

### 34. TAGUNG

Bericht  
CG34(2018)13prov  
2. März 2018

## Unbegleitete Flüchtlingskinder: Rolle und Zuständigkeiten der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten

Berichterstellerin:<sup>1</sup> Nawel RAFIK-ELMRINI, Frankreich (L, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung) .....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....	5

### Zusammenfassung

Nach der Beurteilung der Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes 2016-2020, laut der Kinder, die von Migration betroffen sind, zu einer der schutzbedürftigsten Gruppen in Europa gehören, befasst sich der Bericht mit der Frage, auf welche Weise kommunale und regionale Gebietskörperschaften, in ihrer Funktion als erstaufnehmende Stationen für Flüchtlinge, die Rechte von Flüchtlingskindern durch die Entwicklung von Diensten, Erhöhung der Qualitätsstandards und die Förderung einer positiven Haltung der Gemeinschaft gegenüber Flüchtlingen schützen können. Er unterstreicht die Schlüsselrolle der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, den Zugang zu Rechten und kindgerechte Verfahren sicherzustellen und so die Integration von Kindern zu verbessern.

Der Kongress ruft alle Regierungsebenen auf, für jedes Kind für die Dauer seines Aufenthalts in einem Staat einen kindgerechten Ansatz (nicht diskriminierend, im Sinne des Kindeswohls, Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung und das Recht, gehört zu werden) anzunehmen. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, den Freiheitsentzug bei Kindern zu beenden und geeignete alternative Betreuungsmaßnahmen für unbegleitete Minderjährige und von ihren Familien getrennte Kinder zu entwickeln. Er ruft die Regierungen auf, für schutzbedürftige Kinder und Familien ein Eilverfahren für die Antragsbearbeitung einzuführen und diese in allen nationalen Strategien für die Bereiche Gesundheit, Bildung und Schutz als Prioritätsgruppe anzuerkennen.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten  
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Seit 2015 sind mehr als eine Million Kinder vor Krieg, Konflikten und Armut in die Mitgliedstaaten des Europarats geflohen. Obwohl die Zahlen 2017 sanken, sind Kinder und ihre Familien auf ihrem Weg nach Europa, auf der Suche nach einem besseren Leben, immer noch Elend, Gewalt und Missbrauch ausgesetzt. Da jedoch die Dienste für Kinder in den meisten Staaten weder auf die hohe Zahl noch die vielfältigen Probleme, mit denen sie konfrontiert wurden, vorbereitet waren, hat die Mehrzahl der Kinder bisher noch keine familiäre Stabilität und Sicherheit gefunden. Im Gegenteil, das Fehlen einer angemessenen Reaktion in vielen Staaten setzt Kinder Risiken aus und unterminiert den sozialen Zusammenhalt.

2. Die *Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes (2016-2021)*<sup>3</sup> unterstreicht, dass Kinder, die von Migration betroffen sind, zu einer der schutzbedürftigsten Gruppen in Europa gehören, und bietet begleitend zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten, Flüchtlingskinder zu schützen, Unterstützung und Beratung in Form einer Reihe von Papieren und Berichten an. Dies alles mündete im Mai 2017 in die Annahme des *Aktionsplans zum Schutz von Flüchtlings- und Migrantenkindern in Europa* durch die Ministerkonferenz in Nikosia, Zypern.

3. Obwohl in der Regel die Reaktionsplanung für Flüchtlinge in Übereinstimmung mit nationalem Asylrecht und nationaler Asylpolitik in die Zuständigkeit der zentralen Regierungsstellen fällt, obliegen in der Praxis die Versorgung, Unterbringung und Bildungsangebote den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften.

4. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften haben die Befugnis, Kapazität und Verantwortung, die Rechte von Flüchtlingskindern durch die Entwicklung von Diensten, die Durchsetzung von Qualitätsstandards und die Förderung einer positiven Einstellung der Gemeinschaft gegenüber Flüchtlingen zu schützen. Dies verleiht ihnen eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung eines Zugangs zu Rechten und zu kindgerechten Verfahren, die einen wirksamen Schutz bieten und die Integration der Kinder, die in Europa bleiben möchten, zu stärken.

