

Bachelor-Thesis

Flucht in die Festung Europa – Kinder ohne Rechte?

Unzureichende Implementierung international anerkannter
Rechtsprechungen und Standards zum Schutz Minderjähriger
in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik

Datum der Abgabe: 17. Juli 2012

Vorgelegt von: Herrn Sven Vierus

Betreuender Prüfer: Herr Prof. Dr. Simon Güntner

Zweitprüfer: Herr Prof. Dr. Gerd Krüger

“Children's rights are about
treating children with the equality,
respect and dignity to which they are entitled,
not because they are the “adults of tomorrow”,
but because they are *human beings today.*”

(Child Rights International Network 2012)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Einleitung	4
1. Die UN-Kinderrechtskonvention	6
1.1 Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention	7
1.2 Definition des Kindes und vier generelle Prinzipien der Kinderrechtskonvention	9
1.3 UN-Kinderrechtsausschuss	12
2. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)	14
2.1 Definition und Rechtsstellung eines Flüchtlings.....	14
2.2 Definition eines Flüchtlingskindes und die zentralen Rechte im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention	16
2.3 UN-Flüchtlingshilfswerk	19
3. Implementierung der Kinderrechts- und Flüchtlingskonvention in den Grundrechten der Europäischen Union.....	20
3.1 Menschenrechtskonvention der Europäischen Union	21
3.2 „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ - Charta der Grundrechte der Europäischen Union.....	23
3.3 Internationale Kinderrechte in den europäischen Grundrechten.....	25
4. Zwischenbilanz: Rechtsprechungen zum Schutz Minderjähriger	26
5. Europa an seinen Grenzen: Rahmenbedingungen der Asyl- und Migrationspolitik	27
5.1 Festung Europa und die aktuelle Flüchtlingssituation.....	28
5.2 Europäische Harmonisierung der staatlichen Asyl- und Migrationspolitik.....	30
5.2.1 „One-State-Only“ – Dublin II Verordnung.....	33
5.2.2 Rahmenverordnungen der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik.....	35
5.3 Grenzschutz im EU-Raum.....	38
6. Analyse der europäischen Rechtsstaatlichkeit bezogen auf minderjährige Flüchtlinge	41
6.1 Ziel Europa: schutzsuchende Kinder und Jugendliche auf dem Weg in die EU.....	41
6.2 Minderjährig & schutzbedürftig – Flüchtlingskinder ohne Rechte? Eine Bestandsaufnahme. ..	44

7. Zwischenbilanz: „Europa ist in der Gefahr, sich selbst zu verraten“	50
8. Handlungsempfehlungen zum Schutz Minderjähriger	53
8.1 Zugangsmöglichkeiten ins Hoheitsgebiet und Clearingverfahren	54
8.2 Betreuung / Gesundheitsversorgung / Bildung / langfristige Lösungen.....	56
8.3 “Best interests of the child”	57
9. Schlussfolgerung.....	58
Literaturverzeichnis	63
Abbildungsverzeichnis	70
Eidesstattliche Erklärung.....	71

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
NGO	Non-Governmental Organization
RABIT	Rapid Border Intervention Team
UN	United Nations
UN-KRK	UN-Kinderrechtskonvention
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children´s Emergency Fund

Einleitung

Im Jahr 2011 belief sich die Zahl der vor Krieg und Vertreibung flüchtenden Menschen laut des UN-Flüchtlingshilfswerks auf 42,5 Millionen Menschen weltweit. Darunter viele Kinder und Jugendliche, die allein oder in Begleitung ihrer Familienangehörigen und anderen Personen ihre Herkunftsländer und vertraute Orte verlassen mussten. Das UN-Flüchtlingshilfswerk spricht von unvorstellbar großem Leid „on an epic scale“ (UNHCR 2012f).

Inner- und Zwischenstaatliche Migrations- und Fluchtbewegungen aufgrund von Kriegen und Konflikten, anhaltenden wirtschaftlichen Krisen oder durch klimabedingte Naturkatastrophen und Hungersnöte werden auch in Zukunft weiter zunehmen und eine zentrale Herausforderungen für die Weltgemeinschaft ebenso wie für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten darstellen. Hauptbetroffene dieser Entwicklungen sind wie so oft gesellschaftlich Benachteiligte: Arme, Kranke, junge Mütter und Frauen, sowie Kinder und Jugendliche. So versuchten im Jahr 2011 beispielsweise tausende junge Menschen in Folge politischer Umbrüche aus Tunesien und Libyen über das Mittelmeer die EU Außengrenzen zu erreichen. Die meisten von ihnen in der Hoffnung ein besseres Leben, aber auch Sicherheit und Freiheit zu finden. Entlang der östlichen Außengrenzen der EU versuchten ebenfalls tausende Menschen den Unruhen, Kriegen und der Gewalt in Afghanistan, Syrien und Irak zu entkommen. Auch hier sind viele dieser Menschen Minderjährige, die aufgrund ihres Alters besonders schutzbedürftig sind und einer entsprechenden Behandlung bedürfen. Unbegleitete Kinder und Jugendliche sind in diesen Krisensituationen besonders stark gefährdet.

Die Rechte von Kindern sind gleichfalls wie die Rechte von Flüchtlingen auf internationaler Ebene in Konventionen und Gesetzen geregelt. Aufgrund der starken Zunahme der Minderjährigen die oftmals unbegleitet versuchen in die Europäische Union einzureisen sowie aufgrund stark zunehmender Kritik durch nichtstaatliche Organisationen, die von vermehrten Rechtsverletzungen innerhalb der EU sprechen, setzt sich die vorliegende Arbeit mit der europäischen Rechtstaatlichkeit dieser Thematik auseinander. Auch ist es für die Soziale Arbeit von zentraler Bedeutung. Durch eine oftmals prekäre aufenthaltsrechtliche und soziale Situation ebenso wie aufgrund des Alters und der Schutzbedürftigkeit stellt die professionelle Ar-

beit mit dieser Gruppe Minderjähriger eine besondere Herausforderung dar. In der Konsequenz ist eine genaue Analyse der Situation der Minderjährigen ebenso wie fundiertes Wissen über den Flüchtlingsschutz, zugehörige Aufnahmeregularien und nicht zuletzt über die Kinderrechte notwendig.

Inwiefern sind international festgeschriebene Kinder- und Flüchtlingsrechte in den europäischen Grundrechten implementiert und was bedeuten sie für die gegenwärtige Praxis der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union im Umgang mit minderjährigen Drittstaatsangehörigen?

Um diese leitende Fragestellung beantworten zu können werden in den Kapiteln 1 und 2 zunächst die völkerrechtlichen Gesetze der UN-Kinderrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention dargestellt. In einem weiteren Schritt wird untersucht, inwiefern diese Konventionen in den europäischen Grundrechten, also der europäischen Menschenrechtskonvention und Grundrechtecharta, enthalten sind (Kapitel 3). Aufbauend auf der Darstellung internationaler und europäischer Rechtsinstrumente, behandelt der zweite Teil in Kapitel 5 europäische Rahmenbedingungen der Asyl- und Migrationspolitik. Hierfür wird zunächst ein Überblick über die aktuelle Flüchtlingssituation innerhalb Europas gegeben, um darauffolgend europäische Verordnungen, die im Zuge eines migrationspolitischen Harmonisierungsprozesses beschlossen wurden, darzustellen. Als letzten Punkt des Kapitels wird auf das europäische Grenzschutzsystem eingegangen, wobei die europäische Grenzschutzagentur Frontex ebenso wie ihr Aufgabengebiet genauer beschrieben wird.

Im darauffolgenden Kapitel 6 wird eine Praxisanalyse des Umgangs mit Minderjährigen innerhalb asylpolitischer Vorgänge unternommen. Hierzu werden zunächst unterschiedliche Einwanderungsmöglichkeiten für Minderjährige in die Europäische Union aufgezeigt, um weiterführend ihre Behandlung in Europa analysieren zu können. Eine Studie der europäischen Menschenrechtsagentur soll bei der Bewertung der Rechtskonformität des behördlichen Vorgehens mit unbegleiteten, asylsuchenden Minderjährigen helfen (Kapitel 6).

Das abschließende Kapitel 8 zeigt Perspektiven und Handlungsempfehlungen im Sinne der Kinderrechtskonvention auf politischer sowie praktischer Ebene im Umgang und zum Schutz von Minderjährigen auf.

I. Die UN-Kinderrechtskonvention

„Kinder sind Leben. [...]Ihre Zukunft ist unsere Verantwortung.

Ihr Wohlergehen unsere wertvolle Pflicht.“ (UNICEF Botschafter Oliver Bierhoff)

Am 20. November 1989 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (United Nations – UN¹) das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, im Folgenden UN-KRK). Die Konvention wurde von 193 Staaten einstimmig angenommen, lediglich Somalia und die USA gehören nicht dazu. Sie stellt seitdem ein global gültiges Völkerrecht dar, wonach sich alle Vertragsstaaten zur Anerkennung und Gewährleistung umfassender Rechte eines jeden Kindes verpflichten. Durch die große Zahl von Ratifizierungen der Vertragsstaaten, ist es die UN-Konvention mit der weltweit größten Zustimmung. Allen Kindern wird hier, aufbauend auf dem in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung Art. 25 Abs. 2 benannten „Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung“ eine besondere Schutzbedürftigkeit sowie umfassende eigene und global gültige Rechte attestiert (vgl. Maywald 2010, 8 ff.).

Während der zehnjährigen Ausarbeitung der endgültigen Fassung der UN-KRK spielten neben den Unterzeichnerstaaten auch Nicht-Regierungsorganisationen (NGO²) und der UN unterstehende Sonder-Organisationen eine zentrale Rolle. So bildeten vor allem die NGOs im Jahr 1983 eine „ad hoc-group on the drafting of the Convention“, welche erheblichen Einfluss auf die Fertigstellung und Ausformulierung der Konvention hatte (vgl. Liebel 2007, 40). Als Grundlage der Arbeitsgruppe diente einerseits ein polnischer Entwurf zu universellen Kinderrechten, zum anderen wurde die *International Bill of Human Rights* (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, im Folgenden AEMR) als elementares Fundament betrachtet. Weitere Grundlagen finden sich in Internationalen Pakten zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sowie zu bürgerlichen und politischen Rechten, welche ebenfalls in den Konventionstext eingearbeitet wurden (vgl. Kerber-Ganse 2009, 75). Zum ersten Mal wurden hiermit

¹ In der vorliegenden Arbeit wird die englische Bezeichnung UN verwendet, da diese eine, im internationalen Sprachgebrauch, gängigere Begrifflichkeit darstellt.

² Auch hier wird die englische Bezeichnung NGO (Non-Governmental Organization) aufgrund des international gängigeren Sprachgebrauchs verwendet.

bürgerliche, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte in einer völkerrechtlichen Menschenrechtskonvention miteinander vereint (vgl. Liebel 2007, 41). Die Tatsache, dass Kinder eigenständige Subjekte und vor allem Träger von Rechten sind, ist ein historisch noch junger Gedanke. Lange Zeit galten Kinder als unvollständige und nicht vollwertige Menschen. Selbst wenn über Rechte des Kindes gesprochen wurde, sollten doch im gleichen Atemzug ebenfalls ihre Pflichten erwähnt werden. Rechte wurden demnach als Lohn für eigenes Bemühen betrachtet. Somit kann der Ansatz eines universellen Menschenrechtsanspruchs für Kinder weltweit als ein Meilenstein betrachtet werden (vgl. Kerber-Ganse, 14 ff.).

Menschenrechte können nicht entzogen, jedoch verletzt werden, wodurch insbesondere Kinder besonderen Schutz vor jeglicher Art von Missbrauch und Gewalt ebenso wie eine angemessene Förderung, Anerkennung und kindgerechte Beteiligungsformen an und in der Gesellschaft brauchen. Durch die Verabschiedung der UN-KRK wurde letztlich ein Völkerrecht geschaffen, in der eine „Anerkennung jedes Kindes als (Rechts-)Subjekt und die Gewährleistung umfassender Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte im privaten wie auch im öffentlichen Raum“ (Maywald 2010, 8) festgeschrieben wurde und von den Vertragsstaaten verpflichtend garantiert wird. Im Folgenden werden zunächst die Inhalte, der Aufbau und die Dimensionen der UN-KRK benannt (1.1). Weiterführend wird eine genaue Definition des Begriffs „Kind“ gegeben, sowie eine Herausarbeitung der vier Grundprinzipien und ihrer zentralen Bedeutung für die Konvention vorgenommen (1.2), um im Kapitel (1.3) auf die völkerrechtlich höchste Instanz zur Überwachung und Einhaltung der UN-KRK, dem UN-Kinderrechtsausschuss, einzugehen.

1.1 Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-KRK besteht aus einer Präambel und 54 Artikeln, in denen umfassende und fundamentale Menschenrechte einfließen um den Schutz, die Würde, das Überleben und eine entsprechende Entwicklung zum Wohl des Kindes durch Verpflichtungen der Staatengemeinschaft zu gewährleisten. Die Präambel der Konvention, „lat. *praeambulus*= vorangehend“ (Bertelsmann 2004), ist eine Einleitung des Konventionstextes und bereits von großer Bedeutung. Stellt sie rechtlich lediglich den unverbindlichen Teil der Konvention dar, so nimmt sie doch auf der anderen Seite direkten Bezug zu anderen Menschenrechtsinstrumenten wie der

Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. In der Präambel werden das Ziel und der Zweck der Konvention für alle Vertragspartner dargelegt. Auch wird in der Wortwahl deutlich, in welchem „Geiste die Menschenrechte des Kindes und damit der gesamte Konventionstext zu verstehen sind“ (Kerber-Ganse 2009, 71). Insbesondere die unveräußerlichen Rechte und Grundsätze der innewohnenden Würde, Gleichheit und Freiheit eines jeden Menschen, beziehen sich auf die in der Konvention benannten Kinder (vgl. ebd.). So liegen der UN-KRK „als integraler Bestandteil des Menschenrechtsschutzsystems³ der Vereinten Nationen“ (Liebel 2007, 41) verschiedene Kernprinzipien zugrunde. Alle verbrieften Rechte sind zunächst *universell* anzuwenden, gelten somit ohne Ausnahme für alle Kinder weltweit. Des Weiteren sind sie *unteilbar*, das heißt, alle Rechte sind Teil eines zusammenhängenden Ganzen und können nicht nur als einzelne Artikel betrachtet werden. Letztendlich sind alle Menschenrechte, wie auch in der UN-KRK formuliert, *interdependent*, bedingen sich also gegenseitig und nehmen immer Bezug aufeinander (vgl. ebd., 42).

Im ersten Teil des Konventionstextes, Artikel 1 – 41 UN-KRK, werden zunächst allgemeine Grundsätze und verschiedene materielle Rechte formuliert, welche sich auf unterschiedliche Lebensbereiche und Situationen im Leben der Kinder beziehen. Diese können in Schutzrechte, Förderrechte und Beteiligungsrechte klassifiziert werden (vgl. Maywald 2010, 11). Nach den Schutzrechten in den Artikeln 19 - 22, 30, und 32 - 38 haben Kinder ein Recht auf Schutz vor jeglicher Art von physischer und seelischer Gewaltanwendung ebenso verpflichteten sich alle Vertragsstaaten zum besonderen Schutz während Katastrophen und in Krisen- und Kriegszeiten, genau wie zur Bekämpfung von Kinderhandel. Unter sogenannte Förderrechte in den Artikeln 7 und 8, sowie 23-29 fallen eine rechtliche Identität, das Recht auf Bildung, gute Lebensbedingungen, ausreichend Nahrung, Kleidung und soziale Sicherheit. In den Artikeln 12-17 und 31 werden dem Kind als eigenständiges und vollwertiges Subjekt der Gesellschaft, umfassende Partizipations- oder Beteiligungsrechte attestiert. So hat es ein Recht auf freie Meinungsäußerung, ein Versammlungsrecht und ein Recht zur aktiven Teilnahme an der Gesellschaft. Darüber hinaus verpflichteten sich die Staaten das Recht der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit einem jeden Kind zu gewährleisten und diese zu beschützen (vgl. Liebel 2007, 42 f.).

³ Eine Liste aller Menschenrechtskonventionen findet sich online unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen.html> (Zugriff: 29. Mai 2012).

Der zweite Teil der UN-KRK (Artikel 42 – 54) bezieht sich auf Verfahrensregeln, also auf Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten bezüglich einer kontrollierten internationalen Umsetzung der Konvention. So müssen beispielsweise alle Staaten rechtliche Inhalte ausreichend in ihrem Hoheitsgebiet publizieren, sodass alle Bürgerinnen und Bürger bestmöglich über die Konvention und ihre Inhalte in Kenntnis gesetzt werden (Artikel 42). Generell haben alle Unterzeichnerstaaten die Verpflichtung den Inhalt der Konvention zu respektieren, ihn zu schützen und ihm Folge zu leisten. Ebenfalls ist es ihre Pflicht, die internationalen Rechtsprechungen der Konvention in nationales Recht umzusetzen (vgl. Maywald 2010, 11 f.).

Die UN-KRK ist die einzige Menschenrechtskonvention, in welcher eine Unteilbarkeit der Rechte durch prinzipielle Artikel im Konventionstext explizit verankert ist – „Sie halten die Konvention gewissermaßen zusammen“ (Kerber-Ganse 2009, 71). Zwar werden auch in der Präambel das grundlegende Ziel ebenso wie die Idee der Konvention benannt, dennoch stellen diese generellen Prinzipien substantielle eigenes Recht konstituierende und verbindliche Artikel in der Konvention dar. Bei diesen übergreifenden vier Artikeln, welche eine umfassende Erklärungskraft in der Konvention innehaben und in dessen „Licht“ jeder weitere Artikel erst zureichend erfasst wird (vgl. ebd., 72), handelt es sich um:

- *Artikel 2* „Achtung der Kindesrechte; Diskriminierungsverbot“
- *Artikel 3* „Wohl des Kindes“
- *Artikel 6* „Recht auf Leben“
- *Artikel 12* „Berücksichtigung des Kindeswillens“

1.2 Definition des Kindes und vier generelle Prinzipien der Kinderrechtskonvention

Nachdem im vorherigen Teil Entstehung, Inhalt und Aufbau der UN-KRK erläutert wurden, erfolgt nun zunächst die der Konvention innewohnende Definition des Kindes, um darauffolgend auf die genannten vier Grundprinzipien einzugehen, sie näher zu erläutern und ihren

allgemeinen Prinzipiencharakter für die Interpretation und Anwendung der Kinderrechtskonvention herauszuarbeiten. So heißt es im Artikel 1 der UN-KRK:

„Im Sinne dieses Übereinkommens 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.“

Demgemäß ist jeder Mensch von seiner Geburt bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs als Kind und eigenständiges Rechtssubjekt anzuerkennen, wobei prinzipiell nicht zwischen einem sechsjährigen und einem sechzehnjährigen Kind unterschieden wird also gleiche Rechte bestehen. In der Konsequenz gibt es folglich die Gruppe der Kinder und die Gruppe der Erwachsenen. Dennoch hat die altersabhängige und individuelle Entwicklung von Kindern insoweit Berücksichtigung gefunden, als dass Artikel 1 auf mögliche variierende Gesetzgebungen verweist, die beispielsweise in Fragen des Alkohol- und Nikotinkonsums, der Geschäftsfähigkeit oder der Arbeitserlaubnis frühere Altersgrenzen in der nationalen Rechtsprechung zulassen (vgl. Lenhart/Druba/Batarilo 2006, 181 f.). Die vom UN-Ausschuss als allgemeine Prinzipien (engl.: *general principles*) benannten Rechte finden sich in den Artikel 2, 3, 6 und 12 der Konvention (vgl. Maywald 2010, 11). Sie stellen durch ihre besondere Erklärungskraft die wichtigsten Interpretationsleitlinien für die Konvention im Ganzen dar. So sind alle weiteren 40 Artikel notwendig, um die gesamte Vielfalt und explizite Bedeutung dieser Prinzipien, also das Gebot der Nichtdiskriminierung, das des Kindeswohls, des Rechts auf Leben und das der Berücksichtigung des Kindeswillens, umfassend zu erklären (vgl. Kerber-Ganse 2009, 72).

Jedes Kind ist somit ausnahmslos und individuell Träger eigener Rechte. So heißt es in Artikel 2 der UN-KRK: „(1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung [...]“. Durch die Erwähnung ausdrücklicher Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Benennung und zur Wahrung festgelegter Rechte eines jeden Kindes, erhält die Grundsatznorm des Artikels 2 einen individualrechtlichen Charakter. Des Weiteren erwähnt Art. 2 Abs. 1 ausdrücklich Rechte des Kindes und setzt deren Existenz demnach voraus (vgl. Cremer 2011, 8). In dieser Grundsatznorm „wird statuiert, dass die jeweiligen Übereinkommen nicht nur staatliche Verpflichtungen begründen, sondern gleichzeitig individuelle

Rechte, welche jeder Person gemäß den folgenden speziellen Konventionsbestimmungen zustehen“ (Cremer 2011, 8).

In Artikel 3 der UN-KRK zum „Wohl des Kindes“ wird der Leitgedanke der Konvention festgelegt. In der englischen Originalfassung heißt es: „[...] the best interests of the child shall be the primary consideration“. Somit haben die individuellen und eigenen Interessen bei allen das Kind betreffende Entscheidungen Vorrang. Dies bezieht sich auf alle Entscheidungen, Handlungen und Maßnahmen in Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungsverfahren staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen. Auch dieses Grundprinzip enthält eine explizit benannte Schutz- und Fürsorgeverpflichtung der Vertragsstaaten. Neben dem eigens geschaffenen Artikel 3, wird in den Artikeln 9, 18, 21, 37, 40 zusätzlich Bezug zum generellen Wohl des Kindes genommen, wodurch dessen zentrale Bedeutung ein weiteres Mal hervorgehoben wird (vgl. Keber-Ganse 2009, 73).

