



Bern, 1. April 2026

---

# **Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulats 20.4421, Samira Marti,  
vom 8. Dezember 2020

---



## Übersicht

Im Rahmen des Postulats 20.4421 Marti Samira «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht» vom 8. Dezember 2020 wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht zu analysieren, inwiefern das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerbereich gewährleistet wird und ob Handlungsbedarf besteht. Der Bericht des Bundesrates soll insbesondere die kindgerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rahmen des Rechts auf Privat- und Familienleben, Fragen im Zusammenhang mit Wegweisungen von Minderjährigen sowie die Gewährleistung des Kindeswohls in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Bildung analysieren.

Am 17. Februar 2021 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulats. Entgegen der Empfehlung des Bundesrates nahm der Nationalrat das Postulat am 22. September 2022 an.

Aufgrund der verschiedenen Fragestellungen im Rahmen des Postulats wurde für eine objektive Analyse ein externer Studienauftrag vergeben. Zusätzlich hat das Staatssekretariat für Migration eine externe Begleitgruppe eingesetzt. Die Ergebnisse der Studie sowie die wichtigsten Anliegen und Erkenntnisse aus den Sitzungen der Begleitgruppe bilden Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Die Auswertung der Studie sowie die Rückmeldungen der Begleitgruppe zeigen unter anderem auf, dass dem Kindeswohl im Schweizer Asyl- und Ausländerrecht zwar teils Rechnung getragen wird, seine tatsächliche Berücksichtigung in der Praxis jedoch häufig hinter den völkerrechtlichen Vorgaben zurückbleibt. Kritisch beurteilt wurden mangelnde kindgerechte Anhörungen, die teils unzureichende Berücksichtigung der individuellen Situation von Kindern bei Wegweisungsentscheiden sowie die zum Teil fehlende Interessenabwägung gemäss standardisierten Vorgaben im Einzelfall. Die Begleitgruppe betonte die Bedeutung verbindlicher Standards, interdisziplinärer Zusammenarbeit und der Stärkung der Fachkompetenz im Umgang mit Kindern im Migrationskontext. Gleichzeitig wurde anerkannt, dass das Kindeswohl in gewissen kantonalen Praxisleitlinien ausdrücklich berücksichtigt wird, dass zunehmend eine Sensibilisierung und Schulungen für Fachpersonen stattfinden und dass punktuell gute Praxisbeispiele – etwa bei Anhörungen oder bei der Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) – bestehen.

Der Bundesrat nimmt diese Ergebnisse zur Kenntnis und anerkennt, dass die Umsetzung des Kindeswohlprinzips noch nicht in allen Bereichen des Asyl- und Ausländerrechts konsistent erfolgt. Gleichzeitig hält er fest, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen insgesamt ausreichend sind, um dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Der Schwerpunkt muss nach Auffassung des Bundesrates daher auf der praktischen Umsetzung liegen. Vor diesem Hintergrund soll das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Arbeitsgruppe einberufen, welche sich vertieft mit konkreten Fragen zum Kindeswohl im Migrationsbereich auf allen staatlichen Ebenen auseinandersetzt.

### INHALTSVERZEICHNIS

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Einleitung .....	5
1.2	Grundzüge des Berichts.....	5
2	Ausgangslage.....	6
2.1	Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht» .....	6
2.2	Externe Studie .....	6
2.3	Begleitgruppe .....	7
3	Allgemeiner Teil: Rechtliche Grundlagen .....	8
3.1	Menschen- und völkerrechtliche Grundlagen des Kindeswohls .....	8
3.2	Das Kindeswohl im schweizerischen Asyl- und Ausländerrecht.....	9
3.2.1	Rechtliche Grundlagen zum Kindeswohl in der Bundesverfassung und im Schweizerischen Zivilgesetzbuch .....	9
3.2.2	Das Kindeswohl im schweizerischen Asylrecht.....	10
3.2.3	Das Kindeswohl im schweizerischen Ausländerrecht.....	11
3.2.4	Zuständigkeiten im Asyl- und im Ausländerrecht .....	13
3.3	Exkurs: Künftige Neuerungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts.....	14
3.3.1	AMMR-Verordnung.....	14
3.3.2	Eurodac-Verordnung.....	15
3.3.3	Überprüfungsverordnung .....	15
4	Besonderer Teil: Anliegen des Postulats.....	16
4.1	Kindergerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren .....	16
4.1.1	Kindergerechte Ausgestaltung von asylrechtlichen Verfahren .....	16
4.1.1.1	Aktuelle Regelung und Praxis.....	16
4.1.1.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	19
4.1.1.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	21
4.1.1.4	Haltung des Bundesrates .....	22
4.1.2	Fokus: Asylrechtliche Wegweisungen .....	23
4.1.2.1	Aktuelle Regelung und Praxis.....	23
4.1.2.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	25
4.1.2.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	25
4.1.2.4	Haltung des Bundesrates .....	26
4.1.3	Kindergerechte Ausgestaltung von ordentlichen ausländerrechtlichen Verfahren....	27
4.1.3.1	Aktuelle Regelung und Praxis.....	27
4.1.3.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	29
4.1.3.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	30

