grenzen. In der Rechtssache *Ilias und Ahmad* verstand er ein Festhalten in der Transitzone zwischen Ungarn und Serbien nicht als Freiheitsentziehung, denn das Verlassen in Richtung Serbien sei „theoretisch und praktisch“ möglich gewesen.<sup>194</sup> Bei der Begründung grenzt der Gerichtshof sein Urteil aber klar in Bezug auf andere Situationen ab, etwa die Unterbringung am Flughafen<sup>195</sup> oder auf einer Insel<sup>196</sup>, wo die antragstellenden Personen jeweils auf Hilfsmittel – z. B. ein Boot oder Genehmigungen, etwa ein Flugzeug zu boarden – angewiesen sind. Unter solchen Bedingungen stellt sich die Einreiseverweigerung<sup>197</sup> stets auch als eine Freiheitsentziehung dar. Damit geht der EGMR (weit) über die Einordnung des BVerfG zum Flughafenverfahren hinaus. Das EGMR-Urteil *Ilias und Ahmed* ist daher kaum auf andere Situationen anwendbar und kann höchstens gelten, wenn eine Ausreise zu Fuß möglich ist. Zudem hat der EGMR in der Rechtssache *R. R.*<sup>198</sup> angenommen und dabei auf die unabsehbare Dauer und die Nichteinhaltung der zeitlichen Vorgaben für das Verfahren und den fehlenden Rechtsbehelf gegen die angeordneten Maßnahmen abgestellt. Im geplanten Regelungsregime ist daher eine Situation, bei der der EGMR nicht von einer Freiheitsentziehung ausgehen würde,

---

<sup>191</sup> Vgl. nur OVG Bautzen, 10.9.2009, 3 D 17/09, ECLI:DE:OVGSN:2009:0910.3D17.09.0A.

<sup>192</sup> Vgl. ausführlich Lehnert/Nestler, Kurzgutachten zu einzelnen rechtlichen Aspekten der aktuellen GEAS-Reformvorschläge, 2023, 25 ff., <https://bitly.co/QJd6> (1.6.24).

<sup>193</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), 2023, abrufbar unter: <https://bitly.co/QJbY>.

<sup>194</sup> EGMR, Urteil vom 21.11.2019, Nr. 47287/15, Ilias und Ahmed gg. Ungarn, Rn. 220 ff., 240; Übersetzung durch den Verfasser.

<sup>195</sup> EGMR, Urteil vom 25.6.1996, Nr. 19776/92, Amuur gg. Frankreich sowie 21.11.19 (GK), Nr. 61411/15 ua, ZA gg. Russland.

<sup>196</sup> EGMR, Urteil vom 28.5.18, Nr. 22696/16, J. R. ua gg. Griechenland.

<sup>197</sup> Das BVerfG hat in BVerfGE 94, 166 in Rn. 116 ff. festgehalten, dass eine Freiheitsentziehung nur dann in Betracht kommt, wenn die „körperliche Bewegungsfreiheit durch staatliche Maßnahmen nach jeder Richtung hin aufgehoben wird“.

<sup>198</sup> EGMR, Urteil vom 2.4.21, Nr. 36037/17, R. R. ua gg. Ungarn, Rn 76 ff.

kaum vorstellbar. Der EuGH geht zudem auch bei der Situation an der Landaußengrenze von einer Freiheitsentziehung aus, da die Person auf ihren Anspruch auf Asyl nach Art. 18 GRC und das damit verbundene Verfahren verzichten müsste.<sup>199</sup>

Ist eine Person in Haft, sind unionsgrund- und menschenrechtlich (Art 5 EMRK, Art 6 GRC) aber auch sekundärrechtlich spezielle Garantien normiert. Dazu gehören etwa die Rechte, über die Gründe der Inhaftierung informiert zu werden und der Zugang zu Gerichten. Zudem muss die Inhaftierung, anders als die bloße Freiheitsbeschränkung, immer einen bestimmten Grund haben, der der abschließenden Liste des Art 5 EMRK entspricht. All diese Garantien werden aber Personen vorenthalten, denen die Freiheit entzogen wird, Staaten aber behaupten, dies sei nicht der Fall.

Eine Inhaftierung von Kindern verbietet sich somit stets und ist daher immer kinderrechtswidrig (dazu sogleich).

#### *ff. Zusammenfassung*

Zusammenfassend lässt sich nun festhalten, dass sich Grenzverfahren und beschleunigte Verfahren nicht eignen, um den besonderen Bedürfnissen von begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen gerecht zu werden. Schon aufgrund des primärrechtlichen Vorrangs des Kindeswohls besteht somit die Möglichkeit, diese – außer in Fällen einer im Rahmen des Screenings festgestellten Sicherheitsgefahr, die von der Einzelperson ausgeht – von Grenzverfahren und beschleunigten Verfahren auszunehmen. Diese Möglichkeit sollte umfassend genutzt werden, um Kinderrechte adäquat zu schützen.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 11:**

Kinder (begleitet wie unbegleitet) sollten grundsätzlich aus Grenzverfahren und von beschleunigten Verfahren ausgenommen werden.

#### **c. Rückkehrgrenzverfahren**

Im Falle einer **negativen Asylentscheidung im Grenzverfahren** können auch Minderjährige – unter den Voraussetzungen, unter denen sie bereits in das Asylgrenzverfahren zugewiesen worden sind – in das **Rückkehrgrenzverfahren** genommen werden. Dieses muss sich unmittelbar ans Asylgrenzverfahren anschließen und erhält die Fiktion der Nichteinreise aufrecht.<sup>200</sup> Mit Blick auf die Freiheitsentziehung, die automatisch mit dem Grenzverfahren verbunden ist, stellen sich hier

<sup>199</sup> Siehe EuGH, Urteil vom 14.5.2020, Rs. C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, FMS u. a. ausführlich: Huber/Mantel/Nestler/Vogt, § 18a AsylG Rn 22 ff.

<sup>200</sup> Art. 4 Abs. 2 RGVfVO.

die gleichen Probleme wie im Asylgrenzverfahren. Die AufnahmeRL sieht zudem separate Haftgründe vor, die gesondert behandelt werden.<sup>201</sup>

**Problematisch** ist neben den Gegebenheiten des Grenzverfahrens an sich auch, dass – anders als bei der Anwendung der Rückführungsrichtlinie – keine Frist zur freiwilligen Rückkehr gesetzt werden muss.<sup>202</sup> Die Rückführungsrichtlinie erlaubt dies nämlich nur unter bestimmten Voraussetzungen und ordnet in diesen Fällen an, dass automatisch auch eine Einreisesperre ergeht (nur ausnahmsweise ist dies nicht der Fall).<sup>203</sup> Es besteht demnach die Gefahr, dass alle Personen im Rückkehrgrenzverfahren Einreisesperren erhalten, wovon jedoch grundsätzlich abzusehen ist.<sup>204</sup>

#### **d. Verfahren auf dem Hoheitsgebiet: beschleunigtes Verfahren bleibt möglich**

Auf dem Hoheitsgebiet findet ein „normales“ Asylverfahren mit besonderen Garantien hinsichtlich Anhörung und Information statt. Zu diesen regulär vorgesehenen Verfahren gehören auch beschleunigte Verfahren gemäß Art. 42 AsylVfVO. Diese können auch dann durchgeführt werden, wenn die Voraussetzungen des Grenzverfahrens nicht vorliegen. Ein beschleunigtes Prüfungsverfahren ist innerhalb von drei Monaten abzuschließen.<sup>205</sup> Es darf jedoch nicht durchgeführt werden, wenn „die erforderliche Unterstützung“, die Antragsstellenden zusteht, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, um „echten und effektiven Zugang zu Verfahren haben“<sup>206</sup>, im beschleunigten Verfahren nicht zu gewährleisten ist.<sup>207</sup>

Kommt die Asylbehörde hingegen zu dem Schluss, dass diese Garantien gewährleistet sind, kann das beschleunigte Verfahren durchgeführt werden. Einen Rechtsbehelf gegen diese Feststellung oder auf Unterlassen der Durchführung des beschleunigten Prüfungsverfahrens gibt es nicht.

Begleitete Minderjährige und ihre Familien dürfen demnach stets nach den Voraussetzungen des Art. 42 Abs. 1 AsylVfVO, unbegleitete Minderjährige „nur“ nach dem reduzierten Kriterienkatalog des Abs. 3 in das beschleunigte Verfahren genommen werden. Eine genaue Abhandlung der Gründe muss jedoch anderen Stellen vorbehalten werden. Indes können in beschleunigten Verfahren gerade nicht die besonderen Verfahrensgarantien bereitgestellt werden, die Kinder benötigen; insbesondere ist ihre adäquate, kinderrechtlich gebotene Einbeziehung<sup>208</sup> fraglich. Die Beschleunigung des Verfahrens dürfte demnach in der Regel nicht dem Wohl des Kindes dienen.

---

<sup>201</sup> Vgl. unten.

<sup>202</sup> Art. 4 Abs. 5 RGVfVO.

<sup>203</sup> Art. 11 RGVfVO.

<sup>204</sup> Vgl. zum Ganzen auch PICUM-Analyse, S. 34.

<sup>205</sup> Art. 35 Abs. 3 AsylVfVO.

<sup>206</sup> Erwägungsgrund 20 AsylVfVO.

<sup>207</sup> Art. 21 Abs. 2 AsylVfVO.

<sup>208</sup> Art. 12 KRK, Art. 24 Abs. 1 GRC.

### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 12:**

Kinder sind grundsätzlich von beschleunigten Verfahren auszunehmen, es sei denn, damit wäre eine schnelle Schutzgewährung oder anderweitige Aufenthaltssicherung verbunden.

