

# Die Rechte der Kinder werden nicht immer beachtet.

Welche Konsequenzen hat die Anwendung des verschärften Asyl- und Ausländergesetzes für betroffene Kinder? Werden ihre Bedürfnisse genügend beachtet und bleiben ihre Rechte gewahrt? Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) befasst sich in ihrem Bericht «Kinderrechte» mit diesen und ähnlichen Fragen und kommt zum Schluss, dass Kinderrechten häufig zu wenig Priorität eingeräumt wird.

2006 befürwortete eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung massive Verschärfungen im Asyl- und Ausländerrecht. Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Kultur und Politik kritisierten diese Verschärfungen, weil sie befürchteten, dass die neuen Gesetze die Grundrechte von Asylsuchenden und Ausländern und Ausländerinnen verletzen könnten. Eine schweizerische und drei regionale Beobachtungsstellen wurden gegründet, um die Umsetzung der beiden Gesetze genau zu beobachten, Fälle zu dokumentieren und anhand dieser Einzelfälle aufzuzeigen, wo gegen Bestimmungen der Bundesverfassung oder gegen internationale Übereinkommen verstossen wird.

Aus den von den regionalen Beobachtungsstellen (Romandie, Ostschweiz und Tessin) dokumentierten Fällen geht hervor, dass häufig Kinder die Leidtragenden dieser Gesetzesverschärfungen sind. Darum hat die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) unter der Leitung der Historikerin Yvonne Zimmermann im September 2009 einen Bericht veröffentlicht, der die Anwendung der schweizerischen Migrationsgesetzgebung hinsichtlich der Rechte von Kindern untersucht.

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) im Jahr 1997 verpflichtet, die Kinderrechte einzuhalten. Einer der Grundsätze dieser besagt, dass bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Die

Untersuchung der SBAA zeigt jedoch, dass bei der Anwendung des Asyl- und Ausländergesetzes verschiedene Grundsätze der Kinderrechtskonvention nicht befolgt werden.

## Familien werden auseinander gerissen

Immer wieder müssen ausländische Familienväter aus der Schweiz ausreisen und werden damit von ihren Kindern getrennt. In einem dokumentierten Fall wurde ein Vater im Beisein seines zweieinhalbjährigen Sohnes verhaftet und anschliessend ausgeschafft. Zum Zeitpunkt der Ausschaffung war die Heirat zwischen dem Betroffenen und der Mutter des Kindes in Vorbereitung, was auch den Behörden bekannt war.

In einem weiteren Fall sollte der Familienvater ausgeschafft werden, weil die Ehegemeinschaft aufgelöst worden war. Ein Rekurs gegen diesen Entscheid wurde mit der Begründung abgelehnt, dass der Vater keine enge Beziehung zu seinem Kind habe. Die Bindung zwischen Vater und Kind brach aber vor allem deshalb ab, weil der Vater über 19 Monate in Ausschaffungs- und anschliessend in Durchsetzungshaft festgehalten wurde und sein Kind während dieser Zeit nicht sehen durfte.

Diese Praxis verunmöglicht die Ausübung des Familienlebens, das durch die Bundesverfassung in Art. 13 Abs. 1 (Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens) explizit geschützt ist. Auch internationale Übereinkommen wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Kinderrechtskonvention halten das Recht auf Familienleben fest (Art. 8 EMRK, Art. 16 KRK). Wird die Ausreise eines Elternteils verfügt, können die Kinder keine Beziehung zu diesem haben; die Familie wird auseinander gerissen.

## Distanz und Armut erschweren oder verunmöglichen persönlichen Kontakt

Sind Kinder zudem von einem oder beiden Elternteilen getrennt, müssen die Vertragsstaaten gemäss Kinderrechtskonvention dafür sorgen, dass die Kinder eine regelmässige persönliche Beziehung zu beiden Elternteilen pflegen können. Dennoch hielten die Behörden die Ausreise in entfernte Län-

der mit hoher Arbeitslosigkeit und Armutsrate für unproblematisch. Angesichts des durchschnittlichen Lohnniveaus der betroffenen Länder (Senegal, Dominikanische Republik, Guinea) sind regelmässige Reisen des ausgewiesenen Elternteils zu den Kindern, die sie in der Schweiz zurückgelassen haben, kaum realistisch. Ebenso ist in Frage gestellt, ob die in der Schweiz verbliebenen Kinder die Möglichkeit haben, regelmässig ihren Vater oder ihre Mutter im Ausland zu besuchen.