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

4.1.3.4	Haltung des Bundesrates .....	32
4.1.4	Fokus: Ausländerrechtliche Wegweisungen .....	33
4.1.4.1	Aktuelle Regelung und Praxis .....	33
4.1.4.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	35
4.1.4.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	36
4.1.4.4	Haltung des Bundesrates .....	37
4.2	Gewährleistung des Kindeswohls im Rahmen des Rechts auf Privat- und Familienleben .....	37
4.2.1	Recht auf Privat- und Familienleben im Asylbereich .....	38
4.2.1.1	Aktuelle Regelung und Praxis .....	38
4.2.1.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	40
4.2.1.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	41
4.2.1.4	Haltung des Bundesrates .....	42
4.2.2	Recht auf Privat- und Familienleben im Ausländerbereich .....	43
4.2.2.1	Aktuelle Regelung und Praxis .....	43
4.2.2.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	45
4.2.2.3	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe .....	46
4.2.2.4	Haltung des Bundesrates .....	46
4.3	Gewährleistung des Kindeswohls im Kontext der Unterbringung, Betreuung und Bildung .....	47
4.3.1	Zuständigkeiten .....	47
4.3.2	Unterbringung, Betreuung und Bildung auf Bundesebene .....	48
4.3.2.1	Aktuelle Regelung und Praxis .....	48
4.3.2.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	51
4.3.3	Unterbringung, Betreuung und Bildung auf kantonaler Ebene .....	51
4.3.3.1	Aktuelle Regelung und Praxis .....	51
4.3.3.2	Wichtigste Ergebnisse der Studie .....	53
4.3.4	Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe (Ebene Bund und Kantone) .....	54
4.3.5	Haltung des Bundesrates (Ebene Bund und Kantone) .....	55
5	Gesamtwürdigung und Fazit .....	57

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Einleitung

Im Rahmen des Postulats 20.4421 Marti Samira «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht» vom 8. Dezember 2020<sup>1</sup> wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht zu analysieren, inwiefern das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerbereich gewährleistet wird und ob Handlungsbedarf besteht. Spezifisch wird der Bundesrat angewiesen, diese Analyse in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) vorzunehmen. Der Bericht des Bundesrates soll insbesondere folgende Problembereiche näher untersuchen: die kindgerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rahmen des Rechts auf Privat- und Familienleben, Fragen im Zusammenhang mit Wegweisungen von Minderjährigen (insbesondere Prüfung von Wegweisungsvollzugshindernissen und Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz) sowie die Gewährleistung des Kindeswohls in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Bildung.

Am 17. Februar 2021 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulats. Entgegen der Empfehlung des Bundesrates nahm der Nationalrat das Postulat am 22. September 2022 an.

Da das SKMR seine Tätigkeit Ende 2022 eingestellt hatte, wurde Anfang September 2023 durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine externe Studie in Auftrag gegeben (vgl. Kapitel 2.2).<sup>2</sup> Das Mandat konnte an die Bietergemeinschaft der Universität Zürich (UZH) und der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) erteilt werden. Aufgrund der Vielfältigkeit der im Postulat geäußerten Anliegen (asyl- und ausländerrechtliche Verfahren, Grundrechte, Wegweisung usw.) hat das SEM zusätzlich eine externe Begleitgruppe eingesetzt (vgl. Kapitel 2.3). Die Begleitgruppe hat an vier Sitzungen (2. November 2023, 6. November 2024, 28. Januar 2025 und 27. Februar 2025) die Anliegen des Postulats auf der Grundlage der Studie eingehend analysiert und diskutiert. Die Ergebnisse der Studie sowie die wichtigsten Anliegen und Erkenntnisse aus den Sitzungen der Begleitgruppe bilden Bestandteil des vorliegenden Berichts (vgl. Kapitel 4).

## 1.2 Grundzüge des Berichts

Nach einer ersten Übersicht über die Herangehensweise des Bundesrates an die Erfüllung des Postulats (vgl. Kapitel 1 und 2) hat der vorliegende Bericht zum Ziel, die darin aufgeworfenen Fragen bezüglich des Kindeswohls im Schweizerischen Asyl- und Ausländerrecht zu beantworten und den entsprechenden Handlungsbedarf aufzuzeigen. Der vorliegende Bericht widmet sich im Allgemeinen Teil (vgl. Kapitel 3) den menschen- und völkerrechtlichen Grundlagen des Kindeswohls und geht auf deren Umsetzung im schweizerischen Recht ein. Im Besonderen Teil des Berichts (vgl. Kapitel 4) wird auf die einzelnen Anliegen des Postulats und die damit zusammenhängenden Fragestellungen eingegangen. Dabei werden auch die entsprechenden Erkenntnisse der externen Studie sowie die Positionen der in der Begleitgruppe vertretenen Akteurinnen und Akteure abgebildet und schliesslich durch den Bundesrat gewürdigt. Das Fazit

<sup>1</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Suche > 20.4421 Marti Samira «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht».

