



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 28.9.2012
COM(2012) 554 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Halbzeitbewertung der Durchführung des Aktionsplans für unbegleitete Minderjährige

{SWD(2012) 281 final}

I EINLEITUNG

Im Mai 2010 hat die Kommission den Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010-2014)¹ angenommen. Im Juni 2010 folgte die Annahme der Schlussfolgerungen des Rates zu unbegleiteten Minderjährigen². Mit dem Aktionsplan und den Schlussfolgerungen des Rates wird ein gemeinsamer EU-weiter Ansatz vorgelegt, der auf dem Grundsatz des Kindeswohls basiert. Es wurden Hauptaktionsbereiche festgelegt wie die Prävention, die Aufnahme sowie die Ausarbeitung nachhaltiger Lösungen, die durch eine Reihe von praktischen Maßnahmen der Organe und Agenturen der EU, der EU-Mitgliedstaaten und der Interessenträger umzusetzen sind.

In dem Aktionsplan und den Schlussfolgerungen des Rates wird die Kommission aufgefordert, bis Mitte des Jahres 2012 über die Umsetzung zu berichten. In diesem Zwischenbericht sind die Entwicklungen im Zeitraum zwischen Mai 2010 und Juni 2012 aufgeführt und die Bereiche aufgezeigt, die in den kommenden zwei Jahren mehr Aufmerksamkeit und gezielte Maßnahmen erfordern. Dem Bericht ist ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen³ als Begleitdokument beigelegt, welches eine detailliertere Beschreibung der Maßnahmen der Organe und Agenturen der EU sowie der nationalen Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten enthält. Sofern dies von Nutzen ist, wird auch auf Maßnahmen sonstiger Akteure verwiesen. Der Bericht und das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen basieren auf Forschung, Konsultationen der Mitgliedstaaten und einem fortlaufenden Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft.

II. GEGENWÄRTIGE LAGE

Die Entwicklungen der letzten beiden Jahre zeigen, dass der Zustrom unbegleiteter Minderjähriger⁴ kein vorübergehendes Phänomen ist, sondern ein langfristiges Charakteristikum der Migration in die EU und dass Bedarf an einem gemeinsamen Ansatz der EU in Bezug auf diese Migrantengruppe besteht.

Für den Zustrom unbegleiteter Kinder gibt es nach wie vor unterschiedliche und miteinander verknüpfte Gründe. Einige der Kinder fliehen vor bewaffneten Konflikten, Naturkatastrophen, Diskriminierung oder Verfolgung. In diesem Zusammenhang können internationale Ereignisse wie der Konflikt in Afghanistan oder dem Irak oder die mit dem Arabischen Frühling zusammenhängenden politischen Unruhen als wichtige Faktoren gesehen werden, die zu diesem Zustrom beitragen. Aus Afghanistan und dem Irak kamen im Jahr 2009 die meisten unbegleiteten Minderjährigen in die EU⁵ und in den meisten Mitgliedstaaten waren sie auch im Jahr 2010 neben den Ländern des „Horns von Afrika“ eine bedeutende Quelle⁶. Einige Kinder kommen nicht aus eigenem, freiem Willen, sondern werden von ihren Familien weggeschickt, damit sie politischer Verfolgung entgehen, einen Zugang zu Bildung und

¹ KOM(2010) 213 endgültig.

² Schlussfolgerungen des Rates zu unbegleiteten Minderjährigen, 3018. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Luxemburg, 3. Juni 2010.

³ Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, SWD(2012) 281

⁴ Es wurde die Definition des „unbegleiteten Minderjährigen“ in Artikel 2 Buchstabe f der Richtlinie 2001/55/EG des Rates zugrunde gelegt.

⁵ Im Jahr 2009 kamen die meisten unbegleiteten Minderjährigen aus Afghanistan, Somalia und dem Irak in die EU. Frontex (2010) 'Unaccompanied Minors in the Migration Process'.

⁶ 'Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics', EMN, <http://www.emn.europa.eu> abrufbar unter 'EMN Ad-Hoc Queries/Protection' (Nr. 367).

Sozialfürsorge haben, was ihnen zu Hause verwehrt wird oder einfach nur, um der Armut zu entgehen und eine Beschäftigung in der EU zu finden⁷. Andere dagegen versuchen, zu Familienangehörigen zu gelangen, die sich bereits im Hoheitsgebiet der EU befinden. Schließlich gelangen einige unbegleitete Minderjährige als Opfer des Menschenhandels und zum Zweck der Ausbeutung in die EU.

Wie in dem Aktionsplan festgestellt wurde, liegen nur wenige Statistiken über diese Migrantengruppe vor. Trotz gewisser Verbesserungen bei der Datenerhebung ist dies nach wie vor der Fall. Die verlässlichsten verfügbaren Daten sind die über unbegleitete Minderjährige, die einen Asylantrag gestellt haben. Im Jahr 2011 wurden in den Ländern der EU-27 12 225 Asylanträge gestellt. Diese Zahl ist vergleichbar mit den Zahlen vergangener Jahre⁸, was vermuten lässt, dass diese Art der Migration nach wie vor eine große Rolle spielt. Über die anderen Arten der Ströme unbegleiteter Minderjähriger sind weniger Informationen verfügbar. Im Jahr 2011 wurden in den Mitgliedstaaten insgesamt 4 406 Aufenthaltstitel für unbegleitete Minderjährige ausgestellt⁹. Insgesamt weist alles darauf hin, dass die Zahl der Kinder, die in die EU kommen, nicht nennenswert zurückgegangen ist. Es ist unwahrscheinlich, dass sich dies in den nächsten Jahren ändern wird.

Das Ausmaß und die Natur der Ströme unterscheiden sich von einem Mitgliedstaat zum anderen. In einige Mitgliedstaaten gelangen unbegleitete Minderjährige hauptsächlich als Asylbewerber. Ein Beispiel hierfür ist Schweden. Die Zahl der Asylanträge, die von unbegleiteten Minderjährigen gestellt wurden, ist Jahr für Jahr stetig von 1 510 im Jahr 2008 auf 2 655 im Jahr 2011 gestiegen. In Deutschland hat sich die Zahl der Asylanträge aus dieser Migrantengruppe in demselben Zeitraum von 765 auf 2 125 fast verdreifacht¹⁰.

In anderen Mitgliedstaaten sind die Ströme von Asylbewerbern eher weniger bedeutsam, verglichen mit den Kindern, die als illegale Migranten kommen. Das ist in Italien und Spanien der Fall. Sie haben im Jahr 2010 erste Aufenthaltstitel für 2 278 bzw. 819 unbegleitete Kinder ausgestellt, die kein Asyl suchten¹¹. Ein wachsender Anteil dieser illegalen Ströme hängt mit den politischen Unruhen in nordafrikanischen und anderen Staaten zusammen. In Italien wurde beispielsweise festgestellt, dass in den letzten Jahren die Ströme unbegleiteter Minderjähriger aus den traditionellen Herkunftsländern wie z. B. Albanien abgenommen haben, während die Ströme aus gesellschaftspolitisch instabilen Ländern in Afrika und dem Nahen Osten zugenommen haben.

Eine letzte Gruppe von Mitgliedstaaten sind Transitländer, bei denen nur sehr wenige Asylanträge von unbegleiteten Kindern eingehen – in der Regel weniger als 60 im Jahr¹² –, durch die aber einige Kinder reisen, um ihr Bestimmungsland zu erreichen. Die meisten mittel- und osteuropäischen Länder fallen in diese Kategorie.

⁷ Insbesondere in Frankreich. Frontex (2010) '*Unaccompanied Minors in the Migration Process*'.

⁸ 10 845 in 2010, 12 245 in 2009 und 11 715 in 2008. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Die entsprechenden Zahlen der unbegleiteten Minderjährigen, die einen Asylantrag gestellt hatten, lagen im Jahr 2010 in Spanien bei 15 und in Italien bei 305. Eurostat.

¹² Im Jahr 2011 gingen beispielsweise in der Tschechischen Republik und in Litauen je 10 Asylanträge von unbegleiteten Kindern ein, in der Slowakei 20, in Bulgarien 25, in Rumänien 55 und je 60 in Ungarn und Slowenien. In Estland und Lettland wurden keine entsprechenden Anträge verzeichnet. Eurostat.

III. DATENERHEBUNG

Die Datenerhebung ist nach wie vor eine der größten Herausforderungen. Die Tatsache, dass unbegleitete Minderjährige keine homogene Gruppe sind und sich unterschiedliche Stellen um sie kümmern, hat zur Folge, dass nicht alle unbegleiteten Minderjährigen Gegenstand der regelmäßigen Datenerhebung durch die Mitgliedstaaten sind. Während es verlässliche statistische Daten über unbegleitete Kinder gibt, die Asyl suchen, gibt es weniger Statistiken über diejenigen, die illegal eingereist sind oder als Opfer des Menschenhandels eingeschleust wurden.

In den letzten beiden Jahren gab es jedoch signifikante Verbesserungen sowohl bei der Erhebung als auch beim Austausch quantitativer und qualitativer Daten. Die Überarbeitung der Leitlinien zur Datenerfassung gemäß Artikel 6 der Statistikverordnung¹³ in 2011 hat es Eurostat ermöglicht, Daten zu einer zusätzlichen Kategorie von Aufenthaltstiteln zu erheben: Aufenthaltstitel, die unbegleiteten Minderjährigen erteilt wurden, die keinen Asylantrag stellen und denen kein Aufenthaltstitel als Opfer des Menschenhandels erteilt wurde. Dies gibt einen Hinweis auf den Umfang und die Entwicklungen der nicht asylbezogenen Migration¹⁴. Im September 2010 hat Frontex eine gezielte Risikoabschätzung veröffentlicht, in der die Anzahl, die Nationalitäten, die Routen und die Wege zur Vereinfachung der Migration der unbegleiteten Minderjährigen analysiert wurden, die sich um Asyl bewarben¹⁵. Das Europäische Migrationsnetz (EMN) spielte weiterhin eine wichtige Rolle beim Austausch von Daten zu unbegleiteten Kindern. Eine im ersten Quartal 2012 durchgeführte Ad-hoc-Anfrage lieferte aktualisierte Statistiken zu Praktiken, die Asylbewerber betreffen¹⁶.

Das neu eingerichtete europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)¹⁷ ist ebenfalls am Austausch und der Überwachung von Daten beteiligt. Das Arbeitsprogramm 2012 sieht den Aufbau eines Informationsaustausch- und Überwachungssystems bezüglich unbegleiteter Minderjähriger durch das EASO vor und die Datenerhebung sowie die Entwicklung von Informationen über Herkunftsländer (COI)¹⁸.

Die nächsten Schritte

Die Mitgliedstaaten, die Organe und Agenturen der EU sowie Nichtregierungs- und internationale Organisationen müssen bei der quantitativen und qualitativen Datensammlung und dem Datenaustausch - einschließlich geschlechtsdifferenzierender Statistiken - zusätzliche Anstrengungen unternehmen. Die Vergleichbarkeit der in der EU erhobenen Daten muss weiter verbessert werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, weiterhin Daten über unbegleitete Minderjährige zu erheben, die sich um Asyl bewerben, aber auch über diejenigen, die illegale Migranten oder Opfer des Menschenhandels sind. Insbesondere die Daten über den Handel mit Minderjährigen müssen weiter aufgeschlüsselt werden, um

¹³ Verordnung (EG) Nr. 862/2007.

¹⁴ Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Frontex (2010) 'Unaccompanied Minors in the Migration Process'.

¹⁶ 'Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics' Bez. Nr. 367. EMN Website, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

¹⁸ EASO Arbeitsprogramm 2012, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_DE_TRA.pdf

Informationen über unbegleitete Minderjährige zu erhalten, die Opfer des Menschenhandels sind.

Die Datensammlung sollte sich nicht auf die erstmalige Erhebung beschränken, d. h. auf den Moment, wenn die unbegleiteten Kinder einen Mitgliedstaat betreten. Es muss auch das Wissen verbessert werden, was mit ihnen passiert, sobald sie in das Hoheitsgebiet der EU gelangt sind. Wann immer dies möglich ist, sollten die Mitgliedstaaten quantitative und qualitative Daten über die Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen erheben, die aus Pflegeeinrichtungen flüchten und über die Art der Leistungen und der Unterstützung, die in den verschiedenen Phasen der Antragsverfahren gewährt werden (wie beschleunigte Verfahren, Grenzverfahren, Altersbestimmung, Suche nach Familienangehörigen, Bestellung eines Vormundes usw.). Schließlich sollten auch statistische Daten über die Anzahl zurückgekehrter, unbegleiteter Minderjähriger gesammelt werden¹⁹.

Im Zeitraum 2013-2014 wird die Kommission als Teil eines vom Europäischen Parlament unterstützten Pilotprojekts eine Studie durchführen, um EU-weit Daten zur Beteiligung von Kindern an Straf-, Zivil- und Verwaltungsverfahren zu erheben. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auf einschlägigen Indikatoren basierende Statistiken erstellen und eine erläuternde Übersicht über die Beteiligung von unbegleiteten Minderjährigen an Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren in der EU geben.

Das EASO wird den weiteren Informationsaustausch und die gemeinsame Wissensnutzung durch Expertensitzungen fördern, die unbegleiteten Kindern gewidmet sind. Bis Ende 2012 wird das EASO einen COI-Bericht zu Afghanistan vorlegen, der auch einschlägige spezifische Aspekte betreffend Risikogruppen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, enthalten wird.

IV. PRÄVENTION VON UNSICHERER MIGRATION UND MENSCHENHANDEL

Im Aktionsplan wird anerkannt, dass die Prävention von unsicherer Migration und Kinderhandel der erste Schritt im Hinblick auf ein wirkungsvolles Herangehen an die Situation unbegleiteter Minderjähriger ist. Zu diesem Zweck haben die EU und ihre Mitgliedstaaten die Migration und insbesondere die Migration von Kindern weiterhin in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden. Sie haben auch bewusstseinsbildende Maßnahmen sowie entsprechende Schulungen durchgeführt, um die frühzeitige Identifizierung der Opfer des Menschenhandels zu fördern und Kinder und ihre Familien über die Risiken illegaler Migration zu informieren. Ein letzter Tätigkeitsbereich war die Entwicklung integrierter Kinderschutzsysteme.

Mit dem thematischen Programm zu Asyl und Migration, dem thematischen Programm „In die Menschen investieren“, dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte und dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit²⁰ hat die EU Projekte finanziert, die die unsichere Migration und den Menschenhandel verhindern, das Bewusstsein für Risikokinder schärfen und Fachpersonal für die Aufdeckung von Risikosituationen ausbilden. Die EU hat auch weiterhin Drittstaaten dabei unterstützt, ihre legislative und

¹⁹ Generaldirektion „Inneres“ der Europäischen Kommission 'Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors' HOME/2009/RFX/PR/1002; FINAL REPORT, Dezember 2011, abrufbar unter http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm S. 27.

²⁰ Für eine vollständige Liste der Projekte siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, vorstehend Punkt 3.

administrative Kapazität hinsichtlich der Identifizierung minderjähriger Asylbewerber und Opfer von Menschenhandel zu verbessern²¹.

Die nationale und die EU-Finanzierung von Zentren in den Herkunftsländern wie dem Senegal, Marokko, Moldawien, Ägypten, Kenia, Guatemala und Bolivien, die Minderjährigen eine Unterkunft und Ausbildung bieten, haben ermutigende Ergebnisse gezeigt²². Es werden Informationskampagnen und Kapazitätsaufbaumaßnahmen für nationale Behörden und Grenzschutzbeamte durchgeführt.²³

Ein wichtiger Teil der Prävention unsicherer Migration und des Menschenhandels war das ständige Engagement in Drittländern. Im Rahmen der Menschenrechtsdialoge wurde über unbegleitete Minderjährige gesprochen²⁴. Die EU hat die Umsetzung der Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes²⁵ fortgesetzt. Es wird erwartet, dass die Überprüfung der Leitlinien im Jahr 2012 noch mehr Gewicht auf unbegleitete Minderjährige legen wird, die zu den am stärksten Gefährdeten gehören.

Das Problem der unbegleiteten Minderjährigen wird im Rahmen der Dialoge im Bereich Migration und Mobilität, wie beispielsweise der EU-Afrika-Partnerschaft in den Bereichen Migration, Mobilität und Beschäftigung und der auf der Konferenz von Rabat 2006 beschlossenen Strategie zu Migration und Entwicklung behandelt. Das Problem wurde im März 2011 auf einem Treffen der Arbeitsgruppe für Migration und Soziales mit Marokko diskutiert und in Rahmen des Dialogs im Bereich Migration, Mobilität und Sicherheit, der im Oktober 2011 mit Tunesien und Marokko initiiert wurde. Spezifische Maßnahmen betreffend unbegleitete Minderjährige wurden auch in dem Aktionsplan 2012-2016 des Prag-Prozesses²⁶ aufgeführt.

Im Zusammenhang mit der G8 und der EU-US Plattform zur Kooperation in Migrations- und Flüchtlingsfragen tauschten die Zielländer Praktiken und Erfahrungen im Umgang mit dieser Migrantengruppe aus. Im Jahr 2011 hat Spanien als Teil der EU-US Plattform ein Seminar zu unbegleiteten Minderjährigen veranstaltet, das den Austausch von Ansichten und Praktiken zwischen EU-Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten ermöglichte²⁷.

Zur Verbesserung der Informationen für potenzielle Migranten hat die Kommission im EU-Zuwanderungsportal, das im November 2011 eingerichtet wurde, speziell auf unbegleitete Kinder Bezug genommen.²⁸

²¹ Ebd.

²² Informationen bereitgestellt von AT, BE, ES, IT, NL und SE.

²³ Informationen bereitgestellt von BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK und UK.

²⁴ Menschenrechtsdialoge mit der Afrikanischen Union, Bangladesch, Belarus, Kambodscha, Kanada, den Beitrittsländern (Kroatien, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, der Türkei), China, Ägypten, Georgien, Indien, Israel Japan, Jordanien, Kasachstan, Kirgisistan, Laos und dem Libanon).

²⁵ Leitlinien der EU für die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes, Rat der Europäischen Union, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

²⁶ Aktionsplan des Prag-Prozesses für den Zeitraum 2012-2016, Anhang, Punkte I.3 und II. 4.

²⁷ Seminar '*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*', 31. Mai 2011, Madrid.

²⁸ Siehe <http://ec.europa.eu/immigration>, Abschnitt '*Avoiding the risks*', Rubrik '*Children travelling alone*': [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

Die nächsten Schritte

Die EU und die Mitgliedstaaten müssen das Problem der Migration unbegleiteter Minderjähriger weiterhin im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit behandeln. Ein größerer Informationsaustausch über Initiativen, die ergriffen werden und über geplante Maßnahmen ist von größter Bedeutung, um die Nutzung der verfügbaren Ressourcen zu maximieren. Die Diskussionen über den Haushaltsrahmen für 2014-2020 sollten zu einer besseren Koordinierung der externen Mittel führen²⁹.

Darüber hinaus besteht Bedarf an einem fortlaufenden Engagement in Herkunfts- und Transitländern. Eine stabile Zusammenarbeit mit Drittstaaten hilft der EU und den Mitgliedstaaten, die Bedürfnisse dieser Länder besser zu verstehen, was wiederum die Entwicklung und Umsetzung künftiger Projekte unterstützen wird. Es ist wichtig, dass sich eine solche Zusammenarbeit nicht auf Präventivmaßnahmen beschränkt. Sie sollte stattdessen auch andere wichtige Fragen wie die Familienzusammenführung, das Sicherstellen einer sicheren Rückkehr der Kinder und die Risiken eines erneuten Menschenhandels behandeln. Diese Themen sollten auch im Zusammenhang mit Mobilitätspartnerschaften und in Dialogen mit den wichtigsten Herkunftsländern angegangen werden.

Ein weiterer Austausch mit Dritt-Zielländern für unbegleitete Minderjährige sollte gefördert werden, nicht nur zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken, sondern auch um konkrete Lösungen in Bezug auf die Prävention, die Suche nach Familienangehörigen und die sichere Rückkehr zu finden.

V. AUFNAHME- UND VERFAHRENGARANTIE IN DER EU

Im Aktionsplan wird die Bedeutung von Aufnahmemaßnahmen zur Sicherstellung, dass unbegleiteten Minderjährigen auf dem Hoheitsgebiet der EU eine angemessene Versorgung und Hilfe zuteil wird, anerkannt. In der Folge hat die EU die Aufnahmemaßnahmen und den Zugang zu den einschlägigen Verfahrensgarantien für diese Kinder weiter verstärkt.

Es wurden Änderungen des Schengener Grenzkodexes und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vorgeschlagen, um den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen an den Grenzen zu verbessern. Diese Änderungen sehen Schulungen für Grenzschutzbeamte zu unbegleiteten Minderjährigen vor sowie eine Liste der nationalen Kontaktstellen für die Beratung in Fragen betreffend Minderjährige, deren Verwendung obligatorisch sein wird. Die gemeinsame Aktion „Hammer“ unter der Leitung von Frontex führte zur Erstellung operativer Leitlinien zum Umgang mit Kindern, einschließlich unbegleiteter Kinder, an den Außengrenzen. Ein Seminar mit dem Titel „Unbegleitete Minderjährige: Kinder überschreiten die Außengrenzen der EU und suchen Schutz“, das während des belgischen Ratsvorsitzes organisiert wurde, führte zur Annahme einer Reihe von Empfehlungen für nationale Behörden und transnationale Akteure³⁰.

²⁹ Ein Haushalt für „Europe 2020“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 500, endgültig.

³⁰ Das Seminar des belgischen Ratsvorsitzes „Unbegleitete Minderjährige: Kinder überschreiten die Außengrenzen der EU und suchen Schutz“ fand vom 9. - 10. Dezember 2010 in Brüssel statt. Die Konferenz wurde von der Kommission kofinanziert (Außengrenzenfonds) und legte den Schwerpunkt auf den Schutz von Kindern vom ersten Kontakt an. Sie führte zu einer Reihe von Empfehlungen.

In Bezug auf unbegleitete Minderjährige, die einen Asylantrag stellen, schließt die EU gerade Verhandlungen zur Überarbeitung des Asyl-Besitzstands ab. Es wird erwartet, dass das zu einer Stärkung des Schutzes dieser Migrantengruppe führt. Im Dezember 2011 wurde die Anerkennungsrichtlinie³¹ angenommen. Die Richtlinie verstärkt die Bestimmung zur Suche nach Familienangehörigen und stellt zum ersten Mal eine der Orientierung dienende Liste von Aspekten bereit, die bei der Bestimmung des Kindeswohls berücksichtigt werden sollten.

Im April 2011 haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Menschenhandelsrichtlinie) angenommen³². Die Richtlinie enthält neue Maßnahmen zur Unterstützung, zur Betreuung und zum Schutz unbegleiteter Kinder, die Opfer des Menschenhandels sind. Die Mitgliedstaaten sind insbesondere zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen angehalten, mit denen sichergestellt wird, dass die besonderen Maßnahmen ergriffen werden, mit denen Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, unterstützt und betreut werden sollen. Im Vorfeld sind die besonderen Umstände jedes einzelnen Opfers im Kindesalter unter gebührender Berücksichtigung seiner Ansichten, Bedürfnisse und Sorgen mit dem Ziel zu prüfen, eine langfristige Lösung für das Kind zu finden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten von dem Zeitpunkt an, zu dem das Kind von den Behörden identifiziert ist, einen Vormund oder einen Vertreter für das Kind bestellen.

Die Kommission hat eine Sachverständigengruppe zu unbegleiteten Minderjährigen im Migrationsprozess eingerichtet, damit Ansichten und Praktiken bezüglich der verschiedenen Fragestellungen in diesem Bereich ausgetauscht werden³³. Die erste themenbezogene Tagung vom 21. Juni 2011 war dem Thema Vormundschaft gewidmet. Bei der Tagung wurde bestätigt, dass die Vormundschaft eines der wesentlichen Elemente des Kinderschutzes ist und dass es, selbst wenn es kein einheitliches Vormundschaftsmodell gibt, dennoch gemeinsame Herausforderungen in der EU gibt, wie die Notwendigkeit zur Schulung von Vormündern. Zur Förderung von Vormundschafts-Netzwerken hat die Kommission das Projekt „European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice“ finanziert, das von der NIDOS Foundation³⁴ durchgeführt wird. Sie hat auch ein Projekt finanziert, das von Defence for Children-the Netherlands geleitet wird und das zur Formulierung von Mindeststandards für Vormünder unbegleiteter Minderjähriger führte³⁵. Des Weiteren hat die Kommission ein Projekt finanziert, mit dem die Qualität der Vormundschaft und der

³¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung). Amtsblatt der Europäischen Union, L 337/9, 20. Dezember 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>

³² Amtsblatt der Europäischen Union, L 101/1, 15. April 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:de:PDF>

³³ Sachverständigengruppe zu unbegleiteten Minderjährigen im Migrationsprozess (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. An den Tagungen nehmen Sachverständige aus den EU-Mitgliedstaaten, von Nichtregierungs- und internationalen Organisationen und von Organen und Agenturen der EU teil.

³⁴ Gemeinschaftsmaßnahmen im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds, 2011.

³⁵ Projekt "Closing a protection gap: Mindeststandards für Vormünder für Unbegleitete Minderjährige in Europa". Es wurde von Defence for Children-the Netherlands geleitet und unter dem Programm DAPHNE III finanziert. Das Projekt wurde 2011 abgeschlossen. Abrufbar unter <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

Betreuung unbegleiteter Minderjähriger verbessert werden soll, die in Mitteleuropa einen Asylantrag stellen³⁶.

Ziele des EASO für 2012 sind die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Altersbestimmung, das Erstellen technischer Unterlagen und eines Handbuchs zur Altersbestimmung³⁷. Im Frühjahr 2012 hat das EASO einen Fragebogen an die Mitgliedstaaten und an Organisationen der Zivilgesellschaft geschickt, um aktuelle Politiken und Vorgehensweisen in der EU zu bewerten. Die Ergebnisse werden die zukünftige Arbeit der EASO-Arbeitsgruppe unterstützen und zur Entwicklung von Leitlinien beitragen.

Die Sachverständigengruppe zu unbegleiteten Minderjährigen hat die Suche nach Familienangehörigen eingehend geprüft³⁸. Sie kam zu der Schlussfolgerung, dass es ohne die Mitarbeit der Herkunftsländer nicht möglich ist, Familien, gesetzliche Vormünder oder angemessene Betreuungseinrichtungen für Minderjährige zu finden und familiäre Verbindungen wieder zu knüpfen. Ohne diese Mitarbeit können Minderjährige auch nicht in eine sichere Umgebung zurückkehren. Spanien und Frankreich haben vorgeschlagen, auf welche Weise sie mit den Herkunftsländern zusammenarbeiten, und Italien hat erklärt, wie die Suche nach Familienangehörigen durch die IOM durchgeführt wird. Trotz der unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Suche nach Familienangehörigen könnten einige der Regeln und Vorgehensweisen, die auf nationaler Ebene entwickelt wurden, in allen Mitgliedstaaten Anwendung finden. Deshalb wurde die Erstellung eines Fragebogens vorgeschlagen, um die Informationen zu katalogisieren und bewährte Praktiken zur Suche nach Familienangehörigen gemeinsam anzuwenden.

Im vergleichenden Bericht 2010 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) über unbegleitete, asylsuchende Kinder in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden die Lebensbedingungen und Erfahrungen von unbegleiteten Kindern in 12 EU-Mitgliedstaaten untersucht; gute Praktiken und Unzulänglichkeiten bei den bestehenden Systemen in Bezug auf Bereiche wie Unterbringungen, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Aus- und Weiterbildung, gesetzliche Vertretung, die Rolle der Sozialarbeiter, Altersbestimmung, Suche nach Familienangehörigen und Familienzusammenführung³⁹ wurden aufgezeigt.

Im Februar 2011 hat die Kommission die EU-Agenda für die Rechte des Kindes angenommen, die auf den Schutz von Kindern, einschließlich unbegleiteter Kinder, in prekären Situationen eingeht. Zu den Maßnahmen, die in Betracht gezogen werden, gehört die Förderung der Publizität der Leitlinien des Europarates von 2010 für eine kinderfreundliche Justiz, die Bestimmungen für unbegleitete Kinder enthalten. Die Agenda fördert und unterstützt auch Fortbildungsmaßnahmen auf europäischer Ebene für Richter und Angehörige anderer einschlägiger Berufsgruppen im Hinblick auf die bestmögliche Partizipation von Kindern im Rahmen der Justiz.

³⁶ *'Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries'*, durchgeführt von der Internationalen Organisation für Migration, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁷ Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, Arbeitsprogramm 2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_DE_TRA.pdf

³⁸ Tagung vom 26. März 2012.

³⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>
http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_DE.pdf

Im Laufe des Jahres 2011 hat das EASO die Schulungseinheit im Rahmen des europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich zur „Befragung von Kindern“ auf den neuesten Stand gebracht. Gegenstand dieser Schulungseinheit ist der Fortbildungsbedarf für Asylbeamte zu den Themen Geschlecht, Trauma und Alter ein. Sie stellt auch sicher, dass die Befragungen der Minderjährigen in kindgerechter Form durchgeführt werden⁴⁰.

Die Finanzierung ist nach wie vor ein wichtiger Teil der praktischen Entwicklung eines gemeinsamen EU-Ansatzes im Bereich unbegleiteter Minderjähriger. Im Jahr 2011 hat das Europäische Parlament ein Pilotprojekt bewilligt, über das EUR 1 000 000 zur Finanzierung von Projekten zu Vorbeugungs-, Aufnahme-, Schutz- und Integrationsmaßnahmen unbegleiteter Kinder bereitgestellt werden sollen⁴¹. Durch die Anerkennung der Grenzen des „sektoralen“ Ansatzes führt der Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds aus dem Jahr 2011⁴² die finanzielle Unterstützung für Integration, Migration, Asyl und Rückkehrmanagement zusammen und geht auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Zielgruppen Drittstaatsangehöriger, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, auf eine umfassendere und koordiniertere Weise ein.

Die nächsten Schritte

Die EU ist verpflichtet, den Asyl-Besitzstand bis Ende 2012 zu überprüfen. Die Kommission hat höhere Schutzstandards für unbegleitete Kinder vorgeschlagen. Bei der Umsetzung der entsprechenden, diese Migrantengruppe betreffenden Bestimmungen sollte Obacht gegeben werden. Soweit möglich, sollten Seminare, die zur Erörterung der Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie und der Anerkennungsrichtlinie sowie zukünftiger Richtlinien im Bereich des Asyls organisiert werden, auch Diskussionen über die Frage unbegleiteter Kinder umfassen.

Die Kommission wird weiterhin sicherstellen, dass die EU-Rechtsvorschriften, die unbegleitete Minderjährige betreffen, richtig angewendet werden und dass auf potenzielle Schutzlücken eingegangen wird.

In Zusammenarbeit mit Frontex wird das EASO zusätzliche Schulungsmöglichkeiten für den Umgang mit Fällen prüfen, die Kinder an den EU-Außengrenzen betreffen. Dazu würden auch Alter- und Beweisbewertungsverfahren zählen. Es wird auch einen weiteren Informationsaustausch und die gemeinsame Wissensnutzung durch eine Reihe Expertensitzungen zum Thema unbegleitete Kinder fördern.

Die Kommission wird mit der Unterstützung des EASO und der Mitgliedstaaten die Suche nach Familienangehörigen sowohl in der EU als auch in Drittstaaten fortführen und dabei die Identifizierung und Förderung bewährter Praktiken im Blick haben. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der unbegleiteten Minderjährigen weiter fördern.

Die Kommission wird auch zukünftig finanzielle Mittel für Projekte zur Verfügung stellen, die unbegleitete Kinder betreffen. Die Anstrengungen zur Nutzung dieser Mittel müssen

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Haushaltslinie 18 03 18: *'Pilot Project – Analysis of reception, protection and integration policies for unaccompanied minors'*.

⁴² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlament und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, KOM(2011) 751, endgültig.

jedoch verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft sind dazu aufgefordert, zielgerichtete Vorschläge zur Förderung der Umsetzung des gemeinsamen EU-Ansatzes zu unbegleiteten Minderjährigen vorzulegen. Ein wichtiger Beitrag könnte von neuen Projekten geleistet werden, die den Schwerpunkt auf bewährte Praktiken bei der Vorbeugung gegen das Verschwinden von Kindern aus der Pflege, auf verbesserte Unterbringungsstandards und auf den Umgang mit Situationen legen, wenn die Kinder 18 Jahre alt geworden sind. Schließlich ist es erforderlich, die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel über das Jahr 2013 hinaus sicherzustellen. Der zukünftige Asyl- und Migrationsfonds sollte die Finanzierung von Projekten zu unbegleiteten Minderjährigen erleichtern.

VI. NACHHALTIGE LÖSUNGEN

Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben die Rückführungsrichtlinie⁴³ in nationales Recht umgesetzt. Das hat in einigen Mitgliedstaaten zu signifikanten Verbesserungen im Schutz unbegleiteter Minderjähriger geführt. Während der Umsetzung der Richtlinie wurde bei den Treffen des Kontaktausschusses zur Rückführungsrichtlinie der Schwerpunkt auf diese Kinder gelegt.

Im Rahmen des Rückkehrfonds hat die Kommission die European Return Platform for Unaccompanied Minors und das Projekt European Reintegration Instrument finanziert, das vom dänischen Rückführungs- und Wiedereingliederungsdienst geleitet wird und als Zielgruppe unter anderem unbegleitete Minderjährige hat. Die von der Kommission finanzierte Studie „Study on Practices in the Field of Return of Minors“ gibt den Mitgliedstaaten eine Checkliste an die Hand, mit deren Hilfe sie bewährte Praktiken einsetzen können, wenn sie die Rückführung von Kindern in Drittstaaten in Erwägung ziehen⁴⁴. Das Arbeitsprogramm 2011 des Rückkehrfonds sah Projekte vor, die die Suche nach Familienangehörigen, die Überwachung von zurückgekehrten Minderjährigen und Aufnahmezentren für zurückgekehrte unbegleitete Minderjährige zum Gegenstand haben.

Der Europäische Rückkehrfonds und der Europäische Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen räumen dieser Migrantengruppe Priorität ein, solange die entsprechenden Maßnahmen für einen höheren Kofinanzierungssatz in Betracht kommen⁴⁵.

Die Änderung des Europäischen Flüchtlingsfonds vom März 2012⁴⁶, mit der ein gemeinsames Neuansiedlungsprogramm der EU eingerichtet wurde, hat die Rolle der EU bei der Bereitstellung internationalen Schutzes für unbegleitete Minderjährige gestärkt. Das neue Programm bestärkt die Mitgliedstaaten durch finanzielle Anreize an der Teilnahme an Neuansiedlungsmaßnahmen unbegleiteter Kinder in der EU, denen der Flüchtlingsstatus zugewilligt wurde.

⁴³ Richtlinie 2008/115/EG, Amtsblatt der Europäischen Union, L 348/98, 24. Dezember 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>

⁴⁴ Generaldirektion „Inneres“ der Europäischen Kommission 'Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors' HOME/2009/RFX/PR/1002; Final Report, Dezember 2011, abrufbar unter http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm S. 160.

⁴⁵ 75 % anstelle von 50 %.

⁴⁶ Beschluss Nr. 281/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. März 2012 zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“.

Die nächsten Schritte

In dem Bericht über die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie, den die Kommission bis Dezember 2013 erstellen muss, wird unter anderem die Umsetzung der Bestimmungen, die unbegleitete Minderjährige betreffen, genau geprüft werden.

Der Rückkehrfonds wird auch zukünftig Mittel für Maßnahmen bereitstellen, die diese Migrantengruppe betreffen. Die Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft sind dazu aufgerufen, die in diesem Fonds zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel voll auszuschöpfen.

Die Kommission wird auch zukünftig für die Einbeziehung unbegleiteter Kinder in die Neuansiedlungsprioritäten des Neuansiedlungsprogramms der EU für den Zeitraum 2014-2020 durch den Asyl- und Migrationsfonds eintreten.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige und die Schlussfolgerungen des Rates waren wichtige Schritte bei der Gestaltung eines gemeinsamen rechtsbezogenen EU-Ansatzes in Bezug auf diese Gruppe von Migrantenkindern.

Der gemeinsame EU-Ansatz hat wirkungsvollere, übergreifende strategische Überlegungen ermöglicht, wie das Problem der Kinder unabhängig von ihrem Migrationsstatus gelöst werden kann. Er hat Diskussionen unter EU-Organen, nationalen Behörden, zwischenstaatlichen und Nichtregierungsorganisationen in verschiedenen Politikbereichen vereinfacht und einen verbesserten Austausch von Wissen und Praktiken ermöglicht, die unbegleitete Kinder betreffen. Der gemeinsame EU-Ansatz hat sichergestellt, dass der Finanzierung von Maßnahmen mehr Bedeutung beigemessen wurde, mit denen auf die Situation dieser Kinder eingegangen werden soll. Die ausdrückliche Anerkennung des Kindeswohls als Leitprinzip hat zu Bestimmungen beigetragen, die einen wachsenden Schutz dieser besonders gefährdeten Gruppe von Migranten in den neuen Rechtsinstrumenten der EU sicherstellen.

Die Ankunft unbegleiteter Kinder im Hoheitsgebiet der EU ist keine vorübergehende Entwicklung, sondern ein langfristiges Merkmal der Migration in die EU. Ein gemeinsamer EU-Ansatz in Bezug auf unbegleitete Minderjährige wird auch in Zukunft erforderlich sein, um zu gewährleisten, dass auch künftig wirkungsvoll und unter vollumfänglicher Einhaltung der Rechte des Kindes auf diese komplexe und länderübergreifende Herausforderung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene reagiert werden kann.

Während der vergangenen beiden Jahren hat die Kommission besonderes Augenmerk darauf gelegt, eine bessere Koordination und Übereinstimmung unter den verschiedenen rechtlichen, finanziellen und politischen Instrumenten sicherzustellen, die sich auf unbegleitete Kinder beziehen. Die umgesetzten Maßnahmen haben zur Verbesserung der Datenerhebung, zur Verhinderung der unsicheren Migration und des Menschenhandels und zum Schutz der Kinder ab ihrem Eintreffen in der EU geführt sowie zur Erarbeitung nachhaltiger Lösungen.

Die Entwicklung eines gemeinsamen EU-Ansatzes ist jedoch ein fortlaufender und schrittweiser Prozess. Es sind weitere Anstrengungen in Bezug auf den Wissensaustausch über das Phänomen und in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung gesetzgeberischer und nicht-gesetzgeberischer Maßnahmen erforderlich, um einen angemessenen Schutz der Kinder zu gewährleisten und insbesondere um die Methoden zum Erarbeiten nachhaltiger Lösungen

zu verbessern. In diesem Zusammenhang hat die Konferenz zu unbegleiteten Minderjährigen, die im Juni 2012 unter dem dänischen Ratsvorsitz gemeinsam mit Save the Children durchgeführt wurde, einen nützlichen Beitrag für die zweite Halbzeit der Umsetzung des Aktionsplans geleistet.

Die Kommission wird der Finanzierung von Projekten, die unbegleitete Kinder betreffen, weiterhin Vorrang einräumen. Die Mitgliedstaaten, internationale und Nichtregierungsorganisationen sind aufgerufen, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel voll auszuschöpfen. Auch das zukünftige Finanzierungsinstrument, der Asyl- und Migrationsfonds, sollte nach seiner Annahme eine kohärente Finanzierung der Maßnahmen für diese Gruppe von Migranten sicherstellen. Die EU wird mit Hilfe ihrer Außenhilfeeinstrumente weiterhin Initiativen in Drittstaaten und -regionen finanzieren, die sich auf Probleme im Zusammenhang mit unbegleiteten Minderjährigen beziehen.

Andere institutionelle Akteure der EU werden aufgefordert, zu überlegen, welche Kapazitäten sie als Beitrag zu einer wirkungsvolleren Umsetzung bereitstellen könnten. Internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, die wichtige Interessenträger und Akteure in diesem Bereich sind, werden aufgefordert, weiterhin zur Umsetzung eines gemeinsamen EU-Ansatzes beizutragen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen beim Vorantreiben eines gemeinsamen EU-Ansatzes in Bezug auf unbegleitete Kinder ihre Anstrengungen zur Zusammenarbeit mit nicht der EU angehörenden Herkunfts-, Transit- und Zielländern verstärken. Die Lage dieser Kinder sollte weiterhin im Zusammenhang mit der externen Migrationspolitik thematisiert werden, wie es im Gesamtansatz zur Migrations- und Mobilitätsfrage vorgesehen ist. Ohne die Mitarbeit der Herkunftsländer ist ein Fortschritt bei Problemen wie der Wiederausführung von Familien oder der Sicherstellung einer sicheren Rückkehr nicht möglich. Schließlich erfordert die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Verhinderung der unsicheren Migration die Koordinierung mit den Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungshilfe und der finanziellen Zusammenarbeit.