

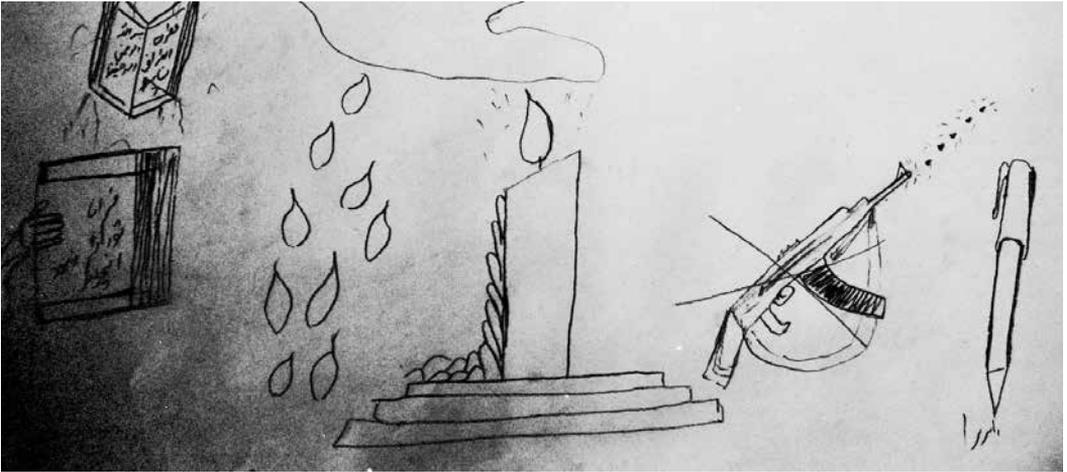
# Kinderrechte im Migrations- und Asylpaket

**Statt Reformen im Sinne von Menschenrechten und Solidarität bringt das Gemeinsame Europäische Asylsystem eine neuerliche Unterminierung von Grundrechten – auch für Kinder. Ein erster Überblick.**  
*Von Lioba Kasper*

Das Anfang Juni 2024 veröffentlichte Migrations- und Asylpaket, das Mitte 2026 Anwendung findet, stellt eine umfassende Reform der bestehenden europäischen Regelungen zu den Mindeststandards für die Bearbeitung von Asylanträgen und den Umgang mit Schutzsuchenden in der Europäischen Union dar. Trotz der offensichtlichen Defizite im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS), die einen dringenden Reformbedarf aufzeigen, wurde diese Gelegenheit nicht genutzt, um den Migrations- und Asylbereich auf eine nachhaltige und solide menschenrechtliche Grundlage zu stellen. Stattdessen gehen die geplanten Reformen mit weitreichenden Einschnitten in die Rechte

von Asylwerber:innen einher – darunter auch mit signifikanten Beeinträchtigungen der Rechte von Kindern.

Zwar wird in allen relevanten Rechtsakten die Bedeutung der Kinderrechte ausdrücklich hervorgehoben: So finden sich im gesamten Paket etwa 78 Verweise auf das Kindeswohl und die damit verbundenen Garantien. Auch wird in den Erwägungsgründen mehrfach auf die Rechte des Kindes hingewiesen, wie sie in Art. 24 der Grundrechtecharta der Europäischen Union (GRC) und der UN-Kinderrechtskonvention verankert sind. Doch bleibt abzuwarten, inwieweit diese Verweise und Absichtserklärungen in die Praxis umgesetzt werden und ob der Schutz von



Die AMM-Verordnung weist problematische Aspekte in Bezug auf die Rechte von Kindern auf.

Kindern tatsächlich ausreichend gewährleistet ist.

Viele der vorgesehenen Verfahren und eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten unterscheiden nicht ausreichend zwischen Erwachsenen und (begleiteten sowie unbegleiteten) Kindern. Besonders problematisch ist, dass auch Kinder dem Verfahren nach der Screening-Verordnung, beschleunigten Verfahren und restriktiven Grenzverfahren unterworfen sein können. Zudem kann auch auf sie die Fiktion der Nicht-Einreise angewendet werden. Dies birgt die Gefahr von Freiheitsbeschränkungen, Kindeswohlgefährdungen sowie einer unzureichenden Prüfung des Schutzbedarfs. Eine weitere Schwachstelle liegt in der unzureichenden Einbindung von Kinderschutzakteur:innen in diese Verfahren, was die Problematik noch verschärft.