<sup>2</sup> Vgl. Beilage zum Bericht des Bundesrates: Diggelmann O., Keller S., Hadorn N., Mey E., Priuli V., Hartmann A., Kilde G., & Schaad T.: *Das Kindeswohl in ausländer- und asylrechtlichen Verfahren*; 6. Oktober 2024 (Stand 15. Mai 2025) (nachfolgend: «Studie»).

schliesst mit der Zusammenfassung der Ergebnisse sowie konkreten Vorschlägen für das weitere Vorgehen (vgl. Kapitel 5).

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht»

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird gebeten, in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) in einem Bericht zu analysieren, inwiefern das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht gewährleistet wird und ob Handlungsbedarf besteht. Die UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Staaten dazu, das Kindeswohl in allen Entscheiden vorrangig zu berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 KRK). Der Bericht soll insbesondere folgende Problembereiche beleuchten:

1. Kindgerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren: Wie wird das Kindeswohl ermittelt und bestimmt? Wie werden die Rechte auf Gehör, Mitwirkung und Vertretung im Asylverfahren, bei Familiennachzügen und Wegweisungen gewährleistet? In Bezug auf das Asylverfahren stellt sich zudem die Frage, ob Jugendliche ab 13 Jahren tatsächlich eine "grundsätzlich volle und effektive Urteilsfähigkeit" (SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel C9, Anm. 2.4.3) besitzen, ob bei Minderjährigen für die Beurteilung der Mitwirkungspflicht ein anderer Massstab angewendet werden soll als für Erwachsene und ob die Befragenden den grösseren Teil der Beweisführung übernehmen sollen.
2. Recht auf Privat- und Familienleben: Wie werden das Kindeswohl und das Recht auf regelmässige persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen in der Interessenabwägung beim Familiennachzug berücksichtigt? Wie wird bei vorläufig aufgenommenen Personen durch die Wartefrist von 3 Jahren für den Familiennachzug das Kindeswohl gewahrt? Weiter ist zu analysieren, ob das "Recht auf umgekehrten Familiennachzug" eingeführt werden soll, damit Minderjährige - die teilweise den Schweizer Pass haben - ihre ausländischen Eltern nachziehen können.
3. Wegweisungen: Inwiefern prüft das SEM die Wegweisungshindernisse genügend und in jedem Fall und hält es die Begründungspflicht ein? Wie wird ein Wegweisungsentscheid nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz unter dem Aspekt des Kindeswohls und des geschützten Privat- und Familienlebens gerechtfertigt? Weiter stellt sich die Frage, ob die Situation von Minderjährigen in der Nothilfe kindgerecht und menschenrechtskonform ausgestaltet ist.
4. Unterbringung, Betreuung und Bildung: Entspricht die Situation von Minderjährigen bzgl. Unterbringung, Betreuung und Bildung dem Kindeswohl und ist sie menschenrechtskonform?»

### 2.2 Externe Studie

Im Rahmen des Postulats wurde der Bundesrat beauftragt, verschiedene Fragen der Rechtsanwendung, der Verwaltungspraxis und der Politikentwicklung zur Gewährleistung des Kindeswohls vertieft zu untersuchen. Um eine objektive Analyse der Fragestellungen des Postulats

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

zu gewährleisten, wurde ein externer Studienauftrag vergeben. Dabei sollten insbesondere folgende Themenfelder geprüft und beurteilt werden:

- menschen- und völkerrechtliche Grundlagen des Kindeswohls;
- Kindeswohl im Schweizer Asyl- und Ausländerrecht;
- kindergerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren;
- Gewährleistung des Kindeswohls im Rahmen des Rechts auf Privat- und Familienleben;
- Gewährleistung des Kindeswohls im Kontext der Unterbringung, Betreuung und Bildung.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus der externen Studie werden im vorliegenden Bericht dargestellt. Der externe Studienbericht wird als Beilage zum vorliegenden Bericht des Bundesrates veröffentlicht.

Eine Entwurfsfassung der externen Studie wurde als Diskussionsgrundlage für die Sitzungen der Begleitgruppe (siehe Kapitel 2.3 unten) verwendet.