Durch die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz zudem verpflichtet, Kindern das Recht einzuräumen, ihre Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. Auch gilt es sicherzustellen, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dies werde von einem Gericht zum Wohl des Kindes verordnet. In keinem der erwähnten Fälle ist die Trennung der Familie zum Wohl des Kindes verfügt worden. Sie ist vielmehr als «Nebenwirkung» der ausländerrechtlichen Vorschriften in Kauf genommen worden.

## Auch Schweizer Kinder werden ausgewiesen

Immer wieder müssen Schweizer Kinder die Schweiz verlassen, weil die Aufenthaltsbewilligung ihrer Mutter nicht verlängert wird. In solchen Fällen handelt es sich meist um nicht verheiratete oder getrennt lebende Paare, eine ausländische Mutter und einen Schweizer Vater, deren gemeinsames Kind durch Geburt oder Vaterschaftsanerkennung die Staatsbürgerschaft des Vaters erhalten hat. Weil in den erwähnten Fällen die Mutter das Sorgerecht für das Kind hat, muss das Kind bei der Mutter bleiben.

Wegen der erzwungenen Ausreise der Mutter können die Kinder nicht in der Schweiz bleiben, obwohl sie die schweizerische Staatsbürgerschaft haben. Sie können als Konsequenz auch nicht die Rechte wahrnehmen, die für andere Schweizer Kinder selbstverständlich sind, wie das Recht auf kostenlosen Schulbesuch und Ausbildung. Gemäss Bundesverfassung haben Kinder und Jugendliche auch Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Es stellt sich die Frage, wie weit dieser Grundsatz berücksichtigt wird, wenn den Kindern der Verbleib in der Schweiz nicht ermöglicht wird und sie eine Situation der Armut, ohne sicheren Zugang zu Schule und Gesundheitsversorgung, erwartet.

Ein Bundesgerichtsentscheid vom März 2009 weist in eine neue Richtung. Das Bundesgericht hat zur Frage dieses «umgekehrten Familiennachzugs» festgehalten, «dass dem schweizerischen Kind nicht zugemutet werden darf, dem sorgeberechtigten, ausländischen Elternteil in dessen Heimat zu folgen (...).» (BGE 135 I 153 E. 2.2.4). Dieser Entscheid entspricht den Grundsätzen der Kinderrechtskonvention.



## Kinderrechte – erklärt für Kinder

### Alle Kinder sind gleich

Die Regierungen respektieren die aufgeschriebenen Rechte immer, zu jeder Zeit, für alle ihre Kinder, auch wenn die Kinder

- aus einem anderen Land stammen
- eine andere Hautfarbe haben
- Mädchen oder Jungen sind
- eine andere Sprache sprechen
- an einen anderen Gott oder an keinen Gott glauben
- Eltern haben, die anders denken als deine
- reicher oder ärmer sind als du
- behindert sind.

### Die Kinder zuerst

Eltern lassen sich scheiden, Kinder werden misshandelt oder Kinder begehen Straftaten. In einer solchen Situation müssen Richter und Richterinnen mit den Eltern und den Kindern oder mit anderen Menschen eine Lösung für diese Probleme finden. Dabei sind sie verpflichtet, immer auch an die Kinder und ihre Zukunft zu denken. Eine Lösung ist nur dann gut, wenn sie auch für die Kinder gut ist.

Wenn neue Häuser gebaut, Spielplätze eingerichtet oder Strassen geplant werden, müssen die Planer an die Kinder denken.

Das Land, in dem du lebst, verpflichtet sich dich zu schützen. Was aber können die Regierungen tun, um dich zu schützen? Zum Beispiel können sie die Gesetze ihres Landes so aufschreiben, dass die Kinder geschützt sind. Sie können «Büros» einrichten, wo Menschen helfen und sich für die Kinder einsetzen, wie etwa Fürsorgestellen, Gesundheits- und Jugendämter. Aber auch Schulen, Mütterberatungsstellen, Kinderheime, Horte, Kindergärten usw. werden dafür eingerichtet.

### Kinderrechte müssen eingehalten werden

Die Vertragsstaaten tun alles, um die hier aufgeschriebenen Rechte zu gewährleisten. Wenn Rechte hier aufgeschrieben sind, die du nicht hast, wird dein Land seine Gesetze ändern. Vielleicht müssen sie neu geschrieben werden. Vielleicht müssen sie nur etwas angepasst werden.

Dort, wo Kinder Hunger leiden, wo sie an Krankheiten sterben oder nicht zur Schule gehen können, ist es sehr schwierig, die Rechte einzuhalten. Diesen Ländern müssen die reichen Staaten, wie zum Beispiel unser Land, helfen, damit die Kinder überleben können.

