

DAS ASYL- UND AUSLÄNDERRECHT VERLETZT DIE RECHTE DER KINDER



Ein Fachdossier von Terre des hommes – Kinderhilfe (www.tdh.ch)
zur Abstimmung vom 24. September 2006



Terre des hommes

DAS ASYL- UND AUSLÄNDERRECHT VERLETZT DIE RECHTE DER KINDER

*Stiftung Terre des hommes
En Budron C8 • CH-1052 Le Mont-sur-Lausanne
Fax: 021/654 66 78
Postscheckkonto: 10-11504-8
Email: schweiz@tdh.ch • Internet: www.tdh.ch*

*Verantwortlich:
Ignacio Packer, Mitglied der Geschäftsleitung
Redaktion und Produktion: Pierre Zwahlen
Layout: Grinta Communication
Druck: Fontana Print*

*© Juni 2006. Stiftung Terre des hommes
Le Mont-sur-Lausanne*

*Reproduktion, Kopie oder Verweis auf den
ganzen oder einen Teil des Textes nur unter
Angabe der Quelle.*

Fotos: © Jeanne Gerster

Terre des hommes – Kinderhilfe ist von der Zewo  als gemeinnützig anerkannt und untersteht als schweizerische Stiftung der Kontrolle des Departements des Innern.

Die Revision des Asylgesetzes und das neue Ausländergesetz, die im kommenden September zur Abstimmung gelangen, sind nicht mit der internationalen Konvention über die Rechte des Kindes vereinbar.

Diese Feststellung ist das Ergebnis einer juristischen Analyse von Terre des hommes, zu der Professor Walter Kälin, Mitglied des Menschenrechtsausschusses der Uno, das Vorwort verfasst hat. Die Analyse selbst wird von folgenden drei Autoren gezeichnet: Sylvie Marguerat, Juristin für Kinderrechte bei Terre des hommes, Minh Son Nguyen, Anwalt und Professor für Ausländerrecht an der Universität Lausanne sowie Jean Zermatten, ehemaliger Jugendrichter und Mitglied des Komitees für Kinderrechte der Vereinten Nationen.

In dieser Studie beleuchtet Terre des hommes Bundesgesetze aus der Sicht internationaler Verpflichtungen, welche die Schweiz mit der Ratifizierung der Konvention über die Rechte des Kindes (nachfolgend Konvention genannt) eingegangen ist.

Konvention über die Rechte des Kindes: nicht vereinbar mit Asyl- und Ausländergesetz

Die Autoren der Studie weisen nach, dass das revidierte Asyl- und Ausländerrecht das Wohl des Kindes missachtet, Minderjährige diskriminiert und den Schutz von Kindern untergräbt. Die vollständige Studie kann auf der Website von Terre des hommes heruntergeladen werden: www.tdh.ch

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ist in der Schweiz seit 1997 anwendbar. Sie auferlegt allen Behörden des Landes die Verpflichtung, sich für die Umsetzung der in der Konvention festgehaltenen Rechte einzusetzen. Beispielsweise muss jede Diskriminierung eines Kindes vermieden werden; das Wohl des Kindes muss das Kriterium für Entscheidungen sein, die ein Kind betreffen und seine

Meinung muss in Dingen, die es betreffen, angehört werden.

Die Behörden sind aufgefordert, die Verpflichtungen, die ihnen aus der Ratifikation der Konvention erwachsen, einzuhalten. Einige Rechte, die in der Konvention festgeschrieben sind, können direkt angewandt werden, während andere zusätzliche Massnahmen des Staates erfordern. Die Behörden dürfen ausserdem das Niveau des Schutzes und der Leistungen, die bei Inkraftsetzung der Konvention zugunsten von Kindern galten, später nicht reduzieren.

