

08.07.2025

**Stellungnahme der Kindernothilfe e.V.
zu den Entwürfen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem
(GEAS-Anpassungs- und Anpassungsfolgegesetz)**

Vorbemerkung

Die Kindernothilfe e.V. begrüßt ausdrücklich die Möglichkeit im Rahmen der Verbändebeteiligung zu den Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können.

Allerdings sei angefügt, dass angesichts der knappen Fristsetzung eine umfassende Stellungnahme und fundierte Bewertung der geplanten Gesetzesänderungen nicht möglich ist. Daher wird hier auf eine Auswahl an zentralen Kernelementen Bezug genommen, was nicht heißt, dass es nicht weitere problematische Veränderungen durch die geplante Gesetzgebung für betroffene Kinder und Familien gibt.

Gemeinsam mit dem BuMF e.V. und Terre des Hommes e.V. hat die Kindernothilfe e.V. bereits im Oktober 2024 zu den damaligen Gesetzesentwürfen Stellung genommen.¹ Wir verweisen hier ebenfalls auf diese Stellungnahme, da zentrale Punkte dort bereits aufgegriffen worden sind und wir hier um weitere wichtige Aspekte in den gegenwärtigen Entwürfen ergänzen.

Eine grundlegende Einordnung aus kinderrechtlicher Sicht findet sich auch im Gutachten, das von Prof. Dr. Constantin Hruschka und Robert Nestler vorgelegt wurde und im Anhang mitgesendet wird.² Zwar bezieht sich das Gutachten auf die vorhergehenden Gesetzentwürfe, enthält aber wichtige Antworten zu Leitfragen, die auch in diesem Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen sind, allen voran die Analyse wichtiger, verbindlicher kinderrechtlicher Verpflichtungen.

Die umfassende Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bringt insbesondere aus kinderrechtlicher Sicht viele Veränderungen mit sich. Es werden Chancen eröffnet, bestehende Schutzlücken zu schließen und Verfahren zu verbessern, allerdings birgt sie auch Gefahren – dass

¹ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/MI4/GEAS-Anpassungsfolgegesetz/Bumf_kindernothilfe_terre_des_hommes.pdf?__blob=publicationFile&v=2

² Hruschka / Nestler, Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Gutachten, Juni 2025.

beispielsweise grundlegende kinderrechtliche Verpflichtungen keine ausreichende Berücksichtigung finden. Sicher beinhaltet die GEAS-Reform auch Verbesserungen für die Rechtsstellung von Kindern, etwa bei der Gesundheitsversorgung, wo Kindern im Migrationskontext in Zukunft dieselbe Gesundheitsversorgung zu gewähren ist, wie Kindern mit der eigenen Staatsangehörigkeit.³ Nichtsdestotrotz eröffnet sich die Möglichkeit, dass durch eine übermäßige Komplexität die Regelungen nicht handhabbar und so die Anwendung erschwert wird. Insbesondere die vorgesehenen Verbesserungen der kinderrechtlichen Verpflichtungen sollten klar und verbindlich in den Gesetzesentwürfen wiederzufinden sein. Hier besteht aus Sicht der Kindernothilfe noch Handlungsbedarf, um sicherzustellen, dass deutlich wird, welche Rechte geflüchtete Kinder haben, wie die Verfahren kindgerecht gestaltet werden und welche Zuständigkeiten und Qualifikationen die beteiligten Behörden und Fachkräfte benötigen.

Kindeswohl als vorrangige Erwägung bei Entscheidungen und staatliche Schutzpflicht im Handeln

Hier wird kurz eine zentrale völkerrechtliche Vorgabe beleuchtet, die ein wichtiger Hintergrund für die Analyse der aktuell vorgelegten Gesetzesentwürfe ist und Auskunft über die Vereinbarkeit mit den Kinderrechten gibt. Das zentrale Konzept des Kindeswohls, das völkerrechtlich in Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und unionsrechtlich in Artikel 24 Absatz 2 der EU-Grundrechtecharta festgehalten ist, setzt voraus, dass das Wohl des Kindes vorrangig bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder betreffen, zu berücksichtigen ist. Auch in den GEAS-Rechtsakten selbst ist das Kindeswohl als vorrangig zu berücksichtigen erwähnt.⁴