## **2. Zulässigkeitsprüfung – Drittstaatenverfahren**

Der inhaltlichen Prüfung des Asylantrags kann eine Zulässigkeitsprüfung vorgelagert werden. Mitgliedstaaten treffen dann eine Unzulässigkeitsentscheidung und beschäftigen sich nicht mit der Verfolgungsgefahr im Herkunftsstaat. Zulässigkeitsverfahren ohne inhaltliche Prüfung des Schutzbegehrens bergen grundsätzliche Risiken des Verstoßes gegen das Non-Refoulement-Prinzip. Die Frage, ob und wann eine Person in einen sicheren Drittstaat zurückgeführt werden kann, gehört zu den umstrittensten des GEAS und kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht umfassend beantwortet werden. Zahlreiche Stellungnahmen, die das Bundesministerium des Innern eingeholt hat, kommen in diesem Kontext zu dem Ergebnis, dass die Ausgestaltung und Umsetzung teilweise rechtswidrig und praktisch nicht realistisch sind.<sup>209</sup>

Die AsylVfVO senkt die rechtlichen Standards für die Bestimmung eines „sicheren Drittstaats“ in Art. 59 iVm Art. 38 Abs. 1 AsylVfVO erheblich. Dieser Standard ist teilweise schon für Erwachsene auch *de lege lata* völkerrechtswidrig.<sup>210</sup> Bisher enthält daher das Konzept ein „**Verbindungselement**“. Antragstellende können also nur in Drittstaaten abgeschoben werden, zu denen sie eine Verbindung haben „aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass [sie] sich in diesen Staat [begeben]“, Art. 59 Abs. 5 lit. b AsylVfVO. Indes enthält die Verordnung auch eine Evaluierungsklausel, die eine Überprüfung des Verbindungselements ein Jahr nach Inkrafttreten, also 2025, vorsieht. Die Kommission hat nun den Mitgliedstaaten kürzlich einen Entwurf vorgelegt, der drei Vorschläge von der Durchreise (Transit) über „kulturelle Gemeinsamkeiten“ von Antragstellenden mit dem Zielstaat bis hin zu einer vollständigen Streichung enthält.<sup>211</sup> Es kann daher aufgrund der aktuellen politischen Diskussion davon ausgegangen werden, dass es zu einer vollständigen Streichung des Verbindungselements kommt.

**Minderjährige** sind von der Anwendung des sicheren Drittstaatskonzepts nicht grundsätzlich ausgeschlossen, was bedeutet, dass eine Einzelfallprüfung nötig ist, um festzustellen, ob eine minderjährige Person in einen sicheren Drittstaat abgeschoben werden darf.

Mit Blick auf **unbegleitete Minderjährige** ist ein Verweis auf einen Drittstaat gegen den Willen des Kindes genauso ausgeschlossen, wie eine unfreiwillige Überstellung innerhalb der EU (vgl. dazu oben unter V.). Eine Abschiebung in einen Drittstaat, zumal wenn dorthin keine

<sup>209</sup> Vgl. die gesammelten Stellungnahmen der Sachverständigen zur Prüfung zu Asylverfahren in Drittstaaten abrufbar bei [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de), Stellungnahmen hochgeladen am 18.6.2024.

<sup>210</sup> Umfassend zum Entwurf des GEAS: Lehnert/Nestler, Kurzgutachten zu einzelnen rechtlichen Aspekten der aktuellen GEAS-Reformvorschläge für die Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament, 2023, abrufbar unter: <https://bit.ly/4OKW>. Zum Ganzen auch: Judith/Scheytt, Asylmagazin 9/2024, S. 322.

<sup>211</sup> EU Kommission, Consultation Paper: Review of the Safe Third Country Concept, 12. Februar 2025.

Verbindungen bestehen, kann nie dem Kindeswohl entsprechen und wäre kinderrechtswidrig. Dies sollte der deutsche Gesetzgeber entsprechend Klarstellen. Hinsichtlich **begleiteter Minderjährige** hat die Große Kammer des EGMR in der Rechtsache *Tarakhel gegen die Schweiz*<sup>212</sup> 2014 besonders hohe Hürden für die Rückführung in Mitgliedstaaten der Union aufgestellt, wonach Staaten, die eine Überstellung beabsichtigen, stets hinreichend konkrete individuelle Zusicherungen dafür einholen müssen, dass Personen im Einzelfall nicht menschenrechtswidrig behandelt werden.<sup>213</sup> Dies bedeutet unter anderem, dass eine Familientrennung ausgeschlossen sein und Bildungszugang zur Verfügung stehen muss. Für Kinder muss zudem auch völkerrechtlich feststehen, dass im Zielstaat Garantien der KRK eingehalten werden. Dies ist jedoch – jedenfalls ohne eine sehr enge bestehende Bindung an den Drittstaat – kaum denkbar. Begleitete Kinder – und ihre Eltern – sollten daher von Rückführungen in „sichere Drittstaaten“ ausgenommen werden.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 13:**

Eine Abschiebung von Kindern in einen Drittstaat, zumal wenn keine persönlichen oder familiären Verbindungen bestehen, ist mit dem Kindeswohl unvereinbar und darf daher nicht erfolgen.

### **3. Asylrechtliche Entscheidungen**

#### **a. Kinderspezifische Aspekte des Flüchtlingsbegriffs**

In der Praxis sind die Entscheidungen, die eine kinderspezifische Auslegung des Flüchtlingsbegriffs vornehmen, selten. So hat etwa in korrekter Auslegung hinsichtlich der „gegen Kinder gerichteten“ Handlung iSd § 3a Abs. 2 Nr. 6 AsylG das VG Frankfurt a. M. festgehalten, dass auch Handlungen, die nicht gezielt das Kind treffen sollen, ausreichen können, um als Verfolgungshandlung angesehen werden zu können. Im konkreten Fall hatte das Gericht die Tötung der Eltern eines Kindes, mit der die Täter „dessen Verwaisung bloß in Kauf genommen haben“ als eine solche Maßnahme angesehen, da „sich die Missachtung des besonderen Schutz- und Fürsorgeanspruchs, den minderjährige Kinder menschenrechtlich genießen“, in der Tötung der Eltern zeige.<sup>214</sup> Das Gericht nimmt dabei Bezug auf das Recht auf Zusammenleben mit den Eltern (Art. 9 KRK) sowie auf das Recht auf Familien- und Privatleben (Art. 8 EMRK, Art. 16 KRK) und stellt im konkreten Fall eine schwerwiegende Verletzung fest. Demnach sei der Beispieldokument auch als Anweisung für eine bestimmte Auslegung zu lesen: „Dass es sich bei diesen Menschenrechten um solche handelt, die grundlegend im Sinne des § 3a Abs. 1 Nr. 1 AsylG (= Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 QualifikationsVO) sind, ergibt sich nach dem Beispieldokument in § 3a Abs. 2 AsylG aus Nr. 6, wonach ‚Handlungen, die gegen Kinder gerichtet sind‘, als Verfolgungshandlungen zu bewerten sind.“ Eine solche Auslegung entspricht dem Sinn und Zweck der schutzorientierten QualifikationsVO und betont nochmals, dass eine Gezieltheit der Verfolgungshandlungen nicht

<sup>212</sup> EGMR, Urteil vom 4. November 2014, Nr. 29217/12, Tarakhel gegen die Schweiz.

<sup>213</sup> Ebd., Rn. 122.

<sup>214</sup> VG Frankfurt a. M., Urteil vom 08.10.2014, 7 K 2430/14.F.A.

erforderlich ist, solange die Wirkung einer schweren Menschenrechtsverletzung eintritt. Typische flüchtlingsrelevante Beispiele für Handlungen, die gegen Kinder gerichtet sind, sind etwa drohenden Zwangsrekrutierung, Ausbeutung als Menschenhandelsopfer, drohende Beschneidung und häusliche Gewalt.<sup>215</sup>

### **b. Ernsthafter Schaden – kinderspezifische Aspekte und Abschiebungsverbote und Rückführungshindernisse**

Dieser Befund der nicht ausreichend kindersensiblen Auslegung der Verfolgungsgründe und der Flüchtlingseigenschaft lässt sich ebenfalls für die Auslegung des ernsthaften Schadens und die Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG sowie die Rückführungshindernisse nach Art. 5 RRL treffen.<sup>216</sup> Dass die Voraussetzungen für einen Schutzbedarf – auch und gerade bei begleiteten Kindern, deren eigene Fluchtgründe oft übersehen werden<sup>217</sup> – restriktiv ausgelegt werden, ist somit kein Spezifikum der neu eingeführten Regeln, sondern lange bekannt. Die bestehenden Probleme können jedoch im Rahmen dieses Gutachtens nicht detailliert dargestellt werden und verursachen keine konkreten neuen Handlungsbedarfe. Vielmehr besteht weiterhin die schon vielfach analytisch und praktisch benannte Notwendigkeit, die Flucht Gründe konsequenter kinderspezifisch zu analysieren und den Schutzbedarf entsprechend auszulegen. Da die Reform im Vergleich zur alten Rechtslage hinsichtlich der Schutzgewährung kaum Änderungen vorsieht, wird hier auf bereits vorhandene Ausführungen zur bestehenden Rechtslage und deren Anwendungsproblemen verwiesen.<sup>218</sup>

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 14:**

Die kinderspezifische Auslegung der Gründe für eine Schutzgewährung sollte gerade im Lichte der Rechte aus der KRK weiter vorangetrieben werden. Die sich entwickelnde internationale Praxis in diesem Bereich muss sich daher stärker in der Entscheidungspraxis und in den entsprechenden Dienstanweisungen des BAMF niederschlagen.

### **c. Familienasyl**

Der EuGH hat im Jahr 2021<sup>219</sup> klargestellt, dass das Familienasyl gemäß § 26 AsylG mit den Vorgaben des aktuell geltenden EU-Rechts vereinbar ist. In der Begründung der Entscheidung hat der EuGH unter anderem auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer kinderrechtskonformen Auslegung des EU-Rechts hingewiesen und gleichzeitig erwähnt, dass ein Erlass günstigerer Normen nicht ausgeschlossen ist. Aufgrund einer – im Bereich der Kinderrechte bisher nicht

<sup>215</sup> Zum Ganzen ausf. Löhr, Die kinderspezifische Auslegung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs, 2009 und Pobjoy, The Child in International Refugee Law, 2017.