Die Notwendigkeit, die Immigration und den Schutz, den die Schweiz verfolgten Personen gewährt, zu regeln, bestreiten wir nicht. Doch hat der

Auszug aus dem Vorwort von Walter Kälin

(...) Die vorliegende Studie zur Vereinbarkeit der Vorlagen zum Asyl- und Ausländerrecht mit diesem wichtigen Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes ist deshalb sehr zu begrüssen. Sie ist von ausgewiesenen Fachleuten der Rechte der Kinder und des Asyl- und Ausländerrechts verfasst worden und leistet einen wichtigen Beitrag zur aktuellen Debatte über das neue Ausländergesetz und das revidierte Asylgesetz.

Bedenklich stimmt, dass – wie die Studie überzeugend nachweist – trotz mahrender Stimmen im Parlament weder der Bundesrat noch die Mehrheit in den Räten die Rechte des Kindes wirklich ernst genommen haben. Nur so lässt sich erklären, dass Kinder die Konsequenzen des Aufenthaltes als Sans-papiers gleich hart wie die Erwachsenen treffen, der Stand der Sozialhilfe trotz eines entsprechenden Verbotes der Konvention massiv abgebaut und Jugendliche, die keinerlei Delikte begangen haben, bis zu einem Jahr inhaftiert werden können. Das sind Eingriffe, die einem Land, das sich wie die Schweiz seiner humanitären Tradition rühmt, schlecht anstehen. Gerade deshalb bleibt zu hoffen, dass die Botschaft dieser Analyse nicht ungehört verhallen wird.

*Prof. Walter Kälin, Bern
Mitglied des Uno-Menschenrechtsausschusses*

Gesetzgeber die Auswirkungen der beiden Gesetze auf die besondere Situation der Kinder nicht bedacht. Dies ist umso bedauernswerter, als Terre des hommes im Vorfeld der Debatte die eidgenössischen Räte auf diese Punkte aufmerksam gemacht hat.

Die Konvention verleiht kein Recht auf Immigration oder Aufenthalt für Ausländer. Sie fordert jedoch, dass jedes Kind gleich behandelt wird, unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus in der Schweiz oder demjenigen seiner Eltern.

Das neue Ausländergesetz: Widersprüche zur Konvention

Das **Ausländergesetz** ist in mindestens drei Punkten nicht mit der Kon-

vention vereinbar: Vaterschaftsvermutung, Familienzusammenführung und Situation von Kindern ohne Papiere.

› Geht ein Paar eine Scheinehe ein und wird dies entdeckt, so wird die Ehe annulliert und die Vaterschaft wird aufgehoben. Das Kind darf jedoch nicht seines Rechtes auf Abstammung beraubt und für einen Fehler der Eltern bestraft werden.

› Die Regelung zur Familienzusammenführung, sofern die Eltern in der Schweiz keine Bewilligung C haben, widerspricht der Konvention, auch wenn eine Trennung manchmal im Interesse des Kindes ist.

› Um das Schicksal der Kinder ohne Papiere hat sich der Gesetzgeber nicht

gekümmert. Obwohl die Behörden von der Konvention aus nicht verpflichtet sind, dem Kind einen Aufenthaltstatus zu verleihen, müssen sie ihm doch das Recht auf Leben und auf Überleben sowie auf Entwicklung zugestehen, ebenso das Recht auf den bestmöglichen Gesundheitszustand, das Recht auf Bildung und das Recht auf Sozialhilfe.

Das revidierte Asylgesetz: Widersprüche zur Konvention

Im revidierten **Asylgesetz** verletzen die Durchsuchungen von Privatwohnungen, der Ausschluss von Sozialhilfe und die neuen Bestimmungen bezüglich Nichteintreten die Konvention.

› Die Hausdurchsuchungen ohne richterliche Verfügung diskriminieren Asylsuchende und stellen gemäss Konvention ein ungerechtfertigtes Eindringen in die Privatsphäre eines Kindes dar.