Gestützt auf die Diskussionen im Rahmen der Begleitgruppe wurde die externe Studie in verschiedenen Punkten überarbeitet. So wurden unter anderem die Unterscheidung zwischen der «Ermittlung» und der «Bestimmung» des Kindeswohls differenzierter hervorgehoben und die Ergebnisse der Experten-/Expertinnen-Interviews und der Onlinebefragung von Fachpersonen teilweise spezifiziert. Zudem wurde vor allem im Kapitel zu den asylrechtlichen Verfahren (vgl. Kapitel II.B. der externen Studie) und den entsprechenden Handlungsempfehlungen die Abgrenzung zwischen begleiteten und unbegleiteten Kindern stärker hervorgehoben. Schliesslich wurde im Kapitel zur Unterbringung, Betreuung und Bildung (vgl. II.C. der Studie) die Unterscheidung zwischen Kindern in Bundesasylzentren (BAZ) und Kindern in kantonalen Strukturen akzentuiert. Die finale Version der externen Studie auf Deutsch und Französisch wurde dem SEM am 15. Mai 2025 eingereicht.

Die Erkenntnisse der Studie sowie die entsprechenden Handlungsempfehlungen werden bei den einzelnen Fragestellungen unter Kapitel 4 dargelegt.

### 2.3 Begleitgruppe

Das SEM hat zur Beantwortung der diversen Fragestellungen des Postulats zusätzlich eine Begleitgruppe eingesetzt. Die entsprechenden Anliegen wurden von der Begleitgruppe auf der Grundlage der externen Studie an vier Sitzungen zwischen Ende 2023 und Anfang 2025 eingehend analysiert und diskutiert.

Die Begleitgruppe unter der Leitung des SEM setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung (Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV] und SEM) sowie der Generalsekretariate der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), des Schweizerischen Städteverbands (SSV), des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV), der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not (RBS Bern), des Netzwerks Kinderrechte Schweiz (NKS) und des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK).

Die Haltungen der Mitglieder der Begleitgruppe werden bei den einzelnen Fragestellungen unter Kapitel 4 dargelegt.

## 3 Allgemeiner Teil: Rechtliche Grundlagen

### 3.1 Menschen- und völkerrechtliche Grundlagen des Kindeswohls

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK; SR 0.107) ist das Wohl des Kindes bei allen Massnahmen oder Entscheidungen, welche Kinder im öffentlichen oder privaten Bereich betreffen, als vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Damit sollen Kinder alle in der KRK anerkannten Rechte uneingeschränkt und wirksam geniessen und sich zugleich ganzheitlich entwickeln können. Dabei richtet sich der Begriff «Kinder» nach der KRK.<sup>3</sup> Die Definition in der KRK ist gleichbedeutend mit dem Begriff «Minderjährige», welcher zum Beispiel im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31; vgl. z. B. Art. 17 Abs. 2 AsylG) verwendet wird.

Das Kindeswohl<sup>4</sup> stellt ein materielles Recht und ein Grundprinzip für die Rechtsauslegung sowie eine Verfahrensregel<sup>5</sup> dar. Neben anderen grundlegenden Rechten (Recht auf Nichtdiskriminierung, Art. 2 KRK; Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung, Art. 6 KRK; Recht auf Mitwirkung, Art. 12 KRK) handelt es sich zudem um einen Leitgrundsatz der KRK. Im Jahr 2013 hat der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (KRA) den Vertragsstaaten in Form der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1) eine wichtige Orientierungshilfe zur Umsetzung des Grundsatzes des Kindeswohls zur Verfügung gestellt.<sup>6</sup>

Die Schweiz hat die KRK am 24. Februar 1997 sowie alle drei Fakultativprotokolle der KRK<sup>7</sup> ratifiziert<sup>8</sup>. Als Vertragsstaat ist die Schweiz verpflichtet, die aus der KRK resultierenden Rechte und Grundprinzipien sowie deren sozialpolitischen Zielvorgaben umzusetzen. Dies gilt auch für die Wahrung des Kindeswohls, die einen generellen Bestandteil der schweizerischen Gesetzgebung bildet. Darüber hinaus ist die Schweiz zur regelmässigen Berichterstattung über die getroffenen Massnahmen, die erzielten Fortschritte und eventuelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung der KRK an den KRA verpflichtet (Art. 43 und 44 KRK)<sup>9</sup>.

Neben der KRK sind auch weitere völkerrechtliche Instrumente, wie zum Beispiel der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I; SR 0.103.1; vgl. insb. Art. 10), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II, SR 0.103.2; vgl. insb. Art. 24), das Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern vom 19. Oktober 1996 (HKsÜ; SR 0.211.231.011) wie auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR, A/RES/217 A [III]) und die

<sup>3</sup> Im Sinne der KRK ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt (Art. 1 KRK).

<sup>4</sup> Der Begriff des «Kindeswohls», welcher im gesamten deutschen Sprachraum geläufig ist und der konstanten Sprachregelung in der Schweiz entspricht, ist inhaltlich gleichbedeutend mit demjenigen von Artikel 3 KRK.

<sup>5</sup> Vgl. auch: Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) des Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1), Kapitel I.A. (nachfolgend: *KRA Allgemeine Bemerkung Nr. 14*).