Artikel 6 schließt sich den ersten beiden Grundprinzipien der UN-KRK an und bescheinigt jedem Kind das angeborene Recht auf Leben, Überleben und eine bestmögliche Entwicklung. Auch hier werden alle Vertragsstaaten zu einer Gewährleistung dieses Grundprinzips der Konvention verpflichtet (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007, 13).

Das vierte Prinzip der *general principles* findet sich in Artikel 12 der UN-KRK, nach welchem Kindern ein Recht auf freie Meinungsbildung und -äußerung zusteht, beziehungsweise es in allen es selbst betreffenden Angelegenheiten unmittelbar oder durch einen gesetzlichen Vertreter Gehör finden muss. Hierbei wird gezielt eine Altersbeschränkung vermieden, sodass es heißt: „(1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung [...] frei zu äußern [...] angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife [...]“. Artikel 12 ist in umfassenden Bereichen der nationalen Gesetzgebungen vorrangig zu berücksichtigen. Dies gilt beispielsweise im Bereich des Schulrechts, der Kinder- und Jugendhilfe, dem Sozialrecht, aber auch in Fällen des Aufenthalts- und Asylrechts oder in medizinischen Fragen (vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2012).

Anhand dieser vier leitenden Prinzipien und ihren inhaltlichen Dimensionen, stellt die Konvention einen umfassenden und völkerrechtlich verbindlichen Kinderrechtskatalog dar, der klar formulierte Schutz- und Fürsorgepflichten der Vertragsstaaten benennt. Weitergehend werden in diesen Artikeln jedem Kind ganz individuelle, unveräußerliche und auf der Würde des Einzelnen basierende Rechte zugesprochen.

„Kein weiterer Artikel kann demnach angemessen verstanden und umgesetzt werden, ohne diese genannten Prinzipien zu seiner Auslegung heranzuziehen oder ohne diese allgemeinen Prinzipien in den verschiedenen Rechten im Einzelnen sicherzustellen“ (Kerber-Ganse 2009, 72).

1.3 UN-Kinderrechtsausschuss

Für die UN-KRK wurden ebenso wie für alle anderen Menschenrechtskonventionen, Mechanismen entwickelt, mit deren Hilfe die Wahrung und Umsetzung der Konventionsartikel gewährleistet und konstant überwacht werden soll. In Artikel 43 der UN-KRK verpflichten sich alle Unterzeichnerstaaten zur Etablierung eines UN-Kinderrechtsausschusses (engl.: *Committee on the Rights of the Child*), welcher von der UN und ihren Mitgliedstaaten gewählt wird und in Genf seinen Hauptsitz hat.⁴ Der Ausschuss besteht aus 18 hoch angesehenen Sachverständigen und Experten, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden (vgl. Liebel 2007, 45). Dieser Ausschuss ist die einzige Instanz, die eine Überwachung (engl.: *Monitoring*) der Kinderrechte weltweit und permanent durchführt. Hierzu besteht eine Berichtspflicht, in denen alle Unterzeichnerstaaten die erfolgreiche und voranschreitende Implementierung ebenso wie Rückschläge bezüglich der Umsetzung der UN-KRK in ihrem Hoheitsgebiet darlegen und übermitteln müssen.

Eine Besonderheit dieser UN-Instanz liegt in den Anhörungsmöglichkeiten von sachkundigen NGOs, die der Ausschuss zusätzlich zu den Staatenberichten anhören kann, um hierdurch ein differenziertes Bild zur jeweiligen Kinderrechtslage zu erhalten. Bei diesen vom Ausschuss initiierten Treffen (engl.: *general days of discussion*), fällt den NGOs, wie bereits

⁴ Die UN umfasst zurzeit neun dieser Menschenrechtsausschüsse, welche sich auf den Seiten des „Office of the High Commissioner for Human Rights“ finden, online unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (Zugriff: 31.05.2012).

während der Entwicklung der Endfassung der Konvention, eine besondere Bedeutung zu, da sie als staatenunabhängige Institutionen über eigene Datenerhebungen und Erfahrungen bezüglich der Umsetzung der Kinderrechte verfügen und diese auf höchster Ebene konträr, den offiziellen Berichten aus staatlicher Perspektive gegenüber, aufzeigen können. Die Ergebnisse dieser Informationsberichte werden durch den Ausschuss in einem zusammenfassenden Bericht (engl.: *concluding observations*) ausgearbeitet und als Empfehlung für weitere Bemühungen zur Umsetzung der Rechte an die Regierungen ausgesprochen (vgl. ebd., 45). Zusätzlich besitzt der Ausschuss ein weiteres Instrument für eine bessere Umsetzung. In allgemeinen Bemerkungen (engl.: *general comments*) des Ausschusses werden in unregelmäßigen Abständen bestimmte Konventionsartikel genauer beschrieben oder Bezug auf allgemeine Themen die Konvention betreffend genommen. Diese Bemerkungen geben Auskunft über den aktuellen Stand der Menschenrechts-Interpretationen und haben, trotz keinerlei völkerrechtlicher Verbindlichkeit, immer auch einen politischen und rechtlichen Weisungscharakter (vgl. Cremer 2005, 527 ff.; zit.n. Liebel 2007, 46).

Neben diesen Instrumenten und im Vergleich zu anderen Menschenrechtskonventionen und ihren Überwachungsinstrumenten, fehlt der UN-KRK jedoch die elementare Möglichkeit, dass Kinder als Rechteinhaber eigenständig Beschwerde bei einem unabhängigen UN-Ausschuss über Rechtsverletzungen ablegen können. Aus diesem Grund stimmte die UN-Generalversammlung am 19. Dezember 2011 der Erarbeitung eines weiteren Protokolls zu, nach dem jedem Kind die individuelle Möglichkeit gegeben werden soll, über eine Verletzung der Kinderrechte selbstständig Beschwerde einreichen zu können. So heißt es auf den Seiten des Hohen Menschenrechtskommissars der UN: “The Committee will soon be able to consider individual complaints by children“ (Committee on the Rights of the Child 2012). Seit Jahresbeginn 2012 ist dieses neue Protokoll, das die Ergänzung eines wichtigen Kontrollmechanismus darstellt, nun von den Unterzeichnerstaaten der Konvention anzunehmen und zu ratifizieren. Die Möglichkeit eines „Individualbeschwerdeverfahrens“ (Cremer 2010, 14) beinhaltet einen weiteren Schritt zu einer einheitlichen und konsequenten Umsetzung und Implementierung der Kinderrechte und schließt sich dem Standard anderer Menschenrechte und ihren Überwachungsinstrumenten an (vgl. ebd.).

2. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)

Im Jahr 2010 zählte das UN-Flüchtlingshilfswerk (engl.: *United Nation High Commissioner for Refugees*, im Folgenden UNHCR) circa 44 Millionen Menschen, die aufgrund gewaltsamer Konflikte, Krieg, Verfolgung und anderen Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht ihr Heimatland verlassen mussten. Viele dieser Menschen werden gemäß internationaler Rechtsprechung als Flüchtlinge definiert. Ihre Zahl wird vom UNHCR auf fast 16 Millionen Menschen geschätzt (vgl. UNO-Flüchtlingshilfe 2012a).

Die genaue Definition eines Flüchtlings sowie ihr Schutz werden in Abkommen der internationalen Staatengemeinschaft geregelt und von ebenfalls auf internationaler Ebene geschaffenen Institutionen überwacht. In der vorliegenden Arbeit wird zunächst eine genaue Definition des Flüchtlingsstatus sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen des Flüchtlingsrechts aufgezeigt (2.1). In einem weiteren Schritt wird die explizite Stellung von minderjährigen Flüchtlingen in Verbindung mit der UN-Kinderrechtskonvention dargelegt (2.2), um abschließend das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR und seine Aufgaben zu beschreiben (2.3).

2.1 Definition und Rechtsstellung eines Flüchtlings

Der internationale Flüchtlingsschutz wurde am 22. April im Jahr 1951 von der Generalversammlung der UN im Rahmen eines „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, die sogenannte *Genfer Flüchtlingskonvention* (im Folgenden GFK), völkerrechtlich ratifiziert und angenommen. Zusammen mit einem „Zusatzprotokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ vom 04. Oktober 1967, welches das Abkommen von einer zeitlichen und örtlichen Begrenzung loslöste, wird diese Konvention auch als „Magna Charta“ der Flüchtlinge bezeichnet. Auch diese Konvention wurde mittlerweile von 137 Staaten ratifiziert und beinhaltet neben einer allgemeinen Definition des Flüchtlingsbegriffs die Rechte eines Flüchtlings und benennt Mindeststandards für ihre Behandlung durch die Vertragsstaaten.

Somit stellt diese Konvention das wichtigste rechtliche Instrument für den internationalen Flüchtlingsschutz dar (vgl. UNHCR 2012a, 1). Im Sinne des Artikels 1 Abs. 2 der GFK ist ein Flüchtling eine Person

„ die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“

Entsprechend dem Wortlaut muss somit nicht nur flüchtenden Menschen, die bereits verfolgt wurden, Schutz gewährt werden, sondern auch explizit diejenigen, die „begründete Furcht vor Verfolgung“ haben. Sie ist also auch auf Menschen anzuwenden, die zukünftig und erst nach Rückkehr in ihr Heimatland mit einer Verfolgung rechnen müssen (vgl. Amann 1994, 61).

Generell beruht das Flüchtlingsschutzsystem auf unterschiedlichen Grundkonzepten. Allen voran ist Flüchtlingen ohne Ausnahme und frei von jeglicher Diskriminierung Schutz zu gewähren. Die Konvention und ihre Unterzeichnerstaaten stellten fest, dass Flucht und ihre vielseitigen Ursachen sowohl ein soziales als auch humanitäres Problem darstellen, welches nur im gemeinsamen Staatenverbund und durch internationale Zusammenarbeit in befriedigender Weise zu lösen ist. So ist zusätzlich zur internationalen Zusammenarbeit auch immer mit dem UNHCR in kooperierender Weise zusammenzuarbeiten, um koordinierte und wirksame Maßnahmen zum Flüchtlingsschutz gewährleisten zu können. Hierbei sollte es immer um die Verwirklichung der Menschenrechte und ihren vorstehenden Idealen gehen, wonach vor allem das Gebot einer auf Nicht-Diskriminierung basierenden Politik ein verbindlicher allgemeiner Grundsatz in internationalen und regionalen Gesetzgebungen und somit auch für Staaten sein muss (vgl. UNHCR 2012a, 1 f.).

Zu den Kernprinzipien der GFK gehört das Gebot der Nicht-Zurückweisung (engl.: *non-refoulement*) welches in Artikel 33 Abs. 1 der GFK geregelt ist. So dürfen um Einreise bittende und schutzsuchende Flüchtlinge als auch solche die sich bereits im Land befinden nicht an

Orte zurückgeschickt werden, an denen ihnen eine Verfolgung droht oder sie einer Verfolgung ausgesetzt waren. Dies bezieht sich nicht nur auf den Heimatstaat der Schutzsuchenden, sondern auf alle Orte, in denen das Leben oder die Freiheit des Flüchtlings gefährdet ist. Ferner gilt das Gebot der Nicht-Zurückweisung während der gesamten Dauer und bis zur endgültigen Entscheidung über den Antrag einer Aufenthaltsgenehmigung im Aufnahmestaat⁵ (vgl. UNHCR 1997a, 1). Obwohl die GFK nicht von allen Staaten der UN international ratifiziert wurde stellt das Prinzip, in Anlehnung an den Artikel 14 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung nach dem jeder Mensch bei Verfolgung ein Recht auf Schutz hat, ein Völkergewohnheitsrecht dar und gilt somit auch für solche Staaten, die die GFK nicht unterzeichnet haben. „[...] this principle reflects the commitment of the international community to ensure to all persons the enjoyment of human rights [...]“ (UNHCR 1997a, 1).

2.2 Definition eines Flüchtlingskindes und die zentralen Rechte im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention

*“Refugee children are children first and foremost,
and as children, they need special attention”* (UNHCR 1994, 6).

Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit sind minderjährig und somit besonders schutzbedürftig. Neben diesen flüchtenden Minderjährigen handelt es sich laut dem UNHCR auch um Asylsuchende, Staatenlose, „as well as returnee and internally displaced children“, also Rückkehrer oder im eigenen Land vertriebene Kinder. Kinder, die gleich doppelt gefährdet sind: als Flüchtlinge und als Minderjährige (vgl. UNHCR 2012b). Viele von ihnen erleben traumatische Erfahrungen ausgelöst durch Krieg, Gewalt und Flucht. Nicht selten kommen zusätzlich zerrüttete soziale Beziehungen und Gesellschaftsstrukturen dazu, da sie den Verlust der Mutter, des Vaters oder anderer Familienmitglieder verkraften müssen. Hieraus entstehen oft weitere Traumata und Belastungen, die die Kinder als unbegleitete oder von ihren Eltern und anderen Erziehungsberechtigten getrennte und flüchtende Minderjährige hinterlassen.

⁵ Nähere Informationen zum „Asylverfahren“ sowie andere Möglichkeiten einer Aufenthaltsgenehmigung in der EU, findet sich in Kapitel 5.2 der europäischen Asyl- und Migrationspolitik.

Auch Vergewaltigungen, Kinderhandel und Zwangsrekrutierung sind weitere Gefahren, die Kindern auf der Flucht drohen (vgl. UNO-Flüchtlingshilfe 2012b).

Die Flüchtlingsdefinition im Sinne des Artikel 1 der GFK trifft auf Flüchtlingskinder gleichermaßen wie auf Erwachsene zu: Ein Kind mit „der begründeten Furcht vor Verfolgung [...]“ ist ein Flüchtling und erhält in diesem Sinne denselben Schutzstatus wie ein Erwachsener, darf folglich nach dem Prinzip des *non-refoulement* auch nicht an einen Ort gebracht werden, an dem es Verfolgung fürchten muss. Das wichtigste Vertragswerk zum Schutz von Flüchtlingskindern stellt allerdings auch hier die UN-Kinderrechtskonvention dar, die in Artikel 1 alle Menschen unter 18 Jahren als Kind bezeichnet, demnach auch alle Flüchtlingskinder miteinschließt. Zusätzlich verweist die UN-KRK in Artikel 22 noch einmal explizit auf die Gruppe der Flüchtlingskinder:

„(1) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder nach Maßgabe der anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts als Flüchtling angesehen wird, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen, denen die genannten Staaten als Vertragsparteien angehören, festgelegt sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich in Begleitung seiner Eltern oder einer anderen Person befindet oder nicht.“

„(2) Zu diesem Zweck wirken die Vertragsstaaten in der ihnen angemessen erscheinenden Weise bei allen Bemühungen mit, welche die Vereinten Nationen oder andere zuständige zwischenstaatliche oder nichtstaatliche Organisationen, die mit den Vereinten Nationen zusammen arbeiten, unternehmen, um ein solches Kind zu schützen, um ihm zu helfen und um die Eltern oder andere Familienangehörige eines Flüchtlingskinds ausfindig zu machen mit dem Ziel, die für eine Familienzusammenführung notwendigen Informationen zu erlangen. Können die Eltern oder andere Familienangehörige nicht ausfindig gemacht werden, so ist dem Kind im Einklang mit den in diesen Übereinkommen enthaltenen Grundsätzen derselbe Schutz zu gewähren wie jedem anderen Kind, das aus irgendeinem Grund dauernd oder vorübergehend aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist.“

Entscheidend an diesem Artikel ist die Zusprechung aller Konventionsrechte für alle Minderjährigen, also sowohl für Flüchtlingskinder als auch für alle anderen Kinder. Unabhängig davon ob sie allein oder in Begleitung der Eltern beziehungsweise anderer ihnen nahestehenden Personen sind. In Absatz 1 wird darauf verwiesen, dass ein Kind „[...] nach Maßgabe der anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts als Flüchtling angesehen wird, angemessenen Schutz [...] erhält“. Aufgrund der Formulierung der „anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts“ besteht für Menschenrechtsjuristen, sowie im UN-Kinderrechtsausschuss kein Zweifel, dass die UN-KRK zwar nicht alle

enthaltenen Grundsätze des Völkerrechts und anderer Menschenrechtsverträge in Gänze widerspiegeln kann, diese den Kindern aber dennoch als Anspruchsgrundlage dienen können. Somit gibt es eine noch größere Zahl an anwendbaren Schutzrechten als in Artikel 22 der UN-KRK erwähnt (vgl. Krappmann 2010, 53).

In der 2005 erschienenen allgemeinen Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses mit dem Titel „Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin“ wird auf anzuwendende Prinzipien (engl.: *applicable principles*) in der Behandlung von unbegleiteten oder von ihren Familienmitgliedern getrennten minderjährigen Flüchtlingen verwiesen. So werden die allgemeinen Prinzipien der UN-KRK, also die Artikel 2, 3, 6 und 12 (des Diskriminierungsverbots, Kindeswohls, Recht auf Leben, Berücksichtigung des Kindeswillen), explizit in diesen Behandlungsrichtlinien für Flüchtlingskinder erwähnt und sollten laut dem Ausschuss stets Anwendung finden. Selbiges gilt für das Prinzip des *non-refoulement* (vgl. Committee on the Rights of the Child 2005, 8 ff.). Die Konvention erhebt einen universellen Anspruch für alle Kinder, somit auch “including asylum-seeking, refugee and migrant children - irrespective of their nationality, immigration status or statelessness” (Committee on the Rights of the Child 2005, 7). Die in Artikel 22 UN-KRK verwendete Formulierung, dass jedes Kind das „die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt“, sei ebenfalls von zentraler Bedeutung, nach derer Kindern bereits Rechte zustehen, obwohl sie den Flüchtlingsstatus noch nicht zugesprochen bekommen haben. Folglich sind alle Rechte nicht nur anerkannten Flüchtlingskindern zuzusprechen sondern auch denen, deren Schutzersuchen aussichtslos erscheint oder die sich irregulär, also ohne Berechtigung im Hoheitsgebiet der jeweiligen Staaten aufhalten. Ein universeller Rechtsanspruch für alle Kinder wird hierdurch ein weiteres Mal hervorgehoben (vgl. Krappmann 2010, 54).

Ebenso wie für Erwachsene, gibt es für Minderjährige ganz unterschiedliche Ursachen in ein anderes Land zu flüchten um dort Schutz zu finden. So haben sie nach Artikel 19 der UN-KRK ein Recht auf Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung und Verwahrlosung. Ebenso regeln Artikel 32 bis 37 der UN-KRK den Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung, Suchtstoffen, sexuellem Missbrauch, Entführung, Kinderhandel, sonstiger Ausbeutung, Folter und Todesstrafe. Bei Vorliegen einer dieser Rechtsverletzungen, ist ein Kind schutzbedürftig und unterliegt somit den Fürsorgepflichten des Staates in den es geflüchtet ist und um Hilfe ersucht.

Von größter Bedeutung für Minderjährige, vor allem für unbegleitete Flüchtlingskinder, ist Artikel 10 der UN-KRK, da in ihm Kindern das Recht auf eine Familienzusammenführung und/oder grenzüberschreitende Kontakte mit ihren Eltern und Familienangehörigen zugesprochen wird. Viele der Minderjährigen sind auf dem Weg oder auf der Suche nach ihren in anderen Ländern lebenden Angehörigen. Diesen Kindern ist, sofern anerkannte Fluchtursachen (oder andere Rechtsverletzungen) vorliegen, gemäß zuvor genannten Artikeln Schutz zu gewähren. Zusätzlich müssen die Staaten gemäß Artikel 10 der UN-KRK von Minderjährigen gestellte Anträge auf Familienzusammenführung „wohlwollend, human und beschleunigt bearbeiten“. Für eine entsprechende Behandlung und den Schutz der Kinder ebenso wie für die Bearbeitung und Recherche nach Familienmitgliedern wird in Artikel 22 Absatz 2 UN-KRK ein weiteres Mal die Bedeutung von UN-Organisationen ebenso wie von „nichtstaatlichen Organisationen“ (NGOs) hervorgehoben. Folglich sind die Vertragsstaaten während des Hilfeprozesses der NGOs zu einer Mitwirkung verpflichtet, um somit dem Kind zu helfen ihre Familien und andere Familienmitglieder ausfindig zu machen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007, 15 ff.). Bei allen genannten Maßnahmen und Regelungen ist auch in Bezug auf Flüchtlingskinder zu jeder Zeit das allgemeine Prinzip des Artikels 3 der UN-Kinderrechtskonvention, also das Wohl des Kindes zu berücksichtigen.

2.3 UN-Flüchtlingshilfswerk

Der internationale Flüchtlingsschutz wird vom UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), welches am 14. Dezember 1950 von der UN-Generalversammlung gegründet wurde, durch humanitäre Sofort- und Katastrophenhilfe koordiniert und international maßgeblich unterstützt. Das Hauptmandat des UNHCR ist vor allem die Sicherstellung und Einhaltung der Rechte eines jeden Flüchtlings. Hierbei die Möglichkeit zur Stellung eines Asylantrags zum Schutz in einem fremden Land eine zentrale Rolle. Der UNHCR beschreibt seine Aufgaben selbst als,

“to safeguard the rights and well-being of refugees. It strives to ensure that everyone can exercise the right to seek asylum and find safe refuge in another State, with the option to return home voluntarily, integrate locally or to resettle in a third country. It also has a mandate to help stateless people” (UNHCR 2012c).