Es handelt sich hierbei um eine strenge Rechtspflicht aus der Konvention. Diese zieht weiter nach sich, „dass das Kindeswohl nicht auf die gleiche Stufe wie alle anderen Gesichtspunkte gestellt werden darf“.⁵ Darüber hinaus handelt es sich um ein dreidimensionales Konzept, das zum einen ein materielles Recht ist; darüber hinaus aber auch ein Grundprinzip für die Rechtsauslegung und zum Schluss auch eine Verfahrensregel. Hieraus ergibt sich, dass Verfahrensgarantien notwendig sind, die sicherstellen, dass die Prüfung des Kindeswohls bei Entscheidungen nachvollziehbar ist.⁶ Das Kindeswohl ist ein komplexes Konzept, welches einen Betrag leisten kann, um Konflikte zwischen verschiedenen Rechten unter Berücksichtigung des Kindeswohls zu lösen. So sollten Lösungen gesucht werden, die dem Kindeswohl dienen.⁷ Dies betrifft also insbesondere auch Entscheidungen, die im Rahmen der GEAS-Umsetzung in Deutschland getroffen werden. Vor diesem Hintergrund sind einige Regelungen, wie sie in den Gesetzesentwürfen des GEAS-Anpassungs- und Anpassungsfolgegesetzes vorgeschlagen werden, überarbeitungsbedürftig. Hier sollte dringend klargestellt werden, dass das Kindeswohl als eine verbindliche Verpflichtung aus der UN-KRK einen festen Platz in Entscheidungsprozessen im Migrationskontext eingeräumt wird, um so dem Schutzanspruch, der sich aus ebenfalls aus der UN-KRK ergibt, gerecht zu werden.

Eng mit dem Kindeswohl verknüpft, ist die Verpflichtung aus Artikel 12 UN-KRK zur Beteiligung und dem Gehör für Kinder in allen Verfahren, die sie betreffen. Das heißt, dass die Meinung der Kinder innerhalb des Verfahrens eingeholt und berücksichtigt werden muss. Darüber hinaus sind

³ Artikel 22 Absatz 2 der Aufnahme-Richtlinie (2024/1346).

⁴ siehe hierzu Artikel 23 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (2024/1351) sowie Artikel 26 Absatz 1 Aufnahme-Richtlinie (2024/1346).

⁵ siehe hierzu Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechteausschusses, 2013, CRC/C/GC/14, Ziff. 36ff; die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses können als Rechtserkenntnisquelle für die Auslegung von Menschenrechtskonventionen herangezogen werden, siehe hierzu: Deutsches Institut für Menschenrechte, Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis, 2018, S. 19. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Bei der Vertragsauslegung sollte sich ein nationales Gericht aber mit den Auffassungen eines zuständigen internationalen Vertragsorgans in gutem Glauben argumentativ auseinandersetzen“ Bundesverfassungsgericht (2016): Beschluss vom 26.07.2016, Az.: 1 BvL 8/15, Rdnr. 90. Dies führt zu dem Schluss, dass bereits der Gesetzgeber diese Rechtserkenntnisquellen bei der Gestaltung der Gesetze heranziehen sollte.

⁶ Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechteausschusses, CRC/C/GC/14, Ziff. 6 (a)-(c).

⁷ Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des UN-Kinderrechteausschusses, CRC/C/GC/14, Ziff. 33.

kindgerechte Informationen dringend geboten. Hinzu kommt außerdem die Verpflichtung aus Artikel 4 der UN-KRK, die Staaten dazu anhält alle in der Konvention verbrieften Rechte mit allen verfügbaren Mittel umzusetzen, das heißt also auch finanzieller, gesetzgeberischer und administrativer Art. Darüber hinaus ist auch das Diskriminierungsverbot von geflüchteten Kindern (Artikel 22 Absatz 2 UN-KRK) in der Umsetzung der GEAS-Reform von besonderer Bedeutung.

Haftähnliche Bedingungen

Im Rahmen der GEAS-Reform wird eine Freiheitsentziehung für Kinder in Migrationsverfahren wahrscheinlicher – hierbei handelt es sich nicht unbedingt formal um Haft, sondern auch um haftähnliche Unterbringung, wie im Screening- oder Grenzverfahren vorgesehen.