<sup>6</sup> KRA Allgemeine Bemerkung Nr. 14.

<sup>7</sup> Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (SR 0.107.1), von der Schweiz am 26. Juni 2002 ratifiziert; Fakultativprotokoll vom 25. Mai 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (SR 0.107.2), von der Schweiz am 19. September 2006 ratifiziert; Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 2011 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend eines Mitteilungsverfahrens (SR 0.107.3), von der Schweiz am 24. April 2017 ratifiziert.

<sup>8</sup> Im Rahmen der Ratifizierung der KRK hat die Schweiz Vorbehalte betreffend des Familiennachzugs (Art. 10 KRK), der Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug (Art. 37 Bst. c KRK) und des Jugendstrafrechts (Art. 40 KRK) angebracht, welche weiterhin von Aktualität sind.

<sup>9</sup> Für weitere Ausführungen zur KRK: s. Studie.

Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) für den Schutz und die Förderung des Kindeswohls relevant. Auch wenn diese rechtlichen Grundlagen nicht ausschliesslich auf Kinder ausgerichtet sind, enthalten sie grundlegende Prinzipien, welche im Rahmen der Bestimmung des übergeordneten Kindesinteresses von Bedeutung sind. Insbesondere das in Artikel 8 EMRK verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens spielt im Rahmen von asyl- und ausländerrechtlichen Massnahmen und Entscheidungen, welche Kinder betreffen, regelmässig eine wichtige Rolle.

Die Gewährleistung des Kindeswohls durch die Staaten kann sich beispielsweise auf den Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, Sozialhilfe oder Gesundheitsleistungen wie auch auf die Aufrechterhaltung der Familieneinheit oder das Erfassen konkreter Schutzmassnahmen in konkreten Gefährdungssituationen beziehen. Dies gilt auch für Flüchtlingskinder sowie asylsuchende und migrierende Kinder<sup>10</sup>, welche als besonders vulnerabel und schutzbedürftig erachtet werden. Unabhängig ihres Status haben Kinder Anspruch auf die Einhaltung und Förderung aller Rechte, die in der KRK verankert sind. Die Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW) und Nr. 22 (2017) des KRA über die allgemeinen Grundsätze betreffend die Menschenrechte von Kindern im Rahmen internationaler Migration<sup>11</sup> und die Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des CMW und Nr. 23 (2017) des KRA über die Pflichten der Vertragsstaaten betreffend die Menschenrechte von Kindern im Rahmen internationaler Migration in Herkunfts-, Transit-, Ziel- und Rückkehrländern<sup>12</sup> heben die Bedeutung der Gewährleistung des Kindeswohls hervor. Demnach müssen KRK-Vertragsstaaten insbesondere sicherstellen, dass das Kindeswohl im Rahmen individueller staatlicher Verfahren gewährleistet wird. Es gilt als integraler Bestandteil jeder behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung über die Einreise, den Aufenthalt oder die Rückkehr, die Unterbringung oder Betreuung eines Kindes oder die Inhaftierung oder Ausweisung eines Elternteils im Zusammenhang mit dessen eigenem Migrationsstatus.<sup>13</sup> Die Ermittlung des Kindeswohls beinhaltet die Bewertung und Abwägung aller Faktoren (z. B. Alter, Geschlecht, Zugehörigkeit zu einer Minderheit), die für eine Entscheidung in der konkreten Situation erforderlich sind.<sup>14</sup>

Der vorliegende Bericht soll darlegen, inwiefern die Schweiz den Verpflichtungen im Hinblick auf die Gewährleistung des Kindeswohls im schweizerischen Asyl- und Ausländerrecht nachkommt, und einen allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen.

## **3.2 Das Kindeswohl im schweizerischen Asyl- und Ausländerrecht**

### **3.2.1 Rechtliche Grundlagen zum Kindeswohl in der Bundesverfassung und im Schweizerischen Zivilgesetzbuch**

Einige der in der KRK verankerten Kinderrechte sind auch durch die Bundesverfassung (BV; SR 101) gewährleistet. So anerkennt Artikel 11 BV, der aufgenommen wurde, um die Kinderrechte der KRK zu konkretisieren, ausdrücklich den Anspruch von Kindern auf besonderen

<sup>10</sup> Siehe beispielsweise: Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) 'Rahimi v. Greece', Nr. 8687/08 vom 5. April 2011, § 108; EGMR Urteil 'Popov v. France', Nr. 39472/07 und Nr. 39474/07 vom 19. Januar 2012, § 140; EGMR Urteil 'Muskhadzhiyeva and Others v. Belgium', Nr. 41442/07 vom 19. Januar 2010, § 70.

<sup>11</sup> CRC/C/GC/22 - CMW/C/GC/3

<sup>12</sup> CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23

<sup>13</sup> Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2017) des CMW und Nr. 22 (2017) des KRA über die allgemeinen Grundsätze betreffend die Menschenrechte von Kindern im Rahmen internationaler Migration, § 30.