Neben dieser humanitären Flüchtlingshilfe bestärkt der UNHCR auf politischer Ebene Aufnahme-Staaten und involvierte Institutionen die Einhaltung der Gesetze der GFK ebenso wie die der internationalen Menschenrechte im Flüchtlingsschutz sicherzustellen. Im Grundsatz wird versucht, friedliche Lösungen für innerstaatliche und/oder internationale Konflikte, welche oft auch zur Flucht und Vertreibung von Menschen führen, herbeizuführen. In allen Projekten und humanitären Sofortmaßnahmen stehen besonders Schutzbedürftige Menschen wie Minderjährige, Mädchen und Frauen im Mittelpunkt der Hilfsaktionen und Unterstützungsmaßnahmen des UNHCR. Weltweit werden durch den UNHCR circa 43 Millionen Menschen in 125 Ländern unterstützt wobei mit UN-Partnern, NGOs und jeweiligen Regierungsorganisationen zusammengearbeitet wird. In Folge dieser engen Zusammenarbeit lassen sich Hilfsgüter, Nahrungsmittel sowie medizinische und technische Hilfe innerhalb kürzester Zeit an jeden Ort der Welt bringen. Die umfangreichsten UNHCR Programme finden momentan in Syrien, Jordanien, Afghanistan, Tschad und Süd-Sudan statt (vgl. UNHCR 2012c).

Obwohl das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR eine Sonder-Organisation des gemeinsamen Staatenverbundes der UN darstellt, sich also auch durch diese finanziert, nimmt sie in vielen Krisensituationen eine sehr kritische und anklagende Position den Staaten und ihrer Flüchtlingspolitik gegenüber ein. Hierbei versucht sie vor allem auf politischer Ebene die Interessen von schutzbedürftigen Menschen bestmöglich zu vertreten und plädiert für eine humanere und verantwortungsbewusstere Politik durch die betroffenen Staaten.

3. Implementierung der Kinderrechts- und Flüchtlingskonvention in den Grundrechten der Europäischen Union

Nachdem in den ersten beiden Kapiteln dieser Arbeit internationale Schutzabkommen für Kinder und Flüchtlinge behandelt wurden, gibt der nachfolgende Abschnitt einen Überblick über die geltenden Menschenrechts-Schutzsysteme auf europäischer Ebene. Die Europäische

Union (im Folgenden EU) basiert auf allgemeinen Grundsätzen⁶, die wiederum auf der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und generellen Grundrechten beruhen und von allen 27 EU Mitgliedstaaten anerkannt wurden. Das zentrale Rechtsabkommen dieser Grundsätze bildet die Europäische Menschenrechtskonvention, die im Kapitel 3.1 dieser Arbeit näher erläutert wird. Ein weiteres zentrales Abkommen ist die europäische Charta der Grundrechte, welche die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger der Union festschreibt und im Kapitel 3.2 beschrieben wird. Schließlich wird im Kapitel 3.3 untersucht, inwiefern die internationalen Abkommen der UN-Kinderrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention in den europäischen Menschenrechtsschutzabkommen implementiert sind.

3.1 Menschenrechtskonvention der Europäischen Union

Die Grundwerte auf denen sich die Europäische Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Sicherheit und Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Solidarität, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der allgemeinen Menschenrechte. Hierauf aufbauend verfolgt die Europäische Menschenrechtskonvention (im Folgenden EMRK) das Ziel, diese Grundwerte für alle in der EU lebenden Menschen, sowie Bürgerinnen und Bürger anderer nicht der EU zugehörigen Vertragsstaaten zu gewährleisten. Sie wurde am 04.11.1950 unterzeichnet und trat am 03.09.1953 in Kraft. Seither wurde sie von allen 27 EU Mitgliedstaaten sowie weiteren 20 Mitgliedstaaten des Europarats⁷ ratifiziert und stellt mithilfe eines Menschenrechtskatalogs und entsprechenden Überwachungsorganen die zentrale und rechtlich verbindliche Konvention zum Schutz der Rechte in der EU dar (vgl. Gimbal 2011, 162 ff.).

Insgesamt umfasst die Konvention 59 Artikel und ist in drei Abschnitte mit unterschiedlichen Schwerpunkten gegliedert. Der erste Abschnitt behandelt die „Rechte und Grundfreiheiten“ eines jeden Menschen in den Mitgliedstaaten und regelt in den Artikeln 2-18 u.a. das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit, Gedanken- und Religionsfreiheit, ein Diskriminierungs-

⁶ Zahlreiche interessante Informationen über die EU finden sich online unter: http://europa.eu/index_de.htm (Zugriff: 07.06.2012).

⁷ Eine vollständige Liste aller Europarats-Mitglieder findet sich online unter: <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe&l=de> (Zugriff: 07.06.2012).

verbot sowie ein Verbot von Folter, Sklaverei, Zwangsarbeit und der Todesstrafe. Die Artikel im zweiten Abschnitt (19-51) umfassen den Abschnitt „Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte“ und enthalten rechtsstaatliche Verfahrensgarantien. Der dritte Abschnitt behandelt in den Artikeln 52-59 „Verschiedene Bestimmungen“.⁸ Seit ihrem Inkrafttreten 1953 wurde die Konvention um 14 Zusatzprotokolle ergänzt. Eine besondere Rolle spielten hierbei die Zusatzprotokolle Nr. 6 und 13, die zunächst die Todesstrafe in Friedenszeiten und letztendlich ein generelles Verbot in allen Mitgliedstaaten beinhalten (vgl. ebd.).

„Nicht die Aufzählung der Rechte ist das eigentlich Innovative an der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern die Schaffung eines echten Gerichtshofs zur Überwachung ihrer Einhaltung“ (Nußberger 2010, 99). Durch die Einrichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden EGMR) wurde ein Individualbeschwerde-Verfahren etabliert, welches allen Bürgerinnen und Bürgern einen direkten Zugang zum Gerichtshof unabhängig von nationalen oder anderen vorgeschalteten Instanzen ermöglicht. Ein solches direktes Beschwerdeverfahren stellt einen wirksamen Durchsetzungsmechanismus gegenüber den zu gewährleistenden bürgerlichen und politischen Rechten der EMRK dar (vgl. Gimbal 2011, 162).

Seit dem Bestehen des EGMR ist die Zahl der Klagen über Menschenrechtsverletzungen, welche dem ständig tagenden Gerichtshof in Straßburg anhängig sind, stetig gestiegen. So warteten im Jahr 2010 circa 100.000 Beschwerden auf eine Entscheidung. In den meisten Fällen wird der Gerichtshof tätig, wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, in Folge von Menschenrechtsverletzungen entsprechend zu handeln. Generell haben alle ausgesprochenen Urteile einen endgültigen Charakter und sind für alle 47 Mitgliedstaaten rechtlich bindend. Ferner versucht der Gerichtshof die Menschenrechtskonvention als „living instrument“ (Nußberger 2010, 100), also als lebendiges Instrument, welches sich an verändernde Moral- und Wertevorstellungen anpasst, auszulegen. War beispielsweise vor dreißig Jahren Homosexualität gesellschaftlich verachtet und die Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen klar geregelt, haben sich gesellschaftliche Normen und öffentliche Anschauungen im Laufe

⁸ Die vollständige EMRK inklusive Zusatzprotokoll und der Protokolle Nr. 4, 6, 7, 12 und 13 ist online zugänglich unter: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/GER_CONV.pdf (Zugriff: 05.06.2012).

der Zeit grundlegend gewandelt. Diese stetigen Veränderungen werden auch in den Rechtsprechungen des Gerichtshofes berücksichtigt und neue rechtliche Antworten gesucht. Hierdurch hat sich der Gerichtshof zu einer Art „juristischem Gewissen Europas“ entwickelt (vgl. Nußberger 2010, 99 ff.).⁹

3.2 „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ - Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden GRC) stellt seit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon am 01. Dezember 2009 eine zweite rechtsverbindliche Säule zum Grundrechtsschutz in der EU dar. Im Artikel 6 des Lissaboner EU-Vertrags wird auf eine verbindliche Rechtsgültigkeit der GRC für alle EU-Organe und Mitgliedstaaten verwiesen, wonach diese ein Teil des europäischen Primärrechts ist. Die Charta benennt Grundrechte und wirtschaftliche und soziale Rechte eines jeden EU-Bürgers und gilt ebenso für Menschen mit temporärer Aufenthaltsgenehmigung innerhalb der EU. Letztendlich bezieht auch sie sich auf die europäische Menschenrechtskonvention und verleiht den Grundrechten somit erstmalig klaren gemeinschaftlichen Geltungscharakter innerhalb der gesamten EU (vgl. Europa 2012a). Alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Polens und Großbritanniens, erklärten diese Charta zu geltendem Recht und müssen folglich gemäß ihren Grundsätzen und Vorgaben handeln. Polen und Großbritannien hielten in einem Zusatzprotokoll (Nr. 7) hingegen fest, dass die Charta in bestimmten Fällen bezüglich sozialer und wirtschaftlicher Rechte in ihren Ländern nicht anwendbar ist, es sei denn, es besteht ein Rechtsanspruch nach nationaler Gesetzgebung (vgl. Hoffmeister 2011, 105).

Die Grundrechtecharta umfasst eine Präambel und insgesamt 54 Artikel die in sieben Kapitel unterteilt sind. Bereits in der Präambel wird verdeutlicht, dass „die Völker Europas [entschlossen sind], auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen“. Ebenfalls wird die Europäische Union zu einem „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ erklärt, in welchem jeder Mensch stets im Mittelpunkt staatlichen Handelns steht.

⁹ Die offizielle Website des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist online zu finden, unter: http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN (Zugriff: 07.06.2012).

Alle sieben Kapitel der Charta haben weitreichende persönliche, soziale und wirtschaftliche Regelungen zum Gegenstand.¹⁰ So ist das erste Kapitel mit „Würde des Menschen“ überschrieben und garantiert elementare Personenrechte, wie beispielsweise das Recht auf Leben, Schutz der Menschenwürde und ein Verbot von Folter. Im zweiten Kapitel „Freiheiten“ werden die Freiheitsrechte beschrieben. Den Großteil dieser Freiheitsrechte bezieht die GRC aus der EMRK, wobei sie um das Asylrecht und des Schutzes bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung ergänzt wurden. Die Artikel im dritten Kapitel sind unter dem Titel „Gleichheit“ gefasst und formulieren Schutzansprüche besonders schutzbedürftiger Menschen wie Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Auch soziale und wirtschaftliche Grundrechte sowie der Schutz der Familie fallen hierunter. Weitere Rechte im Bereich der sozialen Sicherheit werden in Kapitel vier „Solidarität“ geregelt. Das fünfte Kapitel über allgemeine „Bürgerrechte“ umfasst die Artikel 39-46 und führt beispielsweise das Wahlrecht und das Recht auf Freizügigkeit eines jeden Menschen innerhalb der EU auf. Das sechste Kapitel umfasst mehrere „justiziable Rechte“, wonach im siebten und abschließenden Kapitel in den „allgemeinen Bestimmungen“ noch einmal darauf verwiesen wird, dass die Charta für alle EU-Organe und Mitgliedstaaten gilt (vgl. Hoffmeister 2011, 103 f.).

Ähnlich wie mit Hilfe des europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Rechtsprechungsorgan zur Einhaltung der europäischen Menschenrechtskonvention geschaffen wurde, existiert für die Überwachung aller anderen Regeln und Gesetze in der EU eine weitere unabhängige Gewalt - der europäische Gerichtshof (im Folgenden EuGH). Dieser setzt sich gegenwärtig aus 27 durch die Mitgliedstaaten entsandte Richter und weiteren Unterstützern zusammen und hat die Aufgabe, über die Einhaltung und Auslegung geltender Rechte in der EU zu wachen. Hierbei fällt dem Gerichtshof eine alleinige und höchste richterliche Gewalt in allen Bereichen des EU-Rechts zu, wonach alle Aufgaben in einer rechtsberatenden, wie auch rechtsprechenden Funktion wahrgenommen werden. Vor allem in der rechtsprechenden Funktion nimmt der EuGH die Rechte eines Verfassungs-, Verwaltungs-, Arbeits- und Sozialgericht ein (vgl. Borchardt 2010, 73 ff.).¹¹

¹⁰ Die vollständige GRC im Wortlaut ist auf den europäischen Internetseiten zugänglich unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_de.htm (Zugriff: 08.06.2012).

¹¹ Die offizielle Website des Europäischen Gerichtshofs ist online zu finden, unter: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_de.htm (Zugriff: 08.06.2012).

3.3 Internationale Kinderrechte in den europäischen Grundrechten

Bezüge zu internationalen Kinderrechten tauchen in der Europäischen Union in verschiedenen einzelnen Gesetzen, Verträgen und Verordnungen auf. In vielen Fällen gelten Kinder allerdings vorrangig als „besonders schutzbedürftig“, „von anderen abhängig“ und/oder als „Opfer“ (in) der Gesellschaft, nicht jedoch als eigenständige Träger von Rechten und Kompetenzen (vgl. Liebel 2007, 130). So auch in den „Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes“¹², welche zwar die Bedeutung der wichtigsten internationalen und europäischen Rechte zum Schutz eines jeden Kindes und die relevanten politischen Verpflichtungen unterstreichen, gleichzeitig allerdings einen Schwerpunkt in der „externen Menschenrechtspolitik“ (vgl. Auswärtiges Amt 2012), also in einer Verwirklichung dieser Rechte in Drittländern außerhalb Europas sehen.

Die wichtigsten inner-europäischen gesetzlichen Grundlagen zum Kinderrechtsschutz stellen der Vertrag von Lissabon und die GRC der EU dar. Während die EMRK nur allgemein auf die Rechte der Kinder verweist, findet sich im Vertrag von Lissabon Artikel 3 Absatz 3 das klar formulierte Ziel, die Rechte des Kindes zu fördern. Die Grundrechtecharta der EU „betont im Unterschied zu den bisherigen EU-Verträgen die Anwendbarkeit von Grundrechten auf Kinder“ (Liebel 2007, 130) und stellt somit fest, dass diese Rechte von allen EU-Organen und Mitgliedstaaten geschützt werden müssen. In den ersten beiden Artikeln widmet sich die Grundrechtecharta in Anlehnung an geltendes Recht der EMRK, den geltenden Grundrechten auf Leben und eine unantastbare und schützenswerte Menschenwürde, die für alle Menschen, also auch für Kinder, universell Geltung besitzen. Im Artikel 24 „Rechte des Kindes“ nimmt die GRC direkten Bezug auf die international ratifizierte UN-KRK. Danach haben alle Kinder in der EU einen Schutz- und Fürsorgeanspruch, ein Recht auf Partizipation und Meinungsfreiheit, sowie das Recht auf regelmäßige Beziehung und Kontakt zu beiden Elternteilen. Im 2. Absatz des Artikels 24 GRC wird auch in der Charta auf das Kindeswohl verwiesen, wonach die „best interests of a child“ in allen öffentlichen und privaten Belangen vorrangige Beachtung finden müssen.

¹² Die EU Leitlinien zum Kinderschutz im Wortlaut finden sich online unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16031.de07.pdf> (Zugriff: 08.06.2012).

Weitere relevante Bestimmungen bezüglich Minderjähriger finden sich in Artikel 5 (Verbot des Menschenhandels), Artikel 6 (Recht auf Freiheit), Artikel 7 (Respekt vor dem Privat- und Familienleben) sowie Artikel 14 der ein Recht auf Bildung vorsieht. Auch die Artikel des Kapitels „Gleichheit“, in denen Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 20) und ein Diskriminierungsverbot (Artikel 21) behandelt werden, sind in allen Belangen auf Kinder anzuwenden. Letztendlich sind Kinder und Jugendliche auch vor Ausbeutung zu schützen, wobei gemäß Artikel 32 Kinderarbeit gänzlich verboten und die Arbeit für Jugendliche erst ab dem Schulaustrittsalter unter angepassten Arbeitsbedingungen gestattet sind.

Zwar ist die Grundrechtecharta der EU weniger umfassend als die UN-KRK, dennoch begründet auch sie einen klaren und individuellen Rechtsanspruch aller Kinder in der EU und orientiert sich an vielen Stellen an den Werten und Prinzipien der UN-KRK. Die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon und das gleichzeitige Inkrafttreten der GRC, haben zu einer verbesserten Implementierung der universellen Kinderrechte auf europäischer Ebene beigetragen, was wiederum eine rechtlich bindende Aufforderung an alle EU Mitgliedstaaten darstellt, ihre Rechtsprechungen und Praktiken gemäß der formulierten Schutz- und Fürsorgepflichten auf Minderjährige auszurichten. Dies gilt für alle Minderjährigen im jeweiligen Hoheitsgebiet, allen voran für schutzsuchende Minderjährige aus Drittstaaten, die entweder allein oder im Beisein ihrer Familie und anderen nahestehenden Verwandten nach Europa gelangen.

4. Zwischenbilanz: Rechtsprechungen zum Schutz Minderjähriger

Wie in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt, haben Minderjährige in den vergangenen 25 Jahren auf internationaler ebenso wie auf europäischer Ebene verstärkt universelle und nun global gültige Rechte zugesprochen bekommen. Durch die zahlreichen Ratifizierungen der UN-Kinderrechtskonvention bekamen Kinder und Jugendliche neben dem allgemeinen Recht auf Leben und Überleben weitere Schutzrechte und Schutzprinzipien wie beispielsweise das Recht auf Entwicklung und Partizipation zugesprochen. Durch dieses Völkerrecht, welches

staatliche Fürsorgeverpflichtungen und das Prinzip des Kindeswohls als Leitgedanken zum Inhalt hat, wurden Rechtsnormen auf internationaler Ebene etabliert und haben zu einer voranschreitenden Bewusstseinsveränderung bezüglich der rechtlichen Stellung von Kindern in der Gesellschaft beigetragen. Entsprechend den Bestimmungen der GFK und dem Artikel 22 der UN-KRK gelten diese Schutzrechte auch und insbesondere für flüchtende Minderjährige, die unbegleitet oder in Begleitung ihrer Eltern um Schutz in anderen Ländern ersuchen. Auch die Europäische Union hat die Notwendigkeit der besonderen Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen erkannt und mittels Artikel 24 in der GRC einen direkten Bezug zur internationalen UN-KRK geschaffen.

Die Einhaltung der Kinderrechte (insbesondere für Flüchtlingskinder) ihr Schutz, ihre Anerkennung, eine humanitäre Versorgung und Hilfe bei Familienzusammenführungen sollen somit auf europäischer und nationaler Ebene ein weiteres Mal gewährleistet werden. Eine an den Kinderrechten orientierte Politik und Gesetzgebung soll so geschaffen und zu einer rechtskonformen Europäischen Union beitragen. Internationale Konventionen wie die UN-KRK und GFK helfen durch ihre Rechtsbenennungen zu erkennen, wann und in welcher Form gegen Kinderrechte verstoßen wird. Im Folgenden wird, aufbauend auf den in Kapitel 1-3 beschriebenen Rechten eine Praxisanalyse der staatlichen Umsetzung dieser Konventionsrechte und -pflichten in Bezug auf Minderjährige in der Asyl- und Migrationspolitik der europäischen Staaten vorgenommen. Hierzu werden zunächst die europäischen Rahmenbedingungen und entsprechende Verordnungen der Asyl- und Migrationspolitik erläutert.

5. Europa an seinen Grenzen: Rahmenbedingungen der Asyl- und Migrationspolitik

Die Europäische Union und ihre gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten bekennen sich durch die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zu umfassenden menschenrechtlichen Verpflichtungen, nach welcher sie Flüchtlingen und besonderes schutzbedürftigen Gruppen wie Minderjährige die in der EU Zuflucht suchen, Schutz gewähren müssen. Seit Mitte der 1990er

Jahre verfestigt sich jedoch zunehmend das Bild einer „unkontrollierbaren Invasion“ (Deimann 2011, 133) von Drittstaatsangehörigen, die versuchen in die EU zu gelangen. Durch die seit einigen Jahren verstärkte mediale Bezeichnung von „Illegalen“ wird nicht nur auf ein fehlendes Aufenthaltsrecht hingewiesen, zusätzlich kommt es in der öffentlichen Wahrnehmung zu einer Verknüpfung der Personen und einer „illegalen“ Einreise, Menschenhandel und allgemeiner Kriminalität (vgl. Deimann 2011, 133 ff.). Hierdurch verschob sich die Fokussierung vom hilfesuchenden Flüchtling immer stärker zum unerwünschten „Illegalen“, wodurch „sich der Diskurs über die Exklusion zu einem Diskurs über die Kontrolle der Grenzen verlagert bzw. erweitert [hat]“ (Heck 2011, 72). Folglich gibt es in der EU verstärkte Bemühungen, die europäischen Außengrenzen abzusichern und die Einreise „irregulärer Migrierender“¹³ zu unterbinden. Diese Abschottungspolitik hat weitreichende Konsequenzen für Menschen die in der EU Schutz suchen. Seit 1988 haben laut der italienischen NGO *Fortress Europe* 17.738 Männer, Frauen und Kinder ihr Leben an den europäischen Außengrenzen verloren. Ein Großteil dieser Menschen starb bei dem Versuch das Mittelmeer zu überqueren um die EU auf dem Seeweg zu erreichen (vgl. Fortress Europe 2011). Das nachfolgende Kapitel stellt im ersten Abschnitt (5.1) die aktuelle Flüchtlingssituation und Hauptfluchtrouten in die EU sowie die Situation an den europäischen Außengrenzen dar. Im darauffolgenden Abschnitt (5.2) wird eine Definition des Asyl-Begriffs vorgenommen, um anschließend auf die Harmonisierung des europäischen Asylsystems und entsprechende Verordnungen und Institutionen zur Abwehr und Kontrolle von Migrierenden, Flüchtlingen und AsylbewerberInnen einzugehen.