Artikel 2–4

Aus der Broschüre «Konvention über die Rechte des Kindes. Für Kinder erklärt» der UNICEF ([www.unicef.ch](http://www.unicef.ch))



## Schwerwiegende persönliche Härtefälle

Aus den dokumentierten Fällen geht hervor, dass häufig ganze Familien die Schweiz verlassen müssen, die viele Jahre hier gelebt haben. Dabei handelt es sich um Familien, die ohne Aufenthaltsbewilligung hier gelebt (und gearbeitet) haben, oder um Familien, deren Aufenthaltsbewilligung nicht mehr gültig ist, sowie um Familien, die nach der Ablehnung ihres Asylgesuchs nicht ausgereist sind. Für diese Fälle sieht das Gesetz eine «Regularisierungsmöglichkeit» vor, also die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Voraussetzung ist, dass es sich um einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall handelt.

Bei der Beurteilung eines Härtefallgesuchs wird eine Reihe von Kriterien geprüft, unter anderem die Integration der betroffenen Person, die Familienverhältnisse, der Zeitpunkt der Einschulung und die Dauer des Schulbesuchs der Kinder, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz und die Möglichkeit für eine Wiedereingliederung im Herkunftsland. Doch auch wenn eine Person alle Kriterien erfüllt, besteht kein Anspruch auf eine Härtefallbewilligung.

Die Praxis der Kantone ist zudem sehr unterschiedlich: Gewisse Kantone machen fast keinen Gebrauch von ihren Möglichkeiten, Härtefälle zu bewilligen, andere – vor allem Westschweizer Kantone – unterbreiten dem Bundesamt für Migration eine viel höhere Zahl von Härtefällen.

## Rückkehr in ein unbekanntes Land

In drei von den Beobachtungsstellen dokumentierten Fällen, in denen sich Familien ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufgehalten haben, hatten die Kinder sieben Jahre in der Schweiz gelebt. Sie hatten entweder viele Jahre hier die Schule besucht oder einen entscheidenden Teil ihrer Kindheit oder Jugend in der Schweiz verbracht. Trotzdem wurde ihr Härtefallgesuch abgelehnt.

Ebenfalls abgelehnt wurde das Gesuch einer sechsköpfigen Familie, die seit 15 Jahren in der Schweiz lebt und deren Kinder alle hier geboren und aufgewachsen sind. Seit der Ablehnung ihres Asylgesuchs befindet sich die Familie ohne regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz, sie kann aufgrund fehlender Identitätspapiere nicht ausgeschafft werden.

Ihr Härtefallgesuch wurde mit der Begründung abgewiesen, dass der Vater straffällig geworden sei. Die Situation der Familie insgesamt und vor allem die Situation der vier Kinder wurde bei der Beurteilung nicht berücksichtigt. Mit dieser Entscheidung werden die Kinder für die Vergehen ihres Vaters «bestraft», ohne etwas damit zu tun zu haben. Ferner wird auch Art. 12. Abs. 1 KRK missachtet, der vorsieht, dass Kinder ihre Meinung zu Angelegenheiten, die sie direkt betreffen,

frei äussern dürfen und diese Meinung bei Entscheiden angemessen berücksichtigt werden muss. Die Anhörung von Kindern wäre in solchen Fällen äusserst wichtig, denn nur so kann man feststellen, wie sich der Ausweisungsentscheid auf ihre persönliche Situation auswirkt und wie den Anliegen der Kinder am besten Rechnung getragen werden kann.

In den aufgezeigten Fällen haben die betroffenen Kinder während vieler Jahre in der Schweiz die Schule besucht, sind bestens in die schweizerischen Strukturen integriert und haben kaum einen Bezug zum Herkunftsland ihrer Eltern. Es lässt sich nicht bestreiten, dass Kinder, die plötzlich aus ihrer vertrauten Umgebung gerissen werden, geschockt und enturzelt werden. Diese Entwurzelung wird sich mit grösster Wahrscheinlichkeit negativ auf ihre Entwicklung auswirken, und eine erfolgreiche Integration im Herkunftsland dürfte sich unter diesen Umständen äusserst schwierig gestalten.

Diese Entscheide stehen ausserdem früheren Entscheiden des Bundesgerichts und der Asylrekurskommission entgegen, die davon ausgegangen sind, dass eine Rückkehr nicht zumutbar sei, wenn ein Kind seine Schulzeit hier verbracht habe und besonders gut integriert sei.

## Leben in unwürdiger Betteexistenz

Abgewiesene Asylsuchende und Asylsuchende, deren Gesuch nicht behandelt wurde (Nichteintretensentscheid), können von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Es liegt jedoch im Ermessen der Kantone, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Aus einer Studie der Schweizerischen Flüchtlingshilfe geht hervor, dass in den meisten Kantonen grundsätzlich alle Betroffenen von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und nur mit den minimalen Nothilfeleistungen unterstützt werden. Davon betroffen sind auch besonders verletzte Personen wie Familien mit Kindern, alleinreisende Jugendliche, Kranke oder Traumatisierte (Trummer 2008).