<sup>216</sup> Vgl. hierzu etwa die Rechtsprechung des EuGH zu Art 5 RRL, insbesondere EuGH, Urteil vom 15. Februar 2023, Rs. C-484/22, GS.

<sup>217</sup> Siehe etwa HK-GFK Frei/Hinterberger/Hruschka, Art 1 GFK, Rn. 47 und 106.

<sup>218</sup> Vgl. etwa die Analysen von Löhr und Pobjoy (Fn. 214).

<sup>219</sup> EuGH, Urteil vom 9. November 2021, Rs. C-91/20, LW.

naheliegenden – restriktiven Auslegung dieses Urteils des EuGH, ist nunmehr wegen der auf Verordnungsebene direkt anwendbaren Regelung zum Status von Familienangehörigen (Art. 23 QualiVO) im GEAS-Umsetzungsgesetz eine Abschaffung des Familienasyls vorgesehen. Das bisherige Familienasyl soll dabei durch einen Aufenthaltstitel für Familienangehörige von international schutzberechtigten Personen gem. Art. 23 QualiVO ersetzt werden. Bei einer schutzorientierten Auslegung der Ausführungen des EuGH ist diese Sichtweise nicht zwingend. Zwar hat der EuGH in seiner Entscheidung, die die Tochter eines syrischen Flüchtlings betraf, die selbst die tunesische Staatsangehörigkeit hatte, auf die in der QualiVO nicht mehr vorgesehene Möglichkeit des Art. 3 QRL, günstigere Normen zu erlassen, rekuriert (Rn. 39 ff.). Gleichzeitig hat er aber nur entschieden, dass die günstigeren Normen einer Regelung entgegenstehen, die eine bessere Rechtsstellung für die einbezogene Person vorsehen als für die stammberechtigte Person (Rn. 52 ff.) und dabei eine Erstreckung auf Personen, die die Ausschlussgründe des Art. 12 Abs. 2 QRL erfüllen, ausgeschlossen (Rn. 46). Im Kontext der Erstreckung des Schutzstatus auf nicht individuell schutzbedürftige Kinder betont der EuGH zudem, dass die Notwendigkeit bestehe, Art. 23 Abs. 2 QRL unter Berücksichtigung des Kindeswohls auszulegen und anzuwenden (Rn. 55). In diesem Kontext führt er aus, dass die Möglichkeit der verfolgungsfreien Ansiedlungsmöglichkeit in Tunesien nicht die Grundlage dafür sein könne, „den Vorbehalt in Art. 23 Abs. 2 so zu verstehen, dass er es ausschließt, der Klägerin die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen“ (Rn. 60). Der EuGH lässt hier also Raum für eine Interpretation, die es ermöglicht, aus Gründen des Kindeswohls eine Statuserstreckung (also die Gewährung von Familienasyl) vorzusehen. Auch Art. 23 QualiVO, der die genannte Rechtsprechung des EuGH rezipiert und teilweise umsetzt, enthält kein Verbot der Erstreckung des Status, sondern die Verpflichtung, einen Aufenthaltstitel für Familienangehörige, die selbst nicht verfolgt sind, auszustellen. Das bisherige Familienasyl kann aus europarechtlicher Sicht als ein solcher Aufenthaltstitel interpretiert werden, da das Familienasyl gerade voraussetzt, dass keine Verfolgungsgefahr besteht. Rechtlich spricht daher einiges dafür, die Statuserstreckung beizubehalten, um dem Kind einer Person mit Flüchtlingseigenschaft denselben Status wie der stammberechtigten Person zu ermöglichen.

Über diese rechtlichen Aspekte hinaus spricht zudem eine praktische Erwägung für die Beibehaltung des Familienasyls in seiner aktuellen Form. Die Regelung ist nämlich auf der praktischen Ebene strukturell in den deutschen Asyl- und Aufnahmestrukturen verankert. Zudem beinhaltet die vorgeschlagene Veränderung Statusnachteile und Statusunsicherheiten, die sich insbesondere in der praktischen Anwendung als nicht kinderrechtskonform erweisen könnten. Der Verwaltungsaufwand, der sich dadurch ergeben würde, die Statusunterschiede in den Familien zu be- und verarbeiten, ist zudem potenziell sehr hoch. Angesichts der großen Herausforderungen bei der Umsetzung wäre es daher auch aus einer verwaltungspraktischen Sicht sinnvoll, die Praxis nicht zu ändern.

### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 15:**

Von der geplanten Umgestaltung des Familienasyls ist abzusehen, da die geplante Neuregelung die bewährten Abläufe stark verändert und die Gefahr unterschiedlicher Status innerhalb einer Familie erhöht.

## **VII. Unterbringung, materielle Leistungen, Bewegungsbeschränkungen und Inhaftierungen**

Beantragen Personen Asyl, kommt die Aufnahmerichtlinie zur Anwendung. Für Personen, die sich im Screening-Verfahren befinden und (noch) keinen Asylantrag gestellt haben, ist gemäß Art. 8 Abs. 8 ScreeningVO ein Lebensstandard zu gewähren, „der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleistet und ihre Rechte gemäß der Charta achtet“. Angesichts des Wortlauts ist damit klar, dass sowohl die Unterbringung als auch der grundlegende Lebensbedarf und die Gesundheitsversorgung gesichert sein müssen. Daneben müssen aber auch die Möglichkeit zur Asylantragstellung und eine entsprechende Information und Beratung gewährleistet sein.<sup>220</sup>

### **1. Unterbringung während des Verfahrens**

Die Mindeststandards für die Unterbringung verändern sich in vielerlei Hinsicht durch die GEAS-Reform. So sind sie etwa für die Unterbringung detaillierter und umfassender geregelt, als dies bisher im deutschen Recht der Fall ist. Insbesondere in den zur Auslegung heranzuziehenden Erwägungsgründen finden sich eine Vielzahl von einschlägigen Aussagen (insbesondere in den Erwägungsgründen 37 ff. AufnahmeRL) und konkretere Verweise auf völkerrechtliche Schutzverpflichtungen der Mitgliedsstaaten. Diese müssen daher entsprechend umgesetzt werden.

Gleichzeitig sind im reformierten System zusätzliche Regelungen zu geografischen Beschränkungen, Freiheitsbeschränkungen und Freiheitsentziehung vorgesehen, die sich auch im Gesetzentwurf zur Umsetzung der GEAS-Reform widerspiegeln. Insbesondere die rechtlichen Möglichkeiten, die Bewegungsfreiheit zu beschränken (§ 68 AsylG-E), sollen nach den vorliegenden Vorschlägen deutlich ausgeweitet werden.

Daneben sind (kurzzeitige) Freiheitsentziehungen etwa in der Phase des Screening systemimmanent. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass nach den Erläuterungen der Bundesregierung zum Gesetzentwurf für das Screening und ein mögliches Grenzverfahren eine Freiheitsentziehung auch bei unbegleiteten Minderjährigen regelhaft vorgesehen ist. Dabei wird das bisherige Flughafenverfahren zu einem Grenzverfahren nach Art. 43 AsylVfVO umfunktioniert, was zur Folge haben wird, dass mehr Personen von diesem Verfahren für eine

---

<sup>220</sup> Diese Rechte ergeben sich aus Art. 18 sowie Art. 4 und 19 Abs. 2 GRC.

längere Zeitdauer betroffen sein werden. Diesem Grenzverfahren an den Schengen-Außengrenzen ist ein Screening nach Art. 5 ScreeningVO vorgelagert. Auch ohne die Durchführung eines solchen Grenzverfahrens, das in Deutschland nur an den internationalen Flug- und Seehäfen durchgeführt werden kann, ist ein Screening ankommender Personen – und damit eine kurzzeitige Freiheitsentziehung an einem Ort, an dem das Screening durchgeführt wird – vorgesehen (vgl. Art. 7 iVm Art. 8 Abs. 2 ScreeningVO), wenn die Person nicht bereits vorher einmal einem Screening unterzogen worden ist. Das Screening umfasst neben der Registrierung auch eine Sicherheitsüberprüfung und eine Ersteinschätzung zu Vulnerabilität und Gesundheit sowie Garantien für Minderjährige (Art. 12 und 13 ScreeningVO). Allerdings ist in diesen Fällen kein Rechtschutz, sondern lediglich ein Monitoring der Einhaltung von Grundrechten für die Mitgliedstaaten verpflichtend geregelt.<sup>221</sup>

Demnach sind Neuregelungen zum Schutz von Minderjährigen zumindest im Hinblick auf die neuen Situationen des Screenings sowie generell der Freiheitsentziehung, der Freiheitsbeschränkung und des Ausschlusses von Leistungen erforderlich. Dabei ist neben dem GEAS-Reformpaket und den Gesetzentwürfen der Bundesregierung insbesondere der im Dezember 2024 der EU-Kommission vorgelegte Nationale Implementierungsplan (NIP) zur GEAS-Reform von entscheidender Bedeutung, um die geplanten neuen Abläufe bereits vor ihrer Umsetzung und während möglicher Planungs- und Pilotphasen in den Blick zu nehmen.<sup>222</sup> Gleichzeitig bleibt es jedoch bei der grundlegenden Regel, dass unbegleitete Minderjährige sofort in Obhut zu nehmen sind, wodurch bei einer kinderrechtskonformen Ausgestaltung der Inobhutnahme in Bezug auf die Unterbringung erhebliche Unterschiede beim Zugang zu kindgerechter Unterbringung zwischen unbegleiteten und begleiteten Minderjährigen bestehen.<sup>223</sup>

### a. Screening-Verfahren

Das Screening-Verfahren, insbesondere an der Außengrenze, stellt sich regelmäßig als Freiheitsentziehung dar. Voraussetzungen und Bedingungen richten sich dabei – je nachdem, ob eine Person Asyl beantragt hat oder nicht – nach der AufnahmeRL bzw. der Rückführungsrichtlinie.

Während die Unterbringung etwa in der AufnahmeRL umfangreich geregelt ist, hält Art. 8 Abs. 8 ScreeningVO lediglich fest, dass ein Lebensstandard gewährt wird, der mit den Rechten aus der Charta im Einklang steht, was klarerweise auch eine Unterbringung beinhaltet.