5.1 Festung Europa und die aktuelle Flüchtlingssituation

Laut dem UNHCR haben im letzten Jahr (2011) 277.400 Menschen einen Asylantrag innerhalb der 27 EU-Staaten gestellt, was einen Anstieg von 15% gegenüber dem Vorjahreswert von 240.00 Anträgen darstellt. Vor allem in den südeuropäischen Ländern wie Malta, Italien

¹³ In dieser Arbeit wird die Begrifflichkeit des „irregulär Migrierenden“ anstelle des verbreiteten Begriffs des „Illegalen“ gewählt, um dem Versuch eine möglichst nicht-diskriminierende Bezeichnung zu verwenden, Rechnung zu tragen. Es bleibt zu erwähnen, dass die Bezeichnungen dieser betroffenen Menschen (Papierlose, un-documented migrants, sans-papiers, uvm.) mindestens ebenso vielfältig sind, wie ihre individuellen Fluchtgründe und jeweiligen Herkunftsgeschichten. Die Beschreibung „irregulär“ versucht eine nicht rechtmäßige Einreise und nicht eine Abwertung und/oder Kriminalisierung der Person zu beschreiben.

und Griechenland sind die Zahlen der Asylanträge um 87% im Vergleich zum Vorjahr gestiegen, was überwiegend an einer gestiegenen Anzahl von sogenannten Bootsflüchtlingen (engl: *boat people*) liegt, welche in kleinen Booten von Nordafrika nach Europa zu gelangen versuchen. Zusätzlich gehört sowohl die griechische Seegrenze im Mittelmeer, als auch die Landgrenze zur Türkei zu den Hauptflüchtlingsrouten was zu einem Anstieg der Asylanträge vor allem in Griechenland führte. Diese Steigerungen werden den politischen Umbrüchen in afrikanischen Ländern wie Tunesien, Libyen und der Elfenbeinküste, aber auch anhaltenden Konflikten in Syrien und Afghanistan zugerechnet (vgl. UNHCR 2012d, 3 ff.).

Als Reaktion auf die gestiegenen Migrations- und Flüchtlingsbewegungen werden an Europas Außengrenzen verstärkt und repressiv Grenzkontrollen durchgeführt. Dies hat zur Folge, dass tagtäglich Menschenrechte und internationale Flüchtlingsstandards wie die der GFK umgangen und verletzt werden. Schutzsuchende und migrierende Menschen werden bereits auf ihrem Weg in die EU von europäischen Grenzschützern abgefangen und kollektiv in Herkunftsländer wie die Türkei, Libyen, Mauretanien und die Ukraine zurückgeschoben. Europäische Grenzkontrollen werden immer stärker ausgebaut und weiter ins Vorfeld der eigentlichen Staatsgrenzen verlagert. Diese „Externalisierung der Kontrollen“ (Westermann 2009, 108) geschieht insbesondere im Mittelmeer, wo Menschen bereits mehrere Kilometer vor den hoheitlichen Küstengewässern aufgebracht und umgehend zurückgeschickt werden. Hierbei wird eine Gefährdung von Gesundheit und Leben für Migrierende und Flüchtlinge von den Grenzschutzbehörden und letztlich der EU billigend in Kauf genommen. Auch wird jegliches Recht zur Stellung eines Asyl- oder Schutzantrages gemäß der europäischen Menschenrechtskonvention sowie das Gebot der Nicht-Zurückweisung systematisch unterwandert. „Aufnahmestaaten vergessen dabei oft, dass sie selbst es waren, die sich völkerrechtlichen Verpflichtungen zum besseren Schutz von Flüchtlingen unterworfen haben“ (Bade 2010, 1).

Die hohe Anzahl der Todesfälle an den südlichen und östlichen Seegrenzen der EU zeugt von einer repressiven und auf Abschottung zielenden Politik innerhalb Europas. Vor allem durch zahlreiche Unfälle, aber auch durch das auf hoher See Abdrängen und in Herkunftsstaaten Zurückschleppen der überfüllten und seeuntüchtigen Boote, sowie durch Machenschaften skrupellos agierender Schlepperbanden und Menschenhändler ist festzuhalten, dass diesen Menschen in immer häufigeren Fällen jegliche Hilfe und internationaler Schutz verweigert wurde (vgl. Kopp 2011a, 95 ff.). Die Europäische Union unternimmt zusätzlich vermehrt An-

strengungen, um angrenzende Nachbar-, Transit- und Herkunftsstaaten wie Libyen, Tunesien oder auch die Türkei für ihre Flüchtlingspolitik zu gewinnen und hierdurch weitere Fluchtwege und unerwünschte Migration nach Europa zu blockieren. So entstanden vorverlagerte Absichtsprüfungen in den Botschaften, Identitätskontrollen an Ausreise Flughäfen in den Herkunftsstaaten, von der EU finanzierte Kontroll- und Abwehrmaßnahmen in den EU-Nachbarstaaten und kilometerlange Grenzzäune und Kontrollanlagen. Auch der Einsatz von Militär, Marine und Polizei an den EU Außengrenzen wurde massiv verstärkt (vgl. Düvel 2011, 40). „Flüchtlinge haben es zunehmend schwer, in einen sicheren Staat, insbesondere einen EU-Staat, zu gelangen, und noch schwerer, sich dort ein neues Leben aufzubauen“ (Düvel 2011, 29).

5.2 Europäische Harmonisierung der staatlichen Asyl- und Migrationspolitik

Der Begriff *Asyl* hat seinen Ursprung in der griechischen Bezeichnung „*asylon* = Freistaat, Ort der Sicherheit“ und beschreibt einen „Zufluchtsort und Schutz für (politisch) Verfolgte“ (Bertelsmann 2004). Folglich suchen Menschen mit Hilfe eines Asylverfahrens und dem Antrag auf Asyl, Schutz vor politischer Verfolgung. Innerhalb der EU gibt es verschiedene Möglichkeiten in einem europäischen Staat eine Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen. Neben der Asylantragsstellung aufgrund politischer Verfolgung¹⁴ im Heimatland, können Menschen nach dem Völkerrecht der Genfer Flüchtlingskonvention in Verbindung mit der europäischen Menschenrechtskonvention einen Antrag auf vorübergehenden Flüchtlingsschutz stellen. Hierbei wird zwischen zwei Flüchtlingsgruppen unterschieden: so können Menschen die aus Bürgerkriegsgebieten fliehen um *vorübergehenden Schutz* in den europäischen Mitgliedstaaten ersuchen. Flüchtlinge denen im Herkunftsland Folter und/oder Lebensgefahr droht, können einen Antrag auf sogenannten *subsidiären Schutz* in den Mitgliedstaaten stellen und somit ein temporäres Aufenthaltsrecht erhalten. Generell basiert jegliche Art von Schutz auf dem Gebot der Nicht-Zurückweisung (siehe Kapitel 2.1) nach Artikel 33 der GFK in Verbindung mit Artikel 3 der EMRK (vgl. Haase/Jugl 2007, 1).

¹⁴ In der europäischen Asylpolitik wird Menschen gemäß Artikel 1 der GFK (siehe Kapitel 2.1) Schutz gewährt, wenn sie aufgrund ihrer „Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppe oder der politischen Meinung“ politisch verfolgt werden.

Im Diskurs über Migrations- und Fluchtbewegungen, als auch auf politischer Ebene der Asylpolitik, wird inzwischen von politischen, wirtschaftlichen, familiären und anders motivierten Migrationsbewegungen gesprochen. Demnach vermischen sich zunehmend Migrierende und Flüchtlinge während der Einreise in die EU. Flüchtlinge mischen sich unter Menschen, die als Touristen, Studierende oder als Au-Pair-Angestellte nach Europa einreisen. Arbeitsmigrierende geben sich als schutzbedürftige Flüchtlinge aus. Generell folgen Flüchtlinge genau wie Migrierende oft denselben Einreiserouten in die EU. Sie nutzen die gleichen Transportmittel, Reisen auf denselben Routen und vernichten häufig ihre Ausweispapiere in der Hoffnung ihre Aufnahmechancen dadurch zu erhöhen. Auch ist festzustellen, dass Migrations- und Fluchtbewegungen oftmals ähnliche oder sich bedingende, teilweise auch eine Kombination aus mehreren Ursachen und Motiven haben, um ihre Herkunftsstaaten zu verlassen und in Länder der EU einzureisen versuchen. Diese „*mixed migration*“ (Düvel 2011, 38), welche der UNHCR ebenfalls zunehmend registriert, macht es für nationale und internationale Institutionen oftmals sehr schwierig, in einer klaren Trennlinie zwischen irregulär Migrierenden und schutzbedürftigen Menschen zu unterscheiden (vgl. ebd., 38 f.).

Während Zuständigkeiten der Asyl- und Migrationspolitik in der Vergangenheit nationale Angelegenheiten darstellten, hat sich die Situation Asylsuchender in Europa durch neu geschaffene und gemeinsame europäische Richtlinien verändert. Im Zuge der Schaffung eines „europäischen Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ trat 1995 nach vorheriger Abschaffung der Binnengrenzkontrollen das überarbeitete *Schengener Durchführungsabkommen* (Schengen II) in Kraft, welches nach der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts und freien Personenverkehrs innerhalb der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Sicherung der Außengrenzen in Form von einheitlichen Vorschriften zur Visaerteilung und des Asylrechts vorsieht. Es folgte 1993 der *Vertrag von Maastricht*, der eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen der Justiz und des Inneren der Mitgliedstaaten zum Inhalt hatte und den europäischen Organen (Rat, Kommission und Gerichtshof) einen „intergouvernemental strukturierten Politikbereich mit eingeschränkten Initiativ-, Politikgestaltungs- und Kontrollrechten“ (Jahn [u. a.] 2006, 6) zusprach. Die Asyl- und Migrationspolitik, gleichfalls wie die Sicherung der Außengrenzen, wurden immer stärker als gemeinsame Angelegenheiten angesehen. Hierauf folgend enthielt der *Vertrag von Amsterdam* aus dem Jahr 1999 weitere Verpflichtungen aller Mitgliedstaaten, eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu etablieren und dies auf europäischer Ebene durch Mitwirkungsrechte der EU-Organen zuzulassen. Während Kompeten-

zen der Bekämpfung irregulärer Migration ebenfalls auf die EU übertragen wurden, blieb der Schutz und die Durchführung von Aufnahmeverfahren von Flüchtlingen jedoch weiterhin Aufgabe der einzelnen nationalen Regierungen (vgl. Haase/Jugl 2007, 2 ff.).

Im Oktober 1999 legten die damaligen EU-Mitgliedstaaten im *Aktionsprogramm von Tampere* rechtliche Rahmenbedingungen für ein gemeinsames europäisches Asyl- und Einwanderungssystem für Flüchtlinge bis zum Jahr 2004 fest. Es sollte ein gemeinsames Asylsystem entstehen, welches sich allumfassend an den völkerrechtlichen Grundlagen der GFK orientiert und langfristig ein standardisiertes Regelwerk zur Behandlung von Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden in der EU entstehen lässt. Zusätzlich war ein System zur Identifizierung aller AsylbewerberInnen innerhalb der EU, Schutzprogramme für Drittstaatsangehörige und Maßnahmen gegen illegale Einwanderungen¹⁵ sowie zur Steuerung von Migrationsströmen enthalten. Letztendlich wurde auch in diesem Aktionsprogramm eine verstärkte Grenzsicherung durch die Mitgliedstaaten ein weiteres Mal verstärkt fokussiert (vgl. Jahn [u. a.] 2006, 8 f.). Darauf folgend und als Gemeinschaftsprogramm zur Harmonisierung der europäischen Asylpolitik wurde das *Haager Programm* vom 05. November 2004 beschlossen. Es enthielt wie das Tampere Programm ebenfalls auf fünf Jahre festgesetzte Leitlinien zur Steuerung der Zuwanderung, eine Lastenverteilung zur Grenzsicherung der EU-Außengrenzen, sowie Maßnahmen der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Somit schloss es im Besonderen an die Vergemeinschaftung der Bereiche Asyl, Einwanderung und Schutz der Außengrenzen, an die Agenda des Tampere Aktionsprogramms an (vgl. ebd., S. 25 ff.).

Das aktuell gültige *Stockholmer Programm* der Europäischen Union wurde am 10. und 11. Dezember 2009 beschlossen und gilt als Nachfolger des Haager Programms. Ein Schwerpunkt des bis 2014 gültigen Programms liegt auch diesmal in der Einwanderungspolitik. So fordert die Europäische Kommission von allen Mitgliedstaaten ein verbessertes Grenzschutzmanagement, wonach weiter intensiviertere Kooperationen mit Nachbarländern, Transit- und Herkunftsstaaten anzustreben seien, da diese Zusammenarbeiten ein hilfreiches Instrument zur Steuerung von Migrationsströmen darstellen würde. Ferner befürwortet die Kommission

¹⁵ Irreguläre Einwanderungen seien laut dem Europäischen Rat „an der Wurzel zu bekämpfen“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rats des Tampere Sondergipfels vom 15. und 16. Oktober 1999: Ziffer 23, online unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (Zugriff: 12.06.2012).

eine auch in der Zukunft konsequente Ausweisung und/oder Förderung der freiwilligen Rückkehr von irregulär Migrierten in die Heimatländer. Neben diesen Leitlinien sieht das Stockholmer Programm u.a. eine Beteiligung der Mitgliedstaaten an einem freiwilligen Aufteilungssystem vor, um hierdurch zu einer ausgewogeneren Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU beizutragen und letztendlich die Grenzstaaten zu entlasten (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012).

5.2.1 „One-State-Only“ – Dublin II Verordnung

Durch die Einführung des Schengen II Abkommens und dem Wegfall der europäischen Binnengrenzen, aber auch als Teil des Vergemeinschaftungsprozess einer gemeinsamen Asylpolitik, etablierten die EU Staaten im Jahr 1997 das *Dubliner Übereinkommen*, in welchen asylrechtliche Bestimmungen geregelt wurden. Primär ging es in dieser Verordnung um die Zuständigkeitsklärung zur Durchführung von Asylverfahren von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Mitgliedstaaten. So sollten drei Problembereiche durch die Verordnung gemeinschaftlich gelöst werden. Erstens gilt als oberster Grundsatz des Übereinkommens das „*One-State-Only*“-Prinzip, nach dem Schutzbedürftigen in dem Mitgliedstaat Schutz gewährt werden muss, in dem die Person als ersten „sicheren“ Staat eingereist ist. Sollten Menschen irregulär in andere EU Staaten weiterreisen, ist der EU-Erstaufnahmestaat verpflichtet Schutzsuchende Personen erneut aufzunehmen und ihren Asylantrag zu bearbeiten. Somit sollen Staaten die aufgrund ihres Sozialsystems und/oder Asylsystems lukrativer für ankommende Flüchtlinge sind vor übermäßigen Zulauf bewahrt werden und lediglich ein einziger EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein. Als Durchführungserleichterung der Dublin Verordnung und zur besseren Identifizierung der Schutzsuchenden wurde eine Identifikationsdatenbank „*Eurodac*“¹⁶ entwickelt, welche durch eine Speicherung von Fingerabdrücken eine bessere Kontrolle der AsylbewerberInnen ermöglichen soll. Ein weiteres Problem wurde im sogenannten *Asylum-shopping* gesehen, wonach Schutzsuchende in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig oder nacheinander um Asyl ersucht haben. Auch dieser Umstand sollte durch das Dubliner Übereinkommen und der Eurodac-Datenbank unterbunden werden. Das dritte Problemfeld trat in Folge des vermehrten *Asylum-shopping* auf. So kam es vor, dass

¹⁶ EU Verordnung EG/2725/2000 online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:DE:PDF> (Zugriff: 16.06.2012).

sich letztendlich keiner der um Asyl ersuchten Staaten um die Bearbeitung der Asylanträge und dem Schutzgesuch der Flüchtlinge zuständig fühlte. Dieses Phänomen des *Refugee-in-orbit* wurde ebenfalls mit Hilfe des Übereinkommens und den darin zugeschriebenen Durchführungs- und Verantwortungsrichtlinien unterbunden (vgl. Jahn [u. a.] 2006, 7 f.).

Das Dubliner Übereinkommen regelte die asylrechtlichen Bestimmungen von 1997 bis 2003, wonach es in Folge von weiteren rechtlichen Reformen im März 2003 mit Inkrafttreten der für alle Staaten rechtsverbindlichen *Dublin II Verordnung*¹⁷ abgelöst wurde. Auch hier ist der Staat für den Asylantrag von Schutzsuchenden zuständig, der eine Einreise zugelassen bzw. nicht verhindert hat. Aus Sicht der EU und der Mitgliedstaaten sind in Folge der Verordnung Fälle des Asylmissbrauchs verhindert und klare Zuständigkeiten bezüglich der Antragsbearbeitung geschaffen worden (vgl. Haase/Jugl 2007, 4).

Vor allem zivilrechtliche Organisationen kritisieren die *Dublin II Verordnung* allerdings zunehmend, wonach letztlich nur der „geographische Zufall und die Frage, welcher Fluchtweg überhaupt noch offen stand, bestimmen [...], welches EU-Land für das Asylverfahren zuständig ist“ (Kopp 2001, 96). Die deutsche NGO *Pro Asyl*¹⁸ beschreibt, dass durch die Verordnung ein regelrechter „Verschiebebahnhof für Flüchtlinge“ (Pro Asyl 2008, 3) entstanden ist und es in Folge dessen einen innerstaatlichen Wettbewerb gäbe, welcher Staat die meisten Schutzsuchenden an andere Staaten weiterschieben könne. Dies hätte zur Folge, dass der Einzelfall lediglich eine Zahl und kein Individuum mit Rechten und Vorstellungen oder persönlichen Integrationsinteresse darstellt. Menschen würden ausschließlich anhand formeller Kriterien als Nummer in ein Land überstellt und später weiter verteilt oder wieder zurück verschoben werden. Dies verletze die Menschenwürde des Einzelnen und missachte individuelle Bedürfnisse, ebenso wie das Recht auf eine schnelle, transparente und einheitliche Prüfung der Anträge. Auch gäbe es entgegen den Berichten der EU keine ausreichend harmonisierten Asylstandards innerhalb der Mitgliedstaaten, was dazu führe, dass Menschen je nach Staat unterschiedliche Schutzniveaus und demnach auch unterschiedlich erfolgreiche Chancen auf einen positiven Asylantragsbescheid bekämen. Letztlich sei durch die Dublin II Verordnung

¹⁷ EU Verordnung EG Nr. 343/2003 online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0001:DE:PDF> (Zugriff: 12.06.2012).

¹⁸ Weitere Informationen zur NGO und viele interessante Beiträge zur Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa finden sich online unter: <http://www.proasyl.de/de/> (Zugriff: 16.06.2012).

eine „Schutzlotterie“ (Pro Asyl 2008,3) für Schutzsuchende entstanden (vgl. ebd., 3 f.). Diese Kritikpunkte, sowie die Forderung nach einer grundlegenden Reform der Dublin II Verordnung sowie einheitlicher Schutzniveaus in Europa, werden von mehreren NGOs, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden ebenso wie dem UNHCR geteilt (vgl. UNHCR 2009, 2 f.).

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte die Praxis der *Dublin II Verordnung* in einem Rechtsspruch im Januar 2011. In einem Urteil entschied er, dass eine Rücküberstellung eines Asylbewerbers von belgischen Behörden zurück nach Griechenland gegen geltendes Recht verstoße. Vorausgegangen war eine Klage eines afghanischen Mannes, der über Griechenland irregulär nach Belgien eingereist ist. Gemäß der Verordnung wurde der Mann von belgischen Behörden zurück nach Griechenland überstellt und hatte dort einen Asylantrag stellen müssen. Der EGMR begründete sein Urteil gegen das behördliche Vorgehen der belgischen Regierung anhand der „unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung“ ebenso wie die schlechten Haft- und Lebensbedingungen die dem Mann während des Asylverfahrens wiederfahren sind. Es sei trotz verstärktem Zustrom von Migrations- und Fluchtbewegungen nicht rechtens AsylbewerberInnen systematisch in Haftzentren unterzubringen. Dies verstoße u.a. gegen die universelle Menschenwürde die in Artikel 3 der europäischen Menschenrechtskonvention geregelt ist und „absolute Geltung habe“ (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 2011, 3).

5.2.2 Rahmenverordnungen der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik

In Folge des Harmonisierungsprozess des europäischen Asylrechts und dem Flüchtlingsschutz wurden weitere Verordnungen und Richtlinien auf europäischer Ebene beschlossen, wodurch eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und der „Lastenverteilung“ innerhalb der Mitgliedstaaten erreicht werden soll (vgl. Haase/Jugl 2007, 8).

Neben der Dublin II-Verordnung sind vier weitere EU-weit geltende Richtlinien von zentraler Bedeutung:

Die *Aufnahmebedingungen-Richtlinie*¹⁹, die rechtliche Mindestnormen und Standards für die Aufnahme von AsylbewerberInnen regelt und ihnen ein würdiges Leben und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten ermöglichen soll. Ziel ist es, die unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in den einzelnen Staaten anzugleichen. Hierunter fällt die Bereitstellung von Informationen und Dokumenten bezüglich des Asylverfahrens, psychische und physische Notfallversorgung und eine angemessene Unterkunft. Minderjährigen AsylbewerberInnen ist gemäß Artikel 10 der Richtlinie ein Zugang zum Bildungswesen zu ermöglichen (vgl. Jahn [u. a.] 2006, 43).

Die *Qualifikationsrichtlinie*²⁰ beinhaltet Mindestnormen über die Anerkennung des Flüchtlingsstatus und/oder des Subsidiären Schutzes für Menschen aus Drittstaaten. Grundlage für die Richtlinie stellt die GFK dar, wobei auch Menschen Schutz gewährt werden muss, wenn keine Schutzbedürftigkeit im Sinne der GFK vorliegt, sie aber dennoch vorübergehend internationalen Schutz benötigen (vgl. ebd.).