› Kinder und Erwachsene, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wird, sind von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Die Revision des Asylgesetzes schliesst nun auch all jene Personen aus, deren Gesuch definitiv abgelehnt wurde. Hier liegt eine Verletzung der Konvention vor, weil nach dem Zeitpunkt der Ratifizierung der Konvention Schutzmassnahmen zugunsten von Kindern abgebaut werden. Ausserdem hat sich der Gesetzgeber geweigert, Kinder von dieser Regelung auszunehmen. Damit handelt er nicht nach dem höheren Interesse des Kindes, das sich meist in einer Situation der Abhängigkeit befindet.

› Indem sie sich weigern, Asylgesuche von Personen zu prüfen, die nicht innerhalb von 48 Stunden Identitätspapiere vorlegen können, vergessen die Behörden die Millionen von Kinder, die bei ihrer Geburt in ihrem Herkunftsland nicht registriert werden und deshalb nicht über Identitätspapiere verfügen.

Laura*, sechs Jahre, von Rückschaffung bedroht

Im Januar 2001 wird bei einem Kongolesen, der in der Westschweiz wohnt, ein zweijähriges Mädchen gefunden. Eine DNA-Analyse zeigt, dass der Kongolese nicht der Vater des Mädchens ist. Nach Nachforschungen und Aufrufen erscheint die leibliche Mutter auf der Schweizer Botschaft in Kinshasa und erklärt, sie könne sich wegen ökonomischer Schwierigkeiten nicht um das Kind kümmern. In der Folge kommt Laura für zwei Jahr in eine Schweizer Pflegefamilie, anschliessend in eine zweite. Ihre Situation ist weiterhin ungeklärt. Laura verschliesst sich vor den Menschen. Gemäss dem Kinderpsychiater wird Laura keine Fortschritte machen, solange ihr Status nicht legalisiert wird.

Die schweizerischen Behörden entscheiden, Laura zurück zu schicken, in der Hoffnung, dass sie bei ihren Verwandten oder in einem Heim unterkommen kann. In Anbetracht der Situation in Kinshasa ist es wahrscheinlich, dass Laura auf der Strasse landen wird.

* Name geändert



Beide Gesetze sehen Zwangsmassnahmen im Hinblick auf eine Ausschaffung vor. Dies bedeutet, dass auch Minderjährige ab 15 Jahren bis zu zwölf Monate in Ausschaffungshaft genommen werden können. Die Konvention fordert jedoch, dass Minderjährige nur als letzte Möglichkeit und „so kurz wie möglich“ inhaftiert werden sollen.

Marianne*, Waisenkind aus Burundi, ab Volljährigkeit von Ausschaffung bedroht

Im November 2003 kommt Marianne, 16 Jahre, aus Burundi in die Schweiz. Als ihre Eltern während des Bürgerkriegs ermordet wurden, war sie erst sechs Jahre alt. Wenig später „verschwindet“ ihre Schwester, und Marianne wird im September 2003 ebenfalls von den Rebellen entführt. Nach einer Woche gelingt ihr die Flucht. Sie kommt bei den Grosseltern unter, doch diese entscheiden, dass sie sie nur ungenügend schützen können und dass sie ins Ausland fliehen soll. Ein Freund des Vaters verhilft ihr zur Flucht aus Burundi.

Marianne beantragt als unbegleitete Minderjährige Asyl in dem Kanton, dem sie zugewiesen wurde. Sie integriert sich, besucht eine Berufsschule und erhält ein Stellenangebot für Februar 2006.

Doch am 10. Januar 2006 erhält Marianne die Wegweisung, da sie nun volljährig ist. Die Schweizer Behörden verweigern das Asyl, weil sie nicht über die Dokumente und Beweise verfügt, die ihre Begründung stützen. *Terre des hommes*, seit Jahren in Burundi tätig, kann bestätigen, dass in Burundi weder ein verlässliches Zivilstandsamt noch ein Register von entführten oder verschwundenen Personen existieren.