<sup>14</sup> Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2017) des CMW und Nr. 22 (2017) des KRA über die allgemeinen Grundsätze betreffend die Menschenrechte von Kindern im Rahmen internationaler Migration, § 31.

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.<sup>15</sup> Das Recht auf Bildung wird in den Artikeln 19 und 62 BV gewährleistet, während das Recht auf Achtung der Privatsphäre und des Familienlebens durch Artikel 13 BV geschützt wird. Diese Verfassungsbestimmungen verleihen den Kinderrechten einen hohen normativen Stellenwert und müssen sowohl bei der Rechtsetzung als auch bei der Auslegung des Schweizer Rechts, einschliesslich des Ausländerrechts und des Asylrechts, berücksichtigt werden. Zudem müssen nach Artikel 35 BV die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen, was die Wirkung dieser Garantien für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund zusätzlich verstärkt

In zivilrechtlicher Hinsicht sieht das Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) namentlich vor, dass die elterliche Sorge von Vater und Mutter gemeinsam ausgeübt wird, sofern ein Kindesverhältnis begründet worden ist (Art. 296 Abs. 2 ZGB). Die elterliche Sorge umfasst das Recht und die Pflicht, alle wichtigen Entscheidungen zu treffen, die das Leben des minderjährigen Kindes berühren, insbesondere im Hinblick auf dessen Aufenthaltsort, Erziehung, Betreuung und Religion (vgl. Art. 301 ff. ZGB). Die Wahrung des Kindeswohls ist ein zentraler Grundsatz bei der Ausübung der elterlichen Sorge (Art. 296 Abs. 1 ZGB). Die Eltern haben von Gesetzes wegen die Vertretung des Kindes gegenüber Drittpersonen im Umfang der ihnen zustehenden elterlichen Sorge (Art. 304 Abs. 1 ZGB). Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sorgen die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe oder sind sie dazu ausserstande, so trifft die Kindesschutzbehörde geeignete Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 ff. ZGB). Als letzte Massnahme kann die elterliche Sorge von der Kindesschutzbehörde eingeschränkt oder entzogen werden (Art. 307–312 ZGB). In Fällen, in denen ein Kind von seinen Eltern getrennt wurde und nicht mehr von einer erwachsenen Person mit elterlicher Verantwortung unterstützt wird, ist dem Kind eine Rechtsvertretung zuzuweisen. Dies kann je nach Situation und den besonderen Bedürfnissen des Kindes über eine Beistandschaft (Art. 306 Abs. 2 und 308 Abs. 1 ZGB), eine Vormundschaft (Art. 327a–c ZGB) oder eine Vertretung des Kindes (Art. 314a<sup>bis</sup> ZGB) erfolgen.

### 3.2.2 Das Kindeswohl im schweizerischen Asylrecht

Auch wenn das AsylG und die entsprechenden Verordnungen keine ausdrückliche Regelung zur Gewährleistung des Kindeswohls im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 KRK enthalten, finden auf minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge doch mehrere spezifische Regelungen Anwendung, die dem besonderen Schutzbedürfnis von Kindern Rechnung tragen. So enthalten insbesondere Artikel 17 AsylG sowie Artikel 7 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) besondere Verfahrensbestimmungen für Kinder im Asylverfahren.<sup>16</sup> Diese betreffen etwa die altersgerechte Ausgestaltung von Anhörungen sowie die Beteiligung geeigneter Vertrauens- und Betreuungspersonen. Darüber hinaus verweist das AsylG mehrfach auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindern. So sieht Artikel 82 Absatz 3<sup>bis</sup> AsylG vor, dass den besonderen Bedürfnissen von UMA und Familien mit Kindern bei der Unterbringung Rechnung zu tragen ist. Auch spezifische Regelungen zum Familienasyl (Art. 51 AsylG) sowie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz für Familien (Art. 71 AsylG) tragen dem Bedürfnis nach besonderem Schutz von Kindern Rechnung.

Zudem enthält das AsylG weitere Bestimmungen zugunsten von UMA. So haben diese im Asylverfahren ab Beginn der Vorbereitungsphase Anspruch auf eine unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Die Rechtsvertretung nimmt dabei während des Aufenthalts im BAZ und

<sup>15</sup> Affolter Rahel, La protection des droits de l'enfant en droit suisse des étrangers : état des lieux et potentiel de progression, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023, Bern 2023.

<sup>16</sup> Staatssekretariat für Migration, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel A2: «Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK)», Ziff. 2.2. Verfügbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Startseite > Asyl / Schutz vor Verfolgung > Asyl / Schutz vor Verfolgung > Das Asylverfahren > Nationale Asylverfahren > Handbuch Asyl und Rückkehr, nachstehend «Handbuch Asyl und Rückkehr».