5. Staaten in ganz Europa sind seit 2015 damit beschäftigt, die Gesetzgebung, Politik und Strategien an die Folgen der gestiegenen Flüchtlingsströme nach Europa anzupassen. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in vielen Staaten erarbeiten neue Modelle, um den Zugang von Flüchtlingen zu einer qualitativ guten medizinischen Versorgung, zu Bildung, Sozial- und Schutzdiensten zu unterstützen, zu erleichtern und auszuweiten. Diese Modelle erfordern einen an den Rechten des Kindes ausgerichteten Ansatz, um effektiv und nachhaltig zu sein und die positiven Folgen für das Kind und die Gemeinschaft zu maximieren.

6. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats hat das besondere Augenmerk, das den Interessen und Grundrechten von Flüchtlingen und Migranten gewidmet werden sollte, unterstrichen und hat im März 2017 einen Bericht mit dem Titel „Von der Aufnahme zur Integration: Die Rolle der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf Migration“

---

2 Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, am 18. Oktober 2017 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

G. Neff (Vorsitz), M. Rira, J. Miquel Vila Bastida\*, E. Yeritsyan, A. Rabl, H. Sonderegger, S. Huseynova, Y. Rzayeva, A. Turtelbloom, C. Dejonghe, M. Mahmutbegovic, G. Stoyanova, A. Mimenov, V. Flego, L. Perikl\*, A. Antosova, A. Dufek, P.B. Andersen, E. Flyvholm, L. Siemann, P. Kauma, M. Ryo, V. Charbonneau, F. Bierry, P. Ayache, N. Rafik-Elmrini, G. Tkemaladze, J. Frey, M. Mueller, H. Kuhn-Theis, M. Mahnke, J. Neumann, G. Ioakeimidis, I. Dourou, J. Pfeffer, A. Magyar, H. Halldorsson, P. Hand\*, C. Casciari, P. Fassino, D. Leodori, B. Toce, V. Niro, A. Ravins, E. Rudeliene\*, P. Weidig\*, M. Fava, G. Policinski (Stellv.: V. Romaniuc), F. Gamedinger, S. Nicevic\*, L. Kompier, J. Van den Hout, T. Bransdal, K. Matyjaszczyk, G. Grzelak, B. Horta, J. Couto, N. Rosu, E. R. Moldovan, M. S. Luca, I. Metshin, M. Kovtun, V. Syrova, S. Orlova, T. Romashova, Z. Dragunkina, F. Bizzocchi, A. Popovic, D. Davidovic, B. Kovacova, V. Prebilib, A. Caballero Alvarez, R. Gonzalo Lopez, C. Gamarra Ruiz-Clavijo, J. Navarrete Perez, I. Linge, Y. Renstrom, D. Ghisletta, J. Fehr, Z. Damjanovski\*, N. Altun, F. Gezmis, Y. Celik, M. Subasioglu, M. Kocatepe, D. Ensivri, O. Sienkevych, S. Bohatyrchuk-Kryvko, V. Atroshenko, O. Kaliuzhna, D. Simmons, C. McKelvie, E. Atkinson, M. Fodor, J. Warmisham, E. Campbell-Clark.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Cankocak, Sekretärin des Ausschusses, und M. Grimmeissen, Kosekretärin des Ausschusses

3 *Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes (2016-2021)* (März 2016) Straßburg S. 9

angenommen.<sup>4</sup> Die vorliegende Entschließung soll den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften einen Leitfaden bieten, wie sie den Schutz von Flüchtlingskindern und unbegleiteten Minderjährigen weiter ausbauen und sicherstellen können, dass deren Zeit in den Gastländern eine positive Erfahrung ist.

7. In Anbetracht der obigen Ausführungen ruft der Kongress, unter Anerkennung der Tatsache, dass jeder Staat, vorbehaltlich seiner internationalen Verpflichtungen, das souveräne Recht hat zu entscheiden, wem er die Einreise in sein Hoheitsgebiet gestattet, die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten auf:

a. einen an den Rechten des Kindes ausgerichteten Ansatz (nicht diskriminierend, im Sinne des Kindeswohls, Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung und das Recht, gehört zu werden) für jedes Kind für die Dauer seines Aufenthalts in einem Staat anzunehmen, ungeachtet seines Rechtsstaus oder seiner Position im Asylverfahren, und sich zum Ziel zu setzen, diese Kinder so rasch wie möglich an die üblichen Kind- und Familiendienste weiterzuleiten und in diese aufzunehmen, anstatt parallele oder alternative Systeme, Strukturen oder Dienste einzurichten, da diese Gräben zwischen gastgebenden und Flüchtlingsgemeinschaften schaffen und so die Bemühungen um eine Integration ausbremsen;