Die Drohung mit Ausschaffung nach Burundi beeinträchtigt das psychische Gleichgewicht von Marianne. Sie holt bei einem Psychotherapeuten Hilfe. Gemeinsam mit einem Arzt verfasst er ein Gutachten, das bescheinigt, dass ihr momentaner Gesundheitszustand eine Rückschaffung nicht erlaubt. Bekannte von Marianne lancieren eine Petition, in der ein Bleiberecht für Marianne gefordert wird.

* Name geändert



In der Schweiz verschwinden Kinder

Unter dem heutigen Asylgesetz ist es möglich, dass Kinder, die ohne die Begleitung von Eltern oder anderer Angehöriger in die Schweiz kommen, in der Illegalität landen und von kriminellen Netzwerken ausgebeutet werden.

Wenn solche unbegleitete Kinder einen Asylantrag stellen, so kann ihr Gesuch abgelehnt oder schon gar nicht darauf eingetreten werden. Tauchen diese Kinder nach einem Nichteintretensentscheid oder einem abgelehnten Asylantrag unter, so entbehren sie jeglichen Schutzes. Sie verschwinden mitten in der Schweiz in einem rechtsfreien Raum. Einige fallen Kinderhändlern zum Opfer. Dies stellt eine Untersuchung fest, die Terre des hommes Anfang 2006 bei Jugendrichtern, Sozialpädagogen, Polizisten (vor allem der Sittenpolizei), Psychologen und Kinderschutzorganisationen in mehreren Kantonen durchgeführt hat.

Die Untersuchung zeigt, dass die kantonalen wie auch die Bundesbehörden diese Jugendlichen häufig sich selber überlassen (siehe Geschichte von Sonja auf der gegenüberliegenden

Seite). Die Risiken, denen diese Kinder ausgesetzt sind, beunruhigen Terre des hommes. Sollte die Asylgesetzrevision am 24. September angenommen werden, werden die wenigen bestehenden Schutzmassnahmen weiter ausgehöhlt.

Sonja*, 16 Jahre, auf die Strasse gestellt

Im Herbst 2004 wird Sonja, 16 Jahre alt, verwirrt, geschwächt und hungrig in einem Zug zwischen Lausanne und Genf aufgegriffen.

Die Polizei überstellt das junge Mädchen den Vormundschaftsbehörden des Kantons Genf. Es stellt sich heraus, dass Sonja vor einiger Zeit in der Deutschschweiz ein Asylgesuch als unbegleitete Minderjährige gestellt hat. Ihr wurde eine Vertrauensperson zur Seite gestellt, die den Auftrag hatte, ihr unter die Arme zu greifen.

Nachdem die Behörden Nichteintreten beschlossen hatten, wurde Sonja vom Kanton kurzerhand auf die Strasse gestellt. Das Mandat der Vertrauensperson wurde beendet. Terre des hommes stellt fest, dass die Unterstützungsmassnahmen für ein allein reisendes Kind in der Schweiz ungenügend sind.

* Name geändert

Ausgebeutete Minderjährige in der Schweiz

Wenn Kinder und Jugendliche, die aus Kriegsgebieten kommen und oft traumatisierende Situationen erleben mussten, einen negativen Asylentscheid erhalten, kümmert sich oft niemand um sie. Einige suchen in einem anderen Land Schutz, andere werden als Folge ihrer völligen Mittellosigkeit straffällig (siehe Geschichte von Paul auf der gegenüberliegenden Seite). In mehreren Ländern Europas, Afrikas und Asiens konnte Terre des hommes dieselbe Vernachlässigung, dieselbe Kriminalisierung von jungen Migranten beobachten.