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

am Flughafen ebenfalls die Funktion der Vertrauensperson wahr (Art. 17 Abs. 2 und 3 sowie 102k Abs. 1 Bst. e AsylG).<sup>17</sup>

Bei der Gewährleistung des Kindeswohls im Asylverfahren sind darüber hinaus zentrale verfahrensrechtliche Garantien zu beachten. Dazu gehört insbesondere das in Artikel 12 KRK verankerte Recht der Kinder auf Anhörung und Meinungsäusserung in allen sie betreffenden Verfahren oder die Durchführung von Verfahren durch geschulte Mitarbeitende.<sup>18</sup>

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Schweizer Rechtsprechung, namentlich jene des Bundesverwaltungsgerichts, dem Kindeswohl im asylrechtlichen Kontext eine zentrale Bedeutung beimisst. Das Bundesverwaltungsgericht hält in ständiger Rechtsprechung fest, dass das Kindeswohl in allen behördlichen und gerichtlichen Verfahren, die Kinder betreffen, ein zu berücksichtigender Faktor unter mehreren ist.<sup>19</sup>

Ergänzend zu den gesetzlichen Grundlagen konkretisieren die Weisungen<sup>20</sup> sowie das Handbuch «Asyl und Rückkehr»<sup>21</sup> des SEM die Anforderungen an die Umsetzung des Kindeswohlprinzips im asylrechtlichen Verfahren.

Trotz dieser vorhandenen Regelungen hat der KRA die Schweiz in seinen letzten Schlussbemerkungen vom 22. Oktober 2021<sup>22</sup> aufgefordert, den Grundsatz des Kindeswohls systematischer in Verwaltungs- und Justizverfahren, insbesondere im Bereich Migration und Asyl, zu berücksichtigen. Der Ausschuss betonte, dass das Kindeswohl in sämtlichen Phasen des Asylverfahrens – von der Unterbringung über die Anhörung bis hin zur Entscheidungsfindung – integraler Bestandteil der Praxis sein müsse. Mit dem vorliegenden Bericht werden auch den Anliegen des KRA Rechnung getragen.

Für die Zuständigkeiten bezüglich der Gewährleistung des Kindeswohls während des Asylverfahrens siehe Kapitel 3.2.4.

### 3.2.3 Das Kindeswohl im schweizerischen Ausländerrecht

Auch im Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR, 142.20) bestehen keine ausdrücklichen Regelungen zur Gewährleistung des Kindeswohls im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 KRK.<sup>23</sup> Trotzdem enthalten das AIG sowie die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) mehrere spezifische Regelungen, insbesondere zu ausländerrechtlichen Verfahren, an denen minderjährige Ausländerinnen und Ausländer beteiligt sind. So hält bereits Artikel 3 Absatz 2 AIG fest, dass Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz zugelassen werden, wenn die Vereinigung der Familie dies erfordert. Mit dieser Bestimmung wird sodann auf ein zentrales ausländerrechtliches Verfahren, den Familiennachzug, Bezug genommen. Beim nachträglichen Familiennachzug ist in Artikel 47 Absatz 4 AIG spezifisch für Kinder ab dem 14. Lebensjahr vorgesehen, dass sie anzuhören sind, sofern dies zur Beurteilung notwendig ist. Ausserdem wird beim nachträglichen Familiennachzug die Bewilligung nur erteilt, wenn wichtige familiäre Gründe vorliegen. Artikel 75 VZAE präzisiert, dass solche Gründe insbesondere dann vorliegen, wenn das

<sup>17</sup> Vgl. Kapitel 4.1.1.1.

<sup>18</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel A2: «UN-Kinderrechtskonvention (KRK)», Ziff. 2.2.

<sup>19</sup> Vgl. bspw. BVGE 2014/20 vom 26. August 2014, E. 8.3.6.

<sup>20</sup> Weisungen SEM III. Asylgesetz.

<sup>21</sup> Vgl. Handbuch Asyl und Rückkehr.

<sup>22</sup> Schlussbemerkungen abrufbar unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Generationen & Gesellschaft > Kinder & Jugendliche > Kinderrechte.

<sup>23</sup> Affolter Rahel, La protection des droits de l'enfant en droit suisse des étrangers : état des lieux et potentiel de progression, in : Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023, Bern 2023.

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

Kindeswohl nur durch einen Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann (weitere Ausführungen zum Familiennachzug finden sich in Kapitel 4.2.2).

Neben Verfahren zum Familiennachzug können Kinder – wenn auch meist nur mittelbar – auch von Verfahren zum Widerruf oder zur Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen (Art. 62 AIG) sowie zum Widerruf von Niederlassungsbewilligungen (Art. 63 AIG) betroffen sein, etwa wenn einem Elternteil die Bewilligung entzogen wird. In solchen Fällen ist gestützt auf Artikel 96 AIG eine Interessenabwägung vorzunehmen, bei der auch familiäre Bindungen und das Ausmass der Integration zu berücksichtigen sind. Zwar wird das Kindeswohl nicht ausdrücklich in der Bestimmung genannt, doch ist es im Lichte der verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben zwingend zu beachten.