---

<sup>221</sup> S. o. IV.1.

<sup>222</sup> Vgl. Nationalen Implementierungsplan vom 20. Dezember 2024, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJn>.

<sup>223</sup> Vgl. zu praktischen Herausforderungen und der rechtlichen Beurteilung der Unterbringungssituation von begleiteten Minderjährigen in Aufnahmeeinrichtungen grundsätzlich etwa Terre des Hommes, Kein Ort für Kinder, Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, Autor:innen: González Méndez de Vigo/Schmidt/Klaus, Osnabrück 2020.

Sobald daher Personen einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, müssen zusätzlich die Garantien der AufnahmeRL eingehalten werden<sup>224</sup>.

Die für das Screening vorgesehenen Orte sind bisher als Orte konzipiert, in denen die Bewegungsfreiheit zumindest stark beschränkt ist.<sup>225</sup> Dies entspricht jedoch unabhängig von der Frage, ob die Kinder begleitet oder unbegleitet sind, nicht den Anforderungen an den Schutz für Minderjährige.<sup>226</sup> Im Rahmen der Umsetzung, idealerweise bereits im Gesetzgebungsprozess, müssen daher (zusätzliche) Orte als Orte für das Screening gemäß Art. 8 ScreeningVO benannt werden, um eine kontinuierliche und kindgerechte Unterbringung von Anfang an abzusichern. Alternativ könnte für alle minderjährigen Personen – jedenfalls im Rahmen des Screenings nach Art. 7 ScreeningVO – auch ein Screening ohne Unterbringung am Ort des Screenings durchgeführt werden. Dies legt auch der Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 und 3 ScreeningVO nahe, der von einer Begleitung von Minderjährigen beim Screening ausgeht. Damit wäre jedenfalls eine kindgerechte Unterbringung und ein davon unabhängiges Screening ermöglicht.

Der für diese Situationen vorgeschlagene § 15a AufenthG-E erfüllt die geltenden kinderrechtlichen Vorgaben nicht, da er darauf abzielt, aufgegriffene Personen unabhängig von einer Minderjährigkeit für die Dauer des Screenings in einer separaten Einrichtung unterzubringen und sie erst dann (neu) zu verteilen. Dieses Vorgehen ist jedoch mit den kinderrechtlichen Standards für Unterbringungen nicht vereinbar. Die vorrangige Beachtung des Kindeswohls erfordert nämlich auch für die kurzfristige Dauer des Screenings eine Unterbringung von begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen in kindgerechter Weise. Diese Notwendigkeit ergibt sich nun aus Art. 8 Abs. 8 ScreeningVO, dessen Einhaltung neben der Lebensunterhaltsicherung und auch die Gewährleistung des Schutzes der körperlichen und geistigen Gesundheit sowie die Achtung „der Rechte gemäß der Charta“ erfordert.

§ 44 Abs. 2 AsylG-E verpflichtet die Länder, geeignete Maßnahmen zu treffen, um bei der Unterbringung besondere Schutzbedarfe zu berücksichtigen, womit der Gesetzgeber den Voraussetzungen der AufnahmeRL Rechnung tragen würde. Diese Regelungen sollten auch explizit auf das Screening übertragen werden, da die AufnahmeRL systematisch für alle potenziell schutzbedürftigen Personen während des Screening anwendbar sein soll und das Screening als Vorstufe zum Asylverfahren konzipiert ist.

#### *aa. Unbegleitete Minderjährige*

Für unbegleitete Minderjährige sollte sich die Unterbringung im Screening folglich nicht von der übrigen, etablierten Unterbringung nach dem SGB VIII unterscheiden. Aus kinderrechtlicher Sicht und aufgrund der etablierten Verfahrensabläufe für unbegleitete Minderjährige, die zur Umsetzung von § 42a SGB VIII („vorläufige Inobhutnahme“) entwickelt wurden, ist eine

---

<sup>224</sup> Die Richtlinie geht für „Antragsteller auf internationalen Schutz“, vgl. Art. 1.

<sup>225</sup> S. oben III.1.

<sup>226</sup> Vgl. etwa TdH, Kein Ort für Kinder, S. 37 ff.

Unterbringung am besten gewährleistet, wenn unbegleitete Minderjährige in jeder Phase der Anwesenheit getrennt von Erwachsenen untergebracht und in einer Unterkunft für unbegleitete Minderjährige betreut werden. Begleitete Minderjährige sollten daher im Rahmen eines Screenings nach Art. 7 ScreeningVO ebenfalls in für Minderjährige geeigneten Unterkünften für Familien untergebracht werden. Art. 13 Abs. 3 Screening VO legt ein solches Vorgehen, das auch dem Vorrang des Kindeswohls (Art. 24 Abs. 2 GRC und Art. 13 Abs. 1 ScreeningVO) entsprechen würde, nahe. Der Einbezug der Kinderschutzbehörden ist zudem gemäß § 8 Abs. 9 ScreeningVO zwingend vorgeschrieben.

### ***b. Asylverfahren***

#### *aa. Unterbringung als „materielle Leistung“*

Die AufnahmeRL spricht selten konkret von „Unterbringung“; vielmehr ist diese eine „materielle Leistung“, wozu gemäß Art. 2 Abs. 7 AufnahmeRL „die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile, unter anderem Unterkunft, Verpflegung, Kleidung und Produkte für die persönliche Hygiene in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination davon sowie Zuwendungen zur Deckung des täglichen Bedarfs“ gehören.

#### *bb. Formen der Unterbringung*

Wie bereits angeführt stellt die AufnahmeRL die Unterbringungsmöglichkeiten detaillierter dar, als dies bisher der Fall ist. Indes sind „Unterbringungszentren“ als „jede Einrichtung, die als Sammelunterkunft für Antragsteller dient“ (Art. 2 Nr. 10 AufnahmeRL) die einzige legaldefinierte Unterbringungsart; Art. 20 AufnahmeRL hält aber auch eine Unterbringung in „Privathäuser[n], Wohnungen, Hotels oder andere[n] für die Unterbringung von Antragstellern geeignete Räumlichkeiten“ für möglich. Für Minderjährige – begleitet und unbegleitet – können dabei geeignete Unterkünfte nur solche sein, in denen das Kindeswohl sichergestellt ist. § 44 Abs. 2 AsylG-E verpflichtet daher nunmehr die Länder, geeignete Maßnahmen zu treffen, um bei der Unterbringung besondere Schutzbedarfe zu berücksichtigen, weshalb jene Regelungen der AufnahmeRL zu berücksichtigen sind, die die Erkennung und Identifizierung besonderer Bedürfnisse zum Ziel haben. Zudem *muss* in oder aus den Einrichtungen die Inanspruchnahme *aller* in der AufnahmeRL verbürgten Garantien, namentlich etwa Bildung im Regelunterricht oder Zugang zu Beschäftigung, möglich sein. Bei der Konzeption und im praktischen Betrieb der Unterkünfte sind zudem die in den letzten Jahren entwickelten Mindeststandards für kindgerechte Unterbringung zu beachten. Insbesondere sei hier auf die Notwendigkeit, Kinderschutzmaßnahmen, Schulungen, Gewaltschutzkonzepte, kinderfreundliche Orte und den Zugang zu Unterstützungsangeboten zu entwickeln und umzusetzen, hingewiesen (siehe dazu auch unten c.). Sind **begleitete Minderjährige** in Unterbringungszentren, also Gemeinschaftsunterkünften, untergebracht, müssen zudem „separate sanitäre Einrichtungen und [...] sicher[e] Ort[e]“ für Minderjährige und ihre Begleitpersonen bereitgestellt werden, vgl. Art. 20 Abs. 5 AufnahmeRL. Ist dies nicht möglich, ist eine Unterbringung in der

Gemeinschaftsunterkunft europarechtswidrig, was sich auch entsprechend im deutschen Recht widerspiegeln muss.

**Unbegleitete Minderjährige** dürfen ausweislich Art. 27 Abs. 9 AufnahmeRL nur „a) bei erwachsenen Verwandten; b) in einer Pflegefamilie; c) in Unterbringungszentren mit speziellen Einrichtungen für Minderjährige d) in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften“ untergebracht werden. Zudem wurde der in der derzeit geltenden AufnahmeRL (dort Art. 24 Abs. 2) befindliche Unterabsatz weitgehend übernommen. Danach können Mitgliedstaaten „unbegleitete Minderjährige ab 16 Jahren in Unterbringungszentren für erwachsene Antragsteller unterbringen, wenn dies gemäß Artikel 26 Absatz 2 ihrem Wohl dient“ (Art. 27 Abs. 9 UAbs. 2 AufnahmeRL). Diese Regelung hat jedoch in der Umsetzungsgesetzgebung keinen Niederschlag gefunden, sodass weiterhin das Prinzip der Kinder- und Jugendhilfe gilt.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger in „Unterbringungszentren“ für erwachsene Personen gänzlich ungeeignet ist und ihrem Kindeswohl in aller Regel nicht entsprechen wird. In Lagern an der Außengrenze, etwa in Griechenland, sind Minderjährige regelmäßig in „Safe Areas/Zones“ in den jeweiligen Lagern untergebracht, was jedoch einer Freiheitsentziehung/Inhaftierung gleichkommt.<sup>227</sup> Zudem herrschen dort unzureichende Zustände<sup>228</sup>, sodass ein Zugang zu den zu gewährenden materiellen Leistungen geradezu unmöglich ist. Mit Blick auf die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen sollte deshalb vor allem auf etablierte Konzepte zurückgegriffen werden.

#### *cc. Möglichkeiten des Leistungsentzugs?*

Die AufnahmeRL bringt die Möglichkeit, Antragsstellende, auch Minderjährige, vom Erhalt bestimmter materieller Leistungen auszuschließen.