Die Bundesverfassung hält fest, dass jede Person, die in Not gerät und nicht für sich sorgen kann, Anspruch auf Hilfe und Betreuung hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Dieses Grundrecht auf Hilfe in Notlagen ist als Überlebenshilfe im Sinne einer Überbrückungshilfe für die beschränkte Dauer bis zur Überwindung der Notlage gedacht (Nideröst 2009). Tatsache ist jedoch, dass zahlreiche Personen seit Jahren trotz rechtskräftigem Wegweisungsentscheid in der Schweiz leben, darunter auch Familien mit Kindern. Einige können wegen fehlender Papiere nicht ausreisen, bei anderen bleibt noch ein Gerichtsentscheid abzuwarten. Auch wenn es bis zum Entscheid Monate oder Jahre dauern kann, erhalten die Betroffenen lediglich Nothilfe.

In diesen Fällen handelt es sich nicht um eine Überbrückungshilfe, sondern eher um eine Sozialhilfe auf ausserordentlich

tiefem Niveau. Erschwerend kommt für die Betroffenen hinzu, dass sie von vielen Kantonen, entgegen einer Weisung des Bundesamtes für Sozialversicherung, aus der obligatorischen Krankenkasse ausgeschlossen werden.

Sowohl die Bundesverfassung als auch die Kinderrechtskonvention sehen vor, dass Kinder Anspruch auf besonderen Schutz und auf Förderung ihrer Entwicklung haben. Weiter hält die Konvention das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard fest. Bei der Auszahlung der Nothilfe werden diese Grundsätze regelmässig missachtet. So erhielt im Kanton St. Gallen eine vierköpfige Familie 4.50 Franken pro Tag und Person, bei einer dreiköpfigen Familie waren es 5 Franken pro Tag und Person. Dieser Betrag reicht nicht aus, um die Kinder gesund zu ernähren.

Die Betroffenen geraten somit in eine unwürdige Bettelexistenz, da sie meist nicht ohne die Hilfe von Aussenstehenden über die Runden kommen. Für die Kinder hat dies zur Folge, dass sie nicht an Schulveranstaltungen, an gemeinsamen Schulausflügen oder -lagern teilnehmen können. Die Entfaltungsmöglichkeiten dieser Kinder werden stark begrenzt und es kommt zu Benachteiligungen, die kaum mit dem in der Bundesverfassung und in der Kinderrechtskonvention verankerten Diskriminierungsverbot zu vereinbaren sind.

### Restriktive Einwanderungspolitik um jeden Preis

Laut Bericht der Beobachtungsstelle lassen einige Entscheide des Bundesamts für Migration frühere Entscheide des Bundesgerichts und der Asylrekurskommission in Fragen der Kinderrechte ausser Acht. Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht kritisiert diese übermässige Gewichtung einer restriktiven Migrationspolitik im Verhältnis zu den Werten der Kinderrechtskonvention. Die Kinderrechtskonvention ist ein verbindliches Regelwerk, zu dem sich die Schweiz bekennt und dass von ihr einzuhalten ist. Die Konvention hat ihre Gültigkeit für alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder demjenigen ihrer Eltern.

Bericht zum Thema Kinderrechte: [www.beobachtungsstelle.ch](http://www.beobachtungsstelle.ch)

#### Literatur

**Bundesamt für Migration**, 2010, Asylstatistik 2009. Bern-Wabern.  
**Nideröst, Peter**, 2009, Sans-Papiers in der Schweiz. In: Übersax, Peter; Rudin, Beat; Hugli Yar, Thomas; Geiser, Thomas, Ausländerrecht. Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 404-409.  
**Trummer, Muriel** (Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH), 2008, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende. Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps. Bern.

L'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE-Suisse) a publié en 2009 un rapport sur le thème des droits de l'enfant et la législation suisse en matière de migration. Les cas documentés jusqu'ici par l'ODAE, qui démontrent quels sont les problèmes rencontrés en rapport aux droits de l'enfant, y sont analysés et présentés.

Le rapport indique quelques-unes des difficultés concrètes rencontrées par les enfants auxquels sont appliquées les lois sur l'asile et sur les étrangers. Il montre où leurs droits ont été négligés et où les droits fondamentaux des enfants de requérants d'asile ou de migrants ont été placés en second plan derrière la politique suisse de migration.

**Claudia Dubacher** ist Ethnologin und seit November 2009 Geschäftsleiterin der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht in Bern.