Im Folgenden werden exemplarisch drei zentrale Neuregelungen vorgestellt, die direkte Auswirkungen auf die österreichische Rechtslage haben. Dabei wird versucht, diese Neuregelungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die konkrete Umsetzung und Praxis in Österreich zu beur-

teilen – ohne jedoch den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

### **Vertretung/Vormundschaft von Fluchtweisen**

Ein in Österreich bestehendes Defizit könnte im Zuge der Implementierung des Migrations- und Asylpakets behoben werden. Derzeit bleibt die Obsorge für Fluchtweisen, die in Bundesbetreuung leben, bis zur gerichtlichen Übertragung an einen Kinder- und Jugendhilfeträger und in der Regel bis zur Zuweisung in die Grundversorgung eines Bundeslandes ungeklärt. Gemäß § 10 Abs. 3 BFA-VG ist lediglich verpflichtend vorgesehen, dass ein:e Rechtsberater:in der *BBU GmbH* die gesetzliche Vertretung im Asylverfahren innehat. Dieser Prozess kann mehrere Monate dauern und hat erhebliche negative Auswirkungen auf das Wohlergehen der betroffenen Kinder, für die kein:e Erwachsene:r vollumfänglich verantwortlich ist.

Die neuen Regelungen der GEAS-Rechtsakte sehen nunmehr vor, dass für unbegleitete Minderjährige so bald wie möglich eine vorläufige bzw. vorübergehende „Vertretung“ bestellt wird, um sie im Verfahren zu unterstützen und ihr

Wohlergehen zu sichern. Spätestens 15 Arbeitstage nach Antragstellung (in Ausnahmefällen bis zu 25 Tagen) muss eine dauerhafte „Vertretung“ ernannt werden.

Vertreter:innen sind verpflichtet, die Kinder in ihren Rechten und Pflichten gemäß den einschlägigen Rechtsakten (von der Asyl und Migrationsmanagement [AMM]-Verordnung über Asylverfahrensverordnung bis hin zu Aufnahmerichtlinie) zu unterstützen, sich mit ihnen persönlich zu treffen und ihre Meinungen alters- und entwicklungsgerecht einzubeziehen. Dies umfasst unter anderem die Unterstützung und Vertretung bei der Altersbestimmung, der Registrierung und der Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz sowie bei der Vorbereitung und Teilnahme an persönlichen Anhörungen. Darüber hinaus sind umfassende Informationspflichten vorgesehen und die Kinder sind aktiv bei der Familiensuche zu unterstützen.

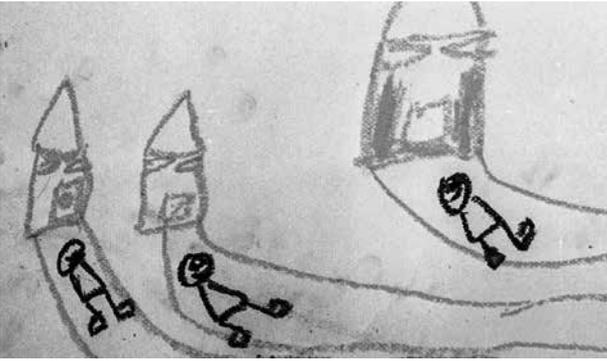
Die einzelnen Rechtsakte sehen jedoch uneinheitliche Anforderungen und Begriffe für dieses Rechtsinstitut vor, was ihre einheitliche Umsetzung innerhalb der Mitgliedstaaten erschweren wird und Unklarheiten erzeugt. Während die Asylverfahrensverordnung den Begriff „Vertreter:in“ verwendet, spricht die Qualifikationsverordnung explizit von einem „Vormund“, der erst nach der Gewährung internationalen Schutzes zu ernennen ist. Hierbei ist zu beachten, dass die Legaldefinitionen in den beiden Verordnungen inhaltlich weitgehend deckungsgleich sind und auch eine Kontinuität in der Verantwortung als Option angeführt wird. Dies könnte dazu führen, dass Fluchtweisen je nach Verfahrensstand unterschiedlich behandelt werden, obwohl sie gemäß internationalen Standards stets

Anspruch auf einen kompetenten und dauerhaften Vormund für alle sie betreffenden Lebensbereiche haben.