Einige Jugendliche gehen bereits in ihrem Herkunftsland in die Netze von Kriminellen. Kriminelle ködern die Jugendlichen mit dem Versprechen auf ein besseres Leben und beauftragen sie, Drogen zu transportieren oder zu verkaufen. Manchmal müssen diese Jugendlichen im Auftrag ihrer Hintermänner einen Asylantrag stellen. Nachforschungen von Terre des hommes in der Schweiz zeigen,

dass die Kriminellen Jugendliche ausbeuten und bedrohen, und sie zu Handlungen zwingen, die viel weiter gehen, als was ursprünglich verabredet war. Faktisch machen sich Leute, die Kinder auf diese Weise manipulieren, des Kinderhandels gemäss dem neuen schweizerischen Strafgesetz, das demnächst in Kraft tritt, schuldig. Doch da kein Opferschutz garantiert ist, verzeihen die wenigsten Jugendlichen ihre Ausbeuter.

Auch andere Befunde der Untersuchung beunruhigen Terre des hommes. Unter dem Vorwand, Missbräuche zu bekämpfen, erhöht das revidierte Asylgesetz die Anforderungen: Auch Kinder müssen innerhalb von 48 Stunden Identitätspapiere vorweisen können – und zwar solche, die von genau den Behörden ausgestellt wurde, die oft an den Verfolgungen der Zivilbevölkerung beteiligt sind. Oder sie müssen erklären, warum sie nie über solche Papiere verfügt haben.

Paul*, Minderjähriger im Gefängnis, spurlos verschwunden

Im Jahr 2003 wird der Asylantrag des minderjährigen Paul abgelehnt. Die ihm zugeteilte Vertrauensperson will keinen Rekurs gegen die Entscheidung einlegen.

Da Paul keine Identitätspapiere hat, kann er nicht ausgeschafft werden. Die finanzielle Unterstützung, die er erhält, ist ungenügend, sodass er sich mit kleinen Delikten durchschlägt. Mehrere Male wird er vom Jugendrichter des zuständigen Kantons verurteilt. Mitten im Win-

ter erscheint er im T-Shirt vor dem Richter, weil er sich keine Jacke leisten kann. Da das Gesetz keine bessere Lösung vorsieht, wird er ins Gefängnis gesteckt. Haftstrafen für Minderjährige sollten jedoch gemäss Konvention nur ausnahmsweise angeordnet werden und nur in Fällen von schweren Verbrechen.

Nach einigen Aufenthalten im Gefängnis benachrichtigt Paul den Richter, dass er die Gegend verlassen wird. Seither fehlt von ihm jede Spur.

* Name geändert

Das neue Ausländergesetz schwächt die wenigen Massnahmen, die heute zum Schutz von Kindern ohne Aufenthaltsstatus getroffen werden können, unabhängig davon, ob sie ihre Eltern begleiten oder allein sind. Die betroffenen Behörden kennen diese unbefriedigende Situation, spielen sich aber gegenseitig den Ball zu.

Auch Kinder, die mit ihren Eltern in die Schweiz kommen, erleben starke Einschränkungen. Zwar besuchen sie die Schule und integrieren sich bei uns. Doch trotz vielen Jahren in der Schweiz werden einige von ihnen ausgeschafft, bevor sie ihre Ausbildung abschliessen können.

Die Vorschläge von Terre des hommes

- Die Behörden müssen unverzüglich einen Vormund oder Beistand bezeichnen, der das in die Schweiz einreisende Kind in allen Schritten gegenüber den Behörden begleitet – wie dies für alle Kinder in der Schweiz gilt, die ohne elterliches Sorgerecht aufwachsen.
- Jeder Minderjährige erhält einen juristischen Vertreter, der ihn durch das Verfahren, das seinen Aufenthaltsstatus regelt, begleitet.
- Auf das Asylgesuch eines Minderjährigen muss immer eingetreten werden, damit er die Möglichkeit erhält, seine Fluchtgründe darzulegen.
- Unbegleitete Minderjährige müssen in speziell dafür geschaffenen Strukturen und getrennt von Erwachsenen untergebracht und von Fachpersonal betreut werden.
- Die bestehende Nothilfe liegt unter dem Existenzminimum und ist unzureichend. Kinder, die Asyl suchen, müssen

in den Genuss von Sozialhilfe kommen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.