Grundsätzlich sei vorangestellt, dass eine Unterbringung in geschlossenen Einrichtungen, die faktisch haftähnlichen Bedingungen entsprechen, nicht mit dem Kindeswohl nach Artikel 3 Absatz 1 der UN-KRK vereinbar sind. Auch die Aufnahme-Richtlinie sieht vor, dass die Ausgestaltung der Unterbringung vom Kindeswohl sowie weiteren besonderen Umständen des Antragstellenden abhängig ist.⁸ Die Aufnahme-Richtlinie gibt weiterhin vor, dass die Mitgliedstaaten einen Lebensstandard sichern, der die körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung des Kindes gewährleistet.⁹

Dies steht einer Unterbringung von Familien und unbegleiteten Minderjährigen in geschlossenen oder halb-geschlossenen Einrichtungen im Regelfall entgegen. Die Aufnahmerichtlinie enthält weitergehende Regelungen, in dem sie darauf verweist, dass auch den „Möglichkeiten der Familienzusammenführung“ „dem Wohlergehen und der sozialen Entwicklung des Minderjährigen unter besonderer Berücksichtigung seines Hintergrunds sowie der Notwendigkeit von Stabilität und Kontinuität bei der Betreuung“, „Erwägungen der Sicherheit und der Gefahrenabwehr, vor allem wenn es sich bei dem Minderjährigen um ein Opfer von Gewalt oder Ausbeutung jedweder Form, einschließlich des Menschenhandels, handeln könnte“ und „den Meinungen des Minderjährigen entsprechend seinem Alter und seiner Reife“ Rechnung zu tragen ist.¹⁰ Ähnliche Regelungen werden auch in weiteren Artikeln in den entsprechenden Verordnungen getroffen.¹¹

Mit § 47 a AsylG-E wird eine besondere Form der Aufnahmeeinrichtung zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration eingeführt, für die keine Schutzstandards oder Höchstdauer der Unterbringung definiert sind. Nach § 47a Abs. 4 dürfen Personen diese Aufnahmeeinrichtungen nur verlassen, wenn die anordnende Behörde gemäß ihres Ermessensspielraums entsprechend entscheidet. Einzig, um Termine bei Behörden und Gerichten wahrzunehmen, muss keine Genehmigung eingeholt werden.

Wenn also Personen ihren Aufenthaltsort ausschließlich mit behördlicher Erlaubnis verlassen dürfen, liegt faktisch eine Freiheitsentziehung vor – auch wenn diese rechtlich nicht als Haft bezeichnet wird. Aus der kinderrechtlichen Perspektive ist festzuhalten, dass für Kinder dabei nicht erkennbar ist, ob es sich um eine formale Haftmaßnahme oder eine freiheitsbeschränkende Unterbringung handelt, da im Ergebnis eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit vorliegt. Es fehlt daher eine eindeutige gesetzliche Regelung, die sicherstellt, dass Schutzsuchende – insbesondere Minderjährige und ihre Familien – nicht in haftähnlichen und freiheitsentziehenden Bedingungen untergebracht werden.

⁸ Siehe hierzu Erwägungsgrund 35 Aufnahme-Richtlinie (2024/1346).

⁹ Artikel 26 Absatz 1 Aufnahme-Richtlinie (2024/1346).

¹⁰ Siehe Artikel 26 Absatz 2 Aufnahme-Richtlinie (2024/1346).

¹¹ Siehe vor allem Artikel 13 Screening-Verordnung, Artikel 23 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (2024/1351) sowie Artikel 22 und 23 Asyl-Verfahrens-Verordnung.

Insofern sollte insbesondere § 70a Absatz 3 AsylG-E angepasst werden, um klarzustellen, dass die Inhaftnahme nicht dem Wohl von Minderjährigen dienen kann und in diesen Fällen stets alternative Formen der Unterbringung zu gewährleisten sind. Besonders problematisch ist auch die Argumentation, dass eine Inhaftierung des Minderjährigen seinem Wohl dient, weil ein Elternteil inhaftiert sei. Der Schutz der Familie ist ein hohes Gut, welches nicht durch die Inhaftierung von Eltern gemeinsam mit ihren Kindern umgesetzt werden kann. Die Verpflichtung die Familie zu achten und zu schützen, wird folgerichtig dann umgesetzt, wenn Eltern von Minderjährigen nicht in Haft genommen werden können, sondern alternative Formen einer kindgerechten Unterbringung angeordnet werden müssen.