Die *Asylverfahrensrichtlinie*²¹, die grundsätzliche Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft regelt. Diese Richtlinie enthält elementare und allgemein gültige Verfahrensgarantien und Mindeststandards während des Asylverfahrens. Hierzu gehören ein Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung und vor allem das Recht auf einen Dolmetscher, aber auch unparteiische Entscheidungen frei von Diskriminierungen in allen EU Ländern. Des Weiteren verpflichtet diese Richtlinie alle EU Staaten AsylbewerberInnen aus so genannten „sicheren“ Drittstaaten an einem Grenzübertritt und einer Einreise nach Europa zu hindern und ihre Asylanträge als unbegründet abzulehnen (eine sogenannte *Drittstaatenregelung*). Gleiches gilt für AsylbewerberInnen deren Identität nicht feststellbar ist oder falsch angegeben wurde (vgl. ebd., S. 46). Die EU klassifiziert Länder außerhalb der Union als *sichere Drittstaaten*, wenn diese die GFK ratifiziert haben und die Grundsätze der EMRK einhalten. Hierzu gilt eine vom EU Rat angenommene Liste aller „sicheren“ Dritt- und Herkunftsstaaten als einheitliche Entscheidungs-

¹⁹ EU Richtlinie EG/2003/9 online unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_2_FR_eu_asyl_aufnahme-L_31_18.pdf (Zugriff: 14.06.2012).

²⁰ EU Richtlinie 2004/83/EG online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF> (Zugriff: 14.06.2012).

²¹ EU Richtlinie 2005/85/EG online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF> (Zugriff: 14.06.2012).

grundlage für Asylverfahren. Allerdings ist dieses Konzept politisch stark umstritten, da bislang noch keine Einigung bezüglich einer Länderklassifizierung bei beispielsweise praktizierender Genitalverstümmelung in vermeintlich sicheren Staaten erzielt werden konnte (vgl. Haase/Jugl 2007, 9).

Ein normiertes Verfahren zur Rückführung von irregulär Migrierten in sichere Dritt- und Herkunftsstaaten wird in der europäischen *Rückführungsrichtlinie*²² seit Dezember 2008 geregelt. Diese, vom Europäischen Parlament als „wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik“ (Europäisches Parlament 2008, 1) benannte Richtlinie sieht unter anderem vor, dass eine Abschiebehaft von 6 Monaten, in Ausnahmefällen bis zu 18 Monaten rechtmäßig ist. Somit wurde auch die Inhaftierung von sich unrechtmäßig in der EU aufhaltende Personen einheitlichen Regeln unterworfen. Zwar ist generell einer erzwungenen Rückschiebung die freiwillige Rückkehr der Migrierten in ihre Heimatländer vorzuziehen, ist dies jedoch nicht möglich und besteht Fluchtgefahr darf eine Inhaftnahme bis zum Tag der zwangsweisen Rückschiebung angeordnet werden. Dies gilt in äußersten Fällen auch für unbegleitete oder von ihren Familienangehörigen begleitete Minderjährige (vgl. Europäisches Parlament 2008, 2 ff.). Dennoch legt die Richtlinie in Artikel 17 Absatz 5 fest: „Dem Wohl des Kindes ist im Zusammenhang mit der Abschiebehaft bei Minderjährigen Vorrang einzuräumen“. Demnach muss eine altersgerechte Unterbringung, sowie ein Zugang zu Bildung im Fall einer Inhaftierung gewährleistet werden. Unbegleitete Minderjährige müssen, sofern möglich, in Einrichtungen die ihren Bedürfnissen entsprechen und über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen, untergebracht werden (vgl.ebd.).

Da eine Rückführung von Migrierten immer auch die Mitwirkung der Dritt- und Herkunftsstaaten voraussetzt, werden *Rückübernahmeabkommen* zwischen diesen Staaten abgeschlossen. „Ein Rückübernahmeabkommen ermöglicht es, die Maßnahmen zur Entfernung von Drittstaatsangehörigen leichter zu handhaben“ (Europa 2012b). Entsprechend dem Abkommen übernehmen die Vertragsparteien Personen, die sich rechtswidrig in europäischen Ländern aufgehalten haben. Auch mit Transitstaaten, welche von den Migrierten auf ihrer Einreise in die EU zwangsläufig durchquert wurden, werden diese Abkommen unterzeichnet. Nach Meinung von NGOs bürgen Rückübernahmeabkommen allerdings immer die Gefahr von Ket-

²² EU Richtlinie 2008/115/EG online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:DE:PDF> (Zugriff:14.06.2012).

tenabschiebungen, wodurch AsylbewerberInnen bis in ihr Herkunftsland zurückgeschoben werden könnten, wenn alle Länder mit ihren Nachbarländern ein solches Abkommen unterzeichnen würden (vgl. Westermann 2009, 135). Jüngstes Rückübernahmeabkommen wurde im Januar 2011 zwischen der EU und der Türkei geschlossen. Dies geschah laut der NGO Pro Asyl „ohne Rücksicht auf die menschenrechtliche Situation in der Türkei. Das Transitland besitzt kein Schutzsystem für Flüchtlinge, die Rechte von Schutzsuchenden und Migranten werden systematisch verletzt“ (Pro Asyl 2011). Insbesondere für zahlreiche Flüchtlinge und Migrierende an der griechisch-türkischen Grenze hätte dieses Abkommen folgenreiche Konsequenzen, da ihnen teilweise eine Kettenabschiebung bis in Herkunftsländer wie dem Irak oder Iran drohe und ihr Schutzbegehren in der EU nicht erhört werden würde (vgl. ebd.). Die Unterzeichnung des Abkommens verdeutlicht ein weiteres Mal die Abschottungspolitik der EU gegenüber einem stärker werdenden Migrationsdruck aus Drittstaaten.

5.3 Grenzschutz im EU-Raum

Seit der Verabschiedung des Haager Programms 2004 und dem nachfolgenden Stockholmer Programm 2009 dominiert neben den sicherheitsrelevanten Maßnahmen vor allem die Verhinderung von irregulärer Einreise und Kontrolle von Migrationsströmen die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik (vgl. Haase/Jugl 2007, 8). Nachdem in Europa das Schengener Durchführungsabkommen ratifiziert wurde, die Binnengrenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten wegfielen und sich heutzutage jede Person uneingeschränkt innerhalb der EU bewegen kann, hat die Einreise- und Asylpolitik eines jeden Staates unmittelbare Auswirkungen auf die Einreiselage der restlichen EU Staaten. So entstand eine gegenseitige Abhängigkeit der Mitgliedstaaten, die von Umständen wie die der unzulänglichen Grenzkontrollen eines einzelnen Landes unmittelbar betroffen sind (vgl. Westermann 2009, 99). „Deshalb ist nach der Logik der Schengener Verträge die Freizügigkeit nach innen unmittelbar mit der Grenzsicherheit nach außen verknüpft“ (ebd.).

Obwohl die Grenzsicherung im Zuge der Staatssouveränität eine nationale Aufgabe der einzelnen Länder darstellt, einigten sich die EU Mitgliedstaaten auf die Einrichtung einer *europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen* – „Frontex“ zur gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen. Frontex, dessen Name sich von dem französischen Wort „frontières extérieures“ ableitet und auf Deutsch „Außengrenze“ bedeutet, stellt

seit dem 01. Mai 2005 eine europäische Agentur dar, deren Aufgabe und Mission sie selbst folgendermaßen beschreibt: „Frontex promotes, coordinates and develops European border management in line with the EU fundamental rights charter applying the concept of Integrated Border Management” (Frontex 2012).

Das benannte „Integrated Border Management“ beschreibt eine zunehmende „Europäisierung der Migrationspolitik“ (Heck 2011, 71) und des europäischen Grenzschutzes, welche 1999 im Vertrag von Amsterdam beschlossen wurde und ehemals staatliche Kompetenzen zur Bekämpfung irregulärer Migration in den Zuständigkeitsbereich der EU übertrug. Frontex arbeitet mit Hilfe von Risikoanalysen, welche Migrations- und Flüchtlingsströme an den europäischen Außengrenzen oder auch in vereinzelteten Herkunfts- und Transitstaaten analysieren und prognostizieren. Hierdurch unterstützt die Agentur Mitgliedstaaten bei der operativen Zusammenarbeit und Abwehr von irregulären Migrationsströmen, oder ist teilweise selbst an Operationen zum Grenzschutz beteiligt. Um diese Beteiligung ermöglichen zu können verfügt Frontex über so genannte *RABITs* (*Rapid Border Intervention Team*). Diese Einheiten bestehen aus Grenzschutzbeamten die, zusätzlich zu Flugzeugen, Schiffen, Hubschraubern und Radareinheiten, von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden und in „Krisensituationen“ bei verstärktem Migrationsdruck an den Außengrenzen der EU einsatzbereit sind und die Mitgliedstaaten unterstützen (vgl. Kasperek 2008a, 1 ff.).

Frontex sieht sich selbst als Agentur an der Schnittstelle von Grenzschutzpolizei und Geheimdienst, wonach die meisten der Informationen und gewonnenen Erkenntnisse lediglich an die Grenzbehörden der Mitgliedsstaaten übermittelt würden. Unklare Verantwortlichkeitsverhältnisse innerhalb der Agentur und eine strukturelle Unabhängigkeit gegenüber der EU Mitgliedstaaten stellen allerdings eine große Gefahr des Machtmissbrauchs dar. Frontex wird als eine Art Abwehrschirm zur Grenzsicherung benutzt und kann aufgrund ihrer unabhängigen Position gegenüber der EU eigenständig über einzelne Aktionen entscheiden und sie letztlich auch selbstständig durchführen. Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche verschwimmen miteinander und sind bislang unzureichend reglementiert. Zugleich obliegt beispielsweise das Verfolgen von gemeldeten Menschenrechtsverletzungen während Frontex-Einsätzen den verantwortlichen Mitgliedsstaaten. Diese Verflechtung der Zuständigkeitsbereiche erschwert es einklagbare Verantwortlichkeiten zuzuweisen, da bei solchen Geschehnissen beide Parteien, also sowohl Frontex als auch Mitgliedstaaten, jegliche Verantwortung von sich weisen. Die-

ses strukturell und rechtlich unzureichend geregelte Mandat, begründet schwere Zweifel und Kritik an der Vorgehensweise eines harmonisierten Grenzschutzes durch europäische Mitgliedsstaaten (vgl. Frontexwatch 2007).

Bereits seit ihrem Bestehen steht die Agentur massiv in der Kritik Schutzsuchende und Bootsflüchtlinge auf hoher See abzufangen und sie teils trotz akuter Notlagen zurück in die Herkunftsstaaten Afrikas oder auch von der griechischen Küste in die Türkei zurückzudrängen. Während der Mittelmeer-Operation *Hera* erhielt die Agentur beispielsweise die Einwilligung von Spanien, Mauretanien und Senegal Flüchtlingsboote noch in den jeweiligen afrikanischen Hoheitsgewässern abzufangen und zur direkten Umkehr zu zwingen. Hierdurch wurde Schutzsuchenden kollektiv die Möglichkeit eines Asylantragsverfahrens verwehrt, was gegen völkerrechtliche Bestimmungen verstößt (vgl. Heck 2011, 76; Kasperek 2008b, 34). In einem „*Manifest für ein Europa der Humanität und Solidarität*“ beschreiben unterzeichnende NGOs, zu denen Medico International, Pro Asyl, Amnesty International u.a. gehören, dass europäische Grenzregime folgendermaßen:

„Die europäische Grenzschutzagentur Frontex steht für den Ausbau eines tödlichen Grenzregimes, das unsere „Welt der Freiheit und Demokratie“ vor dem Begehren der globalen Armen „schützen“ will. Dieses Grenzregime ist eine der größten direkten Menschenrechtsverletzungen, die im Namen der EU begangen wird“ (Medico International [u. a.] 2011, 204).

Weitergehend fordert das Manifest eine humanitäre Ausrichtung des europäischen Grenzschutzes, den legalen und gefahrenfreien Zugang für Flüchtlinge und andere Schutzsuchende sowie die Beachtung der europäischen Grundrechte auch außerhalb der Unionsgrenzen (vgl. ebd., 204 ff.). Diese Forderung und Kritik wird von vielen anderen NGOs und Wohlfahrtsverbänden geteilt und wurde am 23. Februar 2012 zusätzlich vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestärkt. Das Gericht stellte in seinem Urteil²³ fest, dass sich Vertragsstaaten den Menschenrechten und entsprechenden Verpflichtungen bei Grenzkontrollen auf Hoher See nicht entziehen können. Sobald Hoheitsgewalt angewendet werden würde, sind alle Beteiligten und Aktionen an die Artikel der europäischen Menschenrechtskonvention gebunden. Dem Urteil war auch hier ein Sachverhalt vorausgegangen, in dem ein italienisches Militär-

²³ Das vollständige Urteil des EGMR ist online verfügbar unter: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{%22dmdocnumber%22%3A\[%22901565%22\]%2C%22itemid%22%3A\[%22001-109231%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{%22dmdocnumber%22%3A[%22901565%22]%2C%22itemid%22%3A[%22001-109231%22]}) (Zugriff: 26.06.2012).

schiff Flüchtlinge gestoppt und nach Libyen zurückgeführt hatte. Gemäß dem Gerichtshof wurde gegen geltendes Recht der EMRK, insbesondere gegen Artikel 3 dem Verbot der Folter, verstoßen. Das Gericht sah eine begründete Gefahr der Folter in Libyen als erwiesen an, wenn schutzsuchende Menschen auf dem Weg nach Europa im Mittelmeer aufgebracht und nach Libyen zurück geschleppt werden würden (vgl. Universität Würzburg 2012).

6. Analyse der europäischen Rechtsstaatlichkeit bezogen auf minderjährige Flüchtlinge

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln zunächst internationale Rechtsgrundlagen und instrumentelle Regelungen und Verordnungen der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik erläutert wurden, soll im nachstehenden Abschnitt ein Wirklichkeitsbezug der EU Rechtsstaatlichkeit im Umgang mit schutzsuchenden Flüchtlingskindern aus Drittstaaten erfolgen. Hierbei wird neben der Situation Minderjähriger in Begleitung ihrer Eltern und/oder anderen Familienangehörigen besonderer Bezug auf unbegleitete Flüchtlingskinder genommen. Die Frage, wer diese Minderjährigen sind und warum sie sich teilweise ohne jegliche Begleitung und Unterstützung auf die Flucht nach Europa begeben, soll im ersten Abschnitt (6.1) eine zentrale Rolle spielen. In einem nächsten Schritt wird untersucht, inwieweit internationale und europäische Rechtsprechungen, insbesondere die der UN-Kinderrechtskonvention auf diese Gruppe Schutzsuchender in der Realität Anwendung finden, beziehungsweise die EU und ihre Mitgliedstaaten rechtliche Grundlagen in der Praxis verletzen. Dies wird anhand einer Studie der europäischen Menschenrechtsorganisation über die Situation unbegleiteter Flüchtlingskinder in den Aufnahmestaaten und während des Asylverfahrens erfolgen (6.2).

6.1 Ziel Europa: schutzsuchende Kinder und Jugendliche auf dem Weg in die EU

Die Europäische Union ist für viele schutzsuchende Menschen aus der ganzen Welt das Ziel einer oft langen und beschwerlichen Flucht aus ihren Herkunftsländern. Laut dem UNHCR sind rund die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren

(vgl. UNHCR 2012b). Mädchen und Jungen, junge Frauen und männliche Jugendliche, die mit ihren Familien, oftmals aber auch allein und vollkommen auf sich gestellt, auf verschlungenen Wegen in die EU einreisen. Gemäß des europäischen Statistikamts *Eurostat* stellte allein in der zweiten Jahreshälfte 2011 jeder vierte der 68.890 gestellten Asylanträge in den 27 EU Staaten ein Antrag eines/einer Minderjährigen dar. Dies entspricht 17.223 Schutzanträgen von Minderjährigen innerhalb von sechs Monaten (vgl. Eurostat 2012). Da nicht alle Flüchtlingskinder einen Asylantrag stellen, ist von einer weitaus höheren Zahl einreisender Minderjähriger auszugehen. Doch wer sind diese Kinder und Jugendliche? Woher kommen sie und was sind ihre Beweggründe nach Europa zu flüchten?

Neben der in vorangegangenen Kapiteln beschriebenen rechtlichen Definition durch die UN-KRK und GFK sind Flüchtlingskinder oftmals auch:

„jene, die sich auf den Weg gemacht haben, auf der Suche nach einer besseren Lebensperspektive, die von ihren Eltern aus Liebe oder Angst und Sorge fortgeschickt oder die von Soldaten, Rebellen oder Regierungen davongejagt wurden, die ihren ganzen Mut aufgebracht haben, um loszugehen, dem Leben und der Zukunft entgegen, ungeachtet der vielen Unsicherheiten, Strapazen und Gefahren, die sich ihnen entgegenstellen würden, um hierher [Europa] zu kommen“ (Hänlein/ Korring/ Schwerdtfeger 2000, 17).

Grundsätzliche Flucht-Intentionen finden sich folglich in dem Entkommen vor Gewalt und Armut sowie in der Hoffnung auf ein besseres Leben in Frieden und Sicherheit. Viele der Kinder und Jugendliche sind durch schreckliche Erfahrungen geprägt und oftmals traumatisiert. Sie flüchteten aus Kriegsgebieten, haben Vertreibungen und „ethnische Säuberungen“ miterleben müssen, erfuhren Hunger und andere ökonomische/ökologische Katastrophen. In manchen Fällen sind sie selbst Opfer von politischer Verfolgung und Repressionen geworden. Auch die beschwerliche oft monatelange Flucht ist zusätzlich mit vielen Gefahren und Ängsten verbunden (vgl. Kauffmann 2000, 187 f.).

Es ist festzustellen, dass Kinder und Jugendliche sowohl „Objekte als auch Subjekte“ (Düvell 2011, 44) innerhalb von Flucht- und Migrationsbewegungen darstellen. Befinden sich Kinder und Jugendliche beispielsweise in Begleitung ihrer Eltern oder anderen ihnen nahestehenden Personen, stellen Erwachsene in der Regel die treibende Kraft im Fluchtprozess dar. Minderjährige sind unterdessen lediglich teilnehmende Objekte und folgen ihren Vertrauten. Gleiches gilt, wenn ihre Eltern sie Menschenhändlern oder Schmugglerbanden anvertraut haben,

um ihnen somit die Einreise nach Europa zu ermöglichen. Dem entgegen haben unbegleitete Flüchtlingskinder die sich aus subjektiver Entscheidung, beispielsweise in Folge des Verlusts beider Elternteile oder aus der Not heraus, selbstständig auf die Flucht begeben, eine größere Vielzahl von Gefahren zu bewältigen. Ihnen fehlt oftmals jegliche Unterstützung durch ihre Familien und/oder Angehörigen, was sie Erwachsenen gegenüber schutzlos ausliefert (vgl. Düvell 2011, 43 f.).

Gemäß einer Frontex Risikoanalyse von Dezember 2010 sei der Großteil der unbegleiteten Flüchtlingskinder im Alter von 10-17 Jahren und würde, neben den Mittelmeerüberquerungen nach Italien und Spanien und der Einreise per Flugzeug, vor allem über die türkischen Landgrenzen und über die Seegrenzen nach Griechenland in die EU einreisen. Die Kinder und Jugendliche seien vornehmlich aus Afghanistan, Somalia, dem Irak, Nigeria und Eritrea (vgl. Frontex 2010, 14 f.).²⁴ Im letzten Jahr 2011 kamen zu diesen Nationalitäten gemäß „Eurostat“ vor allem verstärkt Flüchtlingskinder aus Tunesien, Libyen und der Elfenbeinküste hinzu (vgl. Eurostat 2012).

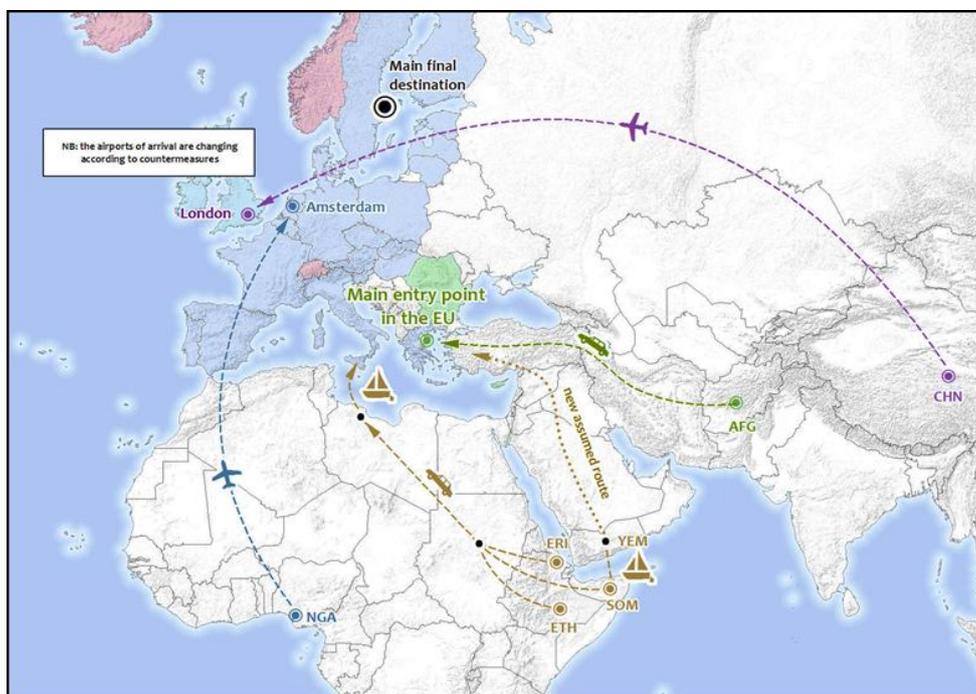


Abb. 1: Hauptfluchtrouten unbegleiteter Flüchtlingskinder in die EU (Frontex 2010, 19)

²⁴ Es wird davon ausgegangen, dass die Grenzschutzagentur Frontex aufgrund ihrer Recherchen und Arbeit an den Außengrenzen sehr genau weiß, welche Gruppen von Kinderflüchtlings versuchen in die EU zu gelangen. Der Autor ist sich der Gefahr einer einseitigen Betrachtung bezüglich der Flüchtlingsabwehr und Grenzkontrolle und seitens Quellen der Agentur bewusst.

Unbegleitete Flüchtlingskinder sind stets Opfer von politischen und gesellschaftlichen Ereignissen in den Herkunftsstaaten, auf die sie keinerlei Einfluss nehmen konnten. Sie wurden aus verschiedenen Gründen von ihren Familien und Angehörigen getrennt und müssen selbständig und schutzlos die psychisch und physisch anstrengende Flucht bewältigen. Hierbei besteht stets eine große Gefahr der sexuellen, ökonomischen und kriminellen Ausbeutung sowie des Menschenhandels durch Erwachsene. Letztendlich stellen diese Flüchtlinge eine besonders verletzte und schutzbedürftige Gruppe innerhalb von Flüchtlingsbewegungen dar und sind daher auf besondere Hilfe und Schutz angewiesen (vgl. Kauffmann 2000, 187 f.).

Sollten diese Minderjährigen nach langer und beschwerlicher Flucht dennoch Europa erreichen und vorausgesetzt sie wurden nicht kollektiv mit anderen Migrierenden von den Grenzschutzbehörden an den europäischen Außengrenzen zurückgedrängt, setzt sich die „Odyssee“ (Kopp 2011b, 163) der Flüchtlingskinder fort und sie sind erneut einer Vielzahl von Schwierigkeiten und Gefahren ausgesetzt.

6.2 Minderjährig & schutzbedürftig – Flüchtlingskinder ohne Rechte? Eine Bestandsaufnahme.

In Europa angekommen werden diese Kinder und Jugendliche oftmals in gleicher Weise wie irregulär eingereiste Erwachsene behandelt und nach ihrer Ankunft umgehend inhaftiert. Beispielsweise gab es in Griechenland in der Vergangenheit Haftanstalten, in denen unzählige Minderjährige, die meisten aus Afghanistan und dem Irak, festgehalten wurden. Das Gefängnis *Pagani* auf der Insel Lesbos, hat aufgrund seiner menschenunwürdigen Zustände und den wahllos inhaftierten Minderjährigen für erschütternde Schlagzeilen innerhalb der EU gesorgt. Auch nach einer wochenlangen Inhaftierung verbessert sich die Situation der Flüchtlinge nicht. In völliger Schutzlosigkeit sich selbst überlassen, müssen sie ohne Unterkunft und bettelnd auf der Straße leben. Nach offiziellen Angaben Griechenlands wurden in den letzten fünf Jahren mehr als 10.000 unbegleitete Flüchtlingskinder aufgegriffen. Und noch immer gibt es kein adäquates und auf Minderjährige abgestimmtes Identifikations- bzw. Aufnahmesystem in Griechenland (vgl. Kopp 2011, 163 ff.). Im Sinne der internationalen Rechtsprechung der UN-KRK und GFK darf es keinen Unterschied machen, ob Flüchtlingskinder allein oder in Begleitung ihrer Familienangehörigen oder anderer Personen in einem Aufnahmeland

um Schutz ersuchen. Beide Konventionen finden gemäß Artikel 1 der UN-KRK auf alle Minderjährigen unter 18 Jahren Anwendung und sprechen ihnen individuelle Rechte und spezifische Schutzmechanismen zu.

Sicherzustellen auch von allen Mitgliedstaaten innerhalb Europas, welche sich der Respektierung, dem Schutz und Erfüllung der UN-Kinderrechte verpflichtet haben.

„The respect, protection, promotion and fulfilment of the rights of the child are one of the European Union’s main priorities. [...] The arrival to the European Union (EU) of thousands of children who are third-country nationals or stateless persons and often seek asylum, without their parents [...], poses a serious challenge to EU institutions [...] since, [...] they have a duty to care for and protect children” (FRA 2011, 3).

Die *European Union Agency for Fundamental Rights* (im Folgenden FRA) beschreibt in einer Studie über asylsuchende, unbegleitete Minderjährige aus dem Jahr 2011, dass die UN-KRK innerhalb der EU nicht ausreichend Beachtung findet. Dies trifft vor allem auf die Behandlung von unbegleiteten Flüchtlingskindern in europäischen Asylverfahren zu. Mit Hilfe von Interviews die mit insgesamt 336 unbegleiteten Flüchtlingskindern (die meisten von ihnen im Alter von 14 bis 18 Jahren) und 302 mit ihnen arbeitenden Erwachsenen in zwölf europäischen Mitgliedstaaten²⁵ geführt wurden, stellte sich heraus, dass diese Gruppe Minderjähriger nicht umfassend genug geschützt und ihre Behandlung in rechtlichen Angelegenheiten und Aufnahmeprozeduren innerhalb der EU Staaten nicht den rechtmäßigen Standards entsprechen (vgl. FRA 2011, 3). Hierunter fallen vor allem das Recht auf die Suche und das Aufspüren von Familienangehörigen und Familienzusammenführungen gemäß Artikel 10 der UN-KRK. Die Familie wird in der UN-KRK als natürliche Umgebung zur förderlichen Entwicklung und des sicheren Aufwachsens des Kindes angesehen, wodurch sie einen besonderen Stellenwert erhält. Dies wird ebenfalls in europäischen Regularien und Verordnungen anerkannt. Nach Aussage der befragten Kinder und Jugendliche seien Familienzusammenführungen allerdings ein sehr langer, bürokratischer und zermürendender Prozess, der selten zum Erfolg führe. Generell seien Minderjährige nur mangelhaft und unzureichend über die Möglichkeit des sogenannten *family tracing and reunification* Programms informiert und sollten durch Mitgliedstaaten und Behörden umfangreicher aufgeklärt und unterstützt werden. In gleichem

²⁵ Nach eigenen Angaben wählte FRA eine unterschiedliche Länderbeteiligung in Bezug auf Größe und Lage, ökonomischer Stärke, Dauer der EU-Zugehörigkeit, um somit eine aussagekräftigere Repräsentation der Problemstellung zu erreichen. Zu den Mitgliedstaaten gehörten: Österreich, Belgien, Zypern, Frankreich, Ungarn, Italien, Malta, Niederlande, Polen, Spanien, Schweden und England (vgl. FRA 2011, 9).

Maße sei es wichtig, die Kooperation innerhalb der Mitgliedstaaten zwecks der Aufspürung von Familienangehörigen weiter zu intensivieren (vgl. FRA 2011, 27 f.).

Gemäß weiterer Recherchen von FRA gibt es in der Europäischen Union verschiedenste Gründe warum unbegleitete Minderjährige inhaftiert werden. Entsprechend den Interviews, die teilweise innerhalb von Haftanstalten geführt werden mussten, konnte ein Großteil der Kinder und Jugendliche nicht verstehen, warum sie eingesperrt wurden ohne eine Verbrechen begangen zu haben. „I feel like a criminal here“ (FRA 2011, 32). Nach Angaben von FRA sei die Inhaftnahme in verschiedenen Mitgliedstaaten eine systematische Aufnahme-prozedur zur Altersfeststellung oder Identitätsklärung. Auch in Fällen in denen die Interviewten nicht persönliche Erfahrungen mit einer Inhaftierung gemacht haben, kannten sie zumindest solche Minderjährigen, die ebenfalls inhaftiert wurden. Es scheint demnach eine gängige behördliche Praxis im Aufnahme-prozess von unbegleiteten Flüchtlingskindern zu sein. Auch wurde berichtet, dass es während der Inhaftierung zu keinerlei rechtlichen Beratungen oder anderen Gesprächen über die Anliegen der Minderjährigen gekommen ist. Stattdessen wussten einige InterviewteilnehmerInnen in zwei der untersuchten Länder von physischen und verbalen Misshandlungen zu berichten (Anschreien, Demütigungen, physische Gewalt). Das Recht auf Freiheit und der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung ist vielfach menschenrechtlich festgeschrieben. Gemäß den Artikeln 5 der EMRK, Artikel 6 der GRC, sowie Artikel 37b der UN-KRK verstößt die Praktik einer präventiven und willkürlichen Inhaftierung eindeutig gegen geltendes Recht, welches alle europäischen Staaten unterzeichnet haben. Eine Inhaftnahme von Kindern und Jugendlichen dürfe (wenn überhaupt) nur unter bestimmten Voraussetzungen und als äußerstes Mittel, für die kürzeste Zeit und stets am Kindeswohl und der Menschenwürde orientiert, in speziellen, mit geschultem Personal ausgestatteten Einrichtungen, stattfinden (vgl. ebd., 31 f.).

Des Weiteren zeigt die Studie der europäischen Menschenrechtsagentur, dass es bereits im Vorfeld sowie während des Asylverfahrens zu vielen unrechtmäßigen, den vorgeschriebenen Standards nicht entsprechenden, Praktiken kommt. So seien die befragten Minderjährigen sehr froh gewesen, über ihre Erfahrungen des Asylverfahrens und den Aufnahmepraktiken sprechen und es aus ihrer Sicht kritisieren zu können. Vor allem die Komplexität des Asylverfahrens, sowie die Dauer der Antragsentscheidung führe zu großem Stress, psychologischer Belastung und Krankheit bei den Betroffenen. Die Tatsache, dass mehrere Monate (teilweise

auch Jahre) bis zu einer Entscheidung vergehen können, belaste die Minderjährigen in hohem Maße und könne schwerwiegende, unvorhersehbare Folgen für die persönliche Entwicklung mit sich ziehen. Auch würden Sprachbarrieren im Rahmen von Interviews und Anhörungen nur unzureichend mittels professionell und kulturell geschulten Übersetzungspersonals entgegen getreten werden. Im Gegenteil, Kinder und Jugendliche müssten wiederholt über ihre traumatischen Erlebnisse sprechen, was zur Folge hätte, dass viele Betroffene sich nicht ausreichend und missverstanden fühlten und es immer wieder zu erneuten Traumatisierungen käme. Gemäß *FRA* und entsprechend geltendem Recht der UN-KRK, hätte bei allen offiziellen Anhörungen und Prozeduren Personal anwesend sein müssen, das im Umgang mit minderjährigen Flüchtlingen, ihren Problemen und Bedürfnissen, ihren Kulturen, aber auch über entsprechend rechtliche Grundlagen, Kenntnisse besitzt. Minderjährige müssen in einer ihnen verständlichen Sprache ebenso wie Art und Weise über Antragsformalien, rechtliche Grundlagen, Möglichkeiten und Folgen der Antragsstellung informiert werden. Hierbei sollte eine Begleitung durch Vertrauenspersonen gewährleistet und gefördert werden und bei allen Maßnahmen und Handlungen das Kindeswohl und der Kindeswille im Mittelpunkt stehen (vgl. ebd., 29 f.).

Entsprechend Artikel 8 der UN-KRK, welcher das Recht auf Identität der Minderjährigen regelt, sowohl als auch durch die Tatsache, dass entsprechend der Konvention alle Menschen unter 18 Jahren als Minderjährig anzusehen sind, ist festzustellen, dass das Alter von Kindern und Jugendlichen ein sehr wichtiger Faktor im Identifikationsprozess seitens der Staaten und weiterer Vorgänge im Asylverfahren darstellt. Von der behördlichen Altersfeststellung hängen viele weitere Verfahrensschritte ab. „Die ganz überwiegende Mehrzahl der schutzsuchenden minderjährigen Flüchtlinge sind keine Kleinkinder, sondern Minderjährige im Jugendalter, d.h. etwa zwischen 13 und 17 Jahren“ (Heiber 2010, 127). Die Studie von *FRA* beschreibt auch im Prozess der Altersfeststellung die Angst und Zweifel der Minderjährigen gegenüber Behörden und anhängenden Verfahrenspraktiken. Viele verstehen nicht warum sie als Lügner bezeichnet werden. „Boy 17, Spain: [...] everyone thinks we lie over our age.“ (*FRA* 2011, 26), Ferner haben sie Angst vor den Prozeduren, die sie aufgrund mangelhafter Informationen unzureichend einschätzen können. Stattdessen wünschte sich ein Großteil der Befragten, dass die Behörden ihnen und ihrer Altersangabe Glauben schenken würden und ihnen somit das Feststellverfahren, welches neben Interviews auch das Sichten von offiziellen Dokumenten oder medizinische Untersuchungen der Knochen und des Gebisses beinhaltet, erspart bliebe.

FRA stellt eindringlich fest, dass eine Altersfeststellung lediglich dann stattfinden sollte, wenn es begründete Zweifel an den Angaben der Minderjährigen gäbe. Während der Feststellung darf die Würde des Kindes in keiner Weise verletzt werden und eine altersgerechte Aufklärung bezüglich der Verfahren und Konsequenzen muss im Vorfeld gewährleistet sein. In Fällen in denen keine zweifelsfreie Entscheidung getroffen werden konnte soll der/die Betroffene stets als minderjährig gelten und entsprechend behandelt werden (vgl. *FRA* 2011, 25 f.).

Im Sinne der *general principles* der UN-KRK (Kapitel 1.2), also den leitenden Prinzipien der Kinderrechtskonvention, ist es zwingend notwendig, dass vor allem unbegleitete Flüchtlingskinder die allein nach Europa kommen, gemäß Artikel 3 der UN-KRK einen rechtlichen Vormund durch die Behörden gestellt bekommen. Von *FRA* befragte Minderjährige antworteten auf die Frage nach der rechtlichen Vormundschaft, dass sie oft nicht wüssten, ob sie denn einen Vormund hätten und wenn ja, wer genau diese Person sei. Stattdessen gaben vereinzelte Minderjährige ihre Pflegefamilien, LehrerInnen oder auch MitbewohnerInnen als gesetzliche Vertreter an. Auch sei die Häufigkeit und Qualität der Treffen von Minderjährigen und ihren Vormündern je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. In einigen Fällen wurde den Kindern und Jugendlichen erst nach sechs Monaten ein rechtlicher Vormund vorgestellt. Die Menschenrechtsagentur *FRA* stellt auch hier fest, dass allen unbegleiteten Flüchtlingskindern schnellstmöglich eine gesetzliche Betreuung unterstützend zur Verfügung gestellt werden muss. Diese Personen müssen kinderspezifisch ausgebildet sein und immer im Interesse des Kindeswohls agieren. (vgl. ebd., 24 f.).

Abschließend kommt die Studie der Menschenrechtsagentur *FRA* zu dem Ergebnis, dass es zurzeit kein adäquates Schutzsystem zur entsprechenden Behandlung von unbegleiteten, minderjährigen AsylberwerberInnen in der EU gibt. Eine rechtlich konforme Behandlung dieser Minderjährigen würde auch zukünftig eine große Herausforderung für die EU und alle Mitgliedstaaten darstellen.

„At present, no comprehensive or articulate system exists for the protection of separated, asylum-seeking children in the EU. [...] The question and human rights challenge for the EU and its Member States will be how to deal with this issue fully respecting fundamental rights and acting in the best interests of the child“ (*FRA* 2011, 33).

In vielen Fällen der Interviews waren Minderjährige nicht ausreichend über die Prozedur und den Verlauf des Asylantrags, gleichermaßen wie über ihre persönlichen Rechte, wie das der

Familienzusammenführung informiert und aufgeklärt. Sie seien unter schlechten und für ihr Alter unzureichenden Bedingungen untergebracht und bekämen nicht ausreichenden Zugang zu Bildungsmöglichkeiten. Dies gelte gleichermaßen für eine Inhaftnahme, die in vielen Fällen als unverhältnismäßig und gegen internationales und europäisches Recht verstößt. Die leitenden Prinzipien der UN-KRK Artikel 2, 3, 6 und 12 (siehe 1.2) sind bezüglich des Kindeswohls, des Diskriminierungsverbots, dem Recht auf Entwicklung und des Kindeswillens in vielen Fällen nicht ausreichend gegeben und geschützt. Darüber hinaus verweist FRA auf Artikel 22 der UN-KRK (siehe 2.2) wonach der Schutz und humanitäre Verpflichtungen seitens der Staaten eine zentrale Rolle für die angemessene Betreuung und Versorgung von Flüchtlingskindern vorschreibt. Auch würden alle Konventionsrechte gleichermaßen für alle Minderjährigen gelten und seien anzuwenden. Darüber hinaus sei davon auszugehen, dass es in kommenden Jahren eine weiter steigende Anzahl unbegleiteter Flüchtlingskinder in Europa geben wird, wonach ein auf europäischer Ebene abgestimmter Aktionsplan zur effektiven Schutzgewährleistung von Flüchtlingskindern schnellstmöglich etabliert und von allen Mitgliedstaaten befolgt werden muss (vgl. FRA 2011, 31 f.).

Während die Studie eine Analyse der europäischen Menschenrechtsagentur FRA darstellt, kommt der internationale UN-Kinderrechtsausschuss (Kapitel 1.3) auf erschreckend ähnliche Ergebnisse in seinen Untersuchungen zu unbegleiteten, flüchtenden Minderjährigen. So hat auch der Ausschuss in der Vergangenheit immer wieder feststellen müssen, dass diese Kinder auch in Europa nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechend behandelt werden. So fasst der UN-Ausschuss in seiner allgemeinen Bemerkung mit dem Titel *“Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin“* seine Erkenntnisse der einzelnen Staatenberichtsanalysen, sowie Materialien und Informationen von NGOs über die Behandlung Minderjähriger folgendermaßen zusammen:

“In many countries, unaccompanied and separated children are routinely denied entry to or detained by border or immigration officials. In other cases they are admitted but are denied access to asylum procedures or their asylum claims are not handled in an age and gender-sensitive manner. Some countries prohibit separated children who are recognized as refugees from applying for family reunification; others permit reunification but impose conditions so restrictive as to make it virtually impossible to achieve” (Committee on the Rights of the Child 2005, 5).

Es scheint demnach gängige Praxis seitens der Einwanderungsbehörden zu sein, Minderjährige nicht ihrem Alter entsprechend zu behandeln, oder ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu verwehren. In anderen Fällen wäre ein Antrag auf Familienzusammenführungen verweigert oder andere restriktive Positionen seitens der Behörden eingenommen worden. Zwischen der Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschuss aus dem Jahr 2005 und der Untersuchung von *FRA* aus dem Jahr 2011 vergingen sechs Jahre. Jahre, in denen sich nichts verändert zu haben scheint. Vor allem Kinder und Jugendliche, die Schutzbedürftigsten innerhalb von Flüchtlingsbewegungen, werden in europäischen Ländern weiterhin nicht ausreichend und entsprechend den Rechtsnormen geschützt, unterstützt und behandelt.

7. Zwischenbilanz: „Europa ist in der Gefahr, sich selbst zu verraten“

Der frühere deutsche Bundespräsident Horst Köhler sprach am 09. Juni 2011 in einem Interview der Wochenzeitung „Die Zeit“ von einem kleinmütigen Europa, welches sich damit rühme, Humanität und Menschenwürde der Welt gebracht zu haben gleichzeitig jedoch Menschen vor den eigenen Außengrenzen im Mittelmeer ertrinken lässt. In seinen Augen zeige die aktuelle Flüchtlingssituation, dass Europa vor seinen eigenen Werten versage. „Europa ist in der Gefahr, sich selbst zu verraten“ (Die Zeit 2011, 3). Das Jahr 2011 war unter anderem in Folge der politischen Umbrüche in Nordafrika das tödlichste Jahr für Menschen die über das Mittelmeer versuchten Europa zu erreichen. Nach Angaben von NGOs und dem UNHCR sind bei den Überfahrten mindestens 1.500 Menschen ums Leben gekommen oder werden seither vermisst – eine genaue Zahl kennt niemand. Unter ihnen befinden sich Männer, aber auch Frauen, Kinder und Jugendliche. Auch in diesem Jahr 2012 versuchen Menschen in ihrer Verzweiflung die gefährliche Überfahrt nach Italien, Spanien, Griechenland und Malta zu bewältigen. So mussten laut Angaben des UNHCR im Januar zwei Boote durch die italienische Küstenwache aus Seenot gerettet werden. Sie übernahmen „72 Somalier am 13. Januar 2012, darunter eine schwangere Frau und 29 Kinder“ (UNHCR 2012e). Diese 72 Personen hatten vorerst Glück gerettet zu werden - ein kompliziertes und langwieriges Verfahren zur Prüfung des Aufenthaltsrechts in Italien und/oder anderen EU Mitgliedstaaten wird folgen.

Die Praxis der Flüchtlings- und Asylpolitik Europas ist von Restriktion und Abschottung gegenüber Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen geprägt und stellt ein Affront gegenüber der europäischen Rechtstaatlichkeit dar. Trotz völkerrechtlich festgeschriebenen und von allen EU Staaten ratifizierten Gesetzen und Richtlinien werden selbst schutzsuchende Flüchtlingskinder über Wochen und Monate inhaftiert, in Seenot geratene Menschen sich selbst überlassen oder von Frontex mit Gewalt auf offener See zurückgedrängt. Sollten schutzsuchende Menschen es dennoch in die EU geschafft haben, werden sie durch europäische Behörden in vermeintlich sichere Transitstaaten ohne jegliche Schutzmechanismen zurückgeschoben. Eine Liste die sich ohne weiteres fortsetzen ließe. Europa errichtet ein immer größeres Bollwerk aus Abwehrmechanismen an seinen Außengrenzen, während im Innern der Union das Konzept eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts gilt.

„Die zentrale Paradoxie ist, dass durch die Abgrenzung eines solchen Raumes ein Grenzraum entsteht, der keine Sicherheit, keine Freiheit und kein Recht kennt, sondern in dem extraterritoriale Lager existieren, militarisierte Grenzschutzeinheiten Jagd auf MigrantenInnen machen, ein Recht auf Asyl nur nominell existiert und allzu oft verweigert wird und in dem tagtäglich Menschen ums Leben kommen, die sich auf dem Weg nach Europa gemacht haben“ (Frontexwatch 2007).

Dem entgegen steht ein anderes Europa –eine Gemeinschaft verschiedenster Staaten, welche sich vor allem durch eine gemeinsame Wertevorstellung auszeichnet. Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Aber auch das Solidaritätsprinzip, dem Zusammenhalt zwischen gleichgestellten Bürgerinnen und Bürger und an gemeinsamen Zielformulierungen orientierte Mitgliedsstaaten. Dennoch „muss sich eine Welt, die sich der Demokratie verpflichtet, daran messen lassen, wie sie mit der Migration umgeht“ (Medico International [u. a.] 2011, 208).

Wie ist es in solch einer Gemeinschaft möglich, dass jedes Jahr tausende Menschen an den Eingangstoren der EU auf so dramatische Weise ums Leben kommen und schutzbedürftige Menschen mit ihren komplexen Problemlagen und Bedürfnissen pauschalisiert und marginalisiert werden? Selbstverständlich ist es jedem Staat freigestellt den Zugang für Drittstaatsangehörige zu reglementieren und die Dauer des Aufenthalts zeitlich zu begrenzen. Hierbei sind jedoch stets entsprechende Gesetze des Völkerrechts und humanitäre Verpflichtungen einzuhalten (vgl. Krappmann 2010, 51).

Die internationale Staatengemeinschaft entwickelte mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der völkerrechtlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Genfer Flüchtlingskonvention ebenso wie durch die Etablierung einer speziellen Kinderrechtskonvention zum Schutz Minderjähriger, einen wichtigen Schritt zu humanitären Fürsorgeverpflichtungen und Schutzmechanismen der Unterzeichnerstaaten. Obwohl vor allem der europäische Staatenverbund sich diesen Zielen verpflichtet hat, diese sogar explizit in den eigenen Grundsätzen festgehalten wurden, zeigt die Studie der europäischen Menschenrechtsagentur *FRA* als auch die allgemeine Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses, dass es momentan kein ausreichend funktionierendes, etabliertes Schutzsystem für Minderjährige in der Asylpolitik gibt und Schutzrechte ebenso wie Fürsorgeverpflichtungen oftmals verletzt werden. Gesetze die den Zutritt in die Mitgliedstaaten und eine Aufnahme als Flüchtling oder schutzsuchende Person regeln, werden zu Ungunsten von Kindern und Jugendlichen angewendet. Mit Erwachsenen in Aufnahmezentren eingesperrt gelten ihre Fluchtberichte als unglaubwürdig, es findet keine ausreichende und altersgerechte Verfahrensaufklärung statt. Auch die Europäische Kommission thematisiert Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen oder innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik nur sehr ambivalent. Setzt sie sich einerseits für humanere Asylverfahren innerhalb der Union ein, wirbt sie gleichzeitig für eine stärkere Kooperation mit angrenzenden und rechtstaatlichen teils fragwürdigen Transitstaaten wie Libyen oder auch der Türkei. Mithilfe der Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen sollen Fluchtwege in die EU möglichst vollständig blockiert werden (vgl. Kopp 2011a, 100). In der Konsequenz werden viele der Minderjährigen in die „Illegalität“ gedrängt und müssen obdachlos auf europäischen Straßen leben und sich allein von Griechenland, Italien und Spanien aus in andere Mitgliedstaaten durchschlagen.

„Ein Asylsystem, das zwar auf dem Papier besteht, aber in der Praxis nicht funktioniert, da Kapazitäten fehlen und Ressourcen vor allem da eingesetzt werden, wo es darum geht, den Zugang von potentiell Betroffenen möglichst zu verhindern, leidet unter einem schwerwiegenden Konstruktionsfehler. Das martialische Bild von der „Festung Europa“ hat sich in den letzten Jahren nicht von ungefähr verfestigt“ (Telöken 2011, 56).

Ohne die konstante Unterstützung zivilrechtlicher Organisationen und zahlreichen Vereinen, aber auch den politischen Druck des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR würde sich die Situation minderjähriger Flüchtlinge in Europa wohl weiter verschlechtern. Viele Unterstützungsmaßnahmen ebenso wie Aufnahmezentren werden von diesen NGOs unterhalten, wonach sie

oftmals staatliche Fürsorgeverpflichtungen übernehmen. Auch dies liegt wohl letztendlich im politischen Interesse der EU Mitgliedstaaten.

8. Handlungsempfehlungen zum Schutz Minderjähriger

Innerhalb der europäischen Asyl- und Migrationspolitik gibt es unterschiedliche Auffassungen und Forderungen zwischen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten bezüglich des Umfangs und einer, geltendem Recht und humanitärer Verpflichtungen entsprechender, Praxisanwendung. Nationalstaaten besitzen aufgrund ihrer Legislativen, Exekutiven und Judikativen Organe Hoheitsgewalt innerhalb ihrer Landesgrenzen. Umso wichtiger erscheint es, dass national und international vernetzte NGOs, Wohlfahrtsverbände und kirchliche Institutionen eine Art unabhängiges, zivilgesellschaftliches Gegengewicht gegenüber den Staatsgewalten und ihren Interessen bilden. NGOs verfolgen das Ziel, die Interessen und Rechte ihrer KlientenInnen bestmöglich einzufordern und zu vertreten. Bereits während der Entwicklung internationaler Konventionen der UN-KRK und GFK haben sie eine entscheidende Rolle in der Interessenvertretung gespielt. Daran anschließend sind auch aktuelle Zusammenschlüsse wie Pro Asyl, Amnesty International, Medico International, *borderline-europe* und viele andere stets aktiv beteiligt Menschenrechtsverletzungen und andere Missstände medienwirksam anzuklagen und Verbesserungen einzufordern. NGOs spielen ebenso wie zwischenstaatliche Organisationen wie der UNHCR eine zentrale Rolle im Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen und versuchen benachteiligten Menschen auf politischer Ebene, gleichfalls wie auf internationaler, nationaler und regionaler Handlungsebene Unterstützung zu bieten.

Basierend auf geltendem Recht von unbegleiteten Flüchtlingskindern und der Gewährung von Schutzmechanismen hat der UNHCR bereits 1997 Richtlinien und Grundsätze zum Umgang dieser schutzbedürftigen Gruppe formuliert. Zusätzlich wurde durch ein Zusammenschluss der NGO *Save the Children*, dem UNHCR und UNICEF im Jahr 2009 ein *Separated children in Europe Programme*²⁶ entwickelt. Diese Programm formuliert ebenfalls Leitlinien im Umgang mit Minderjährigen (engl.: *Statement of good practice*) und basiert auf den Rechten der

²⁶ Weitere interessante Informationen finden sich online unter: www.separated-children-europe-programme.org (Zugriff: 25.06.2012).

UN-KRK, den Richtlinien des UNHCR sowie einem Positionspapier des europäischen Flüchtlingsrats *European Council on Refugees and Exils* (ECRE).

Dieses abschließende Kapitel nimmt Bezug auf diese Grundsätze und erläutert sie in Anlehnung der *applicable principles*, also den anzuwendenden Prinzipien, welche der UN-Kinderrechtsausschuss formuliert hat. In einem ergänzenden Schritt werden Handlungsempfehlungen der Europäischen Kommission im Umgang mit unbegleiteten Flüchtlingskindern in der Asyl- und Migrationspolitik der europäischen Mitgliedstaaten aufgezeigt.

8.1 Zugangsmöglichkeiten ins Hoheitsgebiet und Clearingverfahren

Gemäß den Leitlinien des *Statement of good practice* im Umgang mit Minderjährigen, muss zunächst allen unbegleiteten Kindern und Jugendlichen aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit freier Zugang in europäisches Hoheitsgebiet gewährt werden. Hierzu gehört vor allem, dass die umstrittene Rückführung in vermeintlich sichere Herkunfts- und Drittstaaten in keinem Fall angewendet wird. Sollten Minderjährige die Grenzen eines europäischen Mitgliedstaats überquert haben und er oder sie von offiziellen Behörden aufgegriffen werden, muss zunächst ein Prozess zur umfassenden Bestandsaufnahme der Situation und Identifikation der Person erfolgen - ein so genanntes *Clearingverfahren*. Innerhalb dieser ersten Gespräche, welche in kindgerechter Form sowie Art und Weise zu führen sind, sollen nicht nur persönliche und soziale Hintergründe in Erfahrung gebracht, sondern auch vorhandene Ressourcen, wie Familienangehörige in Mitgliedstaaten festgestellt und für eine weitere Planung festgehalten werden (vgl. Riedelsheimer, 2010, 97 f.).

Unter keinen Umständen sind diese Kinder und Jugendliche aus Gründen der Aufnahme-prozedur oder sonstigen immigrationspolitischen Praktiken zu inhaftieren oder gegen ihren Willen in Aufnahmezentren festzuhalten. Auch sollten zu diesem Zeitpunkt der Aufnahme keine Interviews oder Altersfeststellungen seitens der Einwanderungsbehörden erfolgen. Sobald sich im *Clearingverfahren* herausgestellt hat, dass die minderjährige Person unbegleitet ist, muss einerseits die Suche nach Familienangehörigen in Europa und/oder anderen Staaten beginnen. Des Weiteren ist schnellstmöglich eine unabhängige Vormundschaft bereitzustellen. Diese Kinder und Jugendliche sind in erster Linie minderjährig und benötigen daher pädago-

gische und vor allem rechtliche Unterstützung. Beides ist in einer vertraulichen Art und Weise mit den Minderjährigen zu besprechen und stets an ihrem Interesse orientiert vorzunehmen. Die fachliche Profession eines Vormundes steht hierbei im Vordergrund, so dass die Person vor allem in der Lage sein muss seelische, emotionale und körperliche Entwicklungen ebenso wie das Verhalten der Minderjährigen entsprechend zu deuten und den kulturellen Bedürfnissen angepasst wahrnehmen zu können. Generell sollten diese Vormünder einem behördlichem Prüfverfahren unterzogen werden, um eine adäquate Betreuung gewährleisten zu können. Darüber hinaus muss allen Minderjährigen uneingeschränkt Zugang zu einem Asylverfahren und zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft gewährt werden, wobei sie das normale Verfahren und keinerlei Sonderregelungen (Drittstaatenregelung, etc.) durchlaufen sollten. Zusätzlich sind sie stets von einem Vormund und/oder Rechtsbeistand zu unterstützen sowie über alle behördlichen Prozeduren aufzuklären (vgl. Separated Children in Europe Programme 2009, 20 f.).

Die Europäische Kommission schlägt im Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen vor, dass während dieser ersten Aufnahme-prozedur und bis eine nachhaltige Lösung für die Minderjährigen gefunden wurde, „spezialisierte Organisationen der Zivilgesellschaft“ (Europäische Kommission 2010, 8) zusätzlich eine aktive Rolle übernehmen sollen. Auch spricht sie sich für einen verstärkten Schutz der unbegleiteten Flüchtlingskinder aus, weshalb diese in jedem Fall und als Schutz vor Menschenhandel und weiterer Ausbeutung von Erwachsenen getrennt und ihrem Alter angemessen untergebracht werden sollen. Hierbei sei allerdings eine „Inge-wahrsamnahme gerechtfertigt, [...] als letzte Möglichkeit, für einen möglichst kurzen Zeit-raum[...], wenn vorrangig das Kindeswohl berücksichtigt wurde“ (ebd, 9). Der Suche von Familienangehörigen sei im Sinne des Grundsatzes der Familien-Einheit verpflichtend nach-zukommen (vgl. Europäische Kommission 2010, 8 ff.).

Somit schließt sich die Kommission den Forderungen zum verstärkten Schutz Minderjähriger an. Sie rät zu einer unterstützenden und begleitenden Rolle von spezialisierten NGOs sowie einer zusätzlichen Betreuung durch Vormundschaften. Hierdurch soll eine professionelle Be-gleitung im Prozess der Aufnahme und des Asylverfahrens stattfinden. Eine Inhaftnahme von Minderjährigen wird von ihr jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen.

8.2 Betreuung / Gesundheitsversorgung / Bildung / langfristige Lösungen

Unbegleitete Minderjährige sind aufgrund fehlender sozialer Netze und ihrer Familien auf eine alternative Unterbringung angewiesen. In Europa angekommen, werden sie zunächst in Obhut von staatlichen Behörden genommen. Hierbei ist, wie bei allen anderen das Kind betreffenden Maßnahmen, vorrangig auf das Wohl des Kindes zu achten. So sollten Betreuungslösungen so selten wie möglich geändert werden. Minderjährige die älter als 16 Jahre sind, dürften nicht als „schon fast“ Erwachsene behandelt werden - es sind gemäß der Konventionvorschriften bis zum 18. Lebensjahr Kinder und dürfen demnach nicht allein in einem Aufnahmezentren untergebracht werden. Dies entspräche in keinem Fall dem Wohl des Kindes. Auch ist eine gemeinsame Unterbringung von Geschwistern geboten, solange dies dem Kindeswohl entspricht. Ähnlich wie bei der Bereitstellung eines Vormundes ist in Betreuungseinrichtungen, Pflegefamilien oder anderen Aufnahmezentren eine professionelle und speziell geschulte Betreuung der Minderjährigen bereitzustellen. Dies gelte es in regelmäßigen Abständen zu überprüfen (vgl. Separated Children in Europe Programme 2009, 28).

Allen unbegleiteten Minderjährigen ist ein gleichwertiger Zugang zu Gesundheits- und Bildungssystemen wie für einheimische Kinder zu ermöglichen. Speziell die gesundheitliche Versorgung muss die Gefahr möglicher Traumata oder anderer physischer und psychischer Krankheiten berücksichtigen. Schulen und Bildungseinrichtungen sollten die Minderjährigen willkommen heißen und flexible auf sprachliche und kulturelle Barrieren reagieren. Unbegleiteten Jugendlichen sollten Möglichkeiten einer Berufsausbildung zur Verfügung stehen, da diese wie jede Art der Bildung von größter Bedeutung in der Zukunft der Minderjährigen ist (vgl. ebd., 30 f.).

Langfristige Lösungen gilt es für Minderjährige zu finden, die die Voraussetzungen einer Asylgewährung erfüllen oder aus humanitären Gründen im Aufnahmeland bleiben dürfen. Hierbei sollte die Familienzusammenführung ein weiteres Mal eine entscheidende Rolle spielen und entsprechende Hilfestellungen gegeben werden. Auch sollte für eine erfolgreiche Integration im Aufnahmeland alles Erforderliche getan werden. Zunächst sind Vorkehrungen für den Schulbesuch, eine langfristige Unterbringung und die Bereitstellung und Vermittlung

von kindgerechten Informationen zu treffen. Hierbei sollte sichergestellt werden, dass die Minderjährigen mit möglichst wenig offiziellen Behörden in Kontakt treten müssen und eine persönliche Betreuung des Vormundes und anderen involvierten NGO MitarbeiterInnen erhalten (vgl. UNHCR 1997b, 11).

Sollten Minderjährige die Voraussetzungen zur Stellung eines Asylantrags oder Schutzersuches nicht erfüllen, so ist dennoch zum größten Wohl des Kindes über weitere Verfahren zu entscheiden. Eine Rückführung in Herkunftsländer sollte nur nach vorheriger Sicherstellung und Überprüfung angemessener Schutzmaßnahmen sowie nach Einverständniserklärung geeigneter Einrichtungen und/oder nach Absprache mit Familienmitgliedern erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass eine Familienzusammenführung im Herkunftsland in aller Regel dem besten Wohl des Kindes entspricht. Dennoch muss auch diese Variante bestmöglich und unter Miteinbeziehung des Minderjährigen im Voraus abgewogen werden (vgl. ebd., 10).

8.3 “Best interests of the child”

Die Leitlinien des *Statement of good practice* des Separated Children in Europe Programme finden ihre Grundlage in den leitenden Prinzipien und rechtlichen Artikeln der UN-KRK. Wie in Kapitel 1.2 dargestellt, muss die Konvention immer mit Hilfe der Leitprinzipien der Artikel 2, 3, 6 und 12 gelesen und ihnen entsprechend angewendet werden. So auch in diesem Statement, welches noch einmal auf die zentrale Bedeutung der Artikel und eine Beachtung während des gesamten Prozesses der Identifizierung und Betreuung der Minderjährigen hinweist.

„These are the principles that underpin the Statement of Good Practice and should be borne in mind at all stages of identification, care, decision making and service provision for separated children” (Separated Children in Europe Programme 2009, 6).

Folglich muss das Diskriminierungsverbot, das Wohl des Kindes, das Recht auf Leben und die Berücksichtigung des Kindeswillens in jeder eine minderjährige Person betreffende Situation in Gänze angewendet und berücksichtigt werden. Kinder müssen immer zu allererst als Kinder behandelt werden, ganz gleich in welcher Situation sie sich befinden, worin ihre Anliegen bestehen und woher sie kommen. Auch gilt dies vor allem für alle europäischen Mit-

gliedstaaten, welche nicht nur die UN-KRK unterschrieben und ratifiziert haben, sondern sich in Folge des Beitritts zur Europäischen Union zu den europäischen Grundsätzen und Rechtsvorschriften der GRC und EMRK verpflichteten.

Die Europäische Kommission stellt in einem „Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige“ noch einmal fest, dass sie ebenfalls alle Rechte der UN-KRK „ins Zentrum jeglicher Maßnahme, die unbegleitete Minderjährige betreffen [stellt]“ (Europäische Kommission 2010, 3). Dennoch wird auch in diesem Aktionsplan schwerpunktmäßig von einer verstärkten Zusammenarbeit und Beziehungsintensivierung zwischen der EU und Herkunfts- bzw. Transitländern gesprochen. So müssten in den Bereichen der „Prävention von Migration“ und der „externen Zusammenarbeit“, ebenfalls wie bei der Entwicklung und Finanzierung von „Schutzprogrammen in Drittstaaten“ weitere Anstrengungen und Kooperationen intensiviert werden. Letztlich kommt die Kommission zu dem Schluss, dass nachhaltige Lösungen sich zwar „auf das Kindeswohl stützen müssten“, allerdings in erster Linie in der Rückführung und Reintegration der Migrierten im Herkunftsland lägen (vgl. Europäische Kommission 2010, 5 ff.).

9. Schlussfolgerung

Die vorliegende Arbeit untersuchte die Implementierung der internationalen und universalen Kinderrechte auf europäischer Ebene in Bezug auf die Situation und Behandlung von Minderjährigen in der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union. Leitende Fragestellungen fanden sich einerseits in der Implementierung der völkerrechtlich verabschiedeten Kinderrechtskonvention (UN-KRK) innerhalb europäischer Grundrechte, also der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC). Weitergehend wurde untersucht, inwieweit Grenzschutzmaßnahmen und Rahmenbedingungen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik zur Aufnahme und Abwehr von Schutzsuchenden einer entsprechenden Umsetzung gerecht werden oder geltendes Recht verletzt wird. Zu diesem Zweck wurde eine Studie der europäischen Menschenrechtsagentur FRA und Berichte zivilrechtlicher NGOs ausgewertet. In einem letzten Schritt wurden schließlich Handlungsempfehlungen dieser Organisationen sowie des UN-

Flüchtlingshilfswerks UNHCR für eine zukünftige am Kindeswohl orientierte Politik und Praxis aufgezeigt.

Im Zuge der Arbeit wurde festgestellt, dass es zwischen der Theorie einer kindgerechten Behandlung von Minderjährigen, den völkerrechtlich ratifizierten Übereinkommen der Kinderrechte sowie der angewendeten Praxis der Vertragsstaaten innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik zu einer großen Diskrepanz kommt. Durch die Etablierung der UN-KRK wurden allen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren subjektive und universelle Rechte weltweit zugesprochen. Entsprechend besitzen auch alle Flüchtlingskinder gleichwertige Rechte. Anhand der allgemeinen Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses aus dem Jahr 2005 ebenso wie durch die 2011 von der europäischen Menschenrechtsagentur FRA veröffentlichte Studie zu unbegleiteten Minderjährigen, als auch in Anlehnung an weitere Veröffentlichungen von NGOs wie ProAsyl, Amnesty International, etc. wurde festgestellt, dass die Rechte des Kindes in den Mitgliedstaaten Europas nicht ausreichend Beachtung und Anwendung finden. Im Gegenteil - in vielen Fällen werden diese Rechte ausgesetzt und verletzt. Berichte von Minderjährigen verdeutlichten, dass sie oft in gleicher Weise wie Erwachsene behandelt werden. Nach ihrer Ankunft in Europa werden sie oftmals willkürlich inhaftiert und erhalten keine oder nicht ausreichend altersspezifische Behandlung seitens der Behörden. Trotz der weltweiten Ratifizierung der UN-KRK in 193 Staaten bedeutet dies (*auch in Europa*) nicht, dass diese Rechte, Regeln und Bestimmungen von Staaten und offiziellen Behörden vollends eingehalten werden. Dies zeigt sich vor allem an den europäischen Außengrenzen und dem Entgegenreten von Flucht- und Migrationsströmen mittels einer repressiv und von Staatsgewalt unabhängig agierender Grenzschutzorganisation Frontex. Schutzsuchende werden bereits in internationalen Gewässern aufgebracht und in jeweilige Herkunfts- und Transitstaaten zurückgedrängt wodurch kollektiv das Stellen eines Antrags auf Asyl oder anderweitigen Schutzstatus verwehrt wird.

Obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten an Kriegshandlungen in Ländern wie Afghanistan und Libyen beteiligt sind und ihren militärischen Einsatz damit begründen den Menschen eine ihnen zustehende Freiheit und die Einhaltung der Menschenrechte ermöglichen zu wollen, werden auf der anderen Seite Grenzkontrollen zur Abwehr von Flüchtlingen und Migrierenden weiter verschärft. Boote patrouillieren verstärkt im Mittelmeer, neue Satellitentechnologie zur Aufspürung von Flüchtlingsbewegung wird eingesetzt, Milliarden werden investiert. Genau jene Menschen die vor Krieg und Zerstörung flüchten, werden mit densel-

ben an anderer Stelle angeklagten menschenrechtsverletzenden Methoden, an einer Einreise nach Europa gehindert. Die Menschenrechte ebenfalls wie die Menschenwürde gelten jedoch nicht lediglich für europäische Staatsbürger sondern für alle Menschen: universal, in jeder Lebenslage und weltweit in gleichem Maße. Die im Zuge der Harmonisierung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik immer stärker werdende Grenzschutz- und Abwehrmaßnahmen lassen sich immer weniger in Einklang mit internationalen und humanitären Verpflichtungen der EU Staaten bringen. Insbesondere Flüchtlinge und schutzbedürftige Gruppen wie Kinder und Jugendliche leiden unter dieser Politik. Ihnen darf der Zugang zu Schutzmechanismen nicht verwehrt werden ebenso wie sie einen klar formulierten rechtlichen Anspruch auf humane und menschenwürdige Behandlung innerhalb des Asylverfahrens haben. Höchststrichterliche Gesetzesurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verurteilten die Praxis des Zurückdrängens auf hoher See durch Frontex ebenso wie die menschenunwürdigen Zustände im griechischen Asylsystem als Menschenrechtsverletzend. Hierdurch wurden richtungsweisende Grundsatzurteile des EGMR gesprochen, welche die zukünftige Asyl- und Migrationspolitik positiv beeinflussen sollten. Viele der Missstände in den südlichen EU Staaten wie etwa in Griechenland und Italien, sind politisch kalkuliert und gewollt. Ziel ist es innerhalb des europäischen Staatenverbunds mehr Unterstützung bezüglich einer Bewältigung anwachsender Migrations- und Flüchtlingsströme zu erhalten. Folglich müssen vor allem nordeuropäische Staaten verstärkt Solidarität und Hilfsbereitschaft zeigen und für eine humanitäre Unterstützung verpflichtet werden, um dem Flüchtlingseind in den südlichen EU Staaten ein Ende zu bereiten.

Auch anhand des Aktionsplans zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen der Europäischen Kommission, ließ sich eine ambivalente Politik und Herangehensweise der EU gegenüber angeklagter Menschenrechtsverletzungen in der Asyl- und Migrationspolitik beobachten. Sollte es der EU und allen Mitgliedstaaten Ernst mit einem Raum der Freiheit und des Rechts sein, müssen alle Rückübernahmeabkommen und Kooperationen mit menschenrechtsverletzenden Staaten zurückgezogen werden. Menschen müssen die Möglichkeit des Schutzersuchens erhalten. Vor allem Minderjährige müssen wie Minderjährige behandelt und als selbständige Akteure sowie Rechtssubjekte anerkannt werden.

Zwar hat die Europäische Union lediglich begrenzte Kompetenzen um die rechtmäßige Umsetzung und Implementierung der UN-KRK und anderer Rechte ebenso wie ein einheitliches

Asylsystem in den Mitgliedstaaten gewährleisten zu können. Dennoch muss sie mit weiteren Initiativen, notfalls auch mittels Sanktionen, auf eine konsequentere und verbindliche Umsetzung der geltenden Rechte drängen. Auch sollte ein effektiveres Monitoring und eine verlässliche Analyse und Datenerhebung bezüglich der UN-KRK und ihrer Umsetzung erfolgen. Weitere Aktionspläne und Strategien der EU Kommission sollten innerstaatliche und unionsinterne Handlungsempfehlungen fokussieren anstatt auf externe Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu zielen. Auch ein verstärkter Austausch über erfolgreiche und weniger erfolgreiche Programme innerhalb EU Staaten stünde einer umfassenderen Implementierung geltenden Rechts und anerkannten Praktiken positiv gegenüber.

Europa braucht Zuwanderung. Dies ist vor allem im wirtschaftlichen Sektor zu erkennen. Die demografische Entwicklung der europäischen Bevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten eine unumkehrbare Entwicklung vollziehen, sodass es den Staaten beispielsweise nicht möglich sein wird ihre Sozialhaushalte weiter zu finanzieren. Warum werden Migrationsbewegungen nicht als Chance angesehen? Die Vergangenheit zeigt, wie sehr Europa von den globalen Wanderbewegungen profitieren kann. Frühere Migrationsgenerationen haben beispielsweise einen erheblichen Anteil am heutigen Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland geleistet. Und auch in anderen Volkswirtschaften der EU wurden laut einem von der Europäischen Kommission herausgegebenen „Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2010“ im Zeitraum 2000 – 2005 circa ein Viertel (21 %) des durchschnittlichen BIP-Wachstums in der damaligen EU-15, Menschen aus Drittstaaten und ihren Verdiensten zugeschrieben (vgl. Europäische Kommission 2011, 3).

Dennoch darf eine Fokussierung in der Asyl- und Migrationspolitik nicht lediglich auf Zugangsmöglichkeiten aufgrund wirtschaftlicher Interessen erfolgen. Stattdessen muss sie sich vor allem an humanitären rechtlichen Verpflichtungen orientieren und Schutzersuche von Menschen in Not zulassen und gewähren. So bestimmt es das Völkerrecht, welchem sich alle europäischen Mitgliedstaaten verpflichtet haben. Der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler hat vollkommen zu Recht, von einem kleinmütigen und sich selbst verratenden Europa gesprochen. Die eigenen Werte, also die Grundpfeiler unserer Demokratie und unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens, werden an den Außengrenzen der Festung Europa und während nationaler Asylverfahren von Drittstaatsangehörigen ausgesetzt und mit aller Härte missachtet.

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel fordert in Folge der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise ein „mehr Europa“ und meint damit eine engere und zielorientierte Zusammenarbeit der Finanzpolitik aller Mitgliedstaaten der EU. In Anlehnung an diese Forderung muss ein „mehr Europa“ auch innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik auf europäischer Ebene erfolgen. Aufgrund völkerrechtlicher gleichfalls wie europäischer Verpflichtungen muss ein auf Humanität basierendes, gemeinsames und einheitliches Asylsystem etabliert und vor allem konsequent angewendet werden. Schutzbedürftigen Menschen muss im Einklang mit rechtlichen Verträgen eine menschenwürdige Perspektive und Lösung aufgezeigt werden. Vor allem Kinder und Jugendliche sind zuerst als Minderjährige in gleicher Weise wie europäische Kinder und Jugendliche und immer am Wohl des Kindes orientiert zu behandeln.

Europa muss einsehen, dass Migrations- und Fluchtbewegungen sich nicht verhindern lassen, sie werden in den nächsten Jahren eher stärker zunehmen. Vor allem junge Menschen und Minderjährige auf der Suche nach Freiheit und einem besseren Leben, werden trotz aller Grenzschutzmaßnahmen immer versuchen in die Festung Europa einzureisen. Alle aktuell 27 Mitgliedstaaten müssen sich mit diesen Entwicklungen auseinandersetzen und ihnen in rechtskonformer und geschlossener Weise entgegenreten. Während Europa in vielen Bereichen bereits auf dem Solidaritätsprinzip beruht, ist es absolut notwendig, dass dieser gemeinschaftliche Geist auch in Fragen einer humanen Flüchtlingspolitik Einzug findet. Jeder Flüchtling, allen voran Minderjährige, die durch einen Einsatz im Mittelmeer ertrunken sind, vergeblich in einem der katastrophalen Auffanglager auf eine Bewilligung eines Asylantrags warten, oder nach jahrelanger Duldung innerhalb weniger Stunden zurück in ein Kriegs- oder Krisengebiet abgeschoben werden – jeder dieser Vorfälle ist ein Verstoß gegen die Humanität und oftmals auch gegen geltendes Recht.

Am 20. November 1989 verabschiedeten 193 Staaten der Vereinten Nationen eine völkerrechtlich bindende Kinderrechtskonvention (UN-KRK). Die Probleme und Schwierigkeiten, vor allem aber die Notwendigkeit ihrer Implementierung in nationalem und internationalem Recht, wurde in dieser Arbeit herausgearbeitet. Alle Unterzeichnerstaaten, allen voran die eines Europas der Freiheiten und des Rechts, haben größte Verantwortung für eine vollständige und am Wohl der Kinder orientierte Beachtung, schnellstmöglich und in größtem Maße Sorge zu tragen.

Literaturverzeichnis

Amann, Christine (1994): Die Rechte des Flüchtlings. Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung. 1 Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Auswärtiges Amt (2012): EU Maßnahmen zum Schutz der Kinderrechte. Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes, online unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/KinderrechteEU_node.html (Zugriff: 08.06.2012).

Bade, Klaus J. (2010): Migration – Zuflucht – Integration: Humanität im Schatten. Statement zur Vorstellung des Buches: Heiko Kauffmann/Albert Riedelsheimer, „Flüchtlingskinder in Deutschland – nach der Rücknahme der Vorbehalte“, Berlin, 16.09.2010, online unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/f_Presse/Statement_Klaus_J_Bade.pdf (Zugriff: 11.06.2010).

Bertelsmann (2004): Wörterbuch der deutschen Sprache. Gütersloh/München: Wissen Media Verlag GmbH.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Stockholmer Programm, online unter: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/EuropaKontext/StockholmerProgramm/stockholmerprogramm.html> (Zugriff: 12.06.2012).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2007): Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien. Paderborn: Bonifatius GmbH.

Borchardt, Klaus-Dieter (2010): Das ABC des Rechts der Europäischen Union. Luxembourg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Child Rights International Network (2012): About Child Rights, online unter: <http://www.crin.org/themes/ViewTheme.asp?id=2> (Zugriff: 28.05.2012).

Cremer, Hendrik (2005): Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Einführung. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Die „General Comments“ zu den UN-

Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 525-537.

Cremer, Hendrik (2011): Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Deutsches Institut für Menschenrechte. Tübingen: Wertewerk Barrierefreies Publizieren.

Committee on the Rights of the Child (2005): Convention on the Right of a child. General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Thirty-ninth session. 17 May–3 June 2005. CRC/GC/2005/6. 1. September 2005. United Nations.

Committee on the Rights of the Child (2012): Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Committee on the Rights of the child. Monitoring children's rights, online unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm> (Zugriff: 31.05.2012).

Deimann, Andreas (2011): Flüchtlingsschutz und Flüchtlingselend in Europa. Anmerkungen zum gegenwärtigen Umgang mit Asylumigration in der Europäischen Union. In: Ottersbach, Markus/Pröbß, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 133-142.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2012): 20 Jahre Kinderrechtskonvention. Es wird Zeit das deutsche Recht systematisch zu überprüfen. Gespräch mit Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Dr. Hendrik Cremer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut, online unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/kinderrechte/schwerpunkte/kinderrechtskonvention/interview.html> (Zugriff: 31.05.2012).

Die Zeit (2011): „Ich dachte ich könnte helfen“, Horst Köhler im Gespräch mit Giovanni Di Lorenzo und Matthias Nass. In: Die Zeit Nr. 24/2011. S. 3-4.

Düvell, Franck (2011): Soziologische Aspekte: Zur Lage der Flüchtlinge. In: Ottersbach, Markus/Pröbß, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 29-49.

Europa (2012a): Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung. Charta der Grundrechte, online unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_de.htm (Zugriff: 07.06.2012).

Europa (2012b): Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. Rückübernahmeabkommen, online unter: http://europa.eu/legislation_summaries/other/133105_de.htm (Zugriff: 16.06.2012).

Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010-2014). KOM(2010)213 endgültig. 06.05.2010, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 25.06.2012).

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2010. KOM(2011) 291 endgültig. 24.05.2011, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 25.06.2012).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2011): Belgische Behörden hätten Asylbewerber nicht nach Griechenland abschieben dürfen. Pressemitteilung des Kanzlers. Nummer 043, 21.01.2011, online unter: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/ECHR_judgment_Belgium_and_Greece_21.01.11.pdf (Zugriff: 13.07.2012).

Europäisches Parlament (2008): Dossier komplett und en Detail: EU-Rückführungsrichtlinie vom Parlament verabschiedet, online unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> (Zugriff: 15.06.2012).

Eurostat (2012): Asylum Quarterly Report. December 2011, online unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_quarterly_report#cite_ref-3 (Zugriff: 18.06.2012).

Fortress Europe (2011): Immigranten die an europäischen Grenzen starben. 01. August 2011, online unter: http://fortresseurope.blogspot.de/2006/02/immigranten-die-europischen-grenzen_15.html (Zugriff: 17.06.2012).

FRA (2011): Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Summary Report, European Union Agency for Fundamental Rights, online unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-summary-report_EN.pdf (Zugriff: 20.06.2012).

- Frontex** (2010): Unaccompanied Minors in the Migration Process, online unter: http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/unaccompanied_minors_public_5_dec.pdf (Zugriff: 19.06.2012).
- Frontex** (2012): Frontex. Mission and tasks, online unter: <http://frontex.europa.eu/about/mission-and-tasks> (Zugriff: 16.06.2012).
- Frontexwatch** (2007): Frontex und die europäische Außengrenze. 13.12.2007, online unter: <http://frontex.antira.info/2007/12/13/frontex-und-die-europaeische-aussengrenze/> (Zugriff: 24.06.2012).
- Gimbal, Anke** (2011): Europäische Menschenrechtskonvention. In: Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 1123. 12. Auflage 2011. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 161-165.
- Haase, Marianne/ Jugl, Jan C.** (2007): Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. 27.11.2007. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Dossier Migration, online unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=0> (Zugriff: 12.06.2012).
- Hänlein, Rüdiger/ Korring, Karoline/ Schwerdtfeger, Sebastian** (2000): Zur Einführung: Soziale Arbeit zwischen Welten. In: Woge e.V./ Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Handbuch der Sozialen Arbeit mit Kinderflüchtlingen. 2. überarbeitete Auflage 2000. Münster: Votum Verlag GmbH. S. 14-35.
- Heck, Gerda** (2011): Die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. In: Ottersbach, Markus/Pröbß, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71-82.
- Heiber, Florentine** (2010): Fiktive Altersbestimmungen. In: Kauffmann, Heiko/Riedelsheimer, Albert (Hrsg.): Kindeswohl oder Ausgrenzung? Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. 1. Auflage. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag. S. 126-140.
- Hoffmeister, Frank** (2011): Charta der Grundrechte. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 1123. 12. Auflage 2011. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 100-105.

- Jahn, Daniela [u. a.]** (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier-Forschungsgruppe 1, EU-Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, online unter: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf> (Zugriff: 12.06.2012).
- Kasperek, Bernd** (2008a): Frontex – Zur Militarisierung der europäischen Migrationspolitik. In: Informationsstelle Militarisierung e.V. (Hrsg.): Studien zur Militarisierung Europas 35/2008, online unter: <http://www.imi-online.de/download/EU-Studien-35-2008.pdf> (Zugriff: 16.06.2012).
- Kasperek, Bernd** (2008b): Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der Migrationspolitik, online unter: http://www.copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf (Zugriff: 16.06.2012).
- Kauffmann, Heiko** (2000): Kinderflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland. In: Woge e.V./Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Handbuch der Sozialen Arbeit mit Kinderflüchtlingen. 2. überarbeitete Auflage 2000. Münster: Votum Verlag GmbH. S. 187-197.
- Kerber-Ganse, Waltraut** (2009): Die Menschenrechte des Kindes. Die UN-Kinderechtskonvention und die Pädagogik von Janusz Korczak. Versuch einer Perspektivenverschränkung. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Kopp, Karl** (2011a): Traurige Realität: Zurückweisungen, willkürliche Inhaftierungen und Tod von Flüchtlingen an Europas Außengrenzen. In: Ottersbach, Markus/Pröhl, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 95-101.
- Kopp, Karl** (2011b): Odyssee durch Europa. In: Kauffmann, Heiko/Riedelsheimer, Albert (Hrsg.): Kindeswohl oder Ausgrenzung? Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. 1. Auflage. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag. S. 163-176.
- Krappmann, Lothar** (2010): Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes und die Kinderflüchtlinge in Europa. In: Kauffmann, Heiko/Riedelsheimer, Albert (Hrsg.): Kindeswohl oder Ausgrenzung? Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. 1. Auflage. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag. S. 48-59.
- Lenhart, Volker/Druba, Volker/Batarilo, Katarina** (2006): Pädagogik der Menschenrechte. 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Liabel, Manfred** (2007): Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven. Unter Mitarbeit von Beatrice Hungerland, Anja Liesecke, Claudia Lohrenscheid und Albert Recknagel. Weinheim/München: Juventa Verlag.
- Maywald, Jörg** (2010): UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung, 38/2010, 20. September 2010, S. 8-15.
- Medico International [u. a.]** (2011): Manifest für ein Europa der Humanität und Solidarität. In: Gottschlich, Jürgen/am Orde, Sabine (Hrsg.): Europa macht dicht. Wer zahlt den Preis für unseren Wohlstand? Frankfurt/Main: Westend Verlag GmbH. S. 204-214.
- Nußberger, Angelika** (2010): Das Völkerrecht. Geschichte, Institutionen, Perspektiven. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 1107. München: Verlag C.H. Beck oHG.
- Pro Asyl** (2008): Flüchtlinge im Verschiebebahnhof EU. Die EU-Zuständigkeitsverordnung „Dublin II“, online unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/PRO_ASYL_Fluechtlinge_im_Verschiebebahnhof_EU.pdf (Zugriff: 17.06.2012).
- Pro Asyl** (2011): Das Netz der Flüchtlingsabwehr wird dichter – EU-Rückübernahmeabkommen mit der Türkei. Presseerklärung vom 28.01.2011, online unter: http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/das_netz_der_fluechtlingsabwehr_wird_dichter_eu_rueckuebernahmeabkommen_mit_der_tuerkei/ (Zugriff: 16.06.2012).
- Riedelsheimer, Albert** (2010): Chance und Schlüssel zur Veränderung. Inobhutnahme und Clearingverfahren als zentrale Instrumente zur Verwirklichung des Kindeswohls von unbegleiteten Minderjährigen. In: Kauffmann, Heiko/Riedelsheimer, Albert (Hrsg.): Kindeswohl oder Ausgrenzung? Flüchtlingskinder in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. 1. Auflage. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag. S. 95-104.
- Separated Children in Europe Programme** (2009): Statement of good practice. 4th Revised Edition, online unter: http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children_ge/good_practice/index.html (Zugriff: 25.06.2012).
- Telöken, Stefan** (2011): Politische Aspekte: Entwicklung und Stand des internationalen Flüchtlingsschutzes. In: Ottersbach, Markus/Pröll, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 51-58.

- UNHCR** (1994): Refugee Children. Guidelines on Protection and Care, online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae6b3470> (Zugriff: 02.06.2012).
- UNHCR** (1997a): UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, online unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=438c6d972> (Zugriff: 04.06.2012).
- UNHCR** (1997b): Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung sylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, online unter: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,47442c952,0.html> (Zugriff: 25.06.2012).
- UNHCR** (2009): UNHCR-Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, online unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_1/FR_eu_asyl_dublin-HCR_DubII_Neufassung.pdf (Zugriff: 18.06.2012).
- UNHCR** (2012a): Die Genfer Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge: Ihre Bedeutung in der heutigen Zeit, online unter: <http://www.unhcr.de/recht/i1-international-fluechtlingsrecht/11-voelkerrecht.html> (Zugriff: 01.06.2012).
- UNHCR** (2012b): Children – Young and innocent, online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1e8.html> (Zugriff: 01.06.2012).
- UNHCR** (2012c): About us, online unter: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html> (Zugriff: 05.06.2012).
- UNHCR** (2012d): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries, online unter: <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html> (Zugriff: 10.06.2012).
- UNHCR** (2012e): Mittelmeer: Über 1.500 Tote und Vermisste in 2011, online unter: <http://www.unhcr.de/presse/nachrichten/artikel/9f8b2c9f0bc33929337f3c22ac5156e6/-83afd44c68.html> (Zugriff: 24.06.2012).
- UNHCR** (2012f): A year of crisis. Global Trends 2011, online unter: <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf> (Zugriff: 26.06.2012).

UNICEF Botschafter Oliver Bierhoff: Website YOUNICEF, online unter: <http://www.younicef.de/statements.html> (Zugriff: 28.05.2012).

Universität Würzburg (2012): Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Rechte, Völkerrecht und Europarecht. Wissenswertes, online unter: http://www.uni-wuerzburg.de/ueber/fakultaeten/juristische_fakultaet/lehrstuehle/schmahl/wissenswertes/ (Zugriff: 26.06.2012).

UNO-Flüchtlingshilfe (2012a): Wissenswertes zum Thema Flüchtlinge, online unter: <http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/?page=50> (Zugriff: 01.06.2012).

UNO-Flüchtlingshilfe (2012b): Kinder auf der Flucht, online unter: <http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/?page=64> (Zugriff: 01.06.2012).

Westermann, Sophie (2009): Irreguläre Migration – ist der Nationalstaat überfordert? Staatliches Regieren auf dem Prüfstand. Marburg: Tectum Verlag

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Hauptfluchtrouten unbegleiteter Flüchtlingskinder in die EU
(Frontex 2010, 19)..... Seite 36

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre Ich:

1. Die vorliegende Arbeit wurde selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt.
2. Alle Stellen, die wörtlich oder nur geringfügig verändert aus Veröffentlichungen oder anderen Quellen entnommen sind, enthalten die notwendigen Kennzeichnungen. Die Belegstelle ist in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zitat angegeben.
3. Die vorliegende Arbeit wurde bisher noch keiner Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt.

Ort/Datum: _____ Unterschrift: _____