

7 Besondere Schutzmassnahmen

7.1 Flüchtlinge, asylsuchende Kinder und unbegleitete Kinder

Schlussbemerkungen 2002

51 Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sein Asylverfahren zu vereinfachen und alle notwendigen Massnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens zu ergreifen. Dabei sollen den besonderen Bedürfnissen und Erfordernissen von Flüchtlings- und asylsuchenden Kindern Rechnung getragen werden, insbesondere jenen unbegleiteter Kinder und namentlich betreffend der Ernennung eines gesetzlichen Vertreters, die Platzierung in Zentren sowie den Zugang zu Gesundheitsdiensten und Bildung. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, sein System der Familienzusammenführung zu überprüfen, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen für Flüchtlinge, die für eine lange Zeit im Vertragsstaat verbleiben.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte Schweiz

Das Netzwerk lenkt die Aufmerksamkeit des Ausschusses insbesondere auf die Situation der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Darunter werden minderjährige Asylsuchende verstanden, die ohne gesetzlichen Vertreter (Eltern ; Vormund) in die Schweiz einreisen. Die offiziellen Zahlen der unbegleiteten Asylsuchenden in der Schweiz sind zwischen 1999 und 2008 von rund 15'000 auf noch rund 630 gesunken. Mit den wiederholten Verschärfungen des Asylrechts wird vermutet, dass unbegleitete Minderjährige kaum mehr Gesuche stellen und sich stattdessen als unbegleitete Sans-Papiers in der Schweiz aufhalten.

Beim Zugang zum Asylverfahren wird aufgrund von Artikel 32 Absatz 2 lit. a AsylG auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn innerhalb von 48 Stunden nicht Reise- oder Identitätspapire abgegeben werden. Die Situation unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender wird unter den Ausnahmen gemäss Absatz 3 nicht ausdrücklich erwähnt.

Bei der Vertretung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender sind mit dem neuen Asylrecht Abstriche zu verzeichnen. Der nie konsequent angewendete zivilrechtliche Grundsatz, einen Vormund oder Beistand einzusetzen, wird seit 1. Januar 2008 vom neuen Artikel 7 Absatz 2 Asylverordnung 1 weiter unterlaufen, wonach eine zuständige kantonale Behörde eine „Vertrauensperson“ ausserhalb des Vormundschaftsverfahrens ernennen kann. Während beispielsweise für die Vertretung von Kindern in Scheidungsverfahren eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person verlangt wird (Art. 147 ZGB), gelten für asylrechtliche Vertrauenspersonen keine besonderen Anforderungen. Unabhängige Rechtsvertretungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind seltenste Ausnahmefälle, weil die unentgeltliche Rechtsvertretung kaum gewährt wird und professionelle Rechtsbeistände nicht bezahlt werden können.

Die Regelung der Zwangsmassnahmen im neuen Ausländergesetz (Art. 73ff AuG) kann unbegleitete und begleitete minderjährige Asylsuchende sowie minderjährige Sans-Papiers treffen. Sie widerspricht nach Auffassung des Netzwerks Kinderrecht insbesondere Artikel 37 lit. d KRK, weil sie sich nicht daran orientiert, dass Freiheitsentziehung nur als letztes Mittel und nur für die kürzeste angemessene Zeit anzuwenden ist. Auf Grundlage derselben Haftvoraussetzungen wie bei Erwachsenen wird nur die zulässige Dauer des Freiheitsentzugs bei Minderjährigen zwischen 15 bis 18 Jahren auf 12 Monate begrenzt (Art. 79 AuG). Ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zeigt jedoch bei unbegleiteten Minderjährigen eine längere durchschnittliche Haftdauer als bei Erwachsenen. Unterschiede in der Praxis der Kantone führen zu stossenden Ungleichbehandlungen. Je nach Wohnort kann ein unbegleiteter Minderjähriger für ein bestimmtes Verhalten überhaupt nicht oder mehrere Monate in Ausschaffungshaft genommen werden.

Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende erweist sich der Zugang zur weiterführenden Bildung im Sinne von Artikel 28 Absatz 1 lit. b, c und d KRK als besonders problematisch. So gibt es keine einheitliche Praxis zu den Arbeitsbewilligungen, die für Berufslehren nötig sind. Zudem sind Lehrbetriebe kaum bereit, Ausbildungsplätze anzubieten, wenn den Auszubildenden kein Aufenthalt bis zum Abschluss der Ausbildung zugesichert wird.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz geht davon aus, dass ein Grossteil der unbegleiteten Asylsuchenden bei der Einreise zwischen 15 und 18 Jahre alt ist, wobei sich das effektive Alter nicht immer sicher ermitteln lässt. Es besteht Anlass zur

Vermutung, dass das behördliche Handeln gegenüber dieser Gruppe nicht immer von den zwei Grundsätzen des übergeordneten Wohls des Kindes und im Zweifelsfall zugunsten der minderjährigen Person geleitet wird. Vielmehr ist teilweise ein abwartendes Verhalten festzustellen, bis das Mündigkeitsalter sicher erreicht ist. Das überlässt die Betroffenen einer völligen Perspektivenlosigkeit statt dass sie an den Voraussetzungen für den weiteren Aufenthalt in der Schweiz oder einer unterstützten Rückkehr in den Herkunftsstaat arbeiten können.