Zusätzlich ist vorgesehen, dass Vertreter:innen für bis zu 30 Kinder (in Ausnahmefällen bis zu 50) verantwortlich sein können. Je nach Umfang des Aufgabengebiets und des zur Verfügung stehenden Zeitkontingents birgt diese Zahl das Risiko einer Überlastung und könnte die Qualität der Betreuung erheblich beeinträchtigen. Sollte eine Organisation als „Vertreter:in“ bestellt werden, so muss diese eine für das Kind zuständige natürliche Person benennen, was eine individuelle Betreuung fördert und zu begrüßen ist.

Auch Überprüfungs- und Beschwerdemöglichkeiten in Bezug auf die bestellten Personen sind vorgesehen. Um diese zu gewährleisten sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Fluchtweisen über ihre Rechte sowie die Möglichkeit, Beschwerden gegen ihre Vertreter:innen einzureichen, zu informieren. Bedauerlich ist jedoch, dass klare Vorgaben für die Unabhängigkeit und Effektivität dieser Beschwerde-mechanismen fehlen.

In welcher Art und Weise diese neuen Vorgaben in Österreich umgesetzt werden, ist ungewiss. Fest steht, dass die GEAS-Rechtsakte eine weitaus umfangreichere „Vertretung“ vorsieht, als die gesetzliche Vertretung gemäß § 10 BFA-VG aktuell bereitstellt, womit die Rechtslage in Bezug auf Fluchtweisen in Bundesgrundversorgung unzureichend ist. Eine naheliegende Lösung wäre, das österreichische Rechtsinstitut der Obsorge beizubehalten und die Übertragung umgehend und nicht erst im Zuge der Zuweisung in die Grundversorgung eines Bundeslandes sicherzustellen. Eine solche Regelung wäre nicht nur aus kinderrechtlicher Sicht geboten, sondern auch ver-



Es fehlen spezifische Ausnahmeregelungen zur Vermeidung der Inhaftierung von Kindern.

fahrensökonomisch sinnvoll. Das Rechtsinstitut der Obsorge hat einen wesentlich breiteren Regelungsumfang, wird im Verlauf des Verfahrens ohnehin übertragen und könnte somit die Anforderungen des GEAS grundsätzlich erfüllen, ohne eine komplexe Aufgabenverteilung zu erfordern.

### **Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats**

Spezielle Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats für die Prüfung von Asylanträgen unbegleiteter Minderjähriger waren bereits in der Dublin-III-Verordnung festgelegt. Anders als bei Erwachsenen und Kindern im Familienverband ist nach bisheriger Rechtslage – bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten – der Mitgliedstaat für die Prüfung von Anträgen unbegleiteter Minderjähriger zuständig, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde und sich das Kind aktuell befindet, vorausgesetzt, dies dient dem Kindeswohl. Die AMM-Verordnung, die die Dublin-III-Verordnung ablöst, ändert dies insofern, als nun der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem der Antrag zuerst registriert wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient (Art. 25 Abs. 5 AMM-Verordnung).

Obwohl diese Änderung die bisherige Regel-Ausnahme-Bestimmung formal umkehrt, bleibt die Bezugnahme auf den Vorrang des Kindeswohls unberührt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat bereits in seinem richtungsweisenden Urteil *MA ua* (C-648/11) entschieden, dass das Kindeswohl gemäß Art. 24 Abs. 2 der Charter der Grundrechte der EU (GRC) oberste Priorität hat. Der Gerichtshof stellte außerdem klar, dass Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung zügig erfolgen müssen und unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in andere Mitgliedstaaten überstellt werden sollen, um einen schnellen Zugang zu Asylverfahren zu gewährleisten. Erwägungen zur Sekundärmigration müssen dabei auch hinter dem Wohl des Kindes zurückstehen.