b. sich bei der Ausarbeitung einer Politik und beim Ergreifen von Maßnahmen der gemeinsamen Elemente bewusst zu sein, die bei erfolgreichen kommunalen Initiativen beobachtet wurden, die eine enge Zusammenarbeit mit NRO und der Zivilgesellschaft, eine enge Kooperation der verschiedenen Regierungsebenen und -ministerien, die Bereitstellung von Hilfsdiensten und den Abbau administrativer und praktischer Hürden im Hinblick auf Dienste einschließen;

c. Alternativen zum Freiheitsentzug bei Familien und geeignete alternative Versorgungsmaßnahmen für unbegleitete und von der Familie getrennte Kinder zu entwickeln, unter Berücksichtigung der entsprechenden Leitlinien (vor allem über Altersbestimmung, Vormundschaft und Alternativen zum Freiheitsentzug bei Kindern) und der Zusammenstellungen guter Praxisbeispiele und anderer Ressourcen (Handbücher und Trainingsmaterialien), die in Zusammenhang mit dem Aktionsplan des Europarats zum Schutz von Flüchtlings- und Migrantenkinder in Europa (2017-2019) produziert werden;

d. sich in die Ausarbeitung nationaler Verteilungspläne einzubringen, damit sie besser in der Lage sind, Dienste, Gemeinschaften und Fachleute auf die Ankunft von Flüchtlingskindern vorzubereiten (durch Training, Rekrutierung von Hilfspersonal, Vorbereitung von Leitlinien, etc.), und sich zu verpflichten, auf unbegleitete und schutzbedürftige Kinder zuzugehen, um deren Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung und Schutzdiensten sicherzustellen, und langfristig deren vollumfängliche Integration in die kommunalen Gemeinschaften zu unterstützen;

e. die regionalen Gebietskörperschaften, deren Mandat die Bildung einschließt, aufzufordern, ein Mindestpaket für Bildung zu erstellen, das für Flüchtlingskinder den umgehenden Zugang zu allgemeinen Schulen und die Bereitstellung angemessener Sprachkurse und Lernunterstützungsdienste, einschließlich Lehrassistenten, sicherstellt;

f. die regionalen Gebietskörperschaften, deren Mandat die medizinische Versorgung einschließt, aufruft, ein Mindestpaket für die medizinische Versorgung zu verabschieden, das die automatische Aufnahme in den nationalen Basistarif der Krankenkassen, Beratungsdienste und Notfallbehandlungen und -versorgung sowie ein Sozialschutz-Basispaket einschließt, das Zugang zu einem Mindestmaß an Sozialhilfe, Familienleistungen und Wohngeld für Familien mit Kindern gewährt; und die Bereitstellung der materiellen Unterstützung von der Bedingung eines Asylverfahrens oder von Wohnsitzanforderungen trennt;

g. zusammen mit den Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft die Hürden für Flüchtlingsfamilien in den Bereichen medizinische Versorgung, Bildung und Schutzdienste abzubauen (z. B. die 3-Monats-Regel in vielen Staaten, in denen erst nach Ablauf von 3 Monaten Asyl suchende Kinder eine Schule besuchen dürfen, oder die automatische Aufnahme aller Mütter und Kinder in örtliche Mutter- und Kind-Dienste), und Kontakt- und Hilfsdienste zu entwickeln, die einen leichten und frühzeitigen Zugang zu allgemeinen Diensten erleichtern und eine rasche Integration in die lokalen Gemeinschaften fördern (einschließlich Kulturmediatoren, Übersetzungsdienste, Sprachkurse und möglicherweise Training und Orientierung für vorhandene Mitarbeiter, Fachleute und Manager);

h. Einschränkungen im Hinblick auf den Zugang zu Obdachlosenheimen und anderen örtlichen Einrichtungen, die vom Wohnsitz und/oder Visumstatus abhängen, zu beseitigen, und Einrichtungen

<sup>4</sup> Entschließung 411-2017) Empfehlung 394-2017):  
[https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e)

für Flüchtlinge und Migranten zu schaffen, die Opfer von sexueller und gender-basierter Gewalt geworden sind;