Dies betrifft zunächst Personen, die eine negative Entscheidung im Rahmen des Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO erhalten haben, die sich also im „falschen“ Mitgliedstaat“ aufhalten. Art. 21 AufnahmeRL regelt, dass diese Personen keinen Zugang zu materiellen Leistungen gemäß Art. 17 bis 20 AufnahmeRL haben und die Mitgliedstaaten den betroffenen Personen diesen Ausschluss mit der Überstellungsentscheidung oder separat mitteilen müssen. Eine vergleichbare Ausschlussregelung hat bereits Eingang in § 1 Abs. 4 AsylbLG gefunden und kann daher in der Umsetzung direkt beobachtet werden. Die Regelung würde im Wesentlichen **begleitete Minderjährige** betreffen, da unbegleitete Minderjährige von Überstellungen im Rahmen des Zuständigkeitsbestimmungssystems nur

---

<sup>227</sup> Dies haben Verwaltungsgerichte etwa in Athen und auf Rhodos entschieden, vgl. Kosmopoulou, Greek Court Rules Minor's Stay in Leros "Safe Zone" as Unlawful Detention, Equal Rights Beyond Borders, 12. März 2025, abrufbar unter: <https://bitl.to/4Oa5>.

<sup>228</sup> Vgl. etwa Abdullah/Häuptli/Naegele, Lager auf Samos: Haft für Kinder, bezahlt von der Schweiz, Republik vom 28. März 2025, abrufbar unter: <https://bitl.to/4Oa6>.

betroffen sein können, sofern dies ihrem wohl dient.<sup>229</sup> Die Reichweite der Ausschlussregelung ist allerdings begrenzt durch die „Notwendigkeit, einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.“ Dementsprechend dürfen materielle Leistungen nicht vollständig entzogen werden, so dass ein Ausschluss dieser Personen aus dem AsylbLG aus europarechtlichen Gründen nicht erfolgen darf, da existenzsichernde Leistungen erbracht werden müssen. Da die Leistungen nach dem AsylbLG zudem lediglich den europarechtlich und verfassungsrechtlich vorgegebenen Mindeststandard absichern, kommt für alle Personen und somit auch für **begleitete Minderjährige** ein Leistungsausschluss aus rechtlicher Sicht nicht in Frage.

Darüber hinaus können Mitgliedstaaten aus bestimmten Gründen „Zuwendungen des täglichen Bedarfs kürzen oder entziehen“ oder ggf. andere materielle Leistungen kürzen oder entziehen, vgl. Art. 23 AufnahmeRL. Eine abschließende Liste findet sich in Abs. 2 und beinhaltet verschiedene Gründe, zumeist die Verletzung von Mitwirkungspflichten. Solche Kürzungen dürfen jedoch Minderjährige aufgrund ihrer besonderen Vulnerabilität weder direkt noch indirekt betreffen.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 16:**

Die Unterbringung von Minderjährigen darf ausschließlich in geeigneten Unterkünften erfolgen, die den Standards der AufnahmeRL entsprechen. Dies gilt sowohl für begleitete als auch unbegleitete Kinder. Für unbegleitete Minderjährige gilt zudem das Prinzip der Jugendhilfe. Eine Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen mit erwachsenen Personen muss daher vermieden werden. Familien mit Kindern müssen ebenfalls in kindgerechten Unterkünften untergebracht werden. Hierzu sollten flächendeckend Mindeststandards umgesetzt werden. § 15a AufenthG-E sollte entsprechend geändert oder – jedenfalls soweit er die Einrichtung besonderer Einrichtungen für das Screening im Inland vorsieht – gestrichen werden. Es sollte klargestellt werden, dass die Vorgaben von § 44 Abs. 2 AsylG-E bereits während des Screening anwendbar sind. Ein Ausschluss aus der regulären Unterbringung nach einer Entscheidung im Rahmen des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens widerspricht europä- und verfassungsrechtlichen Standards, so dass auch in diesem Kontext die Anwendung des AsylbLG nicht ausgeschlossen werden darf.

#### **c. Gewalt- und Kinderschutz in allen Unterbringungsarten**

Die grundsätzliche rechtliche Ausgangslage hinsichtlich des Gewaltschutzes bleibt gleich, da das GEAS-Reformpaket vom Mai 2024 in Art. 20 Abs. 4 AufnahmeRL eine Verpflichtung enthält, für geeigneten Gewaltschutz in Unterbringungseinrichtungen zu sorgen. Diese Verpflichtung besteht bereits nach der Art. 18 Abs. 4 der aktuellen Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU). Dieser

---

<sup>229</sup> Vgl. oben V.5.

war allerdings bisher trotz der Entwicklung von Mindeststandards in der Praxis unzureichend. Zudem sind die Regelungen, die inhaltlich den Gewaltschutz betreffen, in der Neufassung der Aufnahmerichtlinie deutlich detaillierter als im aktuellen deutschen Recht.

Zum Gewaltschutz existieren Mindeststandards, die im Rahmen einer Bundesinitiative unter Einbezug der Fachorganisationen entwickelt wurden und weiterentwickelt werden<sup>230</sup>. Die bisher entwickelten Standards sind allerdings bisher nur unzureichend umgesetzt. Inhaltlich wird daher im Hinblick auf die formulierten Ziele und die umfassenden Mindeststandards der Bundesinitiative neben Fragen der Umsetzung der entwickelten Standards auch zu prüfen sein, wie ein umfassender Gewaltschutz in den neuen/angepassten Formen der Unterbringung sowie im Hinblick auf neue, verschärfende Bedingungen in der Unterbringung Geflüchteter generell und Minderjähriger im Besonderen gewährleistet werden kann. Daher sollten alle Gewaltschutzkonzepte auch eine Kinderschutzkomponente enthalten, soweit für die Unterbringung keine separaten Kinderschutzkonzepte erstellt werden.

Durch die vorgesehenen neuen Unterbringungseinrichtungen für das Screening sollen Einrichtungen geschaffen werden, die nur dem Zweck des Screenings dienen. Diese Einrichtungen sind jedoch bisher nicht von der Verpflichtung erfasst, Gewaltschutzkonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Da nach den bisherigen Umsetzungsplänen in diesen Einrichtungen – entgegen den kinderrechtlichen Standards – auch Minderjährige untergebracht werden sollen und die Unterbringung an diesen Orten zudem einen zumindest stark freiheitsbeschränkenden Charakter hat, besteht ein besonders hohes Risiko für Übergriffe auf Minderjährige sowie ein erhöhtes Risiko, dass mögliche besondere Bedürfnisse übersehen werden.

Es ist daher erforderlich, für diese Unterkünfte Gewaltschutzkonzepte zu entwerfen und umzusetzen. Diese Pflicht sollte unabhängig davon, ob unbegleiteten Minderjährigen und/oder Familien von der Unterbringung in diesen Einrichtungen ausgenommen werden, explizit in den §§ 14a und 15a AufenthG-E genannt werden.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 17:**

Die Notwendigkeit, Gewaltschutzkonzepte, die ein besonderes Augenmerk auf den Schutz von Kindern legen sollten, für alle im Rahmen der Reform ermöglichten neuen Unterbringungsformen zu entwerfen und umzusetzen, muss gesetzlich verankert werden. Hierfür bedarf es jedoch einer Änderung der bisher für diese neuen Unterbringungsformen vorgesehenen Regelungen (§§ 14a und 15a AufenthG-E) sowie einer Anpassung der bestehenden Gewaltschutzkonzepte für Unterkünfte nach dem AsylG im Lichte des § 68 AsylG-E.

---

<sup>230</sup> Vgl. Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften (BMFSFJ, UNICEF u. a.), 4. Aufl., 2021.

## **2. Freiheitsbeschränkungen**

Die dünne Linie, auf der das GEAS bei der Unterbringung im Grenzverfahren und während des Screenings wandert, verläuft zwischen der Freiheitsentziehung und der „bloßen“ Freiheitsbeschränkung, was auch die Kommission an verschiedenen Stellen einräumt.<sup>231</sup> Zudem sind hier, selbst wenn keine Freiheitsentziehung vorliegen sollte, völker- und menschenrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Da eine Freiheitsentziehung die Ausnahme von der Regel des Rechts aus Freiheit (vgl. Art. 6 GRC) ist, ist eine solche nicht ohne Weiteres erlaubt.<sup>232</sup> Die AufnahmeRL kennt daneben verschiedene freiheitsbeschränkende Maßnahmen.<sup>233</sup> In diesem Kontext besteht die generelle Verpflichtung, Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen zu prüfen und die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen auf das notwendige Minimum zu beschränken, denn diese sind nur „als letztes Mittel“<sup>234</sup>

Durch die geplante Umsetzung in § 68 AsylG-E sollen freiheitsbeschränkende Maßnahmen bei der Unterbringung von Asylsuchenden erleichtert ermöglicht werden. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem EU-Recht ist allerdings zumindest zweifelhaft. Sollte sich daher der Gesetzgeber nicht entscheiden, ganz auf die Regelung zu verzichten, müsste aus kinderrechtlicher Sicht klargestellt werden, dass solche Maßnahmen gegen Minderjährige nicht mit dem Kindeswohl vereinbar sind und nicht erlassen werden dürfen.

### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 18:**

§ 68 AsylG-E sollte gestrichen werden. Erfolgt keine Streichung von § 68 AsylG-E ist, etwa durch die Einfügung eines klarstellenden Satz 4 in § 68 Abs. 1 AsylG-E, der Schutz von Minderjährigen durch den Ausschluss einer Unterbringung Minderjähriger in einer solchen Einrichtung zu gewährleisten.

Ein solcher Satz 4 des § 68 AsylG-E könnte etwa lauten: „Eine Anordnung nach Satz 1 ist für Minderjährige und Familien mit minderjährigen Kindern ausgeschlossen.“

## **3. Inhaftierungen**

Das GEAS sieht insgesamt eine erhebliche Zunahme von Inhaftierungsmöglichkeiten vor. Zudem kommen viele Inhaftierungspotentiale hinzu, mithin solche Situationen, die Mitgliedstaaten nicht formell als Haft bezeichnen, die sich aber – wie oben zum Grenzverfahren und zum Screening gezeigt – als Freiheitsentziehung darstellen. Das Grenzverfahren selbst ist hingegen keine *formelle* Inhaftierung und ist deshalb oben separat aufgeführt. Eine Studie der Vereinten Nationen hatte, wie auch in der EU-Kinderrechtsstrategie herausgestellt<sup>235</sup>, dass gerade Kinder im

<sup>231</sup> Common Implementation Plan, S. 12.

<sup>232</sup> Vgl. etwa Art. 12 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK, Art. 26 Genfer Flüchtlingskonvention.

<sup>233</sup> Art. 7, 8, 9 AufnahmeRL.

<sup>234</sup> Vgl. beispielhaft ErwG 33 AufnahmeRL.

<sup>235</sup> EU-Kinderrechtsstrategie, S. 17.

Migrationskontext häufig in Haft genommen werden.<sup>236</sup> Die EU setzt sich in der Kinderrechtsstrategie das Ziel, solche Inhaftierungen<sup>237</sup> auf ein Minimum zu reduzieren. Die Vorschriften des GEAS weisen allerdings eher in eine andere Richtung.

### a. Formen der Inhaftnahme

Das GEAS sieht auch weiterhin Haft

1. während des Asylverfahrens (Art. 10-13 AufnahmeRL),
2. nach negativem Abschluss des Asylverfahrens (Art. 15 RRRL, Art. 5 RGVfVO) und
3. im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren (Art. 44 AMMVO)

vor.

Der Kabinettsentwurf unterscheidet zudem erstmalig zwischen Asylverfahrenshaft und Abschiebungshaft.

### b. Inhaftnahme während des Asylverfahrens (AufnahmeRL)

#### aa. Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen

Während des Asylverfahrens sollen unbegleitete Minderjährige nunmehr in Haft genommen werden, wenn „die Haft sie schützt“, Art. 13 Abs. 2 lit. b AufnahmeRL. Allerdings soll dies nur „in Ausnahmefällen als letztes Mittel und nachdem festgestellt worden ist, dass andere weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht wirksam angewandt werden können, und nachdem eine Prüfung ergeben hat, dass die Inhaftnahme [...] ihrem Wohl dient“, möglich sein.

Wenngleich weder EMRK noch GRC ein absolutes Verbot, Kindern die Freiheit zu entziehen, kennen, unterstreicht der EGMR regelmäßig, dass insbesondere der Europarat, dessen rechtsprechendes Organ der Gerichtshof ist, immer wieder darauf hinzuwirken versuche, die Inhaftierung von Kindern insgesamt zu untersagen und Staaten entsprechend dazu anhalte.<sup>238</sup> Der EGMR unterstreicht deshalb, dass Haft nur als letztes Mittel eingesetzt werden dürfe, nachdem die Behörden festgestellt haben, dass keine alternativen Maßnahmen mit gleicher Wirkung durchgeführt werden können.<sup>239</sup> Sind hingegen die Bedingungen nicht ausreichend und verletzen Art. 3 EMRK, ist die Haft von Kindern automatisch rechtswidrig und verletzt Art. 5 Abs. 1 EMRK.<sup>240</sup>

Pauschal verbietet auch die KRK ihrem Wortlaut nach die Inhaftierung von Minderjährigen nicht ausdrücklich, unterstreicht aber, dass diese nur letztes Mittel sein darf, Art. 37 lit. c KRK. Der UN-Ausschuss für Kinderrechte und der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller

---

<sup>236</sup> EU-Kinderrechtsstrategie, S. 17.

<sup>237</sup> EU-Kinderrechtsstrategie, S. 17.

<sup>238</sup> Zuletzt etwa: Urteil vom 17.01.2023, Nr. 26879/17, Minasian u. a. gg. Moldawien, Rn. 42.

<sup>239</sup> Vgl. ausführlich und mit Rechtsprechungsnachweisen: EGMR, Rights of the Child, S. 45 ff.

<sup>240</sup> Zuletzt etwa: Urteil vom 17.01.2023, Nr. 26879/17, Minasian u. a. gg. Moldawien, Rn. 42.

Wanderarbeitnehmer:innen und ihrer Familienangehörigen halten indes die Inhaftierung von Kindern im Migrationskontext stets für einen Verstoß gegen die KRK.<sup>241</sup>

Die UN-Arbeitsgruppe gegen willkürliche Inhaftierungen (Working Group on Arbitrary Detention) geht zudem davon aus, dass die Inhaftierung von Kindern niemals gerechtfertigt sein kann<sup>242</sup>, weil stets andere Möglichkeiten verfügbar sind, sodass die Inhaftierung von Minderjährigen nie alternativlos ist. Insoweit ist keine Situation vorstellbar, in der Minderjährige zu ihrem „Schutz“ oder zur Wahrung des Kindeswohls inhaftiert werden dürften. Es besteht jedoch stets die Möglichkeit, entweder Personen, von denen die Gefahr ausgeht, zu inhaftieren, oder Minderjährige an andere Orte zu verbringen, an denen sie sicher sind und an denen keine Freiheitsentziehung stattfindet.

Wortlaut und avisierte Praxis erinnern somit stark an das griechische Modell der „Schutzhaf“ („protective custody“) von unbegleiteten Minderjährigen, das der EGMR in zahlreichen Verfahren für rechtswidrig gehalten und Griechenland entsprechend verurteilt hat.<sup>243</sup>

#### *bb. Inhaftnahme von begleiteten Minderjährigen*

Auch für begleitete Minderjährige gibt es Inhaftierungsmöglichkeiten. Während des Asylverfahrens sollen daher begleitete Minderjährige in Haft genommen werden können, wenn sich „der Vater, die Mutter oder die primäre Betreuungsperson in Haft befindet“ (Art. 13 Abs. 2 lit. a AufnahmeRL). Allerdings soll dies nur „in Ausnahmefällen als letztes Mittel und nachdem festgestellt worden ist, dass andere weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht wirksam angewandt werden können, und nachdem eine Prüfung ergeben hat, dass die Inhaftnahme [...] ihrem Wohl dient“ möglich sein.

Wird die Inhaftnahme an die der Eltern geknüpft, dann ist als Alternative stets möglich, die Eltern nicht in Haft zu nehmen.

Die UN-Arbeitsgruppe gegen willkürliche Inhaftierungen (Working Group on Arbitrary Detention) wird dahingehend deutlich:

*Detaining children because of their parents' migration status will always violate the principle of the best interests of the child and constitutes a violation of the rights of the child. Children must not be separated from their parents and/or legal guardians. The detention of children whose parents are detained should not be justified on the basis of*

---

<sup>241</sup> Ausschuss für Kinderrechte und der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Joint General Comment No. 3 of the CMW and No. 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles, 16.11.2017, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, abrufbar unter: <https://bit.ly/3ir9>.

<sup>242</sup> Vgl. etwa A/HRC/13/30/Add.2, Rn. 79 (f.); A/HRC/39/45, Rn. 44.

<sup>243</sup> Zuletzt etwa: EGMR, Urteil vom 19.12.2024, Nr. 59319/19 und 3 andere, N. N. u. a. gg. Griechenland.

*maintaining the family unit, and alternatives to detention must be applied to the entire family instead.*<sup>244</sup>

Eine Inhaftierung auf dieser Grundlage verbietet sich insoweit aus rechtlicher Sicht.

Im Einklang mit den Vorgaben der GEAS-Reform, aber im Widerspruch zur primärrechtlichen Rechtslage und der Rechtsprechung des EGMR sowie gegen die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses ermöglichen die §§ 69 ff. AsylG-E eine Inhaftierung von Minderjährigen in Einzelfällen. Diese Möglichkeiten sind in § 70a AsylG-E genauer umschrieben. Die vorgeschlagenen Regelungen sind mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht vereinbar; insbesondere dient – anders als von § 70a Abs. 3 S. 3 Nr. 1 AsylG-E suggeriert – eine Inhaftierung einer minderjährigen Person, weil ein Elternteil inhaftiert ist, nicht dem Kindeswohl. Vielmehr ist in einem solchen Fall der Elternteil aus der Administrativhaft zu entlassen bzw. darf diese nicht angeordnet werden, wenn Kinder betroffen sein könnten.

#### *cc. Mindeststandards in Haft*

Erlaubt die AufnahmeRL entgegen kinderrechtlicher Vorgaben die Inhaftierung, so macht sie auch Vorgaben zur Ausgestaltung. Insbesondere muss der Zugang zu frischer Luft<sup>245</sup>, Freizeit und spielerischer Beschäftigung<sup>246</sup> und Bildung<sup>247</sup> gesichert sein. Familien mit Kindern müssen zudem getrennt in speziellen Einrichtungen, die an „die Bedürfnisse von Minderjährigen angepasst“ sind, untergebracht und ihre Privatsphäre gewahrt werden<sup>248</sup>. Allerdings ermöglicht es die AufnahmeRL auch, an einer Grenzübergangsstelle oder in einer Transitzone ausnahmsweise von den Mindestgarantien abzuweichen.<sup>249</sup>

#### **c. Dublin-Haft**

Da eine Rückführung von unbegleiteten Minderjährigen in den Ersteinreisestaat nicht gegen ihren Willen möglich sein sollte, kommt auch eine Inhaftnahme nicht in Betracht. Für alle anderen, auch für begleitete Minderjährige, ist hingegen eine Inhaftierung im Rahmen der AMMVO einfacher möglich als unter der Dublin-VO. Namentlich ist jedoch eine Inhaftierung weiterhin nicht allein deshalb möglich, weil ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO durchgeführt wird. Vielmehr ist es erforderlich, dass kein mildereres Mittel zur Verfügung steht und die Haft zur Durchsetzung des Überstellungsverfahrens dient. Indes kann die Inhaftierung nach der AMMVO wegen Fluchtgefahr<sup>250</sup> statt „erheblicher Fluchtgefahr“, die nach der Dublin-Verordnung

---

<sup>244</sup> UN-Arbeitsgruppe gegen willkürliche Inhaftierungen (Working Group on Arbitrary Detention), Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, 2018, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unwgad/2018/en/120413>, Rn. 40.

<sup>245</sup> Art. 12 Abs. 2 AufnahmeRL.

