

# Stärkung der Rechte des Kindes in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Migration:

## Umsetzung der Leitlinien des Europarates zur kinderfreundlichen Justiz

Alle EU-Mitgliedstaaten haben die Internationale Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert und sind daher an deren Umsetzung gebunden. Jedes Jahr werden in der EU die Grundrechte von Hunderttausenden von Kindern verletzt, <sup>1</sup> die von Migration betroffen sind.

Die Ausübung ihrer Grundrechte beruht in der Regel auf mehreren Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren. Diese verschiedenen Verfahren im Zusammenhang mit Migration sind jedoch in den meisten Fällen nicht an Kinder angepasst, obwohl sie sie direkt betreffen. **Die Tatsache, dass diese migrationsbezogenen Verfahren nicht an Kinder angepasst sind** (z. B. der Antrag auf internationalen Schutz, Familienzusammenführung, Altersbestimmung usw.), **stellt ein großes Hindernis für die Ausübung ihrer Rechte dar.**

*„ Die Justiz sollte der Freund der Kinder sein. Sie sollte nicht vorweg marschieren, da die Kinder ihr vielleicht nicht folgen. Sie sollte aber auch nicht hinter ihnen herlaufen, damit sie die Führungsarbeit nicht allein leisten müssen. Sie sollte einfach nur neben ihnen hergehen und ihnen ein Freund sein.“*

Maud de Boer-Buquicchio,  
Stellvertretende Generalsekretärin des  
Europarates von 2002 bis 2012

Die 2010 verabschiedeten **Leitlinien des Europarats zur kinderfreundlichen Justiz** enthalten sowohl allgemeine Grundsätze als auch spezifische Regeln, die wesentlich sind, um sicherzustellen, dass die Rechte der Kinder in allen sie betreffenden Verfahren respektiert werden.

**Die EU verfügt in diesem Bereich über wichtige Zuständigkeiten,** vor allem aufgrund der Artikel 77 bis 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Folglich regeln mehrere europäische Normen solche Verfahren direkt, insbesondere: die Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU), die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU), die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Richtlinie 2013/33/EU), die Dublin-III-Verordnung (Verordnung Nr. 604/2013), die EURODAC-Verordnung (Verordnung Nr. 603/2013), die das Gemeinsame Europäische Asylsystem bilden, die Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), die EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016 usw. Einige dieser europäischen Rechtsinstrumente befinden sich derzeit in einem Reformprozess. Dieses Dokument soll Leitlinien liefern, damit **die Verfahren stets die Rechte des Kindes berücksichtigen** und sie so weit wie möglich schützen.

- Wenn es sich um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt, sollten Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren im Zusammenhang mit Migration kinderfreundlich sein.

<sup>1</sup>

Im Jahr 2018 waren 197.725 Kinder in Begleitung ihrer Familie oder ohne Begleitung an einem Asylverfahren in der EU beteiligt (wobei dies nur einen Teil der Kinder in Migrationssituationen darstellt). Quelle: Tabelle „Asylum seekers and first-time asylum seekers by nationality, age and sex Aggregated annual data (rounded)“, mit Stand vom 11. Februar 2020.



## 10 wichtige Erkenntnisse zu migrationsbezogenen Verfahren in der gesamten EU

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren hauptsächlich auf den Forschungsarbeiten, die durchgeführt wurden von der *CFJ in Aktion!*<sup>2</sup> Projekt zur Umsetzung der Leitlinien in migrationsbezogenen Verfahren in Italien, Griechenland, Belgien, Spanien, den Niederlanden und Frankreich. Besonderes Augenmerk wurde auf unbegleitete ausländische Minderjährige gelegt, mit Ausnahme von Belgien, wo sich die Forschung speziell auf Kinder konzentriert, die von ihren Eltern begleitet werden.