Besondere Bedeutung kommt dem Kindeswohl auch in Zusammenhang mit Wegweisungsverfahren zu (vgl. hierzu auch Kapitel 4.1.4). Hierbei müssen die Kindesinteressen, unter anderem die persönlichen und gesundheitlichen Umstände des Kindes, stets mitberücksichtigt werden.<sup>24</sup> Besonders schutzbedürftig sind unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer im Wegweisungsverfahren. Sind sie von einem ordentlichen Wegweisungsverfahren beziehungsweise von einer Wegweisung nach dem Dublin-Verfahren betroffen, bestimmen die kantonalen Behörden unverzüglich eine Vertrauensperson (Art. 64 Abs. 4 und 64a Abs. 3<sup>bis</sup> AIG<sup>25</sup>). Artikel 88a Absätze 3 und 4 VZAE spezifizieren die Rolle, Zuständigkeiten und Aufgaben der Vertrauensperson. Diese muss über Kenntnisse des Ausländerrechts und des Dublin-Verfahrens verfügen. Sie berät die unbegleitete minderjährige Person im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und des Verfahrens zur Anordnung von Zwangsmassnahmen, unterstützt sie bei der Nennung und Beschaffung von Beweismitteln und ist Beiständin insbesondere im Verkehr mit Behörden sowie mit Einrichtungen des Gesundheitswesens.

Vor dem Vollzug der Wegweisung von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern muss sichergestellt werden, dass diese im Rückkehrstaat einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer Aufnahmeeinrichtung übergeben werden, welche den Schutz des Kindes gewährleisten (Art. 69 Abs. 4 AIG).

Auch aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich, dass das Kindeswohl bei allen ausländerrechtlichen Entscheidungen, die Kinder direkt oder indirekt betreffen, im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen ist. Dies gilt insbesondere bei der Abwägung zwischen öffentlichen Interessen (z. B. Migrationssteuerung) und privaten Interessen (z. B. Familienleben), wie unter anderem in BGE 143 I 21, E. 5.5.1 festgehalten wurde. Gleichzeitig hält das Bundesgericht konstant fest, dass das Kindeswohl im Ausländerrecht nur ein zu berücksichtigender Faktor ist und gegenüber anderen Faktoren nicht überwiegen darf.<sup>26</sup>

Ergänzend zu den gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsprechung konkretisieren die Weisungen des SEM<sup>27</sup> die Anforderungen an die Umsetzung des Kindeswohlprinzips im ausländerrechtlichen Verfahren.

Für die Zuständigkeiten bezüglich der Gewährleistung des Kindeswohls im Rahmen von ausländerrechtlichen Verfahren siehe Kapitel 3.2.4.

<sup>24</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1.

<sup>25</sup> Mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) werden diese beiden Bestimmungen aufgehoben (vgl. BBl 2025 1147). Neu wird mit Art. 66 E-AIG eine Bestimmung geschaffen, die für sämtliche Wegweisungsverfahren eine Vertrauensperson für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer vorsieht.

<sup>26</sup> BGE 144 I 91 vom 2. Februar 2018, E. 5.2

<sup>27</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich.

### 3.2.4 Zuständigkeiten im Asyl- und im Ausländerrecht

In der Schweiz obliegt die Gewährleistung des Kindeswohls allen staatlichen Instanzen.

Im Asylbereich liegt die Hauptverantwortung für die Prüfung und Berücksichtigung des Kindeswohls beim SEM. Dieses entscheidet über Asylgesuche von begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen und ist dabei verpflichtet, das übergeordnete Kindesinteresse in allen Phasen des Verfahrens zu berücksichtigen.<sup>28</sup> Die zuständigen Mitarbeitenden des SEM verfügen beispielsweise über spezifische Schulungen zur kindgerechten Anhörung.

Für UMA nimmt die zugewiesene, unentgeltliche Rechtsvertretung, die während des Aufenthalts in einem BAZ oder am Flughafen die Interessenwahrung übernimmt, gleichzeitig die Aufgaben als Vertrauensperson wahr (Art. 17 Abs. 3 Bst. a AsylG i. V. m. Art. 7 Abs. 2 AsylV 1). Die Vertrauensperson spielt eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung des Kindeswohls im Asylverfahren. Sie berät die UMA vor und während den Anhörungen, unterstützt sie bei der Beibringung von Beweismitteln und fungiert als Vermittlerin im Kontakt mit Behörden oder Gesundheitseinrichtungen. Die Vertrauensperson muss sowohl über juristische Fachkenntnisse im Asyl- und Kindesschutzrecht als auch über soziale Kompetenzