



SAFE & SOUND

WELCHE MASSNAHMEN STAATEN ERGREIFEN KÖNNEN,
UM DAS KINDESWOHL VON UNBEGLEITETEN KINDERN IN
EUROPA ZU GEWÄHRLEISTEN

SAFE & SOUND

WELCHE MASSNAHMEN STAATEN ERGREIFEN KÖNNEN, UM DAS KINDESWOHL VON UNBEGLEITETEN KINDERN IN EUROPA ZU GEWÄHRLEISTEN

Diese gemeinsame Veröffentlichung von UNHCR und UNICEF wurde mit Finanzmitteln des Diana Princess of Wales Memorial Fund unterstützt.

Das Projekt wurde vom UNHCR-Europabüro in enger Zusammenarbeit mit der UNHCR-Abteilung für internationalen Schutz sowie den Abteilungen Programme und Daten, Forschung und Grundsatzfragen von UNICEF koordiniert.

In die Veröffentlichung sind Beiträge und Fachkenntnisse verschiedener im Kinderschutz tätiger Akteure aus EU-Mitgliedstaaten und EFTA-Ländern eingeflossen, darunter von internationalen Organisationen, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, akademischen Institutionen und Vormundschaftseinrichtungen. Außerdem fanden nationale Konsultationsrunden mit staatlichen Akteuren, Vertretern der Zivilgesellschaft und Ombudspersonen für Kinder statt, um entsprechende Informationen in das Dokument aufzunehmen. Unser Dank gilt den unterschiedlichen Experten, die sich Zeit für Treffen mit uns genommen und uns ihre Ansichten mitgeteilt haben.

Diese Veröffentlichung wurde von Christina Jespersen erarbeitet. Nadine Finch hat die Veröffentlichung mit Recherchen und technischer Hilfe unterstützt. Andrea Vonkeman, Senior Policy Officer des Europabüros hat die Entstehung dieser Veröffentlichung koordiniert.

Besonderer Dank gilt den Kollegen in den UNHCR-Länderbüros sowie den nationalen UNICEF-Komitees, die bei den Beispielen für nationale Verfahren beratend mitgewirkt haben.

Cover-Foto: © UNHCR / H. Davies

© UNHCR/UNICEF, Oktober 2014, deutsche Version 2016

Das vorliegende Dokument ist im englischen Original und in der deutschen Übersetzung unter <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html> online verfügbar.

Layout & Design: BakOS DESIGN

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung und Überblick	6
1.1 Hintergrund.....	7
1.2 Die Mobilität von Kindern verstehen.....	8
1.3 Umsetzung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls	9
1.4 Ziel dieses Dokuments	11
2 Rechtlicher und operativer Rahmen	12
2.1 Völkerrecht.....	13
2.2 Regionales Recht und Grundsätze.....	14
2.3 Weitere operationelle Rahmenwerke	17
3 Definition der Konzepte	18
4 Die Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in den Staaten Europas	24
4.1 Ankunft und vorläufige Identifizierung.....	25
4.2 Zugang zum Hoheitsgebiet und Identifizierung.....	27
4.3 Registrierung und Dokumentation	30
4.4 Weiterverweisung an staatliche Kinderschutzdienste.....	33
4.5 Verfahrensplanung.....	37
4.6 Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in Asyl- und Einwanderungsverfahren	41
4.7 Feststellung einer dauerhaften Lösung	44
4.8 Monitoring.....	51
5 Schlussfolgerungen	52

SCHAUBILD

Schaubild 1: Von der Theorie zur Praxis: Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls	16
Schaubild 2: Von der Ankunft bis zu einer dauerhaften Lösung: Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls	23

TEXTBOX

Textbox 1: Verfahrensgarantien	21
Textbox 2: Inhaftierung	26
Textbox 3: Akteure, mit denen das Kind Kontakt hat	27
Textbox 4: Gewährleistung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei großen Migrationsbewegungen.....	28
Textbox 5: Vertrauen herstellen	30
Textbox 6: Beteiligung des Kindes	31
Textbox 7: Suche nach Familienangehörigen	32
Textbox 8: Alterseinschätzung.....	34
Textbox 9: Ein ganzheitlicher Ansatz	35
Textbox 10: Informationssammlung	38
Textbox 11: Vertraulichkeit und gemeinsame Datennutzung.....	39
Textbox 12: Für das Kindeswohl maßgebliche Faktoren	42
Textbox 13: Abwägung der für das Kindeswohl maßgeblichen Faktoren	43
Textbox 14: Abwägung des Kindeswohls mit anderen Interessen.....	44
Textbox 15: Mindestgarantien für die Rückkehr	48
Textbox 16: Erreichen der Volljährigkeit	50

1 EINLEITUNG UND ÜBERBLICK

1.1 Hintergrund

In den vergangenen Jahren ist die Zahl unbegleiteter Kinder, die in die EU einreisen, gestiegen. 2012 haben insgesamt 13.320 Kinder Asyl in der Europäischen Union und in den EFTA-Ländern Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz beantragt – 2011¹ betrug ihre Zahl 12.225 und 10.845 im Jahr 2010. 2013 wurden 12.430 Anträge gestellt.² Diese Zahlen repräsentieren jedoch nur einen Bruchteil aller unbegleiteten Kinder, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes oder Landes des gewöhnlichen Aufenthalts und in der EU oder in EFTA-Ländern befinden.³ Zahlreiche unbegleitete Kinder melden sich nicht bei den Behörden, da sie dazu nicht in der Lage sind, sie sich fürchten oder weil Familienangehörige, Menschen in ähnlicher Situation oder Schleuser ihnen geraten haben, zu anderen Zielorten weiterzureisen. Besorgniserregend ist, dass wiederum andere Kinder sich nicht an die Behörden wenden können, weil sie von Menschenhändlern kontrolliert und Kinderarbeit sowie sexueller oder anderer Formen der Ausbeutung in Europa zugeführt werden. Eine weitere Gruppe taucht nicht in Statistiken auf, weil sie keinen Antrag auf internationalen Schutz stellen oder weil für sie als Opfer von Kinderhandel besondere Verfahren gelten.

Es gibt verschiedene Gründe, warum unbegleitete Kinder ihre Herkunftsländer verlassen. Dazu gehören Verfolgung, bewaffnete Konflikte, Ausbeutung und Armut. Einige werden von Angehörigen geschickt, andere entscheiden selbst, das Land zu verlassen – um zu überleben, um Zugang zu Bildung zu erhalten oder um zu arbeiten. Möglicherweise wurden sie erst während der Flucht von ihren Familien getrennt oder sie versuchen zu Eltern oder andere Familienangehörigen zu gelangen, die sich bereits im Hoheitsgebiet der EU aufhalten. Manche werden Opfer von Menschenhandel. Häufig handelt es sich um eine Kombination verschiedener Faktoren.

Unabhängig von den Umständen und den Gründen ihrer Flucht haben alle unbegleiteten Kinder zwei grundlegende Gemeinsamkeiten: Erstens sind sie Kinder und sollten vor allem auch als solche behandelt werden. Zweitens haben sie als Kinder, die vorübergehend oder dauerhaft keinen Schutz durch ihr familiäres Umfeld genießen, das Recht auf besonderen Schutz und besondere Hilfe.⁴

Zudem stellt die verhältnismäßig hohe Zahl unbegleiteter Kinder, die nach Europa kommen oder sich allein innerhalb Europas bewegen, die Staaten vor Herausforderungen. Hierzu zählt ein verstärkter Druck auf die begrenzten Mittel, um Neuankömmlinge angemessen zu versorgen und zu unterstützen, nach aufnahmebereiten Familien zu suchen und um festzustellen, was im Hinblick auf eine langfristige Lösung dem Kindeswohl entspricht. Sie stellt auch eine Herausforderung für die Staaten dar, ihre Verpflichtungen gemäß der UN Kinderrechtskonvention (UN-KRK), der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der EU Richtlinien und – Verordnungen zu erfüllen.

Auch auf praktischer Ebene entstehen für die Behörden komplexe Probleme. Sie müssen neue Wege der Zusammenarbeit in innovativen Konstellationen und mit neuen Partnern finden. Mit diesem Dokument sollen diese Bemühungen unterstützt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage, wie Staaten ihre Verpflichtungen aus Artikel 3.1 der UN-Kinderrechtskonvention erfüllen können, wonach das Kindeswohl „ein Gesichtspunkt [ist], der vorrangig zu berücksichtigen ist“.

¹ Eurostat-Erhebung, zitiert in Europäische Kommission, *Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zur Durchführung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige*. Als Begleitdokument beigefügt: *Halbzeitbewertung der Durchführung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige*, KOM(2012) 554 endgültig, 28. September 2012, <http://goo.gl/kehR4n>.

² Eurostat-Erhebungen für 2012 und 2013, verfügbar unter: <http://goo.gl/W5bgmY>.

³ Europäische Agentur für Grundrechte, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Dezember 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html>. Siehe auch: Europäische Union: Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014)* SEK(2010)534 /* KOM/2010/0213 endg., <http://goo.gl/EunYYo>.

⁴ Siehe UN-Generalversammlung *Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989*, Art. 20, <http://goo.gl/EjLXeC>.



© Minor Ndako

1.2 Die Mobilität von Kindern verstehen

Die besondere Verletzlichkeit und Schutzbedürftigkeit von unbegleiteten Kindern war bereits Gegenstand von Untersuchungen. In einer von UNICEF, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammen mit einigen NRO-Partnern erstellten Studie wird die Dynamik der Mobilität von Kindern und Jugendlichen in Westafrika untersucht⁵; sie hat damit zum besseren Verständnis dieses zunehmend bedeutenden Phänomens beigetragen. Derartige Dynamiken waren auch Gegenstand einer Studie von UNHCR aus dem Jahr 2014 zu Kindern, die Zentralamerika und Mexiko verließen.⁶ Eine von UNHCR geleitete transnationale Studie dokumentierte die Bewegung von Kindern entlang einer größeren Transitroute in Europa durch Griechenland, Italien und Frankreich und schlägt vor, Schutzlücken durch weitreichende Maßnahmen in den Bereichen Aufnahme, Beratung und Weiterverweisung zu schließen.⁷

In mehreren UNICEF-Studien wurde die Situation von minderjährigen Opfern von Menschenhandel in Europa herausgestellt,⁸ darunter *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*.⁹ Darin werden politische Empfehlungen für Maßnahmen erörtert, die dem Wohl des Kindes dienen

⁵ PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, ILO, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide à l'Enfance-Suède, UNICEF WCARO, *Which Protection for Children Involved in Mobility in West Africa? Our positions and recommendations, Project of Joint Regional Study on the Mobility of Children and Youths in West Africa*, Juni 2011, <http://goo.gl/Y1fk7q>.

⁶ UNHCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, März 2014, <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>.

⁷ UNHCR, *Protecting children on the move*, Juli 2012, <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>.

⁸ Zusammengefasst in UNICEF, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First*. Oktober 2007, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf.

⁹ UNICEF, Innocenti Research Centre, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*, Dezember 2011, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf.

sollen, darunter die Notwendigkeit, diese Maßnahmen mithilfe einer Kindeswohlprüfung zu formalisieren. Eine Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wies auf die besonderen Schutzbedürfnisse dieser unbegleiteten Kinder hin.¹⁰ Eine gemeinsame Studie von OHCHR und UNICEF zur gerichtlichen Umsetzung von Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention erörtert Rechtsprechung im Hinblick auf den Grundsatz des Kindeswohlvorrangs und seine Anwendung auf Probleme, die minderjährige Flüchtlinge betreffen.¹¹ Zwei von UNHCR 2010 in Auftrag gegebene Studien¹² zur Lage von minderjährigen Flüchtlingen aus Afghanistan, die nach Europa kommen, stellen die Notwendigkeit heraus, Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls in Industrienationen zu institutionalisieren. Diese Studien erkennen auch an, dass die UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls¹³ von 2008 und das UNHCR-Handbuch für die Umsetzung der UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls¹⁴ für Situationen entwickelt wurden, in denen UNHCR und seine Partner eine führende Rolle bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen hatten und dass diese Richtlinien nicht ohne wesentliche Anpassung in Industrienationen anwendbar sind, die im Allgemeinen weiter entwickelte Kinderschutz-, Asyl- und Einwanderungssysteme haben.

1.3 Umsetzung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls

In den vergangenen Jahren gab es erhebliche Bemühungen, den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in Politik und Gesetzgebung zu verankern. Diese Entwicklung wurde weitgehend durch die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf nationaler Ebene, jedoch auch durch gemeinsame Konzepte wie den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige¹⁵ der Europäischen Kommission (2010 – 2014) vorangebracht.

In diesem Aktionsplan erkennt die Kommission die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Ansatzes für den Schutz dieser Kinder an und hebt die Bedeutung dauerhafter Lösungen hervor. Dies kann die Rückführung und Wiedereingliederung im Herkunftsland, die Gewährung eines internationalen Schutzstatus oder eines anderen rechtlichen Status, der Kindern eine erfolgreiche Integration im Wohnsitzstaat ermöglicht, oder die Lösung in einem Drittstaat sein. Die am besten geeignete Lösung kann jedoch nur dadurch bestimmt werden, dass eine Einschätzung darüber getroffen wird, was dem Wohl des einzelnen Kindes dient.

UNICEF und UNHCR möchten die Staaten dabei unterstützen, die besten Methoden zu identifizieren, damit sie ihrer Verantwortung nachkommen können, die Rechte unbegleiteter Kinder in Europa zu gewährleisten und ihr Kindeswohl zu schützen. Kinder ohne elterlichen Schutz sind darauf angewiesen, dass Staaten ihre Rechte wahren. Für dieses Ziel geeignete Wege zu finden, stellt eine zunehmend schwierige, komplexe und gleichzeitig dringende Aufgabe dar.

¹⁰ FRA, Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report, Dezember 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>.

¹¹ UNICEF, *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children*, Juni 2012, <http://www.refworld.org/docid/5135ae842.html>.

¹² UNHCR, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, Juni 2010, PDES, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden*, Juni 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>.

¹³ UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Genf, Mai 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>.

¹⁴ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>.

¹⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. Mai 2010, *Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010–2014)* SEK(2010)534 /* KOM/2010/0213 endg., <http://goo.gl/DYwdqA>.

Das Mandat von UNHCR besteht satzungsgemäß¹⁶ im internationalen Schutz und in der Suche nach dauerhaften Lösungen¹⁷ für die Notlage von Flüchtlingen. In Anbetracht des bedeutenden Anteils von Minderjährigen unter den gewaltsam vertriebenen Menschen und angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit haben Maßnahmen für diese Gruppe eine hohe Priorität. Der Einsatz von UNHCR für den Schutz von minderjährigen Flüchtlingen wurde in der Veröffentlichung *A Framework for the Protection of Children* von Juni 2012 erneut bestärkt.¹⁸ In diesem Rahmen wird die UN-Kinderrechtskonvention in das Zentrum des UNHCR-Schutzmandats gestellt und baut auf den Grundsätzen und bestehenden Richtlinien von UNHCR zum Schutz von Kindern sowie auf relevanten Beschlüssen des UNHCR-Exekutivkomitees¹⁹ auf.



UNICEF ist von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mandatiert, sich für den Schutz der Kinderrechte, die Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse von Kindern und die Erweiterung ihrer Möglichkeiten einzusetzen, damit sie ihr Potenzial voll entfalten können. Die Arbeit von UNICEF beruht auf der UN-Kinderrechtskonvention und zielt darauf ab, Kinderrechte als gesetzliche Verpflichtung zu etablieren und ethische Prinzipien und internationale Verhaltensstandards gegenüber Kindern zu sichern. UNICEF setzt sich für den besonderen Schutz äußerst benachteiligter Kinder ein. Der Einsatz für Kinderrechte ist eine zentrale Funktion von UNICEF als internationaler Organisation und von den nationalen UNICEF-Komitees in den Industrienationen. Wie in der UNICEF-Kinderschutzstrategie²⁰ formuliert, „fördert UNICEF den Kinderschutz bei seinem Einsatz in Entwicklungs- und Industrieländern durch Forschung und Berichte sowie bestehende und neue Partnerschaften.“

¹⁶ UN-Generalversammlung, *Statut des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, 14. Dezember 1950, A/RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, („UNHCR-Satzung“).

¹⁷ Siehe Art. 1 der UNHCR-Satzung, angenommen durch die Resolution der Generalversammlung 428 (V) vom 14. Dezember 1950, A/RES/428(V). Satzungsgemäß hat das Amt des Hohen Kommissars den Auftrag, für den Schutz von Flüchtlingen zu sorgen, indem es „die Bemühungen der Regierungen und von privater Seite zur Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Heimat oder der Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften unterstützt“ (Art. 8 (c)). Regierungen sind aufgefordert, die Assimilierung von Flüchtlingen, insbesondere durch Erleichterung ihrer Einbürgerung, zu fördern (Art. 2 (e)). Zu Neuansiedlung in einem Drittstaat, siehe Art. 9 der UNHCR-Satzung, siehe auch Art. 2 (f) zu Reisedokumenten und anderen Urkunden, die eine Wiederansiedlung erleichtern können, Art. 2 (g) und 8 (e) zum Transfer von Vermögenswerten in Drittstaaten. UN-Generalversammlung, *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, 14. Dezember 1950, A/RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>.

¹⁸ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, Juni 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>.

¹⁹ Dazu gehören die *UNHCR-Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger*, Februar 1997, <http://goo.gl/cJUiE0>, UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Mai 2008, <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, UNHCR, *UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Dezember 2009, HCR/GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> und Beschluss Nr. 107 (LVIII) des UNHCR-Exekutivkomitees über gefährdete Kinder verabschiedet auf seiner 58. Sitzung, 5. Oktober 2007, <http://goo.gl/7HCemw>.

²⁰ UNICEF, *Child Protection Strategy*, Mai 2008, <http://goo.gl/7UZNN>.



1.4 Ziel dieses Dokuments

Dieses Dokument soll die EU-Mitgliedstaaten sowie die EFTA-Staaten darin unterstützen, den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls beim Umgang mit unbegleiteten Kindern in ihrem Hoheitsgebiet umzusetzen. Dieses Dokument erkennt an, dass die Anwendung dieses Grundsatzes unterschiedliche Formen annehmen kann und strebt daher nicht an, bestimmte Strukturen oder Verfahren vorzuschreiben. Es enthält jedoch Vorschläge, die Staaten umsetzen können, um internationale gesetzliche Standards und Verpflichtungen zu erfüllen.

In Anerkennung der bedeutsamen bereits unternommenen Schritte und der Bandbreite der zur Verfügung stehenden Erfahrungen verwendet dieses Dokument Beispiele aus der Praxis von EU-Mitgliedstaaten und einiger anderer Staaten. Diese bemerkenswerten Beispiele repräsentieren eine Momentaufnahme. Sie wurden ausgewählt, um erstens mögliche Wege aufzuzeigen, wie Verfahren strukturiert werden können, und um zweitens Anregungen zu geben, wie Kinderschutzsysteme sich weiterentwickeln können, angepasst an die geänderten Bedürfnisse und Systemanforderungen. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung befanden sich mehrere Staaten im Prozess der Ausarbeitung und Einleitung von Verfahren und Strukturen, mit deren Hilfe der Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls umgesetzt werden soll. Diese Publikation möchte diese Bemühungen unterstützen.

Dieses Dokument wendet sich in erster Linie an politisch Verantwortliche sowie an öffentliche und private Institutionen in EU- und EFTA-Staaten, die Strukturen und Vorkehrungen für die Identifizierung unbegleiteter Kinder einrichten oder verbessern möchten und das Kindeswohl vorrangig berücksichtigen – auch bei der Suche nach dauerhaften Lösungen. Auch für andere Akteure im Bereich der Kinderschutzsysteme wie Anwälte, Sozialarbeiter, Vertreter/Vormünder, Justiz und Ombudspersonen des Kindes könnte das Dokument relevant sein. Dieses Dokument bezieht sich zwar auf das regional geltende rechtliche und politische Rahmenwerk, jedoch gilt der Grundsatz des Kindeswohl-Vorrangs gemäß Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention für jeden Staat, der die UN-Kinderrechtskonvention ratifiziert hat. Daher kann es auch anderen Ländern Anregungen bieten, die ihre Systeme für Kinderschutz, internationalen Schutz und Zuwanderung weiterentwickeln oder verbessern möchten.

2 RECHTLICHER UND OPERATIVER RAHMEN



Die Rechte unbegleiteter Kinder sind im Völker- und Europarecht verankert und werden in Richtlinien und Leitlinien im europäischen Kontext weiter umgesetzt. Eine ausführliche Erörterung rechtlicher Aspekte geht über die Zwecke dieses Dokuments hinaus. Dennoch soll in diesem Abschnitt der rechtliche Rahmen für den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls zu Referenzzwecken und als Erinnerung an die Rechtsgrundlage dieses Dokuments umrissen werden.

2.1 Völkerrecht

Das am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Übereinkommen über die Rechte des Kindes²¹ wurde mit Ausnahme von drei²² Ländern²³ von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert.

Die UN-Kinderrechtskonvention ist das wichtigste Rechtsinstrument für den Kinderschutz. Sie umfasst vier allgemeine Prinzipien:

- Das **Wohl des Kindes** (Artikel 3)
- Das **Diskriminierungsverbot** (Artikel 2)
- Das Recht auf **Leben, Überleben und Entwicklung** (Artikel 6)
- Das **Recht, gehört zu werden** (Artikel 12)

Zusätzlich zu diesen vier Prinzipien sind in der UN-Kinderrechtskonvention weitere grundlegende Rechte verankert, darunter der Schutz vor Misshandlung, Ausbeutung und Vernachlässigung sowie die Bedeutung der Entwicklung der körperlichen und geistigen Fähigkeiten. Besonderes Augenmerk liegt auf der Rolle der Familie bei der Versorgung und Betreuung des Kindes, auf den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern, die von ihren Familien getrennt sind sowie von asylsuchenden und Flüchtlingskindern.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes veröffentlicht Allgemeine Bemerkungen, um Staaten maßgebliche Leitlinien bei der Auslegung und Umsetzung der Kinderrechtskonvention zu geben. Die größte Relevanz in Hinblick auf unbegleitete Kinder haben die Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005) zur „Behandlung unbegleiteter oder von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes“²⁴, die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009) zum Recht des Kindes gehört zu werden²⁵, die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zum Vorrang des Kindeswohls²⁶ sowie die Allgemeine Bemerkung Nr. 5 zu allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen.²⁷

²¹ UN-Generalversammlung, *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, 20. November 1989, Vertragsserie der Vereinten Nationen, Band 1577, S. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>.

²² Zum Zeitpunkt der deutschen Übersetzung hatten der Südsudan und Somalia das Übereinkommen ratifiziert, <https://goo.gl/qVgEQ0>.

²³ Somalia, Südsudan und die USA.

²⁴ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkungen Nr. 6 (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

²⁵ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009): The right of the child to be heard*, 20. Juli 2009, CRC/C/GC/12, <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>.

²⁶ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3, Abs. 1)*, 29. Mai 2013, CRC /C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

²⁷ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *General Comment No. 5 (2003) General Measures of Implementation*, 27. November 2003, CRC/GC/2003/5, <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>.

2.2 Regionales Recht und Grundsätze

Der vom Europarat gesetzte Rahmen zum Schutz von Menschenrechten besteht aus mehreren Instrumenten. Die zwei relevantesten sind die Europäische Menschenrechtskonvention²⁸ und die Konvention des Europarates gegen Menschenhandel²⁹.

Gemäß Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union³⁰ haben Kinder „Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind“ und „bei allen Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen von denen Kinder betroffen sind, muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.“

Zur Umsetzung des Stockholmer Programms³¹, in dem die Prioritäten der EU für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht einschließlich der Grenzüberwachung sowie der Bereitstellung von internationalem Schutz für schutzbedürftige Personen für den Zeitraum 2010 – 2014 festgelegt sind, veröffentlichte die Europäische Kommission im Mai 2010 einen Aktionsplan einschließlich Maßnahmen zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen (2010–2014).³²

Diese Dokumente sehen einen gemeinsamen EU-weiten Ansatz für die Aufnahme unbegleiteter Kinder und die Identifizierung dauerhafter Lösungen für sie vor. Der Aktionsplan ist für die EU-Mitgliedstaaten nicht verbindlich. Er stellt jedoch ausdrücklich fest, dass die EU-Rechtsinstrumente in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Menschenhandel direkt oder indirekt auf die besondere Situation unbegleiteter Minderjähriger eingehen und einen verstärkten Schutz ihrer Rechte vorsehen.³³

Die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels enthält ebenfalls wichtige Bestimmungen für die Förderung des Wohls von Kindern, insbesondere von minderjährigen Opfern von Menschenhandel, und beauftragt die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), ein Modell für Vormundschaft und Rechtsbeistand für minderjährige Opfer von Menschenhandel zu entwickeln.³⁴ Mehrere EU-Richtlinien und -Verordnungen, die sich auf Drittstaatsangehörige beziehen, einschließlich Personen, die möglicherweise internationalen Schutzes bedürfen, erwähnen ausdrücklich Kinderrechte im Allgemeinen und den grundsätzlichen Vorrang des Kindeswohls im Besonderen. Dazu gehören (in chronologischer Reihenfolge):

- Die Richtlinie zur Familienzusammenführung³⁵
- Die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind³⁶

²⁸ Europarat, *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14*, 4. November 1959, ETS Nr. 5, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf.

²⁹ Europarat, *Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels*, 16. Mai 2005, CETS Nr.197, <http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/197.htm>.

³⁰ Europäische Union, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 26. Oktober 2012, 2012/C 326/02, <http://goo.gl/J6VSH>.

³¹ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas, Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, 24. April 2010, KOM(2010) 171 endgültig, <http://goo.gl/Yj7k9O>.

³² Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014)*, 6. Mai 2010, KOM(2010) 213/3, <http://goo.gl/Yj7k9O>.

³³ Nach Ablauf des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige 2010-2014 wird die Europäische Kommission den Aktionsplan überprüfen. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 12. September 2013 zur Lage unbegleiteter Minderjähriger in der EU (2012/2263(INI)) die Entwicklung strategischer Richtlinien gefordert, <http://goo.gl/FGUX1D>.

³⁴ FRA, *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, <http://goo.gl/Ytfu4O>.

³⁵ Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung*, 3. Oktober 2003, <http://goo.gl/6YLefo>.

³⁶ Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren*, 6. August 2004, <http://goo.gl/D9AMT4>.

- Die Richtlinie über die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger³⁷
- Die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels³⁸
- Die EU-Richtlinie zur Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen³⁹
- Der Schengener Grenzkodex⁴⁰

Die EU hat in der zweiten Harmonisierungsphase fünf Instrumente verabschiedet, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem vervollständigen:

- Die Qualifikationsrichtlinie (Neufassung)⁴¹
- EURODAC- und Dublin-Verordnung (jeweils Neufassung)⁴²
- Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung)⁴³
- Aufnahme richtlinie (Neufassung)⁴⁴

Diese rechtlichen und politischen Instrumente haben den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls fest verankert und stellen wichtige Garantien und Standards auf, denen die EU-Mitgliedstaaten entsprechen müssen. Die Verordnungen traten im Januar 2014 in Kraft. Die Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht ist bis zum 20. Juli 2015 vorgesehen.

³⁷ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger*, 24. Dezember 2008, <http://goo.gl/EjGW5U>.

³⁸ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, 15. April 2011, <http://goo.gl/gfw5Pd>.

³⁹ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen* <http://goo.gl/a68CsM>.

⁴⁰ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates*, <http://goo.gl/GAIVfj>.

⁴¹ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung)*, <http://goo.gl/7Pe8bD>.

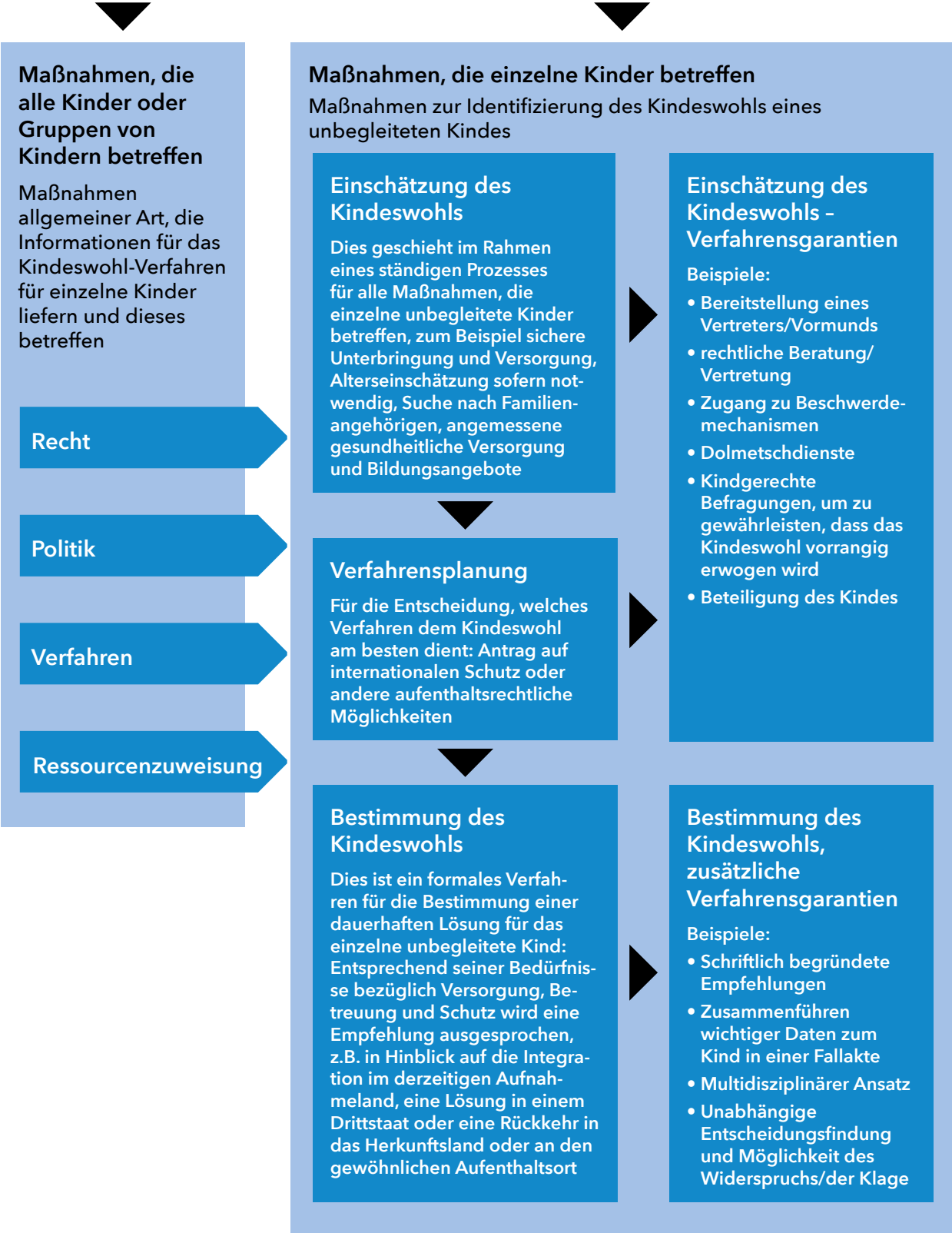
⁴² Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)*, <http://goo.gl/JMBDq5> und Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung)*, <http://goo.gl/j924eo>.

⁴³ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)*, <http://goo.gl/eq0OkZ>.

⁴⁴ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)*, <http://goo.gl/F3FHY7>.

Von der Theorie zur Praxis: Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls

Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls Artikel 3.1. der UN-Kinderrechtskonvention



2.3 Weitere operationelle Rahmenwerke

Dieses Dokument bezieht außerdem Informationen aus weiteren operationellen Rahmenwerken ein, hauptsächlich aus von UNICEF und UNHCR entwickelten Leitlinien für die Umsetzung ihrer jeweiligen Mandate, insbesondere in Hinblick auf unbegleitete Kinder. Außerdem wurden empfohlene Erklärungen anderer Organisationen oder gemeinsame Erklärungen eingeschlossen. Dazu gehören:

- UNHCR UNHCR-Richtlinien zum Schutz und zur Versorgung von Flüchtlingskindern (1994)⁴⁵
- UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 107 über gefährdete Kinder⁴⁶
- UNHCR Guidelines on Best Interests Determination (2008)⁴⁷
- UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (2009)⁴⁸
- UNHCR Field Handbook for BID (2011)⁴⁹
- UNHCR *A Framework for the Protection of Children*, (2012)⁵⁰
- UNHCR Child Protection Issue Brief: Child-friendly procedures (bevorstehende Veröffentlichung)
- UNICEF Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking (2006)⁵¹
- UNICEF Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe (2006)⁵²
- UNICEF Child Protection Strategy (2008)⁵³
- UNICEF Age Assessment: A Technical Note (2013)⁵⁴
- Joint UN Commentary on EU Trafficking Directive (2011)⁵⁵
- Separated Children in Europe Programme (SCEP) Statement of Good Practice (4. Fassung) (unterstützt von UNICEF und UNHCR) („Standards für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen“) (2010)⁵⁶

⁴⁵ UNHCR, *Richtlinien zum Schutz und zur Versorgung von Flüchtlingskindern*, Genf, 1994, <http://goo.gl/Yxdf6U>.

⁴⁶ UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr.107 (LVIII) – 2007 über gefährdete Kinder*, 5. Oktober 2007, <http://goo.gl/7HCemw>.

⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Mai 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>.

⁴⁸ UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, Dezember 2009, <http://goo.gl/76TbVY>.

⁴⁹ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, November 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>.

⁵⁰ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, Juni 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>.

⁵¹ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, September 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf.

⁵² UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://goo.gl/rJCicC>.

⁵³ UNICEF, *Child Protection Strategy*, Mai 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf.

⁵⁴ UNICEF, *Age Assessment: A Technical Note*, Januar 2013, <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>.

⁵⁵ UNHCR, OHCHR, UNICEF, UNDOC, UN Women and ILO, *Joint UN Commentary on the EU-Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, November 2011, <http://goo.gl/okpWUB>.

⁵⁶ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, März 2010, 4. überarbeitete Fassung, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>; deutsche Übersetzung („Standards für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen“) in Buchform hrsg. von Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V., von Loeper Literaturverlag.

3 DEFINITION DER KONZEPTE



Dieses Dokument bezieht sich auf den Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls im Kontext der UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 3.1., der feststellt:

„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Der Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls gilt ohne Diskriminierung auch für gefährdete unbegleitete Kinder, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden.⁵⁷ Er gilt unabhängig davon, ob die Kinder Staatsangehörige, EU-Staatsbürger, Drittstaatsangehörige oder staatenlos sind.

Gemäß Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt. Eine Person, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht erreicht hat, ist demzufolge unabhängig von ihrer Reife als Kind zu betrachten, soweit das auf das Kind anzuwendende Recht nichts anderes vorsieht.

Der Grundsatz des Kindeswohlvorrangs gilt für Maßnahmen, die Kinder als Gruppe betreffen, wenn etwa ein Staat Rechtsvorschriften und Richtlinien entwirft oder Mittel zuteilt, sowie für alle Maßnahmen, die einzelne Kinder betreffen (siehe Schaubild 1: „Von der Theorie zur Praxis: Anwendung des Grundsatzes des Kindeswohlvorrangs“).

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes definiert das Wohl des Kindes in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14⁵⁸ als dreidimensionales Konzept:

- **Als materielles Recht:** Das Recht des Kindes auf Ermittlung und vorrangige Berücksichtigung seiner Interessen.

- **Als Rechtsgrundsatz:** Wenn eine rechtliche Bestimmung auf mehr als eine Weise ausgelegt werden kann, dann sollte die Auslegung gewählt werden, die dem Kindeswohl am effektivsten dient.

- **Als Verfahrensregel:** Bei Entscheidungen, die ein bestimmtes Kind, eine Gruppe von Kindern oder Kinder im Allgemeinen betreffen, müssen im Zuge der Entscheidungsfindung grundsätzlich die möglichen (positiven oder negativen) Auswirkungen auf das Kind bzw. die Kinder untersucht werden.

Die Konzepte der **Kindeswohleinschätzung** und der **Kindeswohlbestimmung** können als Elemente eines einheitlichen Prozesses verstanden werden, der mit dem Auffinden eines unbegleiteten Kindes beginnt und damit aufhört, dass für das Kind eine dauerhafte Lösung für seine Situation der Trennung und Vertreibung aus seinem Herkunftsland oder Landes des gewöhnlichen Aufenthalts gefunden wurde (siehe Schaubild 2: „Von der Ankunft bis zu einer dauerhaften Lösung: Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls“).

Bei der **Einschätzung des Kindeswohls** handelt es sich um ein einfaches, fortlaufendes Verfahren der Entscheidungsfindung darüber, welche unverzüglichen Maßnahmen wie zum Beispiel zum Schutz und zur Versorgung dem Kindeswohl am besten dienen. Derartige Einschätzungen können zu verschiedenen Zeitpunkten stattfinden, wann immer eine Entscheidung geplant oder getroffen wird, die das Kind möglicherweise betrifft. Zur Einschätzung des Kindeswohls gehören Befragungen oder Beratungen des Kindes sowie die

⁵⁷ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkungen Nr. 6 (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr.107 (LVIII) – 2007 über gefährdete Kinder*, 5. Oktober 2007, <http://goo.gl/7HCemw>.

⁵⁸ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *CRC, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29. Mai 2013, CRC/C/GC/14, Rn.1, Rn. 6, <http://goo.gl/w846SX>.



Beschaffung weiterer erforderlicher Informationen durch Experten mit den nötigen Kenntnissen und Qualifikationen im Bereich Kinderschutz sowie gegebenenfalls die Abwägung der Faktoren, welche die Situation des Kindes prägen. Dieses Verfahren wird in unterschiedlichen Systemen des Kinderschutzes möglicherweise unterschiedlich bezeichnet, zum Beispiel als Fallbewertung oder Hilfeplanung. Zu den wichtigsten Merkmalen gehört, dass es ganzheitlich ist und von Experten mit entsprechenden professionellen Fachkenntnissen durchgeführt wird. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat außerdem festgestellt, dass die Kindeswohleinschätzung im Idealfall auch „berücksichtigen sollte, dass sich die Fähigkeiten des Kindes weiterentwickeln“ und dass „Maßnahmen vorzuziehen sind, die revidiert und angepasst werden können gegenüber solchen, die endgültig und irreversibel sind.“⁵⁹

Die **Bestimmung des Kindeswohls** bezeichnet ein formaleres Verfahren, wenn es darum geht, Entscheidungen zu treffen, die einen grundlegenden Einfluss auf die zukünftige Kindesentwicklung haben. Wie bei der Einschätzung des Kindeswohls gehören auch hier Befragungen und Beratungen des Kindes durch qualifizierte Fachleute zum Vorgehen. Aufgrund der Tragweite der Entscheidungen sind für die Bestimmung des Kindeswohls weitreichende Informationen notwendig, die im Zuge des gesamten Verfahrens über das Kind zusammengetragen wurden. Das Verfahren erfordert zudem einen höheren Grad an Kontrolle und Unabhängigkeit. Die Einschätzung des Kindeswohls stellt somit eine Grundvoraussetzung für das Fällen von Entscheidungen mit großer Bedeutung für das Kind dar.

Gemäß Rn. 20 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK muss nicht für jede einzelne staatliche Maßnahme das vollständige formelle Verfahren der Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls angewandt werden. Jedoch bedarf es in Fällen, in denen eine Entscheidung größere Auswirkung auf ein Kind oder mehrere Kinder hat, eines höheren Schutzniveaus und eines detaillierteren Verfahrens. Das ist so zu verstehen, dass die anzuwendenden Verfahrensgarantien umso stärker sein müssen, je größer die Auswirkungen der zu treffenden Entscheidung auf das Kind und seine künftige Entwicklung sind. Das bedeutet, dass es eine **Steigerung bezüglich der Anzahl oder des Niveaus der eingesetzten Verfahrensgarantien** gibt. Eine Einschätzung des Kindeswohls wird bei Entscheidungen von geringerer Tragweite für das Kind durchgeführt, wohingegen wichtigere Entscheidungen formaler sein und strengen Verfahrensgarantien unterliegen sollten und auf eine Bestimmung des Kindeswohls hinauslaufen.

⁵⁹ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *CRC, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29. Mai 2013, CRC/C/GC/14, Rn. 84, <http://goo.gl/w846SX>.

TEXTBOX 1: VERFAHRENSGARANTIE

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK behandelt den Grundsatz des Kindeswohlvorrangs:

» *Wenn eine Entscheidung größere Auswirkungen auf ein Kind oder mehrere Kinder hat, sind ein höheres Schutzniveau und ausführliche Verfahren für die Erwägung des Kindeswohls angemessen*⁶⁰

Im Folgenden sind einige Beispiele für Verfahrensgarantien aufgeführt, die EU-Staaten einrichten können:

Unabhängiger gesetzlicher Vertreter oder Vormund: Unbegleitete Kinder befinden sich ohne elterlichen Schutz in einer eindeutig benachteiligten Situation und sind auf die Unterstützung eines Vertreters angewiesen. Dieser unterstützt sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte und ist unabhängig von den Stellen, die über ihren Schutzanspruch entscheiden, so dass keine Interessenskonflikte entstehen. Unabhängigkeit bedeutet, dass der Vormund keine Funktionen oder institutionellen Aufgaben ausübt, die in Konflikt mit dem Schutz der Rechte des Kindes stehen könnten. Studien zufolge⁶¹ wissen Kinder die Anwesenheit einer unabhängigen Vertretung wertzuschätzen und bitten häufig um eine persönlichere Beziehung zu dieser Person.⁶²

Kindgerechte Informationen: Kinder müssen die Bedeutung von Verfahren verstehen und die verschiedenen verfügbaren Optionen sowie ihre Pflichten kennen. Außerdem brauchen sie Informationen, um sich eine Meinung bilden und diese äußern zu können sowie um zu verstehen, wie ihre Meinung gewichtet wird. Für ein derartiges Verständnis müssen die verfügbaren Informationen auf eine solche Weise und unter solchen Bedingungen vermittelt werden, dass das Kind in der Lage ist, die Situation gemäß seinem Alter und seiner Reife vollständig zu begreifen.⁶³

Bearbeitungspriorität: Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Zeitfaktor für Kinder unter dem Aspekt ihrer raschen Entwicklung von höherer Relevanz ist als für Erwachsene. Jedoch sollte eine schnellere Fallbearbeitung nicht auf Kosten der Wahrung der Rechte des Kindes führen. Auch darf dem Kind nicht die Zeit genommen werden, die es braucht, um Vertrauen in seine Umgebung aufzubauen, Wünsche zu formulieren und angemessene Unterstützung und Informationen über verfügbare Möglichkeiten zu erhalten.⁶⁴

Rechtliche Vertretung und Beratung: Das Kind hat ein Recht auf unabhängige rechtliche Beratung und Vertretung, insbesondere im Hinblick auf Entscheidungen, die sich grundlegend auf seine Zukunft auswirken.⁶⁵

Schriftliche, begründete Entscheidungen: Die schriftliche Entscheidung darüber, wie dem Wohl des Kindes am besten gedient ist, sollte eine Beschreibung des Prozesses enthalten, wie die Einschätzung/Bestimmung des Kindeswohls erreicht wurde, einschließlich der Gewichtung der berücksichtigten Faktoren. Die bloße Feststellung, dass das Kindeswohl eingeschätzt und bestimmt wurde, genügt nicht. Die Entscheidungsfindung muss nachvollziehbar dargelegt werden, insbesondere welche Faktoren wie gewichtet wurden.⁶⁶

Übersetzung: Das Kind braucht Zugang zu Übersetzungsdiensten für seine Muttersprache oder eine Sprache, die es versteht, sodass die Verständigung und damit auch die Kooperationsmöglichkeit sichergestellt ist.⁶⁷

Prüfung von Entscheidungen: Entscheidungen zu internationalem Schutz bzw. zu Einwanderung und Aufenthalt können in der Regel angefochten werden.⁶⁸ Sollten sich die Tatsachen ändern (etwa weil Familienangehörige gefunden wurden oder weil eine ermittelte dauerhafte Lösung über lange Zeit nicht umgesetzt werden konnte), ist es möglich das Verfahren neu aufzunehmen und die Bestimmung des Kindeswohles einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

⁶⁰ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, CRC, *General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29. Mai 2013, CRC/C/GC/14, Rn. 20, <http://goo.gl/w846SX>.