**Im Allgemeinen stellen wir fest, dass die Richtlinien nur teilweise umgesetzt werden, und wir erläutern hier zehn wichtige Ergebnisse:**

1. Kinder sind im Allgemeinen entweder **nicht ausreichend informiert**, insbesondere nicht über ihre Rechte, **oder auf eine Weise, die nicht ausreichend angepasst ist und es ihnen nicht ermöglicht, ein Verständnis zu entwickeln** für die Informationen und ihre Folgen. Sie werden weder zu Beginn des Verfahrens noch in den verschiedenen Phasen angemessen informiert, obwohl Informationen und das Verständnis der Kinder für diese Informationen von entscheidender Bedeutung sind für die Ausübung ihrer Rechte.
2. Kinder **haben nicht genügend Gelegenheit, im Verfahren gehört zu werden**. Die Studie weist auf zwei Hauptelemente hin: Kinder haben sehr oft keine Möglichkeit zur Teilnahme, oder wenn sie gehört werden, können schlecht angepasste Verfahren nachteilige Folgen für Kinder haben. In der Tat werden die Ansichten von Kindern oft nicht uneingeschränkt geteilt, aber ihre Meinung wird eher von Umweltfaktoren bestimmt (wie z. B. von einer ungeeigneten Umgebung, Sprachbarrieren oder der Angst, nicht das zu sagen, was Fachleute oder Behörden gern hören wollen usw.). Wenn sie gehört werden, werden darüber hinaus **ihre Ansichten häufig nicht angemessen berücksichtigt**. Die eigentliche Herausforderung besteht darin, eine sinnvolle Beteiligung sicherzustellen.
3. Kinder haben nicht Zugang zu **einer ausreichenden Prozesskostenhilfe**. In der Regel ist auf der ersten Ebene des Verfahrens keine Prozesskostenhilfe vorgesehen, doch bereits in dieser Phase können maßgebliche Entscheidungen für das Kind getroffen werden. Zum Beispiel sieht in Griechenland *„Das Gesetz sieht keine kostenlose, staatlich finanzierte Rechtshilfe auf der ersten Ebene des Verfahrens (Anhörung) vor. Dies bedeutet, dass Kinder, die nicht von einer NGO unterstützt werden, nicht gesetzlich vertreten sind“*.<sup>3</sup> Die meisten Kinder, die mit ihrer Familie in ein Verfahren verwickelt sind, erhalten überhaupt keine direkte rechtliche Unterstützung.
4. Unabhängig davon, ob sie von einer Verwaltung oder einem Gericht erlassen wurden, werden Entscheidungen selten von einer **Beurteilung des Wohls des betreffenden Kindes** (der betroffenen Kinder) **begleitet und enthalten daher im Allgemeinen keine Gründe, aus denen hervorgeht, wie** das Wohl des Kindes bzw. der Kinder als Hauptüberlegung berücksichtigt wird.
5. **Begleitete Kinder sind unsichtbar**: Wenn an einem Verfahren ein Kind oder Kinder mit mindestens einem Elternteil beteiligt sind, sind die Kinder häufig schlecht informiert,

---

<sup>2</sup> Das Projekt „CFJ In Action“ wird durch DEI-Belgien koordiniert, und vom Programm Erasmus+ der Europäischen Kommission finanziert und läuft von Oktober 2018 bis September 2020.

<sup>3</sup> Auszug aus dem griechischen nationalen Forschungsbericht, der von DCI-Griechenland im Rahmen des Projekts „CFJ In Action“ entwickelt wurde.

nehmen nicht direkt teil und ihre Interessen werden nicht berücksichtigt. *„Was bei begleiteten Kindern häufig vorkommt, wenn sie nicht selbst Asyl beantragt haben, ist, dass ihnen nicht viel Beachtung geschenkt wird“<sup>4</sup>. Richter, Belgien*