Kinderschutz in der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration

Für die nach § 44 Absatz 1a einzurichtenden Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration sollte klargestellt werden, dass hier die Möglichkeit einer kindgerechten Unterbringung gewährleistet werden muss. Auch hier sollten die bereits ergriffenen Maßnahmen für den umfassenden Schutz von besonders schutzbedürftigen Personen mit aufgenommen werden, um deutlich zu machen, dass die Bundesländer Maßnahmen im Sinne der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ in der Unterbringung verankern und umsetzen sollen. Hierzu zählen insbesondere wirksame Gewalt- und Kinderschutzkonzepte. Hier sollte dringend nachgebessert und die Chance einer bundesgesetzlichen Regelung der Schutzkonzepte und Mindeststandards genutzt werden.

Recht auf Bildung

Durch die festgelegte Höchstaufenthaltsdauer von sechs Monaten in den Erstaufnahmeeinrichtungen für Kinder und Familien, ist der Zugang zur Regelschule gefährdet. Die Schulpflicht und somit der Anspruch auf einen Platz in einer Regelschule ist durch die Zuweisung an eine zuständige Kommune bedingt. Diese Praxis würde den Regelungen aus der Aufnahme-Richtlinie widersprechen, die vorsieht, dass Minderjährige bereits nach spätestens zwei Monaten ins Regelschulsystem eingegliedert werden sollen.¹²

Es ist zu begrüßen, dass § 70a Absatz 3 AsylG-E das Recht auf Bildung von Minderjährigen anerkennt. Allerdings ist die darin enthaltene Einschränkung, dass Bildung nicht bereitgestellt werden soll, wenn sie für den betreffenden Minderjährigen nur „begrenzten Wert“ hat, nicht mit der kinderrechtlichen Verpflichtung auf Zugang zu Bildung vereinbar. Bei Bildung handelt es sich um ein einklagbares und universell geltendes Kinderrecht. Diese willkürlich wirkende Einschränkung des „begrenzten Werts“ ist nicht mit den Verpflichtungen aus der UN-KRK zum Recht auf Bildung vereinbar. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass Minderjährige unbeschränkten Zugang zu entsprechenden Bildungsangeboten haben, um sicherzustellen, dass Deutschland hier seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommt.

Unbegleitete Minderjährige, Alterseinschätzungen und Primat der Kinder- und Jugendhilfe

Für unbegleitete Minderjährige ist dem Kinder- und Jugendhilferecht Vorrang einzuräumen.¹³ Dazu zählt die kindgerechte Unterbringung, die kindgerechte Ausgestaltung der Aufnahme und des Asylverfahrens, sowie der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Es ist notwendig, diese Normen, da sie als Garantien qualifiziert sind, im nationalen Recht zu verankern und so als Orientierung der

¹² Artikel 16 Aufnahme-Richtlinie (2024/1346) zum gleichen Zugang zu Bildung wie eigene Staatsangehörige (Absatz 1); und zur Gewährung dieses Zugangs innerhalb einer zwei-monatigen Frist ab Antragstellung (Absatz 2).

¹³ vergleiche Artikel 27 Aufnahmen-Richtlinie und § 42a SGB VIII.

Behörden klarzustellen, um die Anwendung der Garantien in der Praxis möglichst effizient abzusichern.

Der vorliegende Entwurf enthält in § 70a Absatz 3 Nr. 2 AsylG-E die Regelung, dass unbegleitete Minderjährige zum Schutz inhaftiert werden können. Das ist wie oben bereits ausgeführt mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht vereinbar. Sollten Minderjährige schutzbedürftig sein, entspricht es der Wahrung des Kindeswohls, wenn sie kindgerechte Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe erhalten.

Bei der Alterseinschätzung von unbegleiteten Minderjährigen müssen unterschiedliche Regelungskreise aus den GEAS-Umsetzungsgesetzen und der Kinder- und Jugendhilfe (geregelt im SGB VIII) in Einklang gebracht werden. Die Normen aus beiden Rechtsakten müssen in der Praxis so in Einklang gebracht werden, dass sich daraus keine Schutzlücken für Kinder ergeben. Für unbegleitete Minderjährige liegt die Erstzuständigkeit bei der Kinder- und Jugendhilfe in allen Fragen bezüglich der Unterbringung, Versorgung und Betreuung.¹⁴ Diese greift dann, wenn es staatliche Kenntnis über den Aufenthalt eines unbegleiteten Minderjährigen gibt. Das heißt, dass sichergestellt werden muss, dass unbegleitete Minderjährige bei der Einreise unmittelbar an die Jugendämter übergeben werden müssen. Hier greift auch nicht das Konstrukt der Fiktion der Nichteinreise, um diese Regelung und somit das Primat der Kinder- und Jugendhilfe bei einem tatsächlichen Aufenthalt im Inland, auszuhebeln.

Positiv zu bewerten ist, dass der Entwurf die Zuständigkeit für die Alterseinschätzung bei der Jugendhilfe belässt. Hier müssen ausreichendes Personal, fachliche Qualifizierung und angemessene finanzielle Mittel sichergestellt werden. Die Alterseinschätzung ist von zentraler Bedeutung, weil sie darüber entscheidet, ob kinderrechtliche Verpflichtungen aus der UN-KRK greifen. Daher ist in diesem Verfahren insbesondere auch eine unabhängige Interessenvertretung für Minderjährige dringend geboten. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass im Rahmen der Alterseinschätzung nur das Ergebnis des Verfahrens an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt werden darf und nicht die Verfahrensdokumentation, wie in § 8 Absatz 1 AsylG-E vorgesehen, um Verstöße gegen § 64 SGB VIII zu vermeiden.

Fehlende Regelungen zum Monitoring

Durch die im Rahmen der GEAS Umsetzung einzuführenden Verfahren, ist insbesondere der umfassende Schutz der Menschenrechte mit neuen Herausforderungen verbunden. Dafür ist es notwendig, dass eine unabhängige, menschenrechtsbasierte Kontrolle der Verfahren eingerichtet wird. Das entsprechend in Artikel 10 der Screening-Verordnung und Artikel 43 Absatz 4 der Verfahrens-Verordnung vorgesehene Monitoring fehlt in den vorliegenden Gesetzentwürfen ganz.

Der einzurichtende, unabhängige Monitoring-Mechanismus erfüllt eine wichtige Aufgabe, in dem er die Umsetzung von Menschenrechten und unionsrechtlichen Grundrechten überwacht. Daher sollte seine Ausgestaltung, die Sicherstellung der Unabhängigkeit und die finanzielle Ausstattung gesetzlich geregelt werden. Daher sollte in den vorliegenden Gesetzesentwürfen eine Anpassung vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass der unabhängige Monitoring-Mechanismus wirksam gestaltet wird und seine Arbeit mit der Umsetzung der GEAS-Reform ebenfalls aufnehmen kann.

Aus kinderrechtlicher Sicht ist es essentiell notwendig, dass beim einzurichtenden Monitoring-Mechanismus auch die Umsetzung kinderrechtlicher Verpflichtungen bei der Beauftragung und

¹⁴ Siehe hierzu §§ 42, 42a und 88a SGB VIII.

Planung umfassend berücksichtigt und Teil des Mandats werden. Dafür ist beispielsweise eine kinderrechtliche Expertise ebenso bei der Ausgestaltung des Aufgabenspektrums mit einzubeziehen als auch bei der personellen Ausstattung zu berücksichtigen. Insbesondere sollten im Zuge der Etablierung des Monitoring-Mechanismus auch wichtige Fragen wie die Durchführung von kindgerechten Befragungen, Zugang zu Einrichtungen und Beschwerdemechanismen geklärt werden. Darüber hinaus ist die finanzielle und personelle Ausstattung so zu gestalten, dass der Monitoring-Mechanismus unabhängig und effektiv arbeiten kann. Es ist besorgniserregend, dass das zentrale Element zum Monitoring der Umsetzung im Rahmen der GEAS-Reform in den vorgelegten Gesetzesentwürfen außen vorgelassen wurde.

Fazit

Nach einer ersten kinderrechtlichen Sichtung werfen die vorliegenden Gesetzesentwürfe wie oben beschrieben grundlegende Fragen auf. Wichtige kinderrechtliche Anforderungen wie etwa der Vorrang des Kindeswohls werden in den Entwürfen nicht ausreichend gewürdigt. Es besteht außerdem die Gefahr, dass in der Praxis verbindliche Schutzrechte aus der UN-KRK auf Grund der übermäßigen Komplexität der Regelung keine Anwendung finden. Aus diesem Grund ist eine Anpassung der vorliegenden Entwürfe an kinderrechtliche Verpflichtungen dringend geboten.

Kontakt

Judith.Striek@knh.de