⁶¹ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), *Unbegleitete, asylsuchende Kinder in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Vergleichender Bericht*, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>.

⁶² Siehe Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung), Aufnahmerichtlinie (Neufassung), Dublin III-Verordnung, Qualifikationsrichtlinie, Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels.

⁶³ Siehe Dublin III-Verordnung, Allgemeine Bemerkung Nr.14, UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern.

⁶⁴ Siehe Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung), Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern.

⁶⁵ Siehe Asylverfahrensrichtlinie, Dublin III-Verordnung, Aufnahmerichtlinie, Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern.

⁶⁶ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr.14.

⁶⁷ Siehe Asylverfahrensrichtlinie, Dublin III-Verordnung, Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels.

⁶⁸ Siehe Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Asylverfahrensrichtlinie und Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Eine **dauerhafte Lösung** bedeutet im Kontext unbegleiteter Kinder, dass das Kind in einer Umgebung heranwachsen kann, die seinen Bedürfnissen und seinen Rechten gemäß der UN-Kinderrechtskonvention entspricht und in der es keiner Verfolgungsgefahr und keinem Risiko ernsthaften Schadens ausgesetzt ist. Da die Festlegung einer dauerhaften Lösung grundlegende langfristige Konsequenzen für das unbegleitete Kind hat, ist die Entscheidung auf Grundlage einer Bestimmung des Kindeswohls zu treffen. Mit Hilfe einer dauerhaften Lösung ist das Kind letztendlich in der Lage, den vollständigen Schutz eines Staates zu erlangen bzw. wiederzuerlangen.⁶⁹

Die Bezeichnung **„unaccompanied and separated children“** (unbegleitete oder von ihren Eltern getrennte Kinder) ist im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention, der EU-Asylverfahrensrichtlinien sowie der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, des Beschlusses Nr. 107 des UNHCR-Exekutivkomitees⁷⁰, der Definition gemäß den Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger⁷¹ und der Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children („Organisationsübergreifende Leitprinzipien für unbegleitete oder von ihren Eltern getrennte Kinder“)⁷² zu verstehen.

Diesen Dokumenten zufolge ist ein **„unaccompanied child“** jede Person, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat und sich außerhalb ihres Herkunftslandes oder Landes des gewöhnlichen Aufenthalts befindet und von beiden Elternteilen und anderen Angehörigen getrennt ist und nicht von einem Erwachsenen versorgt wird, der gemäß Gesetz oder Gepflogenheiten hierfür zuständig ist. **„Separated children“** sind Kinder, die von beiden Elternteilen oder der Person, der zuvor die Betreuung des Kindes durch Gesetz oder Gewohnheit in erster Linie oblag, getrennt sind, jedoch nicht notwendigerweise von anderen Verwandten. Dazu können Kinder gehören, die von anderen erwachsenen Familienangehörigen begleitet werden.⁷³

Gemäß Beschluss Nr. 107 des UNHCR-Exekutivkomitees werden als **„Kinder mit erhöhtem Risiko“** diejenigen Kinder definiert, die von Risikofaktoren betroffen sind, die sich entweder aus dem allgemeinen Umfeld oder aus der persönlichen Situation eines Kindes ergeben, wobei die kumulativen Auswirkungen bei Zusammentreffen mehrerer Risikofaktoren zu berücksichtigen sind. Das Exekutivkomitee zählt Kinder in folgenden Situationen zu den von individuellen Risikofaktoren betroffenen Kindern: unbegleitete oder von ihren Eltern getrennte Kinder, insbesondere: Kinder in Haushalten, in denen ein Kind die Rolle des Haushaltsvorstandes übernommen hat; Kinder in Begleitung Erwachsener, die sie misshandeln oder ausbeuten; staatenlose Kinder; Jugendliche, insbesondere minderjährige Mütter und ihre Kinder; Kinder, die Opfer von Menschenhandel und sexuellem Missbrauch sind, etwa von Pornografie, Pädophilie und Prostitution; Überlebende von Folter; Überlebende von Gewalt, insbesondere von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und anderen Formen von Missbrauch und Ausbeutung; Kinder, die verheiratet werden, ohne das im innerstaatlichen Recht dafür geltende Mindestalter erreicht zu haben bzw. Kinder in Zwangsehen; Kinder, die mit Streitkräften oder bewaffneten Gruppen in Verbindung stehen oder standen; Kinder in Haft; Kinder, die gesellschaftlich diskriminiert werden; Kinder mit geistiger oder körperlicher Behinderung; Kinder, die mit HIV und AIDS leben oder infiziert sind; andere schwer kranke Kinder; Kinder, die keine Schule besuchen.

In diesem Kontext ist unter **Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind** jegliche Person zu verstehen, die das achtzehnte Lebensjahr nicht erreicht hat und innerhalb oder außerhalb eines Landes zum Zweck der Ausbeutung angeworben, befördert, verbracht oder empfangen wird, selbst wenn keine Nötigung oder Täuschung, Machtmissbrauch oder andere Form des Missbrauchs angewandt wird.⁷⁴

⁶⁹ Definition von „dauerhafte Lösung“ im Kontext des Flüchtlingsschutzes, siehe Fußnote 17.

⁷⁰ UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss Nr. 107 (LVIII) – 2007 über gefährdete Kinder*, 5. Oktober 2007, <http://goo.gl/sO2M6K>.

⁷¹ Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, Februar 1997, <http://goo.gl/cJUiE0>.

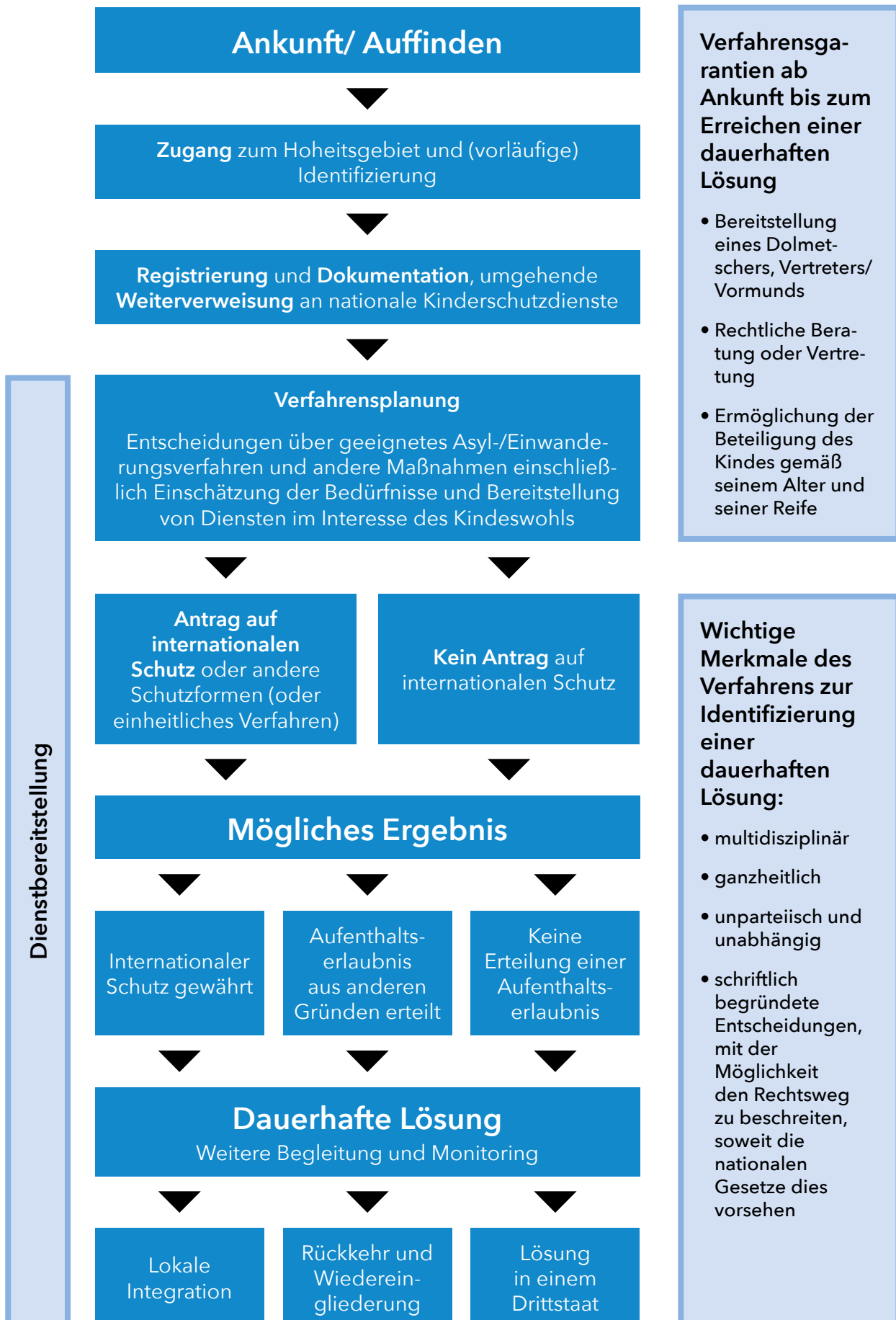
⁷² UNICEF, UNHCR, ICRC, Save the Children, IRC, World Vision International, *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Januar 2004, <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf>.

⁷³ **Anmerkung zur Übersetzung:** In der hier vorliegenden deutschen Fassung wird der Begriff „unbegleitete Kinder“ umfassend verwendet, da es im deutschen Kontext keine dem Englischen entsprechende gängige sprachliche Differenzierung zwischen „unaccompanied children“ und „separated children“ gibt. Der Begriff „unbegleitete Kinder“ umfasst daher hier auch Kinder, die von ihren Eltern getrennt, aber von Verwandten begleitet sind.

⁷⁴ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, September 2006, <http://goo.gl/qIPBkr>.

Schaubild 2

Von der Ankunft bis zu einer dauerhaften Lösung: Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls



A silhouette of a young girl's head and shoulders in profile, looking out of a window. The background is a blurred outdoor scene with green foliage and a brick wall. The text is overlaid on a white rectangular area in the upper right.

4 DIE ANWENDUNG DES GRUNDSATZES DER VORRANGIGEN BERÜCKSICHTIGUNG DES KINDESWOHLS IN DEN STAATEN EUROPAS

In den folgenden Abschnitten geht es darum, wie staatliche Behörden den Grundsatz des Kindeswohlvorwangs in ihrem Umgang mit unbegleiteten Kindern anwenden können. Die Aufzählung erfolgt in chronologischer Reihenfolge wie auch in Schaubild 2 dargestellt.

4.1 Ankunft und vorläufige Identifizierung

Wenn ein Kind an einer Grenze ankommt oder auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats alleine oder ohne Begleitung eines gesetzlich oder nach den Gepflogenheiten für es verantwortlichen Erwachsenen gefunden wird, muss möglichst schnell eingeschätzt werden, ob das Kind gefährdet ist. (In einigen Fällen geben alleine durch Europa reisende Kinder keinen Anlass zu Fragen des Kinderschutzes, zum Beispiel Jugendliche, die mit nachprüfbaren Dokumenten Bildungs- oder Erholungsreisen unternehmen.)

An diesem Punkt sollte eine Einschätzung des Kindeswohls erfolgen. Hierzu ist es erforderlich, alle Faktoren dieser spezifischen Situation abzuwägen, um eine Entscheidung für ein bestimmtes Kind zu treffen. Bestehen bei einem Kind Anzeichen für Risikofaktoren, dient die Einschätzung des Kindeswohls den Behörden als Entscheidungshilfe, ob eine Weiterleitung an Kinderschutzeinrichtungen für die weitere Einschätzung und Unterstützung erforderlich erscheint. Die zu diesem Zeitpunkt zusammengetragenen Informationen sind in der Regel auf diejenigen Daten begrenzt, die für die Feststellung der Identität, des Geburtsdatums oder Alters und, sofern relevant, der Staatsangehörigkeit erforderlich sind.⁷⁵ Längere Befragungen sind in der Regel nicht angezeigt.

Bei Kindern, die von einer Person begleitet werden, die nicht gesetzlich oder nach den Gepflogenheiten für sie verantwortlich ist, muss die Qualität der Beziehung zu dem/den begleitenden Erwachsenen ermittelt werden. Damit sollen mögliche Bedenken im Hinblick auf Menschenhandel geklärt und außerdem festgestellt werden, ob es dem Wohl des Kindes dient, in Begleitung des Familienangehörigen oder eines anderen Erwachsenen zu bleiben, während Kinderschutzdienste beteiligt werden.

Für die staatlichen Behörden kann die Identifizierung von Kindern, die möglicherweise gefährdet sind, beim Erstkontakt mit Schwierigkeiten verbunden sein. Einige Staaten, durch die Kinder auf dem Weg in andere Zielländer reisen, weisen auf das Spannungsverhältnis hin, das zwischen der Anforderung, Zugang zum staatlichen Gebiet im Sinne des Kindeswohls zu gewähren einerseits und einer wirksamen Grenzkontrolle andererseits besteht.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005) zur UN-KRK stellt klar, dass die staatlichen Verpflichtungen gemäß UN-Kinderrechtskonvention innerhalb der staatlichen Grenzen gelten. Sie umfassen aber auch die Kinder, die bei dem Versuch, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen unter die Hoheitsgewalt dieses Staates fallen.⁷⁶ Viele Kinder mögen sich gegen ihre Registrierung wehren und sich davor fürchten, die richtigen Informationen weiterzugeben. Eventuell wollen sie auch ihre wahre Identität nicht preisgeben, weil sie Angst haben oder sie ihre Schutzmöglichkeiten nicht kennen. Sie stehen möglicherweise unter dem Einfluss von Schleusern, Menschenhändlern, ihrer Community oder wollen die Anweisungen ihrer Eltern befolgen, die sie vor ihrer Ausreise erhalten haben.

UNHCR hat im Rahmen seines 10-Punkte-Aktionsplans im Jahr 2006 ein Schulungshandbuch für Beamte entwickelt, die im Bereich Grenzschutz und Einreise tätig sind.⁷⁷ Das Handbuch soll den Staaten vor dem Hintergrund zunehmend komplexer Migrationsströme helfen, Flüchtlinge, einschließlich unbegleitete Kinder, die internationalen Schutzes bedürfen, zu identifizieren und zu schützen.

⁷⁵ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, März 2010, 4. überarbeitete Fassung, S. 20, Abs. D1, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>.

⁷⁶ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkungen Nr. 6 (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, Rn. 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

⁷⁷ UNHCR, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, <http://goo.gl/4THIFj>.

TEXTBOX 2: INHAFTIERUNG

Asyl zu suchen ist keine unerlaubte Handlung, und die Ingewahrsamnahme von Asylsuchenden allein aufgrund des Betretens des Hoheitsgebiets ohne vorherige Genehmigung widerspricht internationalem Recht.

Eine Inhaftierung hat langfristige negative Auswirkungen. Sie unterminiert die menschliche Würde des Einzelnen, kann zu unnötigem Leiden führen und hat mögliche schwerwiegende Folgen für die Gesundheit und das Wohlbefinden. Gerade die Inhaftierung von Kindern ist aufgrund der in Betracht kommenden negativen Wirkung auf ihre körperliche, emotionale und seelische Entwicklung besonders einschneidend. Kinder sollten prinzipiell nicht inhaftiert werden. Im Hinblick auf Inhaftierung stellen Artikel 37 der UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 11 der Aufnahmeleitlinie (Neufassung)⁷⁸ und Artikel 17 der Rückführungs-Richtlinie⁷⁹ Folgendes fest:

Kein Kind darf widerrechtlich oder willkürlich seiner Freiheit beraubt werden.

Inhaftierung sollte nur in Ausnahmefällen und nur als letztes Mittel verwendet werden und darf nur so kurz wie möglich dauern.

Unbegleitete Kinder dürfen in keinem Fall in Gefängnissen, sondern sollten vorzugsweise in einem familiären Umfeld untergebracht werden. Sofern dies nicht möglich ist, sollte die Unterbringung in Einrichtungen oder betreuten Gruppen erfolgen, die über Personal und Einrichtungen verfügen, die die altersgemäßen Bedürfnisse der Kinder berücksichtigen.

Das Kindeswohl muss in Zusammenhang mit Abschiebehaft von Kindern eine vorrangige Erwägung sein.

Die UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden⁸⁰ empfehlen Staaten Folgendes:

- Der nationale rechtliche und politische Rahmen gewährleistet, dass Kinder nur im Ausnahmefall und nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit inhaftiert werden.
- Es existieren Untersuchungs- und Weitermittlungsdienste, die kindgerecht ausgestaltet sind. Kinder werden an entsprechende Kinderschutzeinrichtungen überwiesen, damit sie die notwendigen Leistungen und Unterstützung erhalten.
- Es werden sämtliche Anstrengungen unternommen, um eine umgehende Freilassung des Kindes aus der Haft und seine Unterbringung in anderen Formen möglich zu machen.
- Geeignete alternative Aufnahme-/Versorgungseinrichtungen sind verfügbar.

Das 2006 auf Anregung der italienischen Regierung gestartete Projekt „Praesidium“, an dem UNHCR, IOM, Safe the Children, das Rote Kreuz und die italienischen Behörden beteiligt waren, ist ein Beispiel für positive organisationsübergreifende Zusammenarbeit bezüglich gemischter Migrationsströme. Das Projekt wurde in den Folgejahren auf weitere Ankunftsstellen in Süditalien erweitert.⁸¹

FRONTEX, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen, hat unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse und Empfindlichkeit von Kindern ein Handbuch und eine begleitende Schulung zu Befragungstechniken bei (mutmaßlichen) Opfern von Menschenhandel entwickelt.⁸² FRONTEX rät Grenzschutzbeamten bei möglichen Risikofaktoren im Zweifel Kinder immer an Kinderschutzdienste zu verweisen.⁸³ Die Umsetzung des Verfahrens zur Weiterverweisung an Kinderschutzdienste wird ferner durch den Schengener Grenzkodex⁸⁴ geregelt, der in Artikel 19, Anhang VII (6) kindgerechte Maßnahmen und in Artikel 15 Schulungen für Grenzbeamte für die Erkennung und den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen verlangt.

Ein Beispiel für die Umsetzung bietet **Irland**, wo zuständige Mitarbeiter unter anderem von Einwan-

⁷⁸ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁷⁹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

⁸⁰ UNHCR, *UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden*, September 2012. <http://goo.gl/ETMzdb>.

⁸¹ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action*, Februar 2011, S. 113-115, <http://goo.gl/S9O0Be>.

⁸² FRONTEX, *Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual*, September 2012, <http://goo.gl/yI8Fzc>.

⁸³ Siehe FRONTEX *Trainers Manual*, insbesondere S. 64-65 und 70-75, hier werden mutmaßliche minderjährige Opfer von Menschenhandel erwähnt. Die Empfehlung auf Seite 73 lautet: „In Zweifelsfällen an die zweite Kontrolllinie verweisen.“

⁸⁴ Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, 29. Juni 2013, <http://goo.gl/11mpF9>.

derungsbehörden in Fällen, in denen sie annehmen, dass sie es mit einem unbegleiteten Kind zu tun haben, die irische Kinder- und Familienbehörde (CFA) benachrichtigen und das Kind sofort weiterverweisen. Die CFA zieht dann das sozialpädagogische Team für unbegleitete asylsuchende Kinder des Gesundheitsdienstes (Health Service Executive) hinzu.

Für Grenzschutzbeamte ist es schwierig, gefährdete Kinder zu identifizieren und zu unterstützen. Für Kinder, die unbegleitet sind oder von einem Erwachsenen begleitet werden, der nicht gesetzmäßig oder eigentümlich für ihre Betreuung verantwortlich ist, ist dies aber entscheidend. Diese Kinder wurden wahrscheinlich bereits bei der Flucht über Landesgrenzen traumatisiert. Die Begegnung mit Grenz- oder Polizeibeamten kann im besten Fall dem Kind Schutz bieten, im schlechtesten Fall jedoch das Kind weiter traumatisieren. Die Einführung von Schulungen der Grenz- und Polizeibeamten zu kindgerechter Befragung sowie die Bereitstellung von Unterstützung und Zugang zu Kinderschutzdiensten sind Praktiken von Staaten, die dieses einschneidende Ereignis für unbegleitete Kinder an den Grenzen verbessert haben.

In **Schweden** stehen auf kommunaler Ebene Kinderschutzdienste zur Verfügung, die über Notfall-Nummern erreichbar sind. Dadurch ist es möglich, die Situation umgehend einzuschätzen und eine Notunterbringung von identifizierten unbegleiteten Kindern zu bewerkstelligen. Der Kinderschutzdienst schätzt auch die Qualität der Beziehung zwischen dem Kind und dem Erwachsenen ein, der es möglicherweise begleitet. Der Fokus bei der Einschätzung, ob eine alternative Notunterbringung erforderlich ist, liegt dabei auf dem Schutz des Kindes.

4.2 Zugang zum Hoheitsgebiet und Identifizierung

Unbegleitete Kinder, die als gefährdet eingeschätzt werden, müssen zuallererst Zugang zu bestehenden Verfahren zur Einschätzung des Kindeswohls erhalten.⁸⁵ Ob adäquater Schutz und Versorgung möglich sind, hängt von der umgehenden Weiterverweisung an Kinderschutzdienste, deren Feststellung der Bedürfnisse des Kindes und von der Gewährung der

⁸⁵ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, Rn. 12, <http://goo.gl/XhF2a8>.

TEXTBOX 3: AKTEURE, MIT DENEN DAS KIND KONTAKT HAT

Das unbegleitete Kind wird mit zahlreichen Akteuren konfrontiert, was für das Kind verwirrend und beängstigend sein kann. Das Kind kann unter anderem mit folgenden Akteuren in Kontakt kommen:

- Grenzschutzbeamte
- Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden
- Sozialarbeiter
- Fallbearbeiter
- Vertreter oder Vormund
- Dienstleister (Bildungs- und Gesundheitsbereich)
- Mitarbeiter der Einwanderungsbehörde
- Dolmetscher
- Anwälte
- Richter

Diese Personen haben viele verschiedene Rollen mit unterschiedlichen Auswirkungen für das Kind. Angesichts dessen ist es wichtig, dass die Mitarbeiter des Kinderschutzes so bald wie möglich Zugang zum Kind erhalten und während des gesamten Verfahrens beteiligt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass das Kind Kinderschutzdienste in Anspruch nehmen kann und dass seine Situation so bald wie möglich geklärt wird.

Die Probleme im Zusammenhang mit einem unbegleiteten Kind fallen möglicherweise in die Zuständigkeit mehrerer Behörden. So kann das Kind zum einen international schutzbedürftig und gleichzeitig Opfer von Menschenhandel sein. Das unbegleitete Kind versteht möglicherweise nicht die Rollen der unterschiedlichen Akteure und es fällt ihm möglicherweise schwer, Vertrauen in Erwachsene und Behördenmitarbeiter zu fassen. Im Idealfall sollte das Kind eine Bezugsperson haben, die das Verfahren im Namen des Kindes koordiniert, damit das Kind:

- keinen sich wiederholenden und möglicherweise re-traumatisierenden Befragungen unterzogen wird (Allgemeine Bemerkung Nr.12 zur UN-KRK, Rn 24, Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, Artikel 12 und 15)
- nicht unabsichtlich durch die verwirrenden Umstände seinem eigenen Fall schadet oder versehentlich widersprüchliche Aussagen macht.

Einige Staaten bemühen sich, die Verfahren zu vereinheitlichen und vereinfachen, in denen Behörden mit unbegleiteten Kindern interagieren. Eine Strategie könnte darin bestehen, eine einheitliche Fallakte anzulegen, über die unter Anwendung geeigneter Datenschutzbestimmungen entsprechende Informationen von Behörden untereinander ausgetauscht werden können (siehe Textbox 11: „Vertraulichkeit und gemeinsame Datennutzung“).

TEXTBOX 4: GEWÄHRLEISTUNG DES GRUNDSATZES DES KINDESWOHL-VORRANGS

Die Zahl der unbegleiteten Kinder, die in gemischten Migrationsbewegungen nach Europa kommen, steigt. Das Kindeswohl sollte grundsätzlich bei allen Maßnahmen, die diese Kinder betreffen, vorrangig berücksichtigt werden.

Da es sich aufgrund von Zeitmangel als unmöglich erweisen kann, einige Maßnahmen wie zum Beispiel eine Alterseinschätzung oder die Bestellung eines Vormunds⁸⁸ unmittelbar bei der Ankunft durchzuführen, haben folgende Maßnahmen im Sinne des Kindeswohls Priorität:

- Profiling/Screening von ankommenden Personen, damit unbegleitete Kinder umgehend identifiziert werden. Dabei wird bis zum Ergebnis eines möglichen Alterseinschätzungsverfahrens von der Minderjährigkeit ausgegangen.
- Trennung von offensichtlich Minderjährigen von Erwachsenen, die nicht ihre Angehörigen sind, um das Risiko von (fortgesetztem) Menschenhandel und anderen Formen des Missbrauchs zu verringern.
- Weiterleitung an eine temporäre Unterkunft, die eine grundlegende gesundheitliche Versorgung und andere Formen der Fürsorge und Unterstützung bietet.⁸⁹
- Vermittlung grundlegender Informationen und Beratung zum Asylverfahren und sofern relevant zu Verfahren für Opfer von Menschenhandel sowie zu anderen Möglichkeiten einschließlich einer freiwilligen Rückkehr auf kindgerechte Art und in einer für das Kind verständlichen Sprache.
- Registrierung grundlegender Personaldaten des Kindes und seiner Familienangehörigen oder Verwandten, die zurückgeblieben sind oder sich möglicherweise in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten und mit denen das Kind eine Zusammenführung wünscht.
- Bei Bedarf Weiterverweisung an Suchdienste. Gewährleistung der Weiterverweisung an die regulären Kinderschutzdienste sowie an spezialisierte Dienste sowie bei Bedarf zu psychosozialer Beratung.
- Gewährleistung von Zugang zu Bildung sobald dies sinnvollerweise möglich ist.

Diese Maßnahmen können von für die Erstversorgung zuständigen Mitarbeitern und vorzugsweise einem Expertenteam oder von Personen, die in der Regel „Erstkontakt“ mit irregulär ankommenden Personen haben, wie Grenzschutzbeamten oder Mitarbeiter der Einwanderungsbehörde, NROs mit den entsprechender Expertise oder internationalen Institutionen übernommen werden.⁹⁰ Gerade in Situationen, in denen eine hohe Anzahl von Personen ankommt, ist der Kontakt zu Kinderschutzdiensten, die Koordination mit diesen Diensten und die Weiterverweisungen an sie von größter Bedeutung.

Einreise des Kindes in das Staatsgebiet ab.⁸⁶ Die Gewährleistung der Einreise in das Staatsgebiet zum Zweck der Identifizierung und Einschätzung der Bedürfnisse ist gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK verpflichtend. Die staatlichen Verpflichtungen nach der UN-KRK gelten für alle Kinder im staatlichen Hoheitsgebiet sowie für alle Kinder, die der rechtlichen Zuständigkeit des Staats unterliegen, einschließlich solcher Kinder, die bei dem Versuch, in das Hoheitsgebiet einzureisen, unter die Hoheitsgewalt dieses Staates fallen.

Kinder, die sich bereits seit einiger Zeit im Land aufhalten, denen jedoch bislang keine formale Einreiseerlaubnis erteilt wurde, benötigen eine nachträgliche Legalisierung ihrer Einreise sowie eine Weiterverweisung an Kinderschutzdienste.

Es ist schwierig, zwischen den verschiedenen Schutzbedürfnissen von Kindern zu unterscheiden. Menschenhändler entwickeln immer neue Wege, ihre Opfer zu instruieren. Mitunter machen sie sich die Asylverfahren zunutze, um ihren Opfern Zutritt zum Hoheitsgebiet zu verschaffen. Dies erschwert zunehmend die Aufgaben der Grenzschutzbeamten. Aus Sicht des Kindes jedoch ist der Zugang zu Schutz das wichtigste Anliegen. Die spezifischen Schutzbedürfnisse können dann anschließend festgestellt werden. Grenzbeamte oder die ersten Kontaktpersonen spielen eine wichtige Rolle beim Vertrauensaufbau zu einem unbegleiteten Kind (siehe Textbox 5: „Vertrauen herstellen“).

Das „Separated Children in Europe Programme“ (SCEP) fordert verstärkte Kapazitäten für Beamte, um Menschenhandel mit minderjährigen Opfern proaktiv und schnell zu erkennen und darauf reagieren zu können.⁸⁷ Zu den besonders gefährdeten Kindern zählen auch solche, die sich nicht im Ankunftsland regis-

⁸⁶ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, Rn. 31 (i), <http://goo.gl/XhF2a8>.

⁸⁷ Save the Children and Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, Dezember 2007, <http://goo.gl/OWG5sr>.

⁸⁸ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005) zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, Rn. 33, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

⁸⁹ Siehe UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005)*, Rn. 40 zu Zwischenbetreuung bei Notständen größeren Ausmaßes, <http://goo.gl/XhF2a8>.

⁹⁰ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, Februar 2011, <http://goo.gl/XLiRmk>.

trieren lassen, weil sie auf eine Möglichkeit warten, in ein anderes Land weiterzureisen. Dadurch bleiben sie außerhalb jeglicher Kinderschutzsysteme.⁹¹ Zu den besonderen Risikogruppen werden auch Kinder gezählt, an denen möglicherweise schädliche traditionelle Praktiken verübt werden sollen oder die schon davon betroffen sind; Kinder, die keine elterliche Fürsorge genießen oder gefährdet sind, verlassen zu werden; Kinder ohne Geburtsurkunde; staatenlose Kinder; Kinder mit Behinderungen, einschließlich geistiger Behinderungen; sowie Kinder, die im Konflikt mit dem Gesetz stehen.

Minderjährige Opfer von Menschenhandel werden häufig zu illegalen Aktivitäten gezwungen, entweder um das direkte Ziel der Ausbeutung zu erreichen (dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Kind zu sexuellen Handlungen zu gewerblichen Zwecken wie Prostitution gezwungen wird), oder als Folge des Ablaufs von Menschenhandel (z.B. illegale Überschreitung der Grenzen). Die EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels verlangt, dass die Mitgliedstaaten durch geeignete Maßnahmen die zuständigen nationalen Behörden dazu ermächtigen, davon abzusehen, Opfer von Menschenhandel zu verfolgen oder zu bestrafen, wenn diese als direkte Folge des Menschenhandels dazu gezwungen wurden, sich an kriminellen Aktivitäten zu beteiligen.⁹² Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben rechtliche Bestimmungen geschaffen, gemäß derer Opfer von Menschenhandel, die als solche zu Straftaten gezwungen wurden, nicht verfolgt werden. In einigen Staaten sind diese Bestimmungen auf bestimmte Straftaten wie Prostitution oder illegale Einreise beschränkt.⁹³ Minderjährige Opfer von Menschenhandel stehen oft unter außergewöhnlich großem Einfluss der Menschenhändler. Angesichts dieser Situation besteht die ungewöhnliche Aufgabe der Behörden darin, das Vertrauen des Kindes in die falsche Person aufzudecken und Anzeichen der Gefährdung des Kindes zu erkennen. Es ist offensichtlich, in welchem Dilemma die für Kontrollen zuständigen Beamten stecken: Die Umsetzung der Verfahren zur Identifizierung von Opfern des Kinderhandels ist schwierig und erfordert spezielle Schulungen aller potenziell beteiligten Beamten wie etwa der Grenzschutzbeamten.⁹⁴

Ein Kind, das Risikofaktoren aufweist, braucht umgehend besonderen Schutz, insbesondere vor seinem Menschenhändler. Es besteht die Notwendigkeit einem Kind, das Opfer von Menschenhandel ist oder als in dieser Hinsicht gefährdet identifiziert wird, zu versichern, dass es den erforderlichen Schutz erhält. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass Staaten verpflichtet sind, unbegleitete Kinder nicht allein deswegen zu inhaftieren, weil sie unerlaubt eingereist sind oder keine Aufenthaltserlaubnis haben.⁹⁵ Dies gilt auch für unbegleitete Kinder, die nicht Opfer von Menschenhandel sind. Zu den Schutzmaßnahmen gehört die Gewährung einer Unterkunft gemäß den von ECPAT International entwickelten Prinzipien.⁹⁶ ECPAT ist ein globales Netzwerk von Organisationen, die sich gegen Kinderprostitution, Kinderpornographie und den Menschenhandel mit Kindern zu sexuellen Zwecken einsetzen. Zu den entsprechenden Maßnahmen gehört die sorgfältige Wahrung der Rechte unbegleiteter Kinder einschließlich des Rechts auf Freizügigkeit. Gleichzeitig ist es notwendig, sich mit dem Risiko für das Kind, Opfer von Menschenhandel zu werden, zu befassen.

⁹¹ UNHCR, *Protecting children on the move*, Juli 2012, <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>.

⁹² Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Artikel 8, 15, <http://goo.gl/gfw5Pd>.

⁹³ International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, 2009, S. 63, <http://goo.gl/Xgr18w>; FRA, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, Juli 2009, S. 69, <http://goo.gl/HcmoGc>.

⁹⁴ Siehe FRONTEX, *Anti-Trafficking Training Manual*.

⁹⁵ Siehe UN-Kinderrechtskonvention, Art. 37, Aufnahmrichtlinie (Neufassung), Art. 11.2, Rückführungs-Richtlinie, Art. 17.1.

⁹⁶ Siehe ECPAT, *On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking*, 2011, <http://goo.gl/rD8BuH>.



Zu einem sorgsamem und einfühlsamen Ansatz im Umgang mit einem unbegleiteten Kind gehört es, Vertrauen aufzubauen und die Informationen und die Meinung des Kindes im Verfahren zur Geltung zu bringen. Dies ist wesentlich, um die verfahrensrechtlichen Garantie sicherzustellen, dass das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt wird.

- Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu dem Kind kann ihm vor allem ein Gefühl der emotionalen Sicherheit vermitteln, so dass sein Bedürfnis nach Wohlergehen, Versorgung und emotionalem Schutz erfüllt wird.
- Kinder benötigen eine angemessene Zeit und gute Gründe, um Vertrauen zu dem Erwachsenen aufzubauen, der ihm gegenüber sitzt. Unbegleitete Kinder haben viele Gründe zurückhaltend zu sein. Die letzte Person, der das Kind vertraut hat, hat sich möglicherweise als Schleuser oder Menschenhändler entpuppt. Diese Angst wirkt sich voraussichtlich auf die Fähigkeit des Kindes aus, erhaltene Informationen zu verstehen und ihnen zu vertrauen.
- Ein misstrauisches Kind ist möglicherweise nicht in der Lage, den erforderlichen Schutz zu akzeptieren und anzunehmen und es wird möglicherweise versuchen, weiterzureisen, ohne diesen verfügbaren Schutz zu suchen.
- Um einem Kind Informationen vermitteln zu können, und somit falsche Informationen von einflussreichen Personen wie der Community, der Familie, Schleusern, Menschenhändlern oder anderen unbegleiteten Kindern richtigstellen zu können, muss frühzeitig in den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses investiert werden.
- Um die Angst des Kindes vor Behördenvertretern und deren Absichten zu überwinden, bedarf es einer bewussten Strategie und eines vorsichtigen Ansatzes, um Situationen und Interaktionen zu vermeiden, bei denen sich das Kind unter Druck gesetzt fühlt. Das Zusammentragen von Informationen sollte daher möglicherweise über mehrere kurze Gespräche in einem informellen Rahmen erfolgen.
- Im Prozess der Wiederherstellung von Kontakt zu der Familie des Kindes ist das Bestehen eines Vertrauensverhältnisses eine Voraussetzung, um unerwartete Folgen zu vermeiden, wie etwa, dass die Familie das Kind davor warnt, den Mitarbeitern zu vertrauen und es auffordert, weiteren Kontakt mit diesen zu vermeiden. Sozialarbeiter und kulturelle Mediatoren können dabei helfen sicherzustellen, dass Telefonate des Kindes mit seiner Familie dazu beitragen, dass Einvernehmen hergestellt wird.

4.3 Registrierung und Dokumentation

Nachdem das unbegleitete Kind Zugang zum staatlichen Hoheitsgebiet erlangt hat, hat es die Möglichkeit, seine spezifischen Umstände zu erklären. Gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK sollten geschulte Experten die ersten Gespräche in einer dem Alter und Geschlecht des Kindes angemessenen Weise und in einer für das Kind verständlichen Sprache führen. Dabei sollten Personaldaten und die Lebensgeschichte des Kindes einschließlich sozialer Aspekte ermittelt werden, um die Identität des Kindes festzustellen. Einige Staaten haben erkannt, dass Befragungen und Untersuchungsverfahren für diese Kinder eine besondere Verletzlichkeit und eine psychische Belastung darstellen. Dies spiegelt sich in deren Richtlinien und Praktiken wider. In den **Niederlanden**, **Norwegen** und im **Vereinigten Königreich** beispielsweise ist die Befragung eines gefährdeten Kindes zeitlich so angesetzt, dass es vor dem Schritt in das Einwanderungs- oder Asylsystem Zeit zur Erholung hat.

In Anerkennung des erhöhten Schutzbedarfs unbegleiteter Kinder haben viele Staaten Schutzmaßnahmen für diese Kinder vorgesehen, die sofort nach ihrer Identifizierung ergriffen werden sollen.

In **Norwegen** wird sowohl ein Vormund als auch ein Fallbearbeiter benannt, die auch bei der Registrierung eines neu angekommenen unbegleiteten Kindes durch die Einwanderungsbehörde anwesend sind.

Die Feststellung, dass das Verfahren der Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls beim ersten Kontakt mit dem Kind eingeleitet werden sollte, führt dazu, dass nicht nur wichtige Mechanismen zur Wahrung der Rechte des Kindes (siehe Textbox 1: „Verfahrensgarantien“) geschaffen werden müssen, sondern auch bezüglich des Zusammentragens von Informationen mit dem Kind über seine Situation (siehe Textbox 10: „Informationssammlung“). Je eher die Situation des Kindes verstanden wird, desto eher kann es angemessenen und geeigneten Schutz erhalten. In einigen Fällen hilft die frühzeitige Erstellung von spezifischen Profilen dabei, die schutzbedürftigsten der unbegleiteten Kinder zu identifizieren.⁹⁷

Einige Staaten haben bereits darin investiert Vertrauen frühzeitig aufzubauen bzw. sind gerade dabei dies

⁹⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. Mai 2010 – Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010 – 2014), KOM(2010) 213/3, <http://goo.gl/RlgNgl>.

zu tun. In **Schweden** werden Vormünder umgehend benannt und vollständig eingebunden. In den **Niederlanden** ist NIDOS, eine Vormundschaftseinrichtung, damit beauftragt, umgehend professionelle Vormünder zu bestellen, sobald ein unbegleitetes Kind identifiziert wird. Die Regierungspolitik hebt die Aufgaben dieses Vormunds hervor und betont dabei sowohl die Wichtigkeit des Verfahrens zum Schutze des Kindes wie die Herstellung einer vertrauensvollen Beziehung zum Kind. Das European Network of Guardianship Institutions (ENGI)⁹⁸ bietet Unterstützung für die Weiterbildung von Vormündern an, damit sie die Kinder in ihrer Obhut angemessen unterstützen können und lernen ein Vertrauensverhältnis zu ihnen aufzubauen.

Der Leitfaden des Innenministeriums des **Vereinigten Königreichs** „Every Child Matters“ zu Vorkehrungen für den Schutz und die Förderung des Wohlergehens von Kindern beschreibt die Anforderungen an Weiterverweisung und Anhörung des Kindes, um die Verfahrensrechte und grundlegenden Rechte des Kindes zu gewährleisten. Zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen Innenministerium und den lokalen, für die Versorgung des Kindes zuständigen Behörden werden standardisierte Formulare des Innenministeriums verwendet. Die Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls erfolgen auf Grundlage dieser Informationen. Das Kind wird über den Informationsaustausch informiert und kann sich dazu äußern. Dadurch soll gewährleistet werden, dass relevante Informationen für die Einschätzung des Kindeswohls vorliegen und dass das Kind auf eine ihm verständliche Weise über die ersten Schritte innerhalb eines längeren Verfahrens informiert ist.

In **Belgien** ist es durch die frühe Bestellung eines Vormunds möglich, dass das Kind von einem Berater unterstützt wird, der bei allen Kontakten mit Behörden – beginnend mit der Registrierung – im Namen des Kindes auftritt.

Unabhängig von der Struktur des Registrierungsverfahrens kann bereits zum Zeitpunkt der Registrierung eine umfangreichere Einschätzung erfolgen. Dafür sind bestimmte Elemente wichtig, darunter:

- Die Anwesenheit des Vertreters / Vormundes des Kindes
- Kindgerechte Umgebung und Befragungstechniken
- Zugang zu Übersetzungsdiensten

⁹⁸ Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, <http://goo.gl/1NLjK>.



© UNHCR / A. D'Amato

TEXTBOX 6: BETEILIGUNG DES KINDES

Das Kind ist die wichtigste Informationsquelle über seine Situation. Das Maß an Aufmerksamkeit mit dem ein Kind angehört wird, entscheidet nicht nur darüber, dass möglichst lückenlose, nachhaltige Entscheidungen getroffen werden können, sondern bestärkt das Kind, Verantwortung für seine Entwicklung ins Erwachsenenleben zu übernehmen.

Dem Rahmenwerk der UN-Kinderrechtskonvention zufolge muss das Kind angehört und an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Die Meinung des Kindes ist unter Berücksichtigung seines Alters und seiner Reife zu gewichten.

Die Einschätzung der Reife eines Kindes erfordert sehr spezifische Kenntnisse, etwa die eines Psychologen, der möglicherweise aber nicht umgehend verfügbar ist. Ohne kinderpsychologische und kulturelle Kenntnisse ist die Einschätzung des Reifegrads des Kindes aber möglicherweise inadäquat und behindert eine angemessene Beteiligung des Kindes (siehe Textbox 8: „Alterseinschätzung“).

Eine Voraussetzung für die effektive Beteiligung des Kindes an allen Entscheidungen, die es betreffen, ist die Unterstützung durch kindgerechte Informationen und Verfahren, die Beratung zu Alternativen, Bereitstellung von Übersetzungsdiensten und die Hilfe eines Vormunds sowie – sofern relevant – eines Rechtsbeistands (siehe Kasten 1: „Verfahrensgarantien“).