6. Die **Verfahrensdauer ist oftmals zu kurz**. Sie sind oft viel zu lang und können mehrere Jahre dauern und sind daher nicht mit dem Wohlergehen und der Wirksamkeit der Kinderrechte vereinbar. Andererseits gibt es Hinweise darauf, dass überstürzte Verfahren auch nachteilig sein können, indem sie unter anderem den Zugang zu Rechtsmitteln oder Informationen sowie die Teilnahme des Kindes behindern.
7. **Das Training** von Fachleuten, die direkt an migrationsbezogenen Verfahren beteiligt sind, ist sowohl in der Erstausbildung als auch im Dienst in den meisten EU-Ländern noch unzureichend. Die Fachleute (Anwälte, Richter, Erziehungsberechtigte, Verwaltungsbeamte usw.), die wir interviewen konnten, haben diese Mängel in der Ausbildung bestätigt. Viele von ihnen äußerten auch den Wunsch nach einer besseren Ausbildung im Bereich der Kinderrechte (insbesondere in der Kommunikation mit einem Kind oder der Beurteilung des Kindeswohls).
8. Kindern wird allzu oft im Zusammenhang mit der Migration **während des Verfahrens die angemessene Unterbringung entzogen**. In diesem Punkt ist die Situation von Land zu Land sehr unterschiedlich. In den schlimmsten Situationen (die immer noch häufig sind) wird beobachtet, dass Kinder entweder obdachlos sind, in Haft gehalten werden oder ohne Unterstützung in Hotels untergebracht werden. In anderen Ländern ist die Situation besser. Dort haben Kinder einen leichteren Zugang zu Unterkünften. Das Fehlen von angemessenen Vorkehrungen stellt ein großes Hindernis für die Ausübung ihrer Rechte während des Verfahrens (Recht auf Information, rechtliche Unterstützung) und darüber hinaus Gesundheit, Freiheit, Bildung usw. dar.
9. Innerhalb der EU **basieren die Verfahren zur Altersbestimmung** nach wie vor im Wesentlichen auf medizinische Untersuchungen, die weder zuverlässig sind noch den Grundsätzen der kindgerechten Justiz entsprechen<sup>5</sup>. Darüber hinaus werden diese Verfahren in vielen EU-Ländern zu häufig angewendet, obwohl das Kind über echte und legitime Ausweisdokumente verfügt.
10. In der gesamten Union werden Hunderte von Kindern - allein oder mit ihren Familien - **jedes Jahr** aus migrationsbedingten Gründen **inhaftiert**, obwohl international weithin bekannt ist, dass Freiheitsentzug schwerwiegende Folgen für Kinder hat, insbesondere für ihre physische und psychische Integrität, und dies eine schwerwiegende Verletzung ihrer Grundrechte darstellt<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Auszug aus dem belgischen nationalen Forschungsbericht, der von DEI-Belgien im Rahmen des Projekts „CFJ In Action“ entwickelt wurde.

<sup>5</sup> Siehe z.B. Ausschuss für die Rechte des Kindes, 27. September 2018, Standpunkte, die vom Ausschuss im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren in Bezug auf die Mitteilung Nr. 11/2017 vertreten wurden.

<sup>6</sup>Die Festnahme von Kindern auf der ganzen Welt aus migrationsbedingten Gründen und ihre völkerrechtliche Illegalität ist insbesondere im [Schlussbericht der UN Global Study on Children deprived of Liberty](#) (auf Deutsch: Weltweite UN-Studie zu Kindern in Unfreiheit) dokumentiert, der im Dezember 2019 veröffentlicht wurde.

## Child-friendly justice in migration proceedings



*„Es [ein kindgerechtes Justizsystem] behandelt Kinder mit Würde, Achtung, Sorgfalt und Fairness. Es ist zugänglich, verständlich und zuverlässig.“ »*

Maud de Boer-Buquicchio,  
Stellvertretende Generalsekretärin des  
Europarats von 2002 bis 2012

## Umsetzung der CFJ-Richtlinien in migrationsbezogenen Verfahren: Leitlinien für Maßnahmen

Die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich migrationsbezogener Verfahren sind wichtig und zahlreich. Vor diesem Hintergrund und als Reaktion auf die oben genannten Hauptergebnisse aus der Forschung und Erfahrung der Projektpartner sowie auf einen Ansatz, der auf den Grundrechten des Kindes beruht, legen wir eine Reihe von Empfehlungen für Maßnahmen vor, die auf der EU-Ebene zu ergreifen sind.

192 Staaten auf der ganzen Welt, einschließlich der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, haben die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) ratifiziert. **Die Union sollte die KRK auch unterzeichnen und ratifizieren, um zu gewährleisten, dass sie sich für die Rechte des Kindes einsetzt und diese in allen von ihr verabschiedeten Gesetzen und Richtlinien respektiert<sup>7</sup>.**

Um die Umsetzung des Übereinkommens zu stärken, sollten EU-Mitgliedstaaten, die dies nicht getan haben, das dritte Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das bereits seine Nützlichkeit für den Schutz der Rechte von Kindern im Zusammenhang mit Migration unter Beweis gestellt hat, so bald wie möglich ratifizieren<sup>8</sup>.

Darüber hinaus müssen alle **europäischen Rechtsvorschriften**, die migrationsbezogene Verfahren regeln oder indirekt beeinflussen, **den** Richtlinien des Europarats zur kindgerechten Justiz entsprechen. Um ihre tatsächliche und konkrete Anwendung zu fördern, müssen Werkzeuge zur **Implementierung entwickelt und die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden.**

- Die **Übergabe** der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz betreffend ein Kind **von einem Mitgliedstaat an einen anderen sollte nur dann möglich sein, wenn die mit dem Wohl des Kindes begründet ist.**
- Die Vormunde unbegleiteter Minderjähriger spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht zu gewährleisten, dass die Rechte des Kindes gewahrt werden. Es sollte für jeden unbegleiteten Minderjährigen ein Vormund bestellt werden (selbst wenn bezüglich des Alters Zweifel bestehen). Deswegen muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass es genug geeignet **geschulte Vormunde gibt, die von den entscheidungstreffenden Behörden unabhängig sind und über die zur Begleitung des Minderjährigen notwendigen Mittel verfügen.**
- Es ist zu gewährleisten, dass - sofern erforderlich - ein Dolmetscher zugegen ist (und Kinder in der Praxis nicht wegen Mangels an Dolmetschern für ihre Eltern dolmetschen müssen) und generell für die Anwesenheit eines Kulturmittlers gesorgt ist. Hierzu müssen **entsprechende Fachkräfte in ausreichenden Mengen angeworben und geschult werden, und ihre Anwesenheit solle in jeder Verfahrensphase stets gewährleistet sein.**
- Zur Gewährleistung des Zugangs zu Prozesskostenhilfe gehört auch, dass das Gesetz vorschreibt, dass **alle an migrationsbezogenen Verfahren beteiligte Kinder von Anfang**

---

<sup>7</sup> Die EU hat einen solchen Menschenrechtsvertrag bereits am 5. Januar 2011 ratifiziert, nämlich die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Weitere Informationen sind in der Pressemitteilung der Kommission enthalten: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_4)

<sup>8</sup> Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren, angenommen am 19. Dezember 2011, in Kraft getreten am 14. April 2014

**kostenlosen Rechtsbeistand erhalten** (und zwar durch einen qualifizierten und adäquat geschulten Rechtsanwalt oder Rechtsberater). Außerdem wäre es sehr nützlich, **die Anwesenheit von Rechtsberatern in Unterbringungseinrichtungen als gängige Praxis zu etablieren.**

- Die Verfahrensdauer muss angemessen sein, und deswegen muss **das Gesetz eine angemessene Frist vorsehen** (kurze Frist, die die Ausübung der Rechte des Kindes berücksichtigen, Dringlichkeitsverfahren sind nicht unbedingt angemessen), wenn ein Verfahren ein oder mehrere Kinder betrifft. Dazu ist es auch wichtig, dass die **Verwaltungsbehörden und Gerichte über ausreichend Personal verfügen.**
- **In jedes migrationsbezogene Verfahren, an dem ein oder mehrere Kinder beteiligt sind, ist die Beurteilung des Wohls** des Kindes bzw. der Kinder nach einer ganzheitlichen Methodik und unter Aufsicht ausgebildeter Fachkräfte aufzunehmen.
- **Alle Entscheidungen** in migrationsbezogenen Verfahren, die ein oder mehrere Kinder betreffen, **müssen gebührend begründet werden, wobei das Wohl des Kindes bzw. der Kinder als Hauptüberlegung zu berücksichtigen ist; andernfalls sind sie null und nichtig.**
- Unabhängig davon, ob sich Kinder in Begleitung ihrer Familie befinden oder nicht, muss allen Kindern das **Recht auf angemessene Unterbringung** garantiert und die Wirksamkeit dieses Rechts durch die **Bereitstellung der für die Unterbringung erforderlichen Mittel** gewährleistet werden.
- **Die Festnahme von Kindern (ob alleine oder in Begleitung) aus migrationsbedingten Gründen ist in jedem Fall zu verbieten** . Zu diesem Zweck sollte in Artikel 8 der Richtlinie über Aufnahmebedingungen, Artikel 26 der Richtlinie über Asylverfahren und Artikel 17 der Rückführungsrichtlinie folgender Wortlaut hinzugefügt werden: „Es ist Mitgliedstaaten unter keinen Umständen gestattet, ein Kind festzunehmen, und zwar weder allein noch mit seiner Familie. Dieses Festnahmeverbot darf nicht dazu dienen, die Trennung von Familien zu rechtfertigen.“
- **In die Gesetzgebung sollte das Recht der Kinder aufgenommen werden**, klar und ihrem Reifegrad sowie ihrer besonderen Situation entsprechend in einer Sprache, die sie verstehen, u. a. über folgende Themen informiert zu werden: ihre Rechte, die Verfahrensphasen, -akteure und -fristen, die möglichen Folgen der einzelnen Verfahrensschritte und die ihnen ggf. zur Verfügung stehende Unterstützung. Dieses Recht könnte insbesondere in der Richtlinie über Asylverfahren festgeschrieben werden.
- **Die obligatorische Aus- und Fortbildung aller betroffenen Berufsgruppen (Rechtsanwälte, Vormunde, Richter, Verwaltungsbeamte usw.) muss gefördert werden**, um diese in die Lage zu versetzen, die Anforderungen einer kinderfreundlichen Justiz umzusetzen. Derartige Schulungsmaßnahmen sollten daher Inhalte im Zusammenhang mit den Rechten des Kindes, der Beurteilung des Kindeswohls, den Kommunikationsmethoden und einer kinderfreundlichen Sprache umfassen. Zu diesem Zweck können bestimmte bereits vorhandene Elemente der Schulung von Zivil- und Strafjustiz- oder Verwaltungspersonal in Bezug auf die Rechte des Kindes auf breiter Ebene übernommen oder angepasst werden.

- **Es müssen kindgerechte Informationsmaterialien erstellt werden**, d. h. Materialien, die von Kindern entwickelt und getestet wurden.
- Es gilt sicherzustellen, dass das Gesetz die **Beteiligung von Kindern** an migrationsbezogenen **Angelegenheiten als Grundrecht anerkennt**. Dabei sollte das Gesetz jedoch auch anerkennen, dass die **Beteiligung von Kindern niemals als Verpflichtung angesehen werden sollte**. Kinder dürfen die Beteiligung verweigern, und dies darf sich nicht negativ auf die Prüfung und das Ergebnis ihres Antrags auswirken, selbst wenn es sich bei dem Kind um eine/n unbegleitete/n Minderjährige/n handelt.
- **Jedem Kind, das teilnehmen möchte, muss eine angemessene Vorbereitung** mit einem Rechtsberater und/oder seinem Anwalt (und ggf. mit medizinischer und psychologischer Unterstützung) eingeräumt werden, und es ist zu gewährleisten, dass der Anwalt des Kindes sowie eine Vertrauensperson bzw. der Vormund bei jedem Termin, an dem das Kind teilnimmt, zugegen ist. Zu diesem Zweck sind folgende konkrete Maßnahmen zu ergreifen: **generelle Präsenz von Rechtsberatern in Aufnahme- und Unterbringungszentren als gängige Praxis, verbesserte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Rechtsbeistand für diese Kinder und erleichterter Zugang zur Gesundheitsversorgung**.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Beteiligung eines jeden Kindes sinnvoll ist und dessen Rechte sowie insbesondere auch dessen physische und psychische Unversehrtheit geachtet werden. Hierzu müssen Maßnahmen zur **Anpassung von Umfeld, Dauer und Ablauf** (einschließlich Pausen) **sowie Inhalt** (z. B. Inhalt und Wortlaut der Fragen) der **Anhörungen** ergriffen werden.
- Der Schutz der Rechte des Kindes unter gleichzeitiger Wahrung seines grundsätzlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör bedeutet, dass ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden muss, der gewährleistet, dass **die Aussagen des Kindes niemals als Begründung für eine Ablehnung des Antrags der Familie aufgrund von Widersprüchen zwischen den Aussagen des Kindes und seiner Eltern herangezogen werden dürfen**.
- **Bewertung des Alters**: Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, **dass für jede Person, die sich als minderjährig ausgibt, die Minderjährigkeit unterstellt wird**, und richtlinienkonforme Verfahren zur Altersbestimmung festlegen, die nicht auf medizinischen Methoden, deren Zuverlässigkeit in Frage steht, sondern auf einem **medizinisch-sozialen und multidisziplinären Modell** beruhen und in denen das Recht auf Einspruch gegen die Ergebnisse gewährleistet ist.
- Besondere Aufmerksamkeit sollte über das gesamte Asylverfahren hinweg der Umsetzung von Artikel 39 der KRK gewidmet werden. Schließlich sollten diese Verfahren die physische und psychische Genesung und soziale Wiedereingliederung eines Kindes fördern, das Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, der Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder aber bewaffneter Konflikte geworden ist.



Weitere Informationen und Einzelheiten über die Umsetzung der Leitlinien und die Maßnahmen, die auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollten, finden Sie im Advocacy-Forschungspapier mit dem Titel „Implementing the Council of Europe Guidelines on Child-friendly Justice in Migration Proceedings - European Advocacy Research Paper“ (auf Deutsch: Umsetzung der Leitlinien des Europarats zu kinderfreundlicher Justiz bei Migrationsverfahren - europäisches Advocacy-Forschungspapier), das online auf der [Webseite des Europäischen Netzwerks für kinderfreundliche Justiz verfügbar ist](#).

Dieses Dokument wurde dank der im Rahmen des Projekts „Kinderfreundliche Justiz in Aktion“ (CFJ-IA) durchgeführten Forschungsarbeit erstellt, welches durch das Programm Erasmus+ der Europäischen Kommission finanziert und von den Organisationen Defence for Children International - Belgien und Defence for Children International - World Service koordiniert wurde. Dieses Positionspapier wurde von DCI-Belgien, DCI-Italien und DCI-Griechenland erstellt.

Es wurde von der Initiative für Kinder in der Migration unterstützt und durch das Europäische Programm für Integration und Migration (EPIM) und die H&M-Stiftung kofinanziert.

Der Inhalt dieses Dokuments gibt die Ansichten der Autoren wieder und liegt in deren alleiniger Verantwortung.



**Mit Unterstützung von:**

*Initiative  
for children in migration*

**Kofinanziert durch:**



#M FOUNDATION



Erasmus+