*i.* mit lokalen Kinderschutzeinrichtungen im Hinblick auf deren Aufsicht und Leitung zu kooperieren und sicherzustellen, dass jedes Kind, das in einer solchen Einrichtung untergebracht ist, offiziell der Fürsorge der lokalen Kinderschutzbehörden unterstellt ist; und alternative Betreuungs- und Unterbringungsdienste zu entwickeln, um die Unterbringung von Kindern in geschlossenen Einrichtungen zu verhindern, zu minimieren, zu verkürzen und zu reduzieren;

*j.* die kommunalen Gebietskörperschaften aufzurufen, kommunale Vormundschaftsdienste zu entwickeln und zu führen, die dem lokalen Kontext und den lokalen Mitteln angemessen sind, und spezielle Vormundschaftsräte einzurichten, die diese Dienste fördern, Unterstützung, Verstärkung und Training anbieten, Aufklärungskampagnen durchführen und bei Streitigkeiten und Schwierigkeiten als Mediatoren agieren.

## EMPFEHLUNGSENTWURF <sup>5</sup>

1. Seit 2015 sind mehr als eine Million Kinder vor Krieg, Konflikten und Armut in die Mitgliedstaaten des Europarats geflohen. Obwohl die Zahlen 2017 sanken, sind Kinder und ihre Familien auf der Suche nach einem besseren Leben immer noch Elend, Gewalt und Missbrauch ausgesetzt. Da jedoch die Dienste für Kinder in den meisten Staaten weder auf die hohe Zahl von Flüchtlingen noch die vielfältigen Probleme, mit denen sie konfrontiert wurden, vorbereitet waren, hat die Mehrzahl der Kinder bisher noch keine familiäre Stabilität und Sicherheit gefunden. Im Gegenteil, das Fehlen einer angemessenen Reaktion in vielen Staaten setzt Kinder Risiken aus und unterminiert den sozialen Zusammenhalt.

2. Der Europarat hat schon lange erkannt, dass Kinder, die von Migration betroffen sind, zu einer der schutzbedürftigsten Gruppen in Europa gehören, und hat diese Tatsache in seiner *Strategie für die Rechte des Kindes (2016-2021) anerkannt*.<sup>6</sup> Der Europarat hat begleitend zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten, Flüchtlingskinder zu schützen, Unterstützung und Beratung in Form einer Reihe von Papieren und Berichten angeboten. Dies alles mündete im Mai 2017 in die Annahme des *Aktionsplans zum Schutz von Flüchtlings- und Migrantenkindern in Europa* durch die Ministerkonferenz in Nikosia, Zypern.

3. Staaten in ganz Europa sind seit 2015 damit beschäftigt, die Gesetzgebung, Politik und Strategien an die Folgen der gestiegenen Flüchtlingsströme nach Europa anzupassen. Die Reaktionsplanung für Flüchtlinge fällt in der Regel laut nationalem Asylrecht und nationaler Asylpolitik in die Zuständigkeit der Behörden der Zentralregierung. Die steigende Zahl der involvierten Frauen und Kinder sowie die längeren Zeiträume, die diese im Gastland vor der Entscheidung ihrer Asylanträge verbringen, setzt die kommunalen Behörden, die sich mit Kindern befassen, unausweichlich unter Druck, diese in die allgemeinen Dienste zu integrieren und ein unabhängiges Leben der Familien außerhalb der Asyl- und Flüchtlingszentren zu unterstützen.

4. Neben der Bereitstellung klarer, expliziter und ermächtigender Gesetze und von politischen Rahmenbedingungen auf nationaler und kommunaler Ebene, gehören zu weiteren Faktoren, die zum Erfolg oder Misserfolg verschiedener Reaktionen auf die Bedürfnisse von Flüchtlingskindern beitragen, die öffentliche Einstellung gegenüber Flüchtlingen; die Stärke der Kinderrechtsinstitutionen des Landes; die Erfahrung der Gesellschaften mit Migration und Asyl; der wahrgenommene Wert von Migranten für die lokale Wirtschaft und die verfügbaren finanziellen, personellen und weiteren Ressourcen.

5. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats hat das besondere Augenmerk, das den Interessen und Grundrechten von Flüchtlingen und Migranten gewidmet werden sollte, unterstrichen und hat im März 2017 einen Bericht mit dem Titel „Von der Aufnahme zur Integration: Die Rolle der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf Migration“ angenommen.<sup>7</sup> Die vorliegende Empfehlung hat zum Ziel, den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften Maßnahmen vorzuschlagen, auf welche Weise sie den Schutz von Flüchtlingskindern und unbegleiteten Minderjährigen weiter ausbauen und sicherstellen können, dass deren Zeit in den Gastländern eine positive Erfahrung ist.

6. In Anbetracht des Vorstehenden ruft der Kongress die Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. dringend eine Beurteilung der nationalen Migrations- und Asylverfahren durchzuführen, um zu ermitteln, wo Kinder dem größten Risiko ausgesetzt sind, und wo sie am dringendsten Schutz benötigen (wie von der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes definiert), und dieser Beurteilung ein gemeinsames Aktionsprogramm zwischen Kinderschutz- und Migration-/Asyleinrichtungen folgen zu lassen, um die Risiken zu beseitigen und Absicherungsmaßnahmen zu stärken;

b. sich auf internationaler Ebene dringend auf eine gemeinsame Definition von „Freiheitsentzug“ zu einigen und alle geschlossenen Einrichtungen in ihren Hoheitsgebieten zu erfassen und sicherzustellen, dass diese internationalen Standards für Betreuung und Schutz sowie einer regelmäßigen externen Aufsicht und einer öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen, und dass alle Kinder, die dort untergebracht werden, Zugang zu einer kostenlosen Rechtsberatung und zu

<sup>5</sup> Siehe Fußnote 2

<sup>6</sup> *Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes (2016-2021)* (März 2016) Straßburg S. 9

<sup>7</sup> Entschließung 411-2017) Empfehlung 394-2017):

[https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e)

Hilfsangeboten erhalten, und Alternativen zum Freiheitsentzug für Familien und geeignete alternative Betreuungsvorkehrungen für unbegleitete und von ihren Familien getrennte Kinder zu entwickeln;

c. eine Politik und Standards festzulegen, die eine einheitliche Bereitstellung hochwertiger, kosteneffizienter Dienste gewährleisten, die den Bedürfnissen der Kinder Rechnung tragen und ihre Rechte respektieren;

d. sich zur Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger und von ihren Familien getrennter Kinder zu verpflichten und zu kooperieren, um Asylanträge von schutzbedürftigen Kindern und Familien im Einvernehmen zu entscheiden, und sie bei allen Bildungs- und Schutzstrategien und Aktionsplänen als Prioritätsgruppe zu behandeln und dementsprechende Mittel zuzuweisen;

e. eindeutig und explizit einen Mindestkatalog von Ansprüchen für Migranten- und Flüchtlingskinder festlegen, ungeachtet ihres Rechtsstatus, um Zugangsbeschränkungen aufgrund einer uneinheitlichen Behandlung oder Verwirrung in Bezug auf Ansprüche zu verhindern, und diese Informationen den ankommenden Flüchtlingen und Asylsuchenden auszuhändigen;

f. außerdem sicherzustellen, dass das Mindestpaket im Bereich Bildung den ungehinderten Zugang zu allgemeinen Schulen und die Bereitstellung angemessener Sprachkurse und Lernunterstützungsdienste, einschließlich Lehrassistenz, einschließt;

g. sicherzustellen, dass Flüchtlingskinder einen umfassenden Zugang zur Justiz haben und eine ordnungsgemäße und angemessene Rechtsvertretung in allen Phasen des Asylverfahrens erhalten, um dem Vormund zu ermöglichen, sich auf die Anleitung, Betreuung und Unterstützung des Kindes zu konzentrieren;

h. kommunalen Kinderschutzagenturen in Europa zu ermöglichen, proaktiv Maßnahmen zu ergreifen, um gemeinsame Standards für Aufnahmezentren, Übergangs- und Hafteinrichtungen in ihren Gebieten festzulegen, Verfahren für Protokolle, Berichterstattung und Rechenschaftspflicht zu entwickeln und Fortbildungen und Unterstützung anzubieten;

i. diese Agenturen aufzurufen, neue gemeindebasierte, kindgerechte Dienste zu entwickeln, und auf Rechten gestützte Arbeitsmodelle zu fördern, die auf die Stärken und die Belastbarkeit der kommunalen und Flüchtlingsgemeinschaften zugreifen.