TEXTBOX 7: SUCHE NACH FAMILIENANGEHÖRIGEN

Das unbegleitete Kind hat möglicherweise den Kontakt zu seiner Familie nicht verloren und ist in der Lage, mit Familienangehörigen zu kommunizieren. In einigen Fällen wurde das Kind (von Familienangehörigen oder Schleusern) angewiesen, eine Suche nach der Familie abzulehnen oder es ist aus anderen Gründen nicht bereit, den Kontakt herzustellen. Durch Beratung und Engagement für das Kind entsteht möglicherweise ein besseres Verständnis für seinen Hintergrund, seine Schutzbedürfnisse und die Beweggründe für die Flucht sowie gleichzeitig für die Faktoren und die Dynamik hinter dem Widerstand des Kindes bei der Suche nach Familienangehörigen mitzuwirken.

Ein derartiges Verständnis wäre wiederum nützlich, um dem Kind – im Sinne des Kindeswohls – eine sinnvolle Unterstützung zukommen zu lassen und gleichzeitig seine eigene Beteiligung zu fördern. Daher sollte ein transparentes Verfahren Schritte einschließen, die gewährleisten, dass

- das Kind auf kindgerechte Weise und in einer für das Kind verständlichen Sprache über den Sinn der Suche informiert wird, nämlich als einen ersten Schritt bei der Wiederherstellung der Familienverbindung.
- das Kind angehört und ernstgenommen wird.⁹⁹

Der Zweck des Verfahrens besteht darin, das Kind über seine Möglichkeiten zu unterrichten und zu beraten sowie möglicherweise den Kontakt zu seiner Familie herzustellen, insbesondere dann, wenn es keine Anzeichen dafür gibt, dass die Wiederherstellung des Kontaktes oder die Suche nach der Familie das Kind oder seine Familie gefährdet oder andere Risiken mit sich bringt (zum Beispiel in Zusammenhang mit dem internationalen Schutzbedarf des Kindes).

Das Vertrauen des Kindes zu gewinnen, kann ein langer und mitunter schwieriger Prozess sein, aber er ist entscheidend, um die Umstände der Trennung des Kindes von seinen Angehörigen vollständig zu verstehen und das Kind bei der Wiederherstellung des Kontaktes zu seiner Familie zu unterstützen. Methoden wie die Beschlagnahme des Handys sind kontraproduktiv für die Kooperationsbereitschaft des Kindes. Sie verschlimmern häufig die Situation und sollten vermieden werden. Derartige Vorgehensweisen können sich negativ auf die Einstellung des Kindes auswirken, so dass es später, beispielsweise während der Anhörung im Asylverfahren, keine Informationen preisgibt, was möglicherweise zu einer Ablehnung des Antrags aus Gründen der Glaubhaftigkeit führen kann.

Wird die Einschätzung getroffen, dass eine Suche nach Familienangehörigen dem Kindeswohl dient, aber das Kind stimmt dem nicht zu, dann kann dies durch einen Vertreter oder Vormund erfolgen. Damit die Vertrauensbeziehung hierdurch nicht gefährdet wird, muss eine behutsame Kommunikation zwischen dem Kind und dem Vertreter einhergehen.

Während der Registrierung und Dokumentation werden möglicherweise Informationen über die besonderen Umstände der Trennung des Kindes von seiner Familie bekannt. In einigen Fällen ist die Trennung vor kurzer Zeit erfolgt und erfordert umgehende Maßnahmen, um eine möglichst schnelle Zusammenführung zu ermöglichen. In diesen Fällen ist es notwendig einzuschätzen, ob eine umgehende Suche nach Familienangehörigen dem Kindeswohl dienlich ist. Dies sollte im Rahmen einer gesonderten Einschätzung des Kindeswohls erfolgen, bei der die Sicherheit des Kindes gegenüber der Einheit der Familie erwogen werden muss (siehe Textbox 7: „Suche nach Familienangehörigen“).

Kinder fühlen sich möglicherweise Familienangehörigen gegenüber verpflichtet oder sie werden von Schleusern, Menschenhändlern, Personen in ähnlicher Lage oder innerhalb ihrer Community beeinflusst und angewiesen, keine Informationen zu ihrer Identität oder dem Aufenthaltsort ihrer Familie weiterzugeben. Das Kind hat eventuell Angst und weiß nicht, wem es trauen soll. Das in Griechenland, Italien und Frankreich durchgeführte UNHCR-Projekt „Protecting Children on the Move“ (2010) hat herausgefunden, dass es notwendig ist, dass das Kind die Quelle, die Informationen bereitstellt, für legitim und vertrauenswürdig hält. Kinder brauchen die Möglichkeit, unabhängige Beratung zu erhalten, mit der sie sich wohl fühlen und der sie vertrauen. Behörden sollten den Aufbau von Vertrauen von Anfang an anstreben und dem Kind Informationen über seine Möglichkeiten auf kindgemäße Weise vermitteln. Es ist von höchster Wichtigkeit, dass das Kind versteht, dass es Rechte hat und dass ihm Personen zur Seite gestellt werden, die ihm insbesondere beim Kontakt mit Behörden helfen (siehe Kasten 1: „Verfahrensgarantien“).

Ein Beispiel für kindgemäße Informationen über die Rechte unbegleiteter Kinder in Asylverfahren ist die Broschüre von und für Kinder „Seeking Asylum in **Ireland**: A Guide for Children and Young People“ des irischen Flüchtlingsrats.

⁹⁹ Siehe Dublin III-Verordnung, Artikel 6.3.c., Aufnahmeleitlinie, Art. 23.2, UN-Kinderrechtskonvention, Art. 12, Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, Art. 14.1.



4.4 Weiterverweisung an staatliche Kinderschutzdienste

Kinder, die als unbegleitet identifiziert wurden, müssen umgehend an Kinderschutzdienste überwiesen werden, damit ihre Bedürfnisse im Hinblick auf Versorgung, Sicherheit, Bildung und Gesundheit erfüllt werden können. Außerdem ist es wichtig, die weiteren Verfahrensschritte zu planen.¹⁰⁰

Für Entscheidungen über die Versorgung und den Schutzbedarf es einer Einschätzung des Kindeswohls (die bei neuen Informationen und Erkenntnissen erneut überprüft werden kann). Der zu erstellende Aktionsplan basiert auf Informationen, die bei der Registrierung und Dokumentation gesammelt wurden. Weitere und detailliertere Informationen zur familiären Situation, zum Gesundheitszustand, besonderen Verletzlichkeiten, zur Geschlechtsidentität und zum ethnischen und religiösen Hintergrund sind möglicherweise erforderlich, um einschätzen zu können, was im Hinblick auf die seelische und körperliche Gesundheit, die Unterbringung und Versorgung, Bildung und Erholung dem Kindeswohl am besten dient. Das Kind sollte auch an Fachdienste, etwa psychosoziale oder pädagogische Dienste, weiterverwiesen werden, um seine individuellen Verhältnisse und besonderen Schutzbedürfnisse einzuschätzen.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes fordert in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12, Rn. 24, die Anzahl der Befragungen möglichst gering zu halten, um das Risiko einer erneuten Traumatisierung zu reduzieren. Um ein vollständiges Bild von den Bedürfnissen des Kindes zu erhalten – und dem Kind die Möglichkeit zu geben, seine Situation weiter auszuführen – sind möglicherweise mehrere Gespräche notwendig. Durch einen ganzheitlichen Ansatz können jedoch unnötige doppelte Befragungen vermieden werden.¹⁰¹ Eine gemeinsame Sichtweise oder ein gemeinsamer Plan für das Kind steigert die Effizienz und Wirksamkeit des Schutzes. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Behörden, die mit unbegleiteten Kindern zu tun haben, im vollen Umfang bei der Erstellung und der Umsetzung des Plans zusammenarbeiten (siehe Kasten 9 „Ein ganzheitlicher Ansatz“).

¹⁰⁰ Europäisches Parlament, *Bericht zur Lage unbegleiteter Minderjähriger in der EU* (2012/2263(INI), August 2013, <http://goo.gl/ddBka6>.

¹⁰¹ Siehe Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, Art. 12 und Art. 15.

TEXTBOX 8: ALTERSEINSCHÄTZUNG

In einigen Fällen können Zweifel in Bezug auf Altersangaben entstehen. Es sollte anerkannt werden, dass fehlende offizielle Papiere nicht notwendigerweise ein Zeichen dafür sind, dass ein Kind Informationen über sein Alter zurückhält. In einigen Fällen kann es für betroffene Personen schwierig sein, ihr chronologisches Alter genau anzugeben und es gibt keine Methode, mit der das Alter mit 100%-iger Genauigkeit festgestellt werden kann.

In der Regel verlassen sich Behörden auf kindgemäße Befragungen und professionelle Einschätzungen des Kindesalters, wobei der ethnische und kulturelle Hintergrund des Kindes berücksichtigt wird. Derzeit verfügbare Methoden und ihre Auswirkungen sind in der Veröffentlichung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen „Praxis der Altersbestimmung in Europa“ zusammengestellt.¹⁰²

Es sei darauf hingewiesen, dass gemäß dem FRA-Bericht „Unbegleitete, asylsuchende Kinder in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ die darin interviewten Kinder häufig verzweifelt darüber waren, möglicherweise als „Lügner“ wahrgenommen zu werden.¹⁰³

Gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK, Rn. 31 (i) sollten jegliche zusätzlichen Maßnahmen zur Alterseinschätzung objektiv, fair, kindgemäß und geschlechtssensibel sein und jegliches Risiko vermeiden, die körperliche Integrität zu verletzen, sowie auf eine Weise durchgeführt werden, mit der die Menschenwürde des Kindes gebührend geachtet wird.

Das Statement of Good Practice (Standards für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen) des „Separated Children in Europe Programme“, enthält folgende Empfehlungen, die auch von UNHCR und UNICEF anerkannt sind:

- In Zweifelsfällen werden Personen, die angeben, das achtzehnte Lebensjahr noch nicht erreicht zu haben, vorläufig wie Minderjährige behandelt.
- Maßnahmen zur Alterseinschätzung werden nur als letztes Mittel angewandt, wenn begründete, ernsthafte Zweifel bestehen und durch andere Methoden das Alter nicht festgestellt werden konnte.
- Das Kind wird informiert und seine Zustimmung eingeholt.
- Das Verfahren ist multidisziplinär und basiert auf einschlägigen Fachkenntnissen.
- Die Untersuchungen werden nie erzwungen, sind kulturell angemessen und müssen zu jeder Zeit unter uneingeschränkter Achtung der Würde der Person durchgeführt werden.
- Es wird die Methode gewählt, die den geringsten Eingriff darstellt, und körperliche, entwicklungsbezogene, psychologische, umweltbezogene und kulturelle Faktoren werden berücksichtigt.
- Die Einschätzungen werden geschlechtssensibel/-gerecht durchgeführt.
- Die Einschätzungen werden durch einen unabhängigen Vormund beaufsichtigt, der anwesend ist, sofern die betroffene Person dies wünscht.
- Das Verfahren, das Ergebnis und die Folgen werden der Person in einer für sie verständlichen Sprache erklärt.
- Es gibt ein Verfahren, um die Entscheidung anzufechten sowie die dafür erforderliche Unterstützung.

Gemäß den UNHCR-Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger von 1997, Abschnitt 5.11 sollte das Leitprinzip die Frage sein, ob die Person eine entsprechende Unreife und Verletzlichkeit zeigt, die eine sensiblere Behandlung erforderlich macht.

Weitere Orientierung bietet die Veröffentlichung von UNICEF „Age Assessment: A Technical Note“ (2013), die Richtlinien des UNHCR zum internationalen Schutz: „Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (2009) und das Positionspapier zur Altersfestsetzung bei unbegleiteten Minderjährigen in Europa von SCEP.¹⁰⁴ Weiterhin sei auch auf Artikel 13.2 der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels verwiesen, wonach eine Person, deren Alter nicht festgestellt werden konnte und bei der es Gründe für die Annahme gibt, dass es sich bei der Person um ein Kind handelt, als Kind eingestuft wird“, sowie auf Artikel 25 Absatz 5 der Asylverfahrensrichtlinie, der einige der aufgeführten Garantien enthält.

¹⁰² EASO, *Praxis der Altersbestimmung in Europa*, 2014, <http://www.refworld.org/docid/532191894.html>.

¹⁰³ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), *Unbegleitete, asylsuchende Kinder in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – Vergleichender Bericht*, Dezember 2010, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-sepac_comparative-report_de.pdf.

¹⁰⁴ Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Positionspapier zur Altersfestsetzung bei unbegleiteten Minderjährigen in Europa*, 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>.

Wenn in **Irland** ein unbegleitetes Kind an die „Child and Family Agency“ (Behörde für Kinder und Familie, CFA) überwiesen wird, schätzt ein professioneller Sozialarbeiter den Schutzbedarf des Kindes ein. Das Ergebnis dieser Einschätzung ist die Grundlage für den einzelfallspezifischen, gesetzlichen Versorgungsplan. Dieser Versorgungsplan wird von einem Sozialarbeiter kontrolliert, der umgehend nach der Erstuntersuchung dem Kind zugewiesen wird und die Aufgabe hat, die Steuerung und Umsetzung des Versorgungsplans zu sichern.

In **Deutschland** wird das Kind in einer Pflegefamilie oder einer geeigneten Einrichtung in Obhut genommen, wo ein detailliertes Hilfeplanverfahren eingeleitet wird.

In **Malta** beauftragen die Behörden einen multidisziplinären Ausschuss mit der Festlegung eines Versorgungsplans für unbegleitete Kinder.

In **Belgien** werden unbegleitete Kinder unabhängig von ihrem Status in einem Beobachtungs- und Orientierungszentrum (OOC) untergebracht. Dadurch kann der Vormundschaftsdienst unbegleitete Kinder identifizieren und bestimmte Kinder (schwängere Mädchen, junge Kinder, Kinder mit psychischen Problemen, potenzielle Opfer von Menschenhandel) an spezialisierte Aufnahmezentren weiter verweisen, die ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen.¹⁰⁵

In **Norwegen** verwenden die Mitarbeiter des Transit-Zentrums ein Konzept, das von dem Instrument der „Lebensprojekte“ des Europäischen Rates inspiriert wurde,¹⁰⁶ um jedes Kind dabei zu unterstützen, Details aus seinem Leben vor der Einreise nach Norwegen, mit der Zeit zu offenbaren und zu dokumentieren und einen Entwicklungsplan für das Kind zu erstellen. Die Mitarbeiter haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Dokumentation vollständig ist, bevor das Kind das Transit-Zentrum verlässt. Während das Ziel ist, sich so nah wie möglich der Realität zu nähern, wird das Kind auch dabei unterstützt, wenn schmerzvolle Erinnerungen hochkommen.

Die Regierung des **Vereinigten Königreichs** hat gesetzliche Leitlinien für lokale Behörden veröffentlicht, die auf eine auf die besonderen Umstände und Bedürfnisse angepasste Versorgung von unbegleiteten asylsuchenden Kindern und minderjährigen Opfern von Menschenhandel ausgerichtet sind.¹⁰⁷ Die Leitlinien beschreiben Schritte, die die lokalen Behörden bei der Planung der Unterstützung für asylsuchende unbegleitete Kinder und minderjährige Opfer von Menschenhandel ergreifen sollen.

TEXTBOX 9: EIN GANZHEITLICHER ANSATZ

Bei der Erwägung des Kindeswohls müssen alle relevanten Faktoren, die zur besonderen Situation des Kindes gehören, sorgfältig abgewogen werden (siehe Textbox 12: „Für das Kindeswohl maßgebliche Faktoren“ und Textbox 13: „Abwägung der für das Kindeswohl maßgeblichen Faktoren“). Das bedeutet:

- Informationen zu allen Faktoren müssen zusammengetragen und bei der Erwägung des Kindeswohls berücksichtigt werden.
- Da die Faktoren sich auf alle Aspekte der Situation des Kindes beziehen, sollten die Informationen den verschiedenen Akteuren zur Verfügung gestellt werden, die Kontakt zum Kind haben.

Zur Gewährleistung eines ganzheitlichen Ansatzes für das Kindeswohl gehören:

- Gewährleistung, dass alle erforderlichen Informationen gesammelt und unter Beachtung des Datenschutzes zur Verfügung gestellt werden.
- Berücksichtigung der Ansichten der verschiedenen Akteure mit ihrer unterschiedlichen fachlichen Expertise zur Gewichtung und Bedeutung der Faktoren.

Die Organisation eines ganzheitlichen Ansatzes kann durch multidisziplinäre Teams, Ad-hoc-Arbeitsgruppen, Aufgabenteams oder Ausschüsse realisiert werden. In diesem Kontext ist die Einrichtung von Ausschüssen, die speziell mit dem Kind arbeiten, um zu bestimmen, was in seinem Wohl ist, eine willkommene Entwicklung. Da hierbei das Kinderschutz- mit dem Einwanderungs- und Asylsystem zusammenarbeitet, um eine dauerhafte Lösung zu finden, würden solche Ausschüsse darüber hinaus der Durchsetzung eines gemeinsamen Ansatzes für jedes einzelne Kind dienen.

¹⁰⁵ European Migration Network, *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, Return and Integration Arrangements*, Juli 2009, <http://goo.gl/dQ9CuS>.

¹⁰⁶ Europarat, *Lebensprojekte für unbegleitete minderjährige Migranten – Handbuch für Fachleute vor Ort*, Oktober 2010, <http://goo.gl/1xaXPE>.

¹⁰⁷ Bildungsministerium des Vereinigten Königreichs, *Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children*, Juli 2014, <http://goo.gl/SVthk>.



Ein Beispiel für einen ganzheitlichen Ansatz bieten die Barnahus (Kinderhaus) – Pilotprojekte in **Island** und **Schweden**, die allerdings keinen direkten Bezug zum Asyl- bzw. Migrationskontext haben, sondern sich insbesondere um (mutmaßliche) Opfer von sexuellem Missbrauch kümmern. Das Barnahus in Schweden bringt soziale Dienste, Polizei, forensische Experten, Kinderärzte und Psychologen hauptsächlich in der Anfangsphase der polizeilichen Vorermittlungen und der Untersuchungen der sozialen Dienste zusammen. In der Regel obliegt die Koordination den sozialen Diensten, von denen sich ein oder mehrere Sozialarbeiter in der Einrichtung befinden. Bei gemeinsamen Treffen beraten sich die Vertreter der unterschiedlichen Professionen untereinander, planen und verteilen die Aufgaben. Sobald die Vorermittlungen beginnen, werden Gespräche mit dem Kind im Barnahus geführt. Experten, die die Geschichte des Kindes ebenfalls kennen müssen, können über eine Videoverbindung im angrenzenden Raum zuhören. Dadurch ist gewährleistet, dass ein qualifizierter Experte – häufig handelt es sich um einen Psychologen – für die Befragung zuständig ist und potenziell traumatisierende wiederholte Befragungen durch verschiedene Akteure vermieden werden. Die Befragungen können für Gerichtsverfahren auch auf Video aufgezeichnet werden. Das Ziel dabei besteht darin, dass die Arbeit aller Experten auf das Kind zentriert ist, wobei die Untersuchung und Krisenunterstützung im Barnahus erfolgt.¹⁰⁸

Diese Vorgehensweise zeigt beispielhaft eine der zentralen Voraussetzungen für die Anwendung des Kindeswohlprinzips wie in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK empfohlen, nämlich umfassende und koordinierte Maßnahmen im Hinblick auf das Kind. Die entsprechenden Experten sind an der Planung beteiligt und das Kind wird gehört, unabhängig davon, wem die Koordination obliegt.

¹⁰⁸ Save the Children, *Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child (2011 – 2014)*, August 2010, Absatz 6, <http://goo.gl/FphpJG>.

4.5 Verfahrensplanung

Das unbegleitete Kind ist darauf angewiesen, dass in mehreren Bereichen Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Verfahrensplanung bedeutet die Entscheidung, welche Asyl- oder Einwanderungsverfahren und welche Schutzmaßnahmen dem Kindeswohl dienen. Die Entscheidungen sollten jeweils auf Einschätzungen des Kindeswohls basieren.

Kenntnisse über die Identität und Erfahrungen des Kindes sollten die Grundlage für den einzuschlagenden Weg und die erweiterte Hilfeplanung bilden. Beispiele: Gibt es Familienangehörige, die gesucht werden müssen? Besteht die Gefahr, dass das Kind Opfer von Menschenhandel ist? Liegen gesundheitliche Probleme, einschließlich Traumata, vor?

Bei der Zukunftsplanung für das Kind sollten Beamte und Sozialarbeiter gewährleisten, dass die Entscheidungen nicht jeweils isoliert, sondern koordiniert und mit einer gemeinsamen Sichtweise für das Kind getroffen werden. Es ist wichtig, dass so viele Informationen wie möglich über das Kind bereits zu Anfang des Verfahrens verfügbar gemacht werden, um eine wirksame Beratung zu den Möglichkeiten des Kindes zu ermöglichen. Zu diesem Verfahren gehört die Klärung der Frage, inwiefern die Herstellung von familiärem Kontakt wünschenswert ist.

In **Deutschland** gibt es die erwähnenswerte Praxis, dass unbegleitete Kinder drei Monate lang in besonderen Aufnahmezentren untergebracht werden. In dieser Zeit werden gemeinsam mit dem Vormund und dem Jugendamt in einem „Clearing-Verfahren“ die Bedürfnisse des Kindes im Hinblick auf Bildung, Gesundheit und Schutz geprüft.¹⁰⁹ Zur Einschätzung des Schutzbedarfs gehört die Frage, ob ein Kind einen Asylantrag einreichen oder andere Optionen wie Familienzusammenführung in einem dritten Land oder im Herkunftsland anstreben oder eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen bei der Ausländerbehörde beantragen sollte. Um den Schulungsbedarf für an diesem Verfahren beteiligte Personen zu decken, stellt der Bundesfachverband Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (B-UMF) entsprechende Angebote bereit.¹¹⁰

Das Kind ist häufig die wichtigste Informationsquelle. Allerdings kann das Kind, abgesehen von den spezifischen Verletzlichkeiten eines Kindes, unter dem Einfluss der Erfahrungen stehen, die es während der Flucht gemacht hat. Das Alter des Kindes, sein Reifegrad, sein Bildungshorizont wie auch sein Sicherheitsgefühl und das Maß an Vertrauen wirken sich auf seine Kooperationsfähigkeit aus. Qualifizierte Fachleute sollten die besonderen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten des Kindes berücksichtigen, insbesondere bei Kindern, die ein Trauma erlitten haben. Sie sollten gewährleisten, dass die Befragungen kindgemäß sind und es vor möglichem unbeabsichtigtem Schaden schützen, während sie gleichzeitig die erforderlichen Informationen erschließen müssen.

Zusätzliche Auskünfte über das Kind können zur weiteren Klärung seiner Situation beitragen. Das trifft im besonderen Maß zu, wenn Kinder unfähig oder aufgrund von Angst um ihre eigene Sicherheit oder die ihrer Familie oder aufgrund ihrer Unkenntnis über verfügbare Schutzmöglichkeiten unwillig sind, vollständige Informationen mitzuteilen.

Oftmals sind die Informationen, die für die Entscheidung über geeignete Versorgungsmaßnahmen erforderlich sind, auch relevant für die Entscheidung über das geeignete Verfahren für das Kind (siehe Textbox 10: „Informationssammlung“).

Um zu gewährleisten, dass die Informationen richtig, genau und effizient zusammengetragen sind ist die volle Beteiligung des Kindes erforderlich. Dazu gehört, dass das Recht des Kindes gewahrt wird, bei der Beratung

¹⁰⁹ Das „Clearingverfahren“ ist nicht im deutschen Gesetz verankert, hat sich jedoch als erfolgreiche Praxis bewährt und wird daher zunehmend von den 16 Bundesländern angewandt. Einige Clearingzentren wurden als Maßnahmen gemäß dem Jugendhilfegesetz eröffnet und in einigen Bundesländern, in denen eine Clearingphase integraler Bestandteil des Aufnahmekonzepts ist, haben die zuständigen Ministerien, Jugendämter oder NROs Richtlinien entwickelt, so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, wo das Familienministerium und das Innenministerium zusammen mit unterschiedlichen Akteuren einen Leitfadens veröffentlicht haben: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, <http://goo.gl/aQ6m9>. Auf Seite 15, Kapitel 5.8 wird das Clearingverfahren im Rahmen der Inobhutnahme beschrieben.

¹¹⁰ Siehe *Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*, www.b-umf.de.

TEXTBOX 10: INFORMATIONSSAMMLUNG

Im Allgemeinen vermittelt das unbegleitete Kind die benötigten Informationen, wenn es sie hat und davon überzeugt ist, dass die Person, der es die Informationen gibt, diese zu seinem Wohl verwendet. Allerdings kann es vorkommen, dass das unbegleitete Kind nicht in der Lage ist, angemessene Informationen bereitzustellen, weil es zu jung oder traumatisiert ist oder weil zu viel Zeit vergangen ist, seit es sein Zuhause verlassen hat oder den Erfahrungen ausgesetzt war, die es zu seiner Flucht veranlassten oder die es während der Flucht erlebt hat. Um zu analysieren, wie die Rechte des unbegleiteten Kindes gewahrt werden können, sollten folgende Punkte aktiv untersucht werden:

- Die Ansichten des Kindes (seinem Alter und seiner Reife entsprechend)
- Identität
- Familiengeschichte, die Ansichten der Familie des Kindes, sofern ein Kontakt (wieder)hergestellt wurde
- Informationen über die Erfahrungen während der Flucht und die Fluchtgründe
- Versorgung, Schutz und Sicherheit und diesbezügliche Erfahrungen, Bedürfnisse und Möglichkeiten des Kindes
- Verletzlichkeiten, die bestehen oder sich entwickeln könnten
- Bildungshintergrund und -bedürfnisse
- Gesundheitsdaten (Krankengeschichte) und Gesundheitsbedürfnisse

Dem Kind sollte auf angemessene Weise die Möglichkeit gegeben werden, seine Informationen mitzuteilen. Zusätzlich kann es notwendig sein, Informationen aus weiteren Quellen zu beschaffen. Dies sollte mit Unterstützung des Vormundes, der Betreuer und Sozialarbeiter geschehen.

Aufgrund der besonderen Schutzbedürfnisse von Kindern müssen sie ihrem Alter und Geschlecht gemäß über ihre Rechte aufgeklärt werden. Für die Erläuterung ihrer Situation ist also umfangreiche Erfahrung nötig. Zu den Informationsquellen können gehören:

- Die Entscheidung über das Asylverfahren oder Einwanderungsverfahren des Kindes
- Stellungnahmen oder Gutachten (psychologische, medizinische Stellungnahmen, Berichte über den Bildungserfolg)
- Ergebnisse der Familiensuche
- Sozialberichte zur Situation der Familie/im Heimatland (einschließlich Informationen über die Bereitschaft und Fähigkeit der Familie/Sorgeberechtigten, das Kind zu schützen, es zu versorgen und seine Rechte gemäß der Kinderrechtskonvention in dem Umfeld, in dem die Familie lebt zu wahren)
- Integrationsbericht für das Land des derzeitigen Aufenthalts (ob langfristige Unterbringung in einer Pflegefamilie, Adoption oder bei älteren Kindern Verselbständigungs- oder Wohngruppenunterbringung erwogen wird)
- Kinder- und geschlechtsspezifische Informationen über das Herkunftsland

Bei der Informationsbeschaffung und -weiterleitung müssen die innerstaatlichen geltenden Datenschutzgesetze respektiert werden (siehe Kasten 11: „Vertraulichkeit und gemeinsame Datennutzung“).

und Unterstützung gehört zu werden und dass das Kind Informationen über verfügbare Alternativen erhält. Ferner gehört dazu, dass die Meinung des Kindes ein angemessenes Gewicht erhält (siehe Textbox 6: „Beteiligung des Kindes“).

Damit das Kind nicht mehreren Befragungen unterzogen wird (und damit möglicherweise erneut traumatisiert wird), sollten die betreffenden Behörden Informationen unter Beachtung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsbestimmungen untereinander austauschen (siehe Textbox 11: „Vertraulichkeit und gemeinsame Datennutzung“).

In Anerkennung der Notwendigkeit von Datenaustausch, angemessenem Datenschutz und Vertraulichkeit haben das britische Innenministerium und die Arbeitsgruppe Asyl der Association of Directors of Children's Services (ADCS), die die Kinderschutzdienste der lokalen Behörden vertritt, gemeinsam ein Protokoll über bewährte Verfahrensregeln im Umgang mit dem Datenschutz in Bezug auf die Alterseinschätzung erarbeitet.¹¹¹

¹¹¹ ADCS Asylum Task Force, *Age Assessment Information Sharing for Unaccompanied Asylum Seeking Children: explanation and guidance*, Juli 2013, <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>.

TEXTBOX 11: VERTRAULICHKEIT UND GEMEINSAME DATENNUTZUNG

In **Finnland** ist es Sozialarbeitern gestattet, an Befragungen teilzunehmen oder schriftliche Erklärungen zu den psychosozialen Bedürfnissen des Kindes abzugeben und mitzuteilen, was aus ihrer Ansicht dem Kindeswohl entspricht. Diese Bemühungen, den Entscheidungsprozess tatsächlich multidisziplinär zu gestalten, sind ein Hinweis, dass es sinnvoll ist, das Heranziehen von Fachleuten für das Verfahren der Kindeswohlbestimmung zu institutionalisieren, um zu gewährleisten, dass bei der Bestimmung der Situation des Kindes wichtige Verfahrensgarantien eingehalten werden.

Bei der Verfahrensplanung für unbegleitete Kinder sind verschiedene Akteure, darunter der Vertreter/Vormund und gegebenenfalls andere Fachleute wie etwa der Rechtsbeistand heranzuziehen. Faktoren, die möglicherweise eine Rolle spielen sind die Sicherheit des Kindes, Möglichkeiten, die Einheit der Familie aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, geeignete Bedingungen für die Entwicklung des Kindes bis ins Erwachsenenalter sowie die Relevanz des Asyl- oder Einwanderungsverfahrens. Auch der Zeitfaktor kann eine Rolle spielen: Je länger ein Kind von seiner Familie und Kultur getrennt ist, desto schwieriger gestaltet sich möglicherweise die Wiederannäherung und desto größer sind die potenziellen seelischen und körperlichen Auswirkungen auf das Kind.

Einer kürzlich durchgeführten Studie zu asylsuchenden Kindern in Belgien zufolge zeigte die Hälfte der Kinder Symptome von posttraumatischen Belastungsstörungen, die sich darüber hinaus im Laufe der Zeit noch verstärkten statt verbesserten.¹¹² Angesichts der Tatsache, dass längere Verfahrenszeiten zu Stress führen und die bestehenden Verletzlichkeiten verstärken, sollte der Zeitfaktor dringend berücksichtigt werden. Dies sind wichtige Ergebnisse für Rechtsbeistände, Vertreter/Vormünder und andere Personen, die Kinder im Zuge der Einwanderung beraten. Sie zeigen, dass ein effizientes Verfahren in einem ausgewogenen Verhältnis zum Bedürfnis des Kindes nach Erholung und einer angemessenen Vorbereitungszeit stehen und in jedem Einzelfall sorgfältig berücksichtigt werden muss.

Ein Kind, das bereits internationalen Schutz beantragt hat, braucht Unterstützung in dem Verfahren. Wenn kein Antrag eingereicht wurde und es Anzeichen dafür gibt, dass das Kind international schutz-

Staaten kommen häufig zu folgenden Ergebnissen:

- Der Datenaustausch zwischen Behörden und öffentlichen oder privaten Dienstleistern kann zur Behandlung der vielschichtigen Probleme bei unbegleiteten Kindern und zu einem gemeinsamen Ansatz beitragen.
- Es bestehen prinzipielle Datenschutzbedenken, die mit dem potenziellen Verlust von Kontrolle des Einzelnen über die Daten und mit der Ansicht zusammenhängen, dass das Recht auf Datenschutz ein zentrales Freiheitsrecht ist. Daraus ergeben sich Bedenken bezüglich des möglichen Verlusts von Autonomie und des psychologischen Nutzens von Privatsphäre.

Dadurch entsteht das Dilemma, dass

- die notwendige Zusammenstellung und gemeinsame Nutzung von Informationen über einzelne unbegleitete Kinder zu Vertraulichkeitsproblemen führen und Datenschutzbestimmungen berühren kann, sodass der Informationsaustausch zwischen Behörden ein rechtliches Problem darstellen kann.
- die Tatsache, dass Kinderschutz- und Einwanderungssysteme parallel arbeiten, zur weiteren Komplexität des Datenaustausches beiträgt.
- die Gefahr besteht, dass wichtige Informationen, die das Kindeswohl eines unbegleiteten Kindes betreffen, für Entscheidungsträger nicht verfügbar sind.

Daher sollten Staaten Folgendes erwägen:

- die Weiterentwicklung von Vereinbarungen im Rahmen der Datenschutzgesetze für den Austausch von Informationen in Bezug auf alle für die Bestimmung des Kindeswohls relevanten Aspekten.
- Erforderliche Sicherheitsmaßnahmen für den Schutz sensibler Daten zu ergreifen wie etwa:
 - die sorgfältige Analyse der Institutionen, die die Daten austauschen,
 - die Beschreibung der Funktionen der öffentlichen Stellen, die Daten austauschen
 - den Zugriff auf Daten schützen
 - die strenge Verwaltung der Datenverarbeitung und
 - die Sicherstellung, dass das Kind und sein Vertreter/Vormund über die Art von Daten informiert sind, die geteilt werden, sowie über den Zweck des Austauschs, und die Gewährung einer Möglichkeit für das Kind hierzu seine Meinung zu äußern.

¹¹² De Standard, *Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees*, 20. Dezember 2013, hier zitierte Forschungsergebnisse von Marianne Vervliet, *The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial wellbeing*, 2013, <https://biblio.ugent.be/publication/4337248>.



bedürftig ist, dann kann das Kind nach Beratung durch seinen Vertreter/Vormund oder Rechtsberater entscheiden, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Wenn jedoch kein Anlass für internationalen Schutz gesehen wird, dann kann das Kind dahingehend beraten werden, dass es in seinem Wohl liegt, von einem entsprechenden Antrag abzusehen. In jedem Fall sollte die Entscheidung für oder gegen einen Antrag auf internationalen Schutz durch das Kind – entsprechend seinem Alter und seiner Reife¹¹³ – und seinen Vormund und Rechtsberater getroffen werden.

Zu den weiteren Faktoren für die Verfahrensplanung gehören das Alter des Kindes sowie verfügbare rechtliche Möglichkeiten. Das Kind sollte dahingehend beraten werden, solche Verfahren zu durchlaufen, mit denen seinem Wohl am besten gedient ist. Für ein Kind, das bald sein achtzehntes Lebensjahr erreicht, heißt das wahrscheinlich, dass es ein Verfahren wählen sollte, das vor seiner Volljährigkeit abgeschlossen ist. Das Ziel besteht darin, das Recht des Kindes auf ein Heranwachsen in Sicherheit zu wahren, sei es durch Familienzusammenführung, einen Antrag auf internationalen Schutz oder andere Einwanderungsverfahren (siehe Textbox 16: „Erreichen der Volljährigkeit“). Im Allgemeinen dient es nicht dem Kindeswohl zu warten, bis das Kind das 18. Lebensjahr vollendet, da es ab diesem Zeitpunkt keinen Zugang mehr zu den entsprechenden Unterstützungsleistungen und Beratungsmöglichkeiten hat, die es jedoch möglicherweise tatsächlich noch braucht. Es ist wichtig festzuhalten, dass – obwohl die Prozessplanung kein formales Verfahren der Kindeswohlbestimmung (BID) darstellt – der Prozess der Gewichtung der Faktoren für das Kindeswohl begründet und dokumentiert werden sollte.

Viele Staaten erkennen an, dass der Übergang zum Erwachsenenalter ein Prozess ist, der nicht von heute auf morgen abgeschlossen ist, sondern über das Vollenden des 18. Lebensjahrs hinausgeht. In **Norwegen** beispielsweise arbeiten Mitarbeiter der Aufnahmезentren mit unbegleiteten Kindern am Entwurf eines langfristigen Entwicklungsplans. Das Verfahren dafür ist mit dem Instrument der „Lebensprojekte“ vergleichbar¹¹⁴, das vom Europarat angenommen wurde. Der Entwicklungsplan, der über die Erreichung des 18. Lebensjahres hinausgeht und bis in das Erwachsenenalter hineinreicht, trägt der Tatsache Rechnung, dass Entscheidungen, die für ein Kind getroffen werden, lebenslange Folgen für die betreffende Person haben. Diese Art der Planung erfordert, dass realistische, umsetzbare Möglichkeiten mit dem Kind ins Auge gefasst werden, wobei die möglichen dauerhaften Folgen der Entscheidung voll berücksichtigt werden.

Da die Entscheidung über das einzuschlagende Einwanderungsverfahren weitreichende Konsequenzen für die künftige Entwicklung des Kindes haben kann, sind Verfahrensgarantien wichtig (siehe Kasten 1: „Verfahrensgarantien“). In **Belgien** werden jedem Kind, das als unbegleitete Kind identifiziert wurde, ein Vormund, ein Rechtsbeistand und ein Dolmetscher zugewiesen, die für die Verfahrensplanung bereitstehen und für ein höheres Schutzniveau sorgen. Im Allgemeinen wird empfohlen, dass Rechtsberatung nicht nur für Asyl-/Einwanderungsverfahren, sondern auch schon während der Verfahrensplanung angeboten wird, da die zu diesem frühen Zeitpunkt getroffenen Entscheidungen große Bedeutung für die Zukunft des Kindes haben.

¹¹³ UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkungen Nr. 6, 2005, zur Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6, Rn 32, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

¹¹⁴ Die Empfehlungen aus dem „Lebensprojekt“ wurden im Juli 2007 vom Ministerkomitee des Europarates nach der Regionalkonferenz „Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child“, Torremolinos, Malaga, Spanien, 27. – 28. Oktober 2005 angenommen. Siehe Ministerkomitee des Europarates, *Recommendation CM/ Rec /2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors*, 12. Juli 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>.

4.6 Anwendung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls in Asyl- und Einwanderungsverfahren

Die Entscheidung für ein Einwanderungsverfahren, sei es durch einen Antrag auf internationalen Schutz oder über andere Verfahren, hat erhebliche Folgen für das Kind und seine Entwicklungsmöglichkeiten. An diesem Punkt sollte gemäß dem Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls ein hohes Maß an Verfahrensgarantien sichergestellt werden. Als ein Minimum braucht ein Kind Rechtsberatung, Unterstützung durch einen unabhängigen Vertreter oder Vormund, Zugang zu Übersetzungsdiensten, die Möglichkeit, seine Meinung frei zu äußern und dass diese Meinung angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife berücksichtigt wird (siehe Textbox 1: „Verfahrensgarantien“).

Anträge auf internationalen Schutz, die von Kindern gestellt werden, sollten aufgrund der Bedeutung des Zeitfaktors für Kinder im Vergleich zu Anträgen von Erwachsenen vorrangig bearbeitet werden. Das heißt nicht, dass Fälle von Kindern beschleunigt, also innerhalb kürzerer Fristen abgewickelt werden sollten. Vielmehr sollte dem Kind angemessene Zeit eingeräumt werden, damit es sich erholen und Vertrauen zu seinem Vertreter/Vormund aufbauen kann, damit eine gute Verfahrensplanung möglich ist oder dem Kind angemessene Gelegenheit geboten werden kann, seine Meinung zu äußern.

Die Definition eines „Flüchtlings“ gemäß dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) und dem Protokoll von 1967 gilt für Personen unabhängig von ihrem Alter. Jedoch hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes festgestellt, dass die Definition auf eine alters- und geschlechtsspezifische Weise ausgelegt werden muss. Zu den weiteren Faktoren gehören kinderspezifische Rechte, kinderspezifische Formen der Verfolgung, die Reife eines Kindes, sein Wissen und/oder seine Erinnerungen an Bedingungen in seinem Herkunftsland sowie seine Schutzbedürftigkeit. Diese Faktoren sind alle relevant für eine altersgemäße und geschlechtsspezifische Auslegung der Kriterien für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus oder des subsidiären Schutzes gemäß der UNHCR-Richtlinien zu Asylanträgen von Kindern.¹¹⁵

Diesen Richtlinien zufolge muss bei der Einschätzung, ob das Kind eine begründete Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung hat, die potenzielle Verletzung aus der Perspektive des Kindes erwogen werden. Das Alter des Kindes, sein Geschlecht und seine sexuelle Orientierung sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Merkmale können die Art der Verfolgung beeinflussen, der es ausgesetzt ist, und seine Angst verschärfen sowie das Schadensrisiko erhöhen. Es müssen aktuelle Herkunftslandinformationen analysiert werden, um dieses Wissen bei der einzelfallspezifischen Beurteilung des Antrags auf internationalen Schutz anzuwenden.

Die Art und Weise, wie Staaten gewährleisten, dass das Kindeswohl während des gesamten Asyl-/Einwanderungsverfahrens vorrangig Berücksichtigung findet, kann je nach Praxis und Verfahren der einzelnen Staaten unterschiedlich sein. Wenn Verfahren für ausführliche Einschätzungen innerhalb des Kinderschutzsystems existieren, können Behörden diese Informationen für das Asyl-/Einwanderungsverfahren zur Verfügung stellen, wobei die relevanten Datenschutzgrundsätze gelten. Dies ist in **Deutschland** der Fall, wo in den Bundesländern innerhalb der ersten zwei bis drei Monate nach dem Erstkontakt spezialisierte Aufnahmeeinrichtungen mit unbegleiteten Kindern sorgfältige Einschätzungen vornehmen (siehe Textbox 11: „Vertraulichkeit und Datenschutz“).

Im **Vereinigten Königreich** arbeiten verschiedene Behörden zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Pflichten zusammen, um das Wohlergehen von Kindern zu „schützen und zu fördern“. Die Regierung hat gesetzliche Regelungen veröffentlicht¹¹⁶, um diese Arbeit zu lenken, damit sichergestellt ist, dass alle Behörden auf koordinierte Weise zusammenarbeiten.

¹¹⁵ UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, <http://goo.gl/76TbVY>.

¹¹⁶ Innenministerium des Vereinigten Königreichs, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, März 2013, <http://goo.gl/yJ82Lr>.

TEXTBOX 12: FÜR DAS KINDESWOHL MASSGEBLICHE FAKTOREN

Wie zuvor festgestellt, sind nach der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK die einzelfallspezifischen, faktenbezogenen Umstände des Kindes der Ausgangspunkt für die Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls.