- Jugendliche bis 18 Jahre dürfen nicht in Ausschaffungshaft genommen werden, denn dies widerspricht der Konvention über die Rechte des Kindes.
- Minderjährigen muss erlaubt werden, ihr Ausbildungsjahr in der Schweiz abzuschliessen, bevor sie die Wegweisung erhalten.



Aufgrund der Nachforschungen unter unbegleiteten Minderjährigen, die in der Schweiz Asyl suchen, kämpft Terre des hommes gemeinsam mit einem Netzwerk von Organisationen und Fachleuten, die sich am 15. Februar 2006 zusammengeschlossen haben, für Lösungen, die mit der Konvention über die Rechte des Kindes vereinbar sind.

Die Lage von Minderjährigen, die in die Schweiz kommen, wird sich mit dem revidierten Gesetz verschlimmern. Im Hinblick auf die eidgenössische Abstimmung vom 24. September 2006 weist Terre des hommes im Sinne ihrer Charta die Zivilgesellschaft auf die Verletzung der Rechte der Kin-

der hin, die das revidierte Asyl- und Ausländergesetz mit sich bringt.

Im Jahr 2007 muss die Schweiz ihren nächsten Bericht über die Anwendung der Konvention über die Rechte des Kindes in der Schweiz dem Un-Ausschuss der Konvention abliefern. Sollte das Volk die beiden Gesetze diesen Herbst gutheissen, müssten die Behörden über die Verletzung der Kinderrechte Rechenschaft ablegen.

Terre des hommes, die grösste Kinderhilfsorganisation der Schweiz, beurteilt das Asyl- und Ausländergesetz als unzureichend. Der Gesetzgeber sollte nochmals über die Bücher.



DAS ASYL- UND AUSLÄNDERRECHT VERLETZT DIE RECHTE DER KINDER

Terre des hommes – Kinderhilfe (www.tdh.ch) setzt sich in 30 Ländern auf vier Kontinenten für die Rechte der Kinder ein. Neben der direkten Hilfe für Kinder gehört es zu den Aufgaben von Terre des hommes, die Öffentlichkeit und die Behörden auf unhaltbare Zustände aufmerksam zu machen, in denen Kinder weltweit nach wie vor leben. Terre des hommes bezieht sich dabei immer auf die Konvention über die Rechte des Kindes.

Handeln Sie mit Terre des hommes!

Das Asyl- und Ausländergesetz sollte die Konvention über die Rechte der Kinder respektieren. Kinder müssen Schutz geniessen – seien es unsere eigenen oder die anderer. Wir schalten uns aufgrund unseres Auftrags, Kindern in Not zu helfen, in diese gesellschaftspolitische Debatte ein – und Ihre Meinung interessiert uns!

Ihre Meinung ist auf www.tdh.ch willkommen.

Bestellen Sie diese Broschüre (auch in grösseren Mengen) gratis per Mail auf schweiz@tdh.ch oder per Fax auf 021 654 66 78. Verteilen Sie sie in Ihrem Bekanntenkreis oder in den Briefkasten Ihres Quartiers. Sie können die Broschüre auch von unserer Website herunterladen und per Mail weiterverschicken.

Nehmen Sie an Informationsveranstaltungen von Terre des hommes teil. Daten und Orte finden Sie auf www.tdh.ch.

Besuchen Sie regelmässig unsere Website, um mehr über die Projekte von Terre des hommes zu erfahren! Werden Sie Gönnerin oder Spender zugunsten von Kindern in Not (Postscheckkonto 10-11504-8).



Terre des hommes

aide à l'enfance | Kinderhilfe | aiuto all'infanzia | child relief | www.tdh.ch

Terre des hommes – Kinderhilfe, En Budron C8, 1052 Le Mont-sur-Lausanne,
schweiz@tdh.ch, www.tdh.ch