<sup>246</sup> Art. 13 Abs. 2 AufnahmeRL.

<sup>247</sup> Art. 16 AufnahmeRL.

<sup>248</sup> Art. 13 Abs. 3 AufnahmeRL.

<sup>249</sup> Art. 13 Abs. 6 AufnahmeRL.

<sup>250</sup> Art. 44 AMMVO.

notwendig war,<sup>251</sup> erfolgen. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, die Dublin-Haft anzurufen, wenn „dies zum Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich“ ist.<sup>252</sup>

Angesichts der Regelungen besteht jedoch insbesondere die Gefahr, dass der Gedanke der AufnahmeRL übernommen wird und Kinder mit ihren Eltern inhaftiert werden – was sich auch im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren verbietet. Hinsichtlich Minderjähriger gilt generell das oben unter b. Gesagte, so dass auch in diesen Verfahren eine Inhaftierung aus kinderrechtlicher Sicht nicht möglich ist.

Hinsichtlich der Haftbedingungen verweist die AMMVO auf die AufnahmeRL.<sup>253</sup>

#### **d. Inhaftnahme nach Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz/bei unrechtmäßigem Aufenthalt**

##### *aa. Voraussetzungen*

Wird oder ist der Aufenthalt einer Person unrechtmäßig, dann richtet sich die Inhaftierung nach der Rückführungsrichtlinie. Da die Rückführungsverordnung bisher nur als Entwurf vorliegt, orientieren sich die Autoren für das vorliegende Gutachten an der noch geltenden RRL. Einen Sonderfall bildet das Vorliegen der Voraussetzungen des Rückkehrgrenzverfahrens. Die RGVfVO sieht eigene Haftgründe vor.

Im Rahmen der Rückführungsrichtlinie ist eine Inhaftnahme stets nur als letztes Mittel möglich<sup>254</sup>, etwa weil Fluchtgefahr besteht oder Abschiebungsverfahren behindert oder umgangen werden. Bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen darf daher Haft nur im äußersten Falle und für die kürzest mögliche angemessene Dauer eingesetzt werden.<sup>255</sup> Zudem dürfen alle Personen nur dann in Haft gehalten werden, wenn eine Abschiebung tatsächlich möglich und ein entsprechendes Verfahren in Durchführung ist.<sup>256</sup>

Die RGVfVO führt zudem eigene, neue Haftgründe ein. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass jedes Grenzverfahren stets mit Freiheitsentziehung verbunden ist.<sup>257</sup>

Wer bereits im Asylgrenzverfahren inhaftiert war, kann zudem weiter in Haft gehalten werden, um die Einreise zu verhindern, die Rückkehr vorzubereiten oder das Abschiebungsverfahren

---

<sup>251</sup> Art. 28 Dublin-VO.

<sup>252</sup> Art. 44 AMMVO.

<sup>253</sup> Art. 44 Abs. 3 AMMVO.

<sup>254</sup> Art. 15 RRL.

<sup>255</sup> Art. 17 RRL.

<sup>256</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 4 Rückführungsrichtlinie; dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des EGMR, vgl. Urteil v. 19.02.2009, Nr. 3455/05, A und andere gg. Vereinigtes Königreich, Rn. 164.

<sup>257</sup> S.o. VI.b.

durchzuführen.<sup>258</sup> Dies stellt eine erhebliche Ausdehnung im Vergleich zu den nach der Rückführungsrichtlinie geltenden Voraussetzungen für eine Inhaftierung dar.

Wer hingegen im Asylgrenzverfahren noch nicht inhaftiert war, kann nur dann in Haft genommen werden, wenn Fluchtgefahr besteht, die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgangen oder behindert wird oder, wenn die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder für die nationale Sicherheit darstellt.<sup>259</sup>

Für Kinder gelten hinsichtlich der Inhaftierung in der RGVfVO keine Sonderregelungen, indes sollen ausweislich des 9. Erwägungsgrunds bestimmte Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie Anwendung finden, „da sie Aspekte des Rückkehrverfahrens regeln, die in der vorliegenden Verordnung nicht geregelt sind, namentlich [...] das Kindeswohl, [...] Rückkehr und Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger, Einreiseverbote, Garantien bis zur Rückkehr, Inhaftnahme, Haftbedingungen, Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien“. Es ist also davon auszugehen, dass hier die Sonderregelungen der Rückführungsrichtlinie greifen.

Zudem ist nochmals zu betonen, dass Kinder – unabhängig von ihrem rechtlichen Status – nicht in Haft genommen werden dürfen, weil dies dem Kindeswohl nie entsprechen kann.

#### *bb. Bedingungen*

Für die Unterbringung von Kindern und Familien sehen die Rückführungsrichtlinie – und damit mittelbar die RGVfVO – spezielle Regelungen vor. So muss etwa der „Zugang zum Grundbildungssystem“ gewährleistet sein.<sup>260</sup> Zudem muss eine gesonderte Unterbringung erfolgen, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet<sup>261</sup>; Minderjährige müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten<sup>262</sup>, und unbegleitete Minderjährige müssen „so weit wie möglich in Einrichtungen untergebracht werden, die personell und materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemäßen Bedürfnisse in der Lage sind.“<sup>263</sup>

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 19:**

Die Inhaftierung von Minderjährigen sollte gesetzlich ausgeschlossen sein. § 70a AsylG-E sollte daher entsprechend geändert werden und klarstellen, dass eine Inhaftierung von Kindern nicht möglich ist.

<sup>258</sup> Art. 5 Abs. 2 RGfVO.

<sup>259</sup> Art. 5 Abs. 3 RGfVO.

<sup>260</sup> Art. 14 Abs. 1 lit. c, Art. 17 Abs. 3 RRL.

<sup>261</sup> Art. 17 Abs. 2 RRL.

<sup>262</sup> Art. 17 Abs. 3 RRL.

<sup>263</sup> Art. 17 Abs. 4 RRL.

## **VIII. Zugang zu Bildung und weiteren ausgewählten Rechten**

### **1. Aufenthaltsrechtlicher Status während des Asylverfahrens und danach**

Der Zugang zu einem Aufenthaltsstatus im generellen Kontext von Asylverfahren wird durch das GEAS und die beschlossene Reform generell erschwert. Folglich betrifft dies auch Kinder, da während eines Asylverfahrens und nach Abschluss des Verfahrens der Zugang zu den verschiedenen, von den EU-Mitgliedstaaten und dem EU-Recht anerkannten Aufenthaltstiteln, teilweise schwerer möglich ist als bisher. Dies betrifft einerseits die oben geschilderten Schwierigkeiten hinsichtlich des Zugangs zu einem materiellen Asylverfahren und die oben beschriebene zu restriktive Entscheidungspraxis im Hinblick auf kinderspezifische Fluchtgründe, aber auch weitere Hürden, die für Kinder beim Zugang zu Aufenthaltstiteln bereits aus anderen Gründen bestehen.<sup>264</sup>

### **2. Zugang zu Bildung**

Art. 16 AufnahmeRL sieht – unter Abschaffung der Möglichkeit, den Unterricht in Unterbringungszentren durchzuführen – vor, dass die Mitgliedstaaten minderjährigen Asylsuchenden den gleichen Zugang zu Bildung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren müssen. Dies muss so schnell wie möglich erfolgen, spätestens jedoch nach zwei Monaten (vgl. Art. 16 Abs. 2 AufnahmeRL). Der Unterricht ist in den regulären Strukturen durchzuführen und es muss die Kontinuität der Bildung sichergestellt werden – was eine Verbesserung im Vergleich zur aktuell gültigen AufnahmeRL darstellt. Nur vorübergehend, bis maximal einen Monat, darf ein Unterricht außerhalb des regulären Bildungssystems durchgeführt werden (vgl. Art. 16 Abs. 2 AufnahmeRL). Das deutsche Recht bleibt jedoch bisher hinter diesen Anforderungen zurück.

#### **Umsetzungsbedarf und -hinweis 20:**

Es sollten klare gesetzliche Regelungen für den Bildungszugang von Asylsuchenden in den regulären Bildungsstrukturen in allen Ländern geschaffen und vorhandene Regelungen auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der AufnahmeRL geprüft werden.

### **3. Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationskursen**

Gemäß Art. 17 Abs. 1 AufnahmeRL muss ein Zugang zum Arbeitsmarkt spätestens sechs Monate nach Registrierung des Asylantrags sichergestellt sein, der sich nach den nationalen Rechtsvorschriften richtet (Abs. 2 UAbs. 1). Befinden sich Personen im beschleunigten Verfahren, darf eine solche Erlaubnis nicht erteilt werden (Abs. 1 UAbs. 2).

---

<sup>264</sup> Vgl. PICUM, Preserving access to permits beyond asylum under the EU Migration Pact, im Erscheinen 2025; und PICUM, Why is the Commission's push to link asylum and return procedures problematic and harmful?, 2021, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OMV>.

Diese Regelung gilt auch für Minderjährige; hinsichtlich des Mindestbeschäftigungsalters sind diese daher genauso zu behandeln wie Staatsangehörige (Abs. 3 lit. a) und müssen u. a. auch wie Staatsangehörige Zugang zu Weiterbildungen erhalten (lit. c).

Im Einklang mit ErwGr 50 muss der Zugang zum Arbeitsmarkt auch effektiv gestaltet und klar geregelt werden, namentlich „indem Bedingungen vermieden werden, die einen Antragsteller effektiv an der Arbeitssuche hindern, und indem der Zugang zu bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts oder die Arbeitszeit eines Antragstellers nicht übermäßig beschränkt wird oder indem unzumutbare administrative Formalitäten auferlegt werden“.

Art. 17 Abs. 2 UAbs. 2 AufnahmeRL legt zudem fest, dass Mitgliedstaaten Personen, die sich im Asylverfahren befinden, aus „Gründen der Arbeitsmarktpolitik“ den Zugang zu einer bestimmten Stelle verweigern können, falls diese auch durch „Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, andere Unionsbürger oder durch Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die sich rechtmäßig in diesem Mitgliedstaat aufhalten“ besetzt werden könnte. Eine Verabschiedung einer solchen Regelung könnte jedoch je nach Ausgestaltung im deutschen Kontext gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verstößen. Eine Umsetzung ist daher bisher auch nicht vorgesehen.

Gemäß Art. 18 muss der Zugang zu Sprachkursen und Berufsbildung auch dann gewährleistet werden, wenn kein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Umfasst sind diejenigen „Sprach- und Staatsbürgerkurs[e] oder Berufsbildungskurs[e], die diese Mitgliedstaaten als geeignet erachten, um dazu beizutragen, dass die Fähigkeit der Antragsteller zu selbstständigem Handeln, zur Interaktion mit den zuständigen Behörden oder zum Finden eines Arbeitsplatzes gestärkt wird“. Dies bedeutet, dass Integrationskurse im Asylverfahren zwar mitgliedstaatlicher Ausgestaltung vorbehalten sind, aber angeboten werden müssen.

#### **4. Gesundheitsversorgung**

Art. 22 Abs. 1 und ErwGr 46 der AufnahmeRL legen fest, dass Antragstellende „die erforderliche medizinische Versorgung erhalten. Diese muss zudem von „angemessener Qualität“ sein und „zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung umfassen.“

Art. 22 Abs. 2 AufnahmeRL stellt für Minderjährige – begleitet wie unbegleitet – klar, dass diese „dieselbe Art von Gesundheitsversorgung erhalten wie [...] Staatsangehörig[e], die minderjährig sind“. Diese medizinische Versorgung ist auch weiterhin fortzusetzen, wenn die betroffene Person volljährig geworden ist. Dies ist eine begrüßenswerte Verbesserung zur geltenden AufnahmeRL, die diese Klarstellung nicht beinhaltet, und findet sich auch in der deutschen Umsetzungsgesetzgebung wieder.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> GEAS-Anpassungsfolgesetz, geplante Änderung des § 4 Abs. 4 AsylbLG.

Soweit Art. 21 und 23 AufnahmeRL die Kürzung oder den Entzug von materiellen Leistungen ermöglichen, etwa falls Antragstellende sich im nach der AMMVO „falschen“ Mitgliedstaat aufhalten, oder sonst gegen Verpflichtungen verstoßen (vgl. etwa Art. 23 Abs. 2 AufnahmeRL), ist von den Sanktionsmöglichkeiten die medizinische Versorgung nicht umfasst. Denn die AufnahmeRL unterscheidet zwischen „im Rahmen der Aufnahme gewährte[n] Vorteile[n]“ (Art. 2 Nr. 6 AufnahmeRL), „im Rahmen der Aufnahme gewährte[n] materielle[n] Leistungen“ (Nr. 7) und „Zuwendung[en] zur Deckung des täglichen Bedarfs“. Die Begrifflichkeiten sind dabei wie folgt gestaffelt: gewährte Vorteile sind am allgemeinsten, materielle Leistungen sind spezieller, Zuwendungen zur Deckung des täglichen Bedarfs sind am speziellsten und eine Form der materiellen Leistung.

Die medizinische Versorgung ist als „Maßnahme [...] zugunsten von Antragstellern“ lediglich ein gewährter Vorteil; sie ist daher *keine* materielle Leistung, denn solche sind nur „die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile, unter anderem Unterkunft, Verpflegung, Kleidung und Produkte für die persönliche Hygiene in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination davon sowie Zuwendungen zur Deckung des täglichen Bedarfs“.

Dies wird besonders im Rahmen des Entzugs von Leistungen gemäß Art. 21 AufnahmeRL deutlich, da in diesem Kontext nur auf die in den Art. 17–20 AufnahmeRL genannten Leistungen kein Anspruch besteht, während die in Art. 22 AufnahmeRL geregelte medizinische Versorgung nicht von der Sanktion umfasst ist. Auch Art. 23 AufnahmeRL erlaubt „nur“ die Kürzung oder Entziehung der „Zuwendung zur Deckung des täglichen Bedarfs“ gem. Art. 2 Nr. 7 AufnahmeRL (Abs. 1 UAbs. 1) und „andere im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen“ gemäß Art. 2 Nr. 6 AufnahmeRL (Abs. 1 UAbs. 2). Eine Kürzung und ein Entzug der medizinischen Versorgung ist also nicht vorgesehen. Dies würde sich auch mit Blick auf Art. 24, 25 KRK und 8 EMRK verbieten.

## **IX. Fehlende sichere Zugangswege für Kinder**

Die Autoren haben sich nicht vertieft mit den weiterhin fehlenden sicheren Zugangswegen für Kinder auseinandergesetzt – diese hatten schon *Endres de Oliveira* und *Weber* in ihrem Gutachten entsprechend dargestellt, worauf an dieser Stelle verwiesen wird.<sup>266</sup> Die Resettlement-Rahmen-Verordnung schafft einen gemeinsamen europäischen Rahmen für die Ermöglichung des sicheren Zugangs zum Schengen-Raum aus Schutzgründen. Dieser Rahmen muss dementsprechend von den Mitgliedstaaten ausgestaltet werden. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung im Koalitionsvertrag festgelegt hat, *alle* humanitären Aufnahmeprogramme zu stoppen.<sup>267</sup> Es gilt weiterhin, dass nur entsprechende

---

<sup>266</sup> Endres de Oliveira/Weber, S. 41 f.

<sup>267</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, S. 93, Zeile 2973, abrufbar unter: <https://bitl.to/4OJs>.

Zugangswege den Gefahren irregulärer Fluchtwege, wie Menschenhandel und dem Verschwinden von Kindern, effektiv entgegenwirken würden.<sup>268</sup>

**Umsetzungsbedarf und -hinweis 21:**

Sichere Zugangswege für Kinder sollten im Einklang mit der Resettlement-Rahmen-Verordnung geschaffen und bestehende Zugangswege nicht geschlossen werden.

## X. Fazit

Das reformierte Gemeinsame Europäische Asylsystem birgt trotz der vielen, zum Teil deutlichen Verbesserungen hinsichtlich der Rechts- und Verfahrensstellung von Minderjährigen aus kinderrechtlicher Sicht erhebliche Risiken. Trotz verankerter Schutzgarantien fehlt es etwa an ihrer Sichtbarkeit im nationalen Recht, was die praktische Anwendung der Garantien für unbegleitete und begleitete Minderjährige erschwert oder sogar gefährdet. Insbesondere die hohe Komplexität der Regelungen, fehlende Kinderschutzstandards im Verfahrensvollzug sowie die Gefahr einer Gleichbehandlung mit Erwachsenen stehen der vorrangigen Orientierung am Kindeswohlprinzip entgegen. Eine kindgerechte Ausgestaltung, Anwendung und Umsetzung auf nationaler Ebene, die die beschlossenen Verbesserungen verdeutlicht und die Verschärfungen in kinderrechtskonformer Weise umsetzt, ist zwingend erforderlich, um menschen- und europarechtliche Verpflichtungen einzuhalten und Kinder effektiv zu schützen.

---

<sup>268</sup> Endres de Oliveira/Weber, S. 41 f.

## Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMMVO	Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement
AsylG	Asylgesetz
AsylG-E	Vorgeschlagene Änderung des AsylG aus den Gesetzesvorschlägen zur GEAS-Reform
AsylVfRL	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes
AsylVfVO	Verordnung (EU) 2024/1348 über ein gemeinsames Verfahren für internationale Schutz
AufenthG	Aufenthaltsrechtsgesetz
AufenthG-E	Vorgeschlagene Änderung des AufenthG aus den Gesetzesvorschlägen zur GEAS-Reform
AufnahmeRL	Richtlinie (EU) 2024/1346 über Normen für die Aufnahme von Personen
BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
BumF	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Common Implementation Plan	Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, COM(2024) 251 final
CRC	Committee on the Rights of the Child
DAV	Deutscher Anwaltsverein
Drs.	Drucksache
Dublin-VO	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ebd./ebda.	ebenda
ECRE	European Council on Refugees and Exiles

EG	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Empfehlung Kinderschutzsystem	Europäische Kommission, Empfehlung der Kommission vom 23.04.2024 zur Entwicklung und Stärkung integrierter Kinderschutzsysteme im Interesse des Kindeswohls, 23.04.2024, C(2024) 2680 final
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ErwG	Erwägungsgrund
EU	Europäische Union
EUAA	Asylagentur der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-Kinderrechtsstrategie	Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Kinderrechtsstrategie, 24.03.2021, COM(2021) 142 final
EurodacVO	Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f./ff.	folgende/fortfolgende
FRA	Grundrechteagentur der Europäischen Union (Fundamental Rights Agency)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GC	General Comment; Grand Chamber
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRC	EU-Grundrechtecharta
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
KrisenVO	Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
PICUM-Analyse	PICUM, Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact, Oktober 2024, abrufbar unter: <a href="https://bitl.to/3iV6">https://bitl.to/3iV6</a> .

QualifikationsVO	Verordnung (EU) 2024/1347 über Normen für die Anerkennung von Schutzbedürftigen
ResRahVO	Verordnung (EU) 2024/1350 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung
RL	Richtlinie
RRL	Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)
RRVO-E	Vorschlag für eine Rückführungsrichtlinie (Neufassung)
RGVfVO	Verordnung (EU) 2024/1349 zum Rückführungsverfahren an der Grenze
Screening KonsistenzVO	Verordnung (EU) 2024/1352 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/816 und 2019/818
ScreeningVO	Verordnung (EU) 2024/1356 zur Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfe
SGK	Schengener Grenzkodex (VO 2016/399, kons. Fassung 10.07.2024)
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
VO	Verordnung

Dieses Gutachten wurde im Auftrag von folgenden Organisationen erstellt:

Bundesfachverband Minderjährigkeit und Flucht (BuMF) e.V., Deutsches Kinderhilfswerk, Deutsches Komitee für UNICEF, Kindernothilfe e.V., Paritätischer Gesamtverband, Save the Children Deutschland, SOS-Kinderdorf e.V., Terre des Hommes Deutschland, World Vision Deutschland