Im Folgenden sind einige Faktoren aufgeführt, die bei der Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls berücksichtigt werden sollten. Diese Liste ist nicht abschließend:

Identität des Kindes:

- Alter
- Geschlecht
- Sexuelle Orientierung
- Nationale Herkunft
- Religion und Weltanschauung
- Kulturelle Identität (einschließlich der außerhalb des Herkunftslandes verbrachten Zeit)
- Persönlichkeit
- Derzeitige Bedürfnisse und die sich entwickelnden Fähigkeiten (einschließlich Bildungsstand)

ANSICHTEN DER ELTERN ODER DES (DERZEITIGEN) BETREUERS

Meinung des Kindes:

- Zu verfügbaren Möglichkeiten
- Wünsche und Perspektiven in Bezug auf die eigene Identität und die verfügbaren Möglichkeiten

Erhalt des familiären Umfelds, Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Bindungen:

- Wichtige Bindungen (und Aufenthaltsorte dieser Personen)
- Qualität und Dauer der Bindungen zu engen Bezugspersonen des Kindes (Eltern, Geschwister, andere Familienangehörige, andere Erwachsene, andere Kinder aus der (kulturellen) Gemeinschaft)
- Auswirkung der Trennung von wichtigen Bezugspersonen (und Ort der Trennung)
- Fähigkeiten von Eltern, Betreuern und engen Bezugspersonen
- Möglichkeiten der Familienzusammenführung (nach der Suche, Verifizierung und Einschätzung)
- Bevorzugung der Betreuung im familiären Umfeld, um eine harmonische Entwicklung der Persönlichkeit des Kindes sicherzustellen

Versorgung, Schutz und Sicherheit des Kindes:

- Schutz vor Gefahren
- Wohlergehen in einem breit gefassten Sinn (Erfüllung grundlegender materieller, körperlicher, bildungsbezogener, emotionaler Bedürfnisse, Bedürfnis nach Zuwendung und Sicherheit)
- Möglichkeit künftiger Risiken und Schäden und andere Folgen der Entscheidung für die Sicherheit des Kindes

Situation der Schutzbedürftigkeit:

- Individuelle körperliche oder emotionale Bedürfnisse
- Besondere Schutzbedürfnisse einschließlich für minderjährige Opfer von Menschenhandel und für traumatisierte Kinder
- Bedürfnis nach Beständigkeit des Gefühls von Sicherheit und Stabilität

Recht des Kindes auf Gesundheit:

- Erforderliche Maßnahmen für die Gesundheit des Kindes, einschließlich seiner seelischen Gesundheit

Zugang zu Bildung:

- Bildungsbezogene Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten

Staaten haben weitere Handlungsmöglichkeiten, wenn für ein Kind keine Gründe festgestellt wurden, um Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz zuzuerkennen, oder wenn eine Rückkehr nicht möglich ist, jedoch dennoch Schutzbedenken bestehen.

Wenn in **Schweden** im Rahmen eines Asylverfahrens oder bei einer darauf folgenden Entscheidung außergewöhnliche Umstände erwogen werden müssen, führt die schwedische Einwanderungsbehörde eine Wirkungsanalyse für das betreffende Kind durch. Dieses Instrument ist insbesondere bei außergewöhnlich belastenden Umständen wertvoll. Bei dieser Analyse wird geprüft, ob die Verfahrensgarantien eingehalten und kinderspezifische Schutzgründe korrekt erwogen und eingeschätzt wurden. Außerdem gehört eine Erwägung der individuellen Umstände des Kindes hinsichtlich seiner gesundheitlichen und psychosozialen Entwicklung und seiner familiären Situation dazu. Diese Aspekte werden abgewogen mit der Aussicht einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder einer Integration in Schweden. Auch die Meinung des Kindes wird berücksichtigt, und Fallbearbeiter müssen Informationen von anderen Akteuren, die mit dem Kind zu tun haben (wie dem Vormund, den sozialen Diensten) erwägen bzw. begründen, falls dies nicht geschehen ist. Die Fallbearbeiter können in dafür vorgesehene Felder ihre Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen eingeben. Diese Anmerkungen sind derzeit nicht verpflichtend. Durch die Einführung einer dahingehenden Verpflichtung würde sich die Qualität der Ergebnisse verbessern und der Empfehlung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK, Rn. 97 (f) zu rechtlichen Begründungen entsprochen.

Im **Vereinigten Königreich** erhält ein Kind, dem kein internationaler Schutz gewährt wurde, das jedoch aufgrund von „unzureichenden Aufnahmestrukturen“ nicht in sein Herkunftsland zurückverbracht werden kann, einen Aufenthaltstitel nach Ermessen („Discretionary Leave“).¹¹⁷ Die operativen Richtlinien des britischen Innenministeriums stellen klar, dass bei Entscheidungen über die Dauer des Aufenthaltstitels das Kindeswohl vorrangige Erwägung sein muss.

Viele Staaten haben ein einheitliches Verfahren eingeführt, in dem entschieden wird, ob ein Antragsteller als Flüchtling anzuerkennen ist, subsidiären Schutz oder eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen unter nationalem Recht erhält. Ein einheitliches Verfahren würde angesichts der Tatsache, dass

TEXTBOX 13: ABWÄGUNG DER FÜR DAS KINDESWOHL MASSGEBLICHEN FAKTOREN

Der Zweck der Einschätzung und Bestimmung des Kindeswohls ist es, sicherzustellen, dass das Kind in den vollen und wirksamen Genuss seiner Rechte gemäß der UN-Kinderrechtskonvention kommt und eine ganzheitliche Entwicklung des Kindes zu gewährleisten.

Um eine dauerhafte Lösung zu erzielen, genügt es selten sich bei der Bestimmung des Kindeswohls nur auf einen einzigen Faktor zu stützen. Bei der Einschätzung und Bestimmung einer Lösung, die dem Kindeswohl dient, ist es wesentlich, dass das einzelne Kind im Mittelpunkt steht. Gemäß den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 und Nr. 14 zur UN-KRK sind folgende Schritte innerhalb des spezifischen sachlichen Kontexts des Kindes erforderlich:

- Feststellung der relevanten Faktoren (siehe Textbox 12: „Für das Kindeswohl maßgebliche Faktoren“)
- Konkrete inhaltliche Bestimmung der Faktoren und Gewichtung der einzelnen Faktoren im Verhältnis zueinander.

Zur Einschätzung gehören die Evaluation und das Abwägen aller Faktoren, die für die Entscheidungsfindung in einer spezifischen Situation für ein spezifisches Kind notwendig sind. Bei der Gewichtung der unterschiedlichen Faktoren müssen möglicherweise miteinander in Konkurrenz stehende Aspekte berücksichtigt werden:

- Wenn eine Option besteht, durch die das Kind möglicherweise einem Schaden ausgesetzt würde, dann ist es irrelevant, ob andere Faktoren für diese Option sprechen, da sie nicht in Einklang mit dem Kindeswohl steht.
- Das Recht des Kindes, bei seinen Eltern heranzuwachsen, ist ein fundamentales Recht. Außer wenn Sicherheitsbedenken bestehen, entspricht grundsätzlich das Zusammenleben mit der Familie dem Kindeswohl am besten.
- Die UN-Kinderrechtskonvention betont die Notwendigkeit, das Überleben und die Entwicklung des Kindes zu gewährleisten, einschließlich seiner körperlichen, mentalen, spirituellen, moralischen und sozialen Entwicklung. Dem wird am besten Rechnung getragen, wenn das Kind in einem engen Kontakt zu seiner Familie und seinem sozialen und kulturellem Netzwerk bleibt.

Sozio-ökonomische Faktoren im Herkunftsland zu gewichten, kann eine Herausforderung darstellen, ist jedoch ein notwendiger Schritt. Bei der Erwägung von Szenarien für die Entwicklung des Kindes sollten Faktoren wie Bildungsmöglichkeiten, Gesundheit und Verletzlichkeiten sowie die Kontinuität und Stabilität der gegenwärtigen Situation des Kindes erwogen werden.

¹¹⁷ UK Visas and Immigration, *Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process*, Juni 2013, S. 9 Abs. 4.4, <http://goo.gl/KRQfmj>.

Zeit unter dem Aspekt der Entwicklung des Kindes ein besonders relevanter Faktor ist, im Allgemeinen auch Kindern zugute kommen.

Die Entscheidung, einen humanitären oder vorübergehenden Aufenthaltstitel in Fällen zu erteilen, in denen kein internationaler Schutz gewährt wird, bringt insbesondere Minderjährige, die kurz vor der Volljährigkeit stehen, in ein Dilemma (siehe Textbox 16: „Erreichen der Volljährigkeit“). In vielen Fällen werden derartige Entscheidungen in einem einheitlichen Verfahren getroffen. Angesichts der Tragweite dieser Entscheidung für das Heranwachsen des Kindes wäre es jedoch besser, die Entscheidung auf Grundlage einer Bestimmung des Kindeswohls (BID) zu treffen, die eine begründete Gewichtung aller Faktoren vorsieht (siehe Kasten 12: „Für das Kindeswohl maßgebliche Faktoren“).

In **Finnland** können Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis aus Härtegründen erhalten, wenn eine Ablehnung des Antrags angesichts der Gesundheit des Antragstellers, bestehender Verbindungen zu Finnland und anderer individueller, humanitärer

TEXTBOX 14: ABWÄGUNG DES KINDESWOHLS MIT ANDEREN INTERESSEN

Die Einschätzung bzw. Bestimmung des Kindeswohls kann in Konflikt mit den Interessen oder Rechten anderer Kinder, der Eltern oder der Öffentlichkeit stehen. Wenn gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK Rn. 39 und 40 kein Ausgleich möglich ist, dann müssen Behörden und Entscheidungsträger unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte die Rechte aller Beteiligten analysieren und gewichten:

- Das Recht des Kindes darauf, dass das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt wird, bedeutet, dass die Interessen des Kindes hohe Priorität haben und nicht ein Aspekt unter anderen sind.
- Daher muss dem, was dem Kindeswohl am besten dient, ein größeres Gewicht beigemessen werden.

Dies ist auf die besondere Situation des Kindes zurückzuführen, die durch folgende Merkmale charakterisiert ist:

- Abhängigkeit
- Reifegrad
- Besonderer rechtlicher Status
- Sprachlosigkeit des Kindes

Die Betrachtung des Kindeswohls als „vorrangige“ Erwägung erfordert ein Bewusstsein für die Bedeutung, die das Kindeswohl bei allen Maßnahmen haben muss, sowie die Bereitschaft, dem Wohl des Kindes unter allen Bedingungen Priorität einzuräumen, insbesondere jedoch dann, wenn eine Maßnahme unbestreitbar Auswirkungen auf das betreffende Kind hat.

Außerdem wird in Rn. 86 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 zur UN-KRK festgestellt, dass „Einwände ohne Rechtsgrundlage, beispielsweise im Sinne einer allgemeinen Einwanderungskontrolle, [...] kein ausreichendes Gegengewicht zu Erwägungen im Sinne des Kindeswohls [bilden].“

Gründe eindeutig unzumutbar wäre. Unbegleitete Kinder gelten als Zielgruppe dieses Status. Bei einem entsprechenden Verfahren wird empfohlen, dass alle Faktoren, einschließlich der Einheit der Familie, Kontinuität der Betreuung, ethnischen Identität und kultureller Faktoren in einer schriftlichen Entscheidung gewichtet und dokumentiert werden. In **Norwegen** erhält der Rechtsbeistand des Kindes eine solche schriftliche Entscheidung, die er an den Vormund des Kindes und an das Kind weiterleitet.

Staaten müssen beachten, dass alle Aspekte, einschließlich der Bestimmung des Kindeswohls, anfechtbar sind, dass Rechtsberatung bereitgestellt werden muss und dass, sofern neue Erkenntnisse verfügbar sind, die Möglichkeit für eine Wiederaufnahme des Verfahrens besteht. Gemäß Artikel 40 Absatz 2 der Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie sind Folgeanträge bei Vorliegen „neuer Elemente oder Erkenntnisse“ zulässig.

4.7 Feststellung einer dauerhaften Lösung

Sobald das Einwanderungs- oder Asylverfahren mit einer endgültigen Entscheidung abgeschlossen ist, hat das Kind Klarheit im Hinblick auf seinen rechtlichen Status im Land und kann seine Zukunft planen. Dabei ist zu beachten, dass sich nicht alle unbegleiteten Kinder in Europa einem Einwanderungs- oder Asylverfahren unterziehen müssen, so zum Beispiel EU-Bürger.

Die Bestimmung des Kindeswohls kann allgemein in nationalen Einwanderungs- oder Asylverfahren behandelt werden. In diesem Fall sollte auch angegeben werden, wie und wann eine Bestimmung des Kindeswohls in diese Verfahren eingebettet ist. Es gibt keine bestimmte Indikation zu dem genauen Zeitpunkt, an dem im Einwanderungs- oder Asyl-



verfahren eine Bestimmung des Kindeswohls stattfinden sollte. Es gibt allerdings das allgemeine Prinzip nach dem eine Bestimmung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen vorgenommen werden soll, die die Zukunft des Kindes maßgeblich beeinflussen – und dass die Bestimmung auf Grundlage der bisher erfolgten Einschätzungen des Kindeswohls erfolgen soll. Zudem soll immer, wenn mehrere Maßnahmen/Entscheidungen mit wesentlichen Auswirkungen auf das Kind getroffen werden, das Niveau der Verfahrensgarantien steigen bis hin zur eigentlichen Kindeswohlbestimmung. Damit wird der Tragweite der Auswirkungen auf die Zukunft des Kindes Rechnung getragen. Während also die **Einschätzungen des Kindeswohls** in der Regel als Informationen für die Einwanderungs-/Asylentscheidung dienen, erfolgt eine **Bestimmung des Kindeswohls** im Allgemeinen **nach** dem Einwanderungs-/Asylverfahren, wobei das Ergebnis dieses Verfahrens darüber informiert, in welchem Rahmen die dauerhafte Lösung zu suchen ist. Sie hebt jedoch die Einwanderungs-/Asylentscheidung als solche nicht auf.

Eine Kindeswohlbestimmung, die sich einer Asyl- bzw. Einwanderungsentscheidung anschließt, soll die am besten geeignete dauerhafte Lösung unter den verfügbaren Alternativen finden und auch die Trennung des Kindes von seinen Eltern behandeln.

Sollte eine ermittelte dauerhafte Lösung nicht umsetzbar sein oder sollten sich neue Erkenntnisse ergeben, dann kann das Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls oder – je nach Art der neuen Erkenntnisse – die Asyl-/Einwanderungsentscheidung im Rahmen des geltenden Rechts neu eröffnet werden.

Eine **dauerhafte Lösung** ist langfristig und nachhaltig. Sie sorgt dafür, dass das unbegleitete Kind in einer Umgebung zum Erwachsenen heranwachsen kann, die seinen Bedürfnissen und seinen Rechten gemäß der UN-KRK entspricht und in der es keinem Verfolgungsrisiko oder Schaden ausgesetzt ist. Eine dauerhafte Lösung hat wesentliche Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung des Kindes zum Erwachsenen. Daher muss sie dem Grundsatz des Kindeswohlvorrangs folgen, und Informationen aus der Kindeswohlbestimmung berücksichtigen, die unter Beachtung höchster Verfahrensgarantien durchgeführt wurde (siehe Textbox 1: „Verfahrensgarantien“).

Bei der Bestimmung des Kindeswohls sollte nie das Ziel aus den Augen verloren werden. Dieses besteht darin, von Anfang an die individuellen Umstände des Kindes zu untersuchen, um zu verstehen, welche Lösung dem Kindeswohl entspricht.

Einige Staaten haben Mechanismen eingeführt, um die Bestimmung des Kindeswohls innerhalb des Kompetenzbereichs der Asyl-/Migrationsbehörde stattfinden zu lassen. In anderen Fällen – insbesondere dann,



wenn das Kind keine Verfahren zum internationalen Schutz durchläuft, wie etwa bei EU-Staatsbürgern – fällt die Bestimmung des Kindeswohls in den Bereich anderer Behörden aus dem Kinderschutz- oder Gerichtssystem. Die Institutionen oder Vertreter, die das Kindeswohl bestimmen, um eine dauerhafte Lösung zu suchen, sind im Idealfall unabhängig und unparteiisch sowie mit Personal ausgestattet, das die notwendige Erfahrung im Kinderschutz hat und das nicht in mögliche Interessenskonflikte bei der Wahrung der Rechte des Kindes gerät.

Es wird empfohlen, die Strukturen weiterzuentwickeln, die der Einhaltung dieser Merkmale dienen. Auf Grundlage der Ergebnisse einer Untersuchung der Menschenrechtssituation von unbegleiteten Kindern im **Vereinigten Königreich** empfahl beispielsweise der parlamentarische gemeinsame Ausschuss für Menschenrechte der Regierung, die Einrichtung eines unabhängigen formellen Verfahrens für die Bestimmung des Kindeswohls zu prüfen. Der Empfehlung des Ausschusses zufolge sollte die Evaluierung auch die potenziellen Vorteile eines derartigen neuen und formellen Verfahrens im Vergleich zu Verbesserungen am bestehenden Modell analysieren. Wie auch immer das Modell aussehen wird – das System sollte das Kindeswohl unbegleiteter Kinder in den Vordergrund rücken.¹¹⁸

Wenn das Kindeswohl eine vorrangige Erwägung ist, können – auch abhängig von der jeweiligen innerstaatlichen Rechtslage – dauerhafte Lösungen für unbegleitete Kinder verschiedene Maßnahmen einschließen. Im Rahmen der Bestimmung des Kindeswohls werden neben einer Berücksichtigung der in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zur UN-KRK umrissenen Faktoren auch verschiedene Möglichkeiten bezüglich der Schutzbedürfnisse und der künftigen Betreuung des Kindes geprüft. Zu den dauerhaften Lösungen, die erwogen und umgesetzt werden können, zählen zum Beispiel Familienzusammenführung oder – mit Hilfe geeigneter alternativer Betreuungsvorkehrungen – Zusammenführung mit einem Verwandten oder einer früheren Betreuungsperson im Herkunftsland oder einem Drittstaat. Ein letztes Mittel ist die Adoption in Fällen, in

¹¹⁸ House of Lords, House of Commons, Gemeinsamer Ausschuss für Menschenrechte, *Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK*, First Report of Session 2013-14, Mai 2013, Abs. 33, <http://goo.gl/Oe0rdx>.

denen es keine Familienangehörige gibt, eine Familie nicht gefunden werden kann oder in denen festgestellt wurde, dass eine Familienzusammenführung nicht dem Wohl des Kindes entspricht.

Es ist entscheidend, dass während des Prozesses der Identifizierung und Umsetzung einer dauerhaften Lösung für jedes unbegleitete Kind Maßnahmen ergriffen werden, mit denen das Recht des Kindes, seine Meinung zu äußern, gewahrt wird (siehe Kasten 6: „Beteiligung des Kindes“). Wenn sich in **Italien** ein Kind für freiwillige Rückkehr entschieden und diese beantragt hat, erfolgt die Planung gemeinsam mit dem Kind und seiner Familie unter Beteiligung der Kindersozialdienste und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). In **Norwegen** fließt der im Aufnahmезentrum initiierte „Entwicklungsplan“ in den Planungsprozess zur Umsetzung einer dauerhaften Lösung ein.

Unabhängig vom Einwanderungsstatus eines unbegleiteten Kindes sind kontinuierliche Bemühungen, seine engere oder weitere Familie zu suchen, von großer Bedeutung um feststellen zu können, ob eine Zusammenführung dem Kindeswohl dient. Wenn die Familiensuche ergibt, dass sich die Familie in einem Drittstaat aufhält, dann sollte eine Familienzusammenführung in diesem Drittstaat angestrebt oder geprüft werden. Wenn die Eltern gefunden wurden, sich jedoch in einer Situation oder an einem Ort befinden, an dem sie sich nicht legal aufhalten, ist die Zusammenführung komplizierter. Wenn eine Zusammenführung jedoch im Kindeswohl liegt, ist es möglicherweise notwendig, diese im Aufnahmeland oder in einem Drittstaat anzustreben. Das hängt von der besonderen Situation und dem rechtlichen Status des Kindes und seiner Familienangehörigen im Ausland ab. Wenn das Kind gemäß EU-Recht Flüchtlingsstatus hat, ist es berechtigt, Familienzusammenführung mit Mitgliedern der Kernfamilie (z. B. mit den Eltern) im Asylland zu beantragen. Wenn Familienangehörige, z. B. Eltern, in einem Drittstaat gefunden werden, kann eine Zusammenführung in diesem Drittstaat mit Hilfe einer Bestimmung des Kindeswohls untersucht werden, bei der alle relevanten Akteure im Drittstaat während des Prozesses beteiligt werden. Nach der Neufassung der Dublin-Verordnung soll das Kindeswohl eine vorrangige Erwägung sein und es sollen spezielle Verfahrensgarantien gewährt werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eng zusammenzuarbeiten und bei der Einschätzung des Kindeswohls insbesondere der Familienzusammenführung, dem Wohlergehen des unbegleiteten Kindes, seiner soziale Entwicklung und Sicherheit Rechnung zu tragen.¹¹⁹ Je nach Status des Kindes und seiner Eltern kann eine dauerhafte Lösung entweder im Land umgesetzt werden, in dem sich die Eltern aufhalten, oder in dem Land, in dem das Kind sich befindet und möglicherweise ein Aufenthaltsrecht hat. Der entscheidende Faktor ist hier die Dauerhaftigkeit der Lösung für das Kind; hinzukommt die Frage, in welchem Land und mit welchem Status sie am ehesten umgesetzt werden kann.

Für die Einschätzung, ob eine Familienzusammenführung dem Kindeswohl dient, sind Informationen über die familiäre Situation einschließlich möglicherweise einer Stellungnahme zu den häuslichen Verhältnissen wichtig. Die Stellungnahme zu den häuslichen Verhältnissen umfasst einen detaillierten Bericht über die Situation der Familie einschließlich einer Beschreibung der Bedingungen, die Einfluss auf die Zusammenführung haben könnten wie die Wohnverhältnisse, die wirtschaftliche Situation der Familie, der gesundheitliche Zustand der Familienangehörigen, ihre Bereitschaft, das Kind wieder aufzunehmen, ihre Fähigkeit, das Kind zu versorgen, Beziehungen der Familienangehörigen untereinander und jegliche Probleme wie beispielsweise Suchtmittelmissbrauch.