Diese Erwägungen sind dem Grunde nach auch auf die geänderte Rechtslage übertragbar, denn die Zuständigkeitsbestimmung hat sich weiterhin an Kindeswohlerwägungen zu orientieren. Es bleibt abzuwarten, ob die Umkehr der Regel-Ausnahme-Bestimmung auch zu einer Änderung der bestehenden Praxis führen wird und ob es einer abschließenden Klärung durch den EuGH bedarf, um einen grundrechtskonformen Umgang sicherzustellen.

Besonders kritisch ist die, auch unbegleitete Minderjährige betreffende, eingeschränkte Möglichkeit, gegen Überstellungsentscheidungen vorzugehen. Gemäß Art. 43 Abs. 1 lit. a AMM-Verordnung ist ein Rechtsbehelf nur dann möglich, wenn die Überstellung gegen das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 4 GRC) verstößt. Ein Verstoß gegen die Rechte des Kindes und insbesondere des Kindeswohls gemäß Art. 24 GRC wird hingegen nicht als möglicher Grund

genannt. Diese Einschränkung steht jedenfalls im Spannungsfeld mit dem in Art. 47 GRC verankerten Recht auf wirksamen Rechtsschutz. Auch in diesem Punkt ist zu befürchten, dass der EuGH tätig werden muss, um eine grundrechtskonforme Auslegung zu gewährleisten.

Die AMM-Verordnung weist zudem weitere problematische Aspekte in Bezug auf die Rechte von Kindern auf: So fehlen spezifische Ausnahmeregelungen zur Vermeidung der Inhaftierung von Kindern, zur Sanktionierung von Sekundärmigration durch Leistungseinschränkungen oder zu den stark ausgeweiteten Fristen für Überstellungen.

### **Multidisziplinäre Altersbestimmung**

Weitaus umfassendere Regelungen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage finden sich in Art. 25 der Asylverfahrensverordnung zur Altersbestimmung. Diese bringen sowohl positive Ansätze für die österreichische Praxis als auch problematische Aspekte mit sich.

Eine wesentliche Verbesserung stellt die Verpflichtung zu einem mehrstufigen Verfahren dar: Zunächst wird ein multidisziplinärer Ansatz gefordert, der psychosoziale Einschätzungen durch qualifizierte Fachkräfte, Dokumentenprüfungen und nicht-invasive Methoden umfasst. Für die Altersbestimmung darf auch nicht ausschließlich das Aussehen oder das Verhalten ausschlaggebend sein. Zudem sind verfügbare Dokumente für den Zweck der Altersbestimmung grundsätzlich als echt zu werten. Medizinische Untersuchungen dürfen erst danach, sofern weiterhin Zweifel an der Minderjährigkeit bestehen, nur als letztes Mittel und unter Wahrung der Würde des Kindes durchgeführt werden. Ein entsprechendes zwei-stufiges Modell ist in Österreich bislang nicht

implementiert, weswegen hier jedenfalls Adaptierungen vorzusehen sein werden.

Unklar ist noch, ob das Verfahren künftig auch für Kinder in Familien gelten könnte, da es nicht mehr ausschließlich für unbegleitete Minderjährige vorgesehen ist. Zudem fehlen weiterhin Rechtsschutzmöglichkeiten in Bezug auf die Einleitung und die Ergebnisse der Altersbestimmung. Dies führt dazu, dass Kinder grundlegende Rechte, wie die gesetzliche Vertretung und Obsorge schlagartig, verlieren können, ohne ihnen eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen. Beibehalten wurde aber auch ein positiver Aspekt: der Zweifelsgrundsatz – im Zweifel ist auch weiterhin von der Minderjährigkeit auszugehen.

### **Fazit**

Das Migrations- und Asylpaket enthält zahlreiche Verweise auf Kinderrechte und das Kindeswohl wird an verschiedenen Stellen betont. Dennoch bleiben erhebliche Bedenken hinsichtlich der praktischen Anwendung und Umsetzung dieser Vorgaben bestehen. Während einzelne Fortschritte erkennbar sind, zeigen die Beispiele bezüglich Vertretung, Altersbestimmung und Zuständigkeitsregelungen, dass Lücken und offene Fragen nach wie vor eine Gefahr für die Rechte von Kindern darstellen. Die kinderrechtlichen Vorgaben sind dabei die äußerste Grenze, deren Einhaltung notfalls gerichtlich erzwungen werden muss, um die Rechte von Kindern auf der Flucht zu schützen.