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz empfiehlt dem Ausschuss, die Schweiz einzuladen :

- **Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden den Zugang zum Verfahren zu erleichtern und von Nichteintretensentscheiden abzusehen.**
- **Die vormundschafts- und kinderschutzrechtlichen Massnahmen des Zivilgesetzbuches sind ausnahmslos anzuwenden, um die Gleichbehandlung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender zu gewährleisten.**
- **Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden nur Vertrauenspersonen zu ernennen, die in fürsorge-rischen, migrationsspezifischen und kinderrechtlichen Fragen erfahren sind.**
- **Eine für alle Kantone verbindliche Regelung über die Anordnung und den Vollzug freiheitsentziehender Zwangsmassnahmen gegen minderjährige Asylsuchende und Sans-Papiers zu erlassen.**
- **Zu prüfen, ob unbegleitete minderjährige Asylsuchende schweizweit nicht in vier überregionalen Strukturen untergebracht und betreut werden können, um so die enormen kantonalen Unterschiede bei der Behandlung dieser Gruppe auszugleichen.**
- **Lösungsmodelle zu entwickeln, wie unbegleitete minderjährige Asylsuchende in ihren Lebensperspektiven so unterstützt werden können, dass auch die Zeit nach der Mündigkeit berücksichtigt und insbesondere eine berufliche Ausbildung ermöglicht wird.**

7.2 Sans-Papiers Kinder

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes befasste sich in den Schlussbemerkungen zu den besonderen Schutzmassnahmen mit der Situation von Flüchtlingen, asylsuchenden und unbegleiteten Kindern. Das Netzwerk Kinderrechte lenkt die Aufmerksamkeit auf die Situation von Kindern, die mit prekärem Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben.

Einschätzungen des Netzwerks Kinderrechte

Als Sans-Papiers gelten Personen, die sich seit mehr als ein paar Wochen ohne gültige Aufenthaltspapiere und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten. In der Schweiz leben nach Schätzungen sicher gegen 100'000 Sans-Papiers. Bis zu 30 % davon leben mit Kindern in der Schweiz und 10 bis 40 % haben Kinder im Ausland. Danach dürften in der Schweiz sicher über 10'000 Sans-Papiers Kinder leben.

Inzwischen haben die Führungsorgane von Bund und Kantonen anerkannt, dass Sans-Papiers Kinder ohne Meldung an die Behörden einzuschulen sind. Die von den politischen Behörden beschlossenen Richtlinien gewährleisten de facto aber nicht, dass lokal alle Kinder auch effektiv eingeschult werden. Nach Schätzungen schwankt die effektive Einschulungsquote zwischen 80 und 95 %. Nach der obligatorischen Schulzeit haben Sans-Papiers Kinder kaum Zugang zu weiterführenden Schulen. Berufslehren bleiben ihnen verschlossen, weil ihnen die dazu nötige Arbeitsbewilligung fehlt. Obschon der Schulbesuch anerkannt ist, wachsen Sans-Papiers Kinder in völliger Perspektivenlosigkeit auf, weil sie nicht mit einer Anschlusslösung rechnen können.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung verlangen behördliche Richtlinien grundsätzlich, dass Sans-Papiers Kinder ins Krankenkassenobligatorium aufgenommen werden. Faktisch ist die Einlösung des Grundsatzes nicht gewährleistet. Teilweise vermeiden Sans-Papiers ärztliche Konsultationen oder Behandlungen, weil sie eine Meldung an die Fremdenpolizei befürchten. Dem Netzwerk sind nur vereinzelt für Sans-Papiers geschaffene Spitalabteilungen bekannt, die Behandlungen zusichern, ohne dass die PatientInnen den Behörden gemeldet werden.

Studien weisen nach, dass Sans-Papiers Kinder von mehrfachen Benachteiligungen betroffen sind. Sie leben unterhalb der Armutsgrenze, in beengenden Wohnverhältnissen und sind von zentralen Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten in der ausserschulischen Lebenswelt abgeschnitten. Sie haben nur erschwerten Zugang zur vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung oder zu soziokulturellen Freizeitangeboten.