Die Sammlung dieser Informationen kann sich in Bezug auf einige Herkunftsländer allerdings schwierig gestalten (siehe Textbox 10: „Informationssammlung“). Neben der Suche über Vertretungen in den Herkunftsländern oder über das Internationale Komitee des Roten Kreuzes haben **Italien**, **Finnland**, **Österreich** und **Belgien** Partnerschaften mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Internationalen Sozialdienst (ISD) und ihren Herkunftslandpartnern eingerichtet, um die Suche nach Familienangehörigen, die Prüfung der häuslichen Verhältnisse, Planung einer Wiedereingliederung und deren Kontrolle in den Herkunftsländern zu organisieren. Mehrere Staaten engagieren den Internationalen Sozialdienst auf Einzelfallbasis für die Suche nach Familienangehörigen und Stellungnahmen zu den häuslichen Verhältnissen in Herkunftsländern. **Finnland** hat eine formale Vereinbarung mit dem Generalsekretariat des ISD für die Su-

¹¹⁹ Verordnung Dublin III – EU Verordnung 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013, in der die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats festgelegt sind, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder einer staatenlosen Person in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Neufassung), 29. Juni 2013, verfügbar unter <http://goo.gl/oxg36n>.

TEXTBOX 15:MINDESTGARANTIE FÜR DIE RÜCKKEHR

Das UNICEF-Handbuch über den Schutz der Rechte von Kindern, die Opfer von Menschenhandel in Europa geworden sind, enthält eine Beschreibung der Mindestgarantien für die Rückkehr unbegleiteter Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind. Die von UNHCR vorgeschlagenen besonderen Maßnahmen für die Rückkehr unbegleiteter Kinder nach Afghanistan können auf andere Situationen übertragen werden. Beide Dokumente empfehlen Folgendes:

- Im Rahmen eines formalen Verfahrens wird eine Entscheidung getroffen, die alle notwendigen Garantien enthält: die Einschätzung aller Lösungen unter der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls, die vollständige Vermittlung aller Informationen an das Kind, die Beratung und Unterstützung des Kindes.
- Es werden vor der Rückkehr ernsthafte Anstrengungen unternommen, um die Familie auffindig zu machen und um in dem jeweiligen Einzelfall zu bestimmen, ob die Familie bereit und fähig ist, das Kind aufzunehmen.
- Sofern die Suche erfolglos war, wird als letztes Mittel und nur sofern dies dem Kindeswohl dient, die Rückkehr in eine Kinderbetreuungseinrichtung erwogen.
- Zu den Vorkehrungen für Aufnahme und Betreuung sollten mindestens gehören:
 - Empfang des Kindes am Flughafen, umgehender Zugang zu einer angemessenen Unterbringung, Unterstützung grundlegender Bedürfnisse, Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung,
 - Benennung eines formal für das Kind verantwortlichen Betreuers/Vormunds, der u. a. in den Bereichen Kinderschutz angemessen geschult und qualifiziert ist,
 - individueller, in Zusammenarbeit mit dem Kind und seinem Vormund entwickelter Plan für die dauerhafte Wiedereingliederung des Kindes,
 - angemessene und kontinuierliche Bewertung nach der Rückkehr.
- Individuelle, fachkundig vorgenommene Risiko- und Sicherheitseinschätzungen:
 - Die Sicherheitseinschätzung konzentriert sich in erster Linie auf mögliche Bedrohungen für das Kind und seine Familie durch Menschenhändler und ihre Mittäter. Sie berücksichtigt Bedrohungen, die spezifisch für ein Kind sind, das bereits Opfer von Menschenhandel war, sowie weitere Bedrohungen, die auf jedes Kind zutreffen können, das in sein jeweiliges Heimatland zurückkehrt. Zu diesem Zweck sollten die relevanten Sozialdienste oder die Kinderschutzbehörde des Landes, in dem sich das Opfer von Menschenhandel aufhält, Informationen von Strafverfolgungsbehörden oder Nachrichtendiensten im Herkunftsland des Kindes oder von einer internationalen polizeilichen Organisation zusammentragen.
- Mit Risikoeinschätzungen werden die Bedingungen in der häuslichen Umgebung und in der Community untersucht, in die das Kind wahrscheinlich zurückkehrt, um einzuschätzen, ob eine Rückkehr dem Wohl des Kindes dient. Dafür ist es notwendig, dass der erwähnte zuständige Sozialdienst bzw. die Kinderschutzbehörde das entsprechende Verfahren in die Wege leitet. Diese Stelle muss die notwendigen Informationen von einer Behörde des Herkunftslands des Kindes einholen, der die Familie des Kindes oder die häusliche Situation der Person oder der Institution, die die Verantwortung für das Kind übernimmt, einschließlich des Umfeldes bekannt sein muss

che nach Familienangehörigen oder nach Vormündern für unbegleitete Kinder geschlossen. Gemäß der Vereinbarung findet keine Suche statt, wenn offensichtlich wird, dass das Kind oder seine Familie einer Gefahr ausgesetzt würden. Die Entscheidung, die Suche abzubrechen, wird unter Federführung des ISD getroffen, jedoch auch durch das Kind und seinen Vertreter/Vormund.

Für Situationen, in denen eine Rückkehr in das Heimatland oder an den gewöhnlichen Aufenthaltsort dem Kindeswohl entspricht, haben UNHCR und UNICEF mit Blick auf mögliche Schutzbedenken, insbesondere im Zusammenhang mit Rückkehrentscheidungen, Leitlinien für Mindestgarantien für die Rückkehr unbegleiteter Kinder entwickelt. Die UNICEF-Richtlinien zum Schutz von Kindern, die Opfer von Menschenhandel geworden sind¹²⁰ und das UNICEF-Handbuch über den Schutz der Rechte von Kindern, die Opfer von Menschenhandel in Europa geworden sind¹²¹ gehen auf die Situation von Kindern ein, die Opfer von Menschenhandel sind. Die UNHCR-Veröffentlichung, *Special measures applying to the return of unaccompanied*

¹²⁰ UNICEF, *Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking*, 26. Juni 2013, <http://goo.gl/qIPBkr>.

¹²¹ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://goo.gl/JtuONP>.

*and separated children to Afghanistan*¹²² beschreibt für die Rückkehr nach Afghanistan Mindestgarantien, die sich auf andere Situationen übertragen lassen (siehe Textbox 15: „Mindestgarantien für die Rückkehr“).

EU-Mitgliedstaaten können bei der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie und der Wahrung der Rechte von Kindern eine im Auftrag der EU-Kommission erstellte¹²³ vergleichende Studie und Checkliste für die Entwicklung bewährter Praktiken als Informationsgrundlage heranziehen.

In **Italien**, wo eine Rückkehr nur dann erwogen wird, wenn sie freiwillig erfolgt, werden strukturierte Maßnahmen angestrebt, die die Wiedereingliederung des Kindes in seinem Herkunftsland mit Hilfe finanzieller Mittel und Kontrolle unterstützen. Die Dauer des mindestens sechsmonatigen Überwachungszeitraums kann je nach Anforderungen des Wiedereingliederungsplans, zu dem eine Rückkehr des Kindes an die Schule, Zugang zum Arbeitsmarkt oder medizinische Unterstützung gehören können, unterschiedlich lang sein. Das Vorbereitungsverfahren wird nur auf Wunsch des Kindes eingeleitet. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) übernimmt auf Grundlage einer Vereinbarung mit dem Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik auf Antrag des Kindes die Familiensuche und Einschätzung der familiären Situation. Voraussetzung dafür ist die Zustimmung des Kindes und seiner Familie, wobei diese Zustimmung auf Grundlage umfassender Informationen zustande gekommen sein muss. Der Wiedereingliederungsplan wird in enger Zusammenarbeit mit dem Kind, seiner Familie, IOM und den Sozialdiensten geplant und vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik genehmigt.

Bei einer Rückkehr aus **Norwegen** nach Uganda übernehmen einheimische NROs vor Ort die Überwachung des Wiedereingliederungsprozesses der Kinder. Bei einer Rückkehr aus **Belgien** in die Demokratischen Republik Kongo ist die Situation vergleichbar. Zu den Aktivitäten gehört in einigen Fällen die Unterstützung der Familien nach Rückkehr des Kindes.

Wenn Familienzusammenführungen oder alternative Betreuungsvorkehrungen oder Rückkehr zu Verwandten erwogen werden, sollte auch das Funktionieren der Kinderschutzsysteme im Herkunftsland oder in dem entsprechenden Land bewertet werden, für das die Betreuungsvorkehrungen erwogen werden.¹²⁴

Die **schwedische** Einwanderungsbehörde trägt bei Rückkehrerwägungen Fakten zusammen, stellt kinderspezifische Informationen für das Herkunftsland zu Themen wie Kinderschutzsystem, Bildungs- und Gesundheitssystem und Kapazität des Landes in Hinblick u. a. auf Monitoring für zurückgekehrte Kinder und Bildungs- und Gesundheitsdienste zusammen, bevor es die Rückkehr als dauerhafte, tragfähige Lösung für unbegleitete Kinder einschätzt. Die so ermittelten Informationen werden schwedischsprachigen Behörden im Internet zur Verfügung gestellt.¹²⁵

Eine Rückkehr wird die Verletzlichkeit eines Kindes immer verstärken, soweit es nicht möglich ist, die Familie zu finden oder wenn kein angemessenes Kinderschutzsystem existiert, es keine angemessene kindgemäße Aufnahmeeinrichtung und keinen Vertreter/Vormund gibt, der bei der unmittelbaren Ankunft und möglicherweise bei der Wiedereingliederung helfen kann, oder wenn das Kind nicht zu seiner engeren oder weiteren Familie zurückkehren kann bzw. es dort an unterstützenden Strukturen mangelt.

Die Erteilung eines humanitären Aufenthaltsstatus oder einer anderen Schutzform bis zum Erreichen der Volljährigkeit stellt an sich noch keine Lösung für ein unbegleitetes Kind dar. Insbesondere ist die Praxis besorgniserregend, Kindern bis zur Vollendung der Volljährigkeit eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen und sie dann in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. Sofern kein auf das einzelne Kind abgestimmter, mit dem Kind erstellter Wiedereingliederungsplan existiert, ist die erfolgreiche Entwicklung des Kindes bis ins Erwachsenenalter gefährdet. Der Europarat regt Bemühungen an, junge Erwachsene beim Übergang in das

¹²² UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, August 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>.

¹²³ Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*, Dezember 2011, HOME/2009/RFXX/PR/1002, <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>.

¹²⁴ Siehe auch Broschüre zu dem Projekt *Monitoring Mechanism for Returned Minors*, HIT Foundation, Nidos und Micado <http://goo.gl/Uckoc6>.

¹²⁵ Siehe LIFOS, *Migrationsverket råds- och landsinformationssystem*, <http://lifos.migrationsverket.se>.

TEXTBOX 16: ERREICHEN DER VOLLJÄHRIGKEIT

Das Erreichen des 18. Lebensjahres kann für unbegleitete Kinder bedeuten, dass sie als erwachsene Migranten ohne geregelten Aufenthalt verschiedene speziell für Kinder verfügbare Rechte und Formen des Schutzes verlieren. Häufig verlieren sie übergangslos die für Kinder zusätzlich geltenden Rechte und Schutzformen.

Zu den Problemen, mit denen unbegleitete Kinder während ihres Übergangs zum Erwachsenenalter konfrontiert sind, gehören:

- Verlust von sozialen, wirtschaftlichen und bildungsbezogenen Rechten
- Verlust des Rechts auf Unterbringung in besonderen Unterkünften für junge Menschen oder in Pflegefamilien
- Verlust eines offiziellen Vertreters/Vormunds
- Risiko der Inhaftierung
- Risiko der Abschiebung in Länder, zu denen sie keinen Bezug mehr haben und in denen sie über keine Kontakt verfügen
- mangelnde Informationen über ihre Rechte als Erwachsene
- mangelnder Zugang zu den Gerichten oder zu Rechtsbehelfsmöglichkeiten bei Rechtsverletzungen

Angesichts der unzuverlässigen Methoden zur Alterseinschätzung wird ihre Situation möglicherweise durch falsche Alterseinschätzung erschwert.

Der Europarat hat zusammen mit UNHCR einen Bericht erstellt, der die Aufmerksamkeit auf diese Probleme lenkt. In dem Bericht werden Staaten und Behörden aufgefordert, Maßnahmen für einen erfolgreichen Übergang ins Erwachsenenleben zu ergreifen, unabhängig davon, ob die betreffenden Personen Flüchtlinge oder Asylsuchende sind.¹²⁶ Der Europarat hat im Lichte dieses Berichts einstimmig eine EntschlieÙung angenommen, in der die Mitgliedstaaten zu Folgendem aufgerufen werden:

- Berücksichtigung der besonderen Situation von unbegleiteten Kindern, die das 18. Lebensjahr erreichen
- Einrichtung einer „Übergangsphase“ mit Maßnahmen in den Bereichen:
 - Sozialleistungen und Bildung
 - Zugang zu Informationen
 - Verlängerung der Unterstützung bei der Wohnungssuche bis Lösungen gefunden sind
 - Zugang zur Gesundheitsversorgung
- Angebot von Schulungen für Sozialarbeiter für diese Übergangsphase. Die Erkenntnisse der von SOS-Kinderdorf International initiierten Kampagne „I matter“ über junge Menschen, die Betreuungseinrichtungen verlassen¹²⁷, liefern zusätzliche nützliche Vorgehensweisen, darunter:
 - Herstellung von Vernetzungen zwischen jungen Erwachsenen in ähnlichen Situationen zur gegenseitigen Unterstützung
 - Einsatz von Ehrenamtlichen als weitere Methode, um junge Erwachsene außerhalb des formalen Systems unterstützen zu können

Erwachsenenalter zu unterstützen – ein begrüßenswerter Schritt zur Erleichterung der schwierigen Situation dieser verletzlichen Jugendlichen (siehe Textbox 16: „Erreichen der Volljährigkeit“).

In **Ungarn** haben Kinder, die Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz erhalten haben und unbegleitet sind, bis zu ihrem 24. Lebensjahr das Recht auf Unterstützung, genauso wie Kinder mit ungarischer Staatsangehörigkeit. Damit wird der Erkenntnis Rechnung gezollt, dass die Vulnerabilität nicht mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres endet.

In **Frankreich** können sich Kinder, die vor Erreichen des 18. Lebensjahres drei Jahre lang soziale Unterstützung erhalten haben und noch nicht volljährig sind, die Staatsbürgerschaft unter staatlicher Vormundschaft beantragen. Kinder, die einen Reifegrad erreicht haben, der ihnen erlaubt, eine Berufsausbildung aufzuneh-

¹²⁶ UNHCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?* März 2014, <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>.

¹²⁷ SOS-Kinderdorf International, *Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies. Kampagne „I Matter“*, Dezember 2010, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>.



men, haben die Möglichkeit, einen Vertrag mit dem Staat zu schließen („*contrat jeune majeur*“), der ihnen gestattet, solange in Frankreich zu bleiben bis sie ihre Ausbildung abgeschlossen haben und sich selbst versorgen können.

In **Italien** sieht das Gesetz für unbegleitete Kinder, die ihr 18. Lebensjahr erreichen, die Möglichkeit vor, eine Aufenthaltserlaubnis für ein Studium, für den Zugang zum Arbeitsmarkt oder eine Beschäftigung zu erhalten, sofern sie sich drei Jahre lang vor Erreichen ihres 18. Lebensjahres legal im Land aufgehalten haben und sich mindestens zwei Jahre lang an einen Plan für soziale oder bürgerliche Integration gehalten haben oder unter Vormundschaft standen oder in einer Pflegeeinrichtung untergebracht waren und eine positive Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit und soziale Solidarität erhalten haben.

4.8 Monitoring

Bei der Umsetzung von Systemen und Verfahren zur Wahrung des Grundsatzes der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls sind Staaten an die Allgemeine Bemerkung Nr. 5 von 2003 über allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes gebunden. Hierunter fällt auch Artikel 12 über die aktive Rolle des Kindes bei der Förderung, dem Schutz und des Monitorings seiner Rechte. Damit Kinder von diesen durch innerstaatliches Recht angeordneten Maßnahmen profitieren, müssen diese einheitlich umgesetzt werden. Staaten stehen vor der Herausforderung, in ihrem gesamten Hoheitsgebiet angemessene Maßnahmen auf einem Qualitätsniveau umzusetzen, das durch Monitoring überprüft wird, so dass ein unbegleitete Kind unabhängig von seinem Aufenthaltsort und den zuständigen Behörden überall das gleiche Maß an Unterstützung erfährt.

Durch regional unterschiedlichen Schutz für unbegleitete Kinder gelangen diese Kinder je nachdem, wo sie sich befinden, möglicherweise in Situationen der Unterversorgung. Ein nationales Monitoring und Unterstützung für lokale Behörden bei der Umsetzung ihrer Aufgaben würden weitere Garantien für die Kinder darstellen und im Idealfall Teil eines konsolidierten Schutzsystems sein.

Ein derartiges unabhängiges Monitoring der Anwendung des Grundsatzes des Vorrangs des Kindeswohls würde für alle nationalen Systeme gelten, die sich mit Kinderschutz und – im Falle unbegleiteter Kinder, die von außerhalb der EU ankommen – mit Einwanderung und Asylverfahren befassen.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN



Gemäß der UN-Kinderrechtskonvention ist ein unbegleitetes Kind unabhängig von den Umständen und von seinem Einwanderungsstatus zuallererst ein Kind und sollte als solches behandelt werden. Ein Kind, das vorübergehend oder dauerhaft aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist, hat Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung durch den Staat. Das ist entscheidend für Kinder, die unbegleitet ihr Herkunftsland verlassen und daher verletzlich und gefährdet sind.

Gemäß der UN-Kinderrechtskonvention muss das Kindeswohl bei allen Entscheidungen, die unbegleitete Kinder betreffen, ab dem Zeitpunkt ihrer Ankunft bis zur Feststellung einer dauerhaften Lösung vorrangig Berücksichtigung finden. Die Bereitstellung von notwendigem Schutz und Versorgung kann jedoch für Staaten eine Herausforderung darstellen. Bewährte Praktiken legen nahe, dass die Bedürfnisse und Situation der unbegleiteten Kinder ganzheitlich eingeschätzt werden sollten. Dadurch können Systeme unter Druck geraten, die in der Regel dafür ausgelegt sind, mit bestimmten Aspekten im Leben einzelner Kinder umzugehen. Im Fall unbegleiteter Kinder müssen die Lösungen gefunden werden, die die positivsten Auswirkungen auf das jeweilige Kind haben und entsprechend umgesetzt werden.

Viele staatlicherseits ergriffene Maßnahmen betreffen Kinder, jedoch erfordert nicht jede dieser Maßnahmen vollständige und formalisierte Verfahren zur Bestimmung des Kindeswohls. Nach dem vom Ausschuss für die Rechte des Kindes formulierten Grundsatz **muss das Schutzniveau umso höher sein, je größer die Auswirkung der Entscheidung auf das Kind ist.**

UNICEF und UNHCR haben die Erfahrungen von Staaten und von ihren Partnern im Bestreben aufgegriffen, bestehende Strukturen und Verfahren weiterzuentwickeln oder neue einzurichten, damit die Anwendung des Prinzips des Kindeswohlvorrangs auf unbegleitete Kinder in Europa gewährleistet ist. UNICEF und UNHCR empfehlen, dass Staaten die Einbettung dieses Grundsatzes in entsprechende Strukturen und Verfahren anstreben, indem sie:

- gewährleisten, dass bei der Feststellung des Kindeswohls ein ganzheitlicher Ansatz angewandt wird, bei dem alle Eigenschaften des Kindes, seine Umstände und Bedürfnisse erwogen werden.
- sich bemühen zu gewährleisten, dass die Verfahren kindgerecht sind. Dazu gehört auch die Bereitstellung kindgemäßer Informationen.
- den Kindern die Möglichkeit geben, gemäß ihrem Alter und ihrer Reife ihre Meinung zu äußern.
- so früh wie angemessen im Verfahren gemeinsam mit dem Kind alle relevanten Informationen über das Kind aus allen Quellen zusammentragen, um frühzeitig das Kind und seine Situation zu verstehen.
- sich aktiv um eine frühzeitige Herstellung von Vertrauen bemühen.
- zusammen mit den zahlreichen Akteuren, denen das unbegleitete Kind begegnet, eine Vision für das Kind anstreben.
- mit kurz- und mittelfristige Maßnahmen das Kind unterstützen, in einer Umgebung heranzuwachsen, in der seine Bedürfnisse erfüllt und seine Rechte gewahrt werden und in der es keiner Verfolgungsgefahr oder dem Risiko ernsthaften Schadens ausgesetzt ist.

UNICEF und UNHCR begrüßen die Bemühungen einiger europäischer Staaten – zahlreiche wurden oben beschrieben – den Grundsatz des Kindeswohlvorrangs umzusetzen. Dieses Dokument soll einen Beitrag zu den laufenden Bemühungen von Staaten und anderen Akteuren leisten, nationale Kinderschutz-, Asyl- und Einwanderungssysteme so weiterzuentwickeln, dass unbegleitete Kinder zuallererst als Kinder behandelt werden. Wir freuen uns darauf, weiterhin zusammen an der Umsetzung der Vision zu arbeiten, dass das Kindeswohl für alle Vorrang hat und dass Kinder, die vorübergehend oder dauerhaft keine Unterstützung durch ihre Familie genießen, den besonderen Schutz und die Hilfe erhalten, auf die sie einen Anspruch haben.

UNHCR

PROTECTING
REFUGEES
REBUILDING
LIVES

www.unhcr.org/donate



UNHCR Bureau for Europe
11b Rue van Eyck
1050 Brussels
www.unhcr.org

Deutschsprachige Informationen unter:
www.unhcr.at
www.unhcr.de
www.unhcr.ch

unitefor CHILDREN

www.supportunicef.org



United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org

Deutschsprachige Informationen unter:
www.unicef.at
www.unicef.de
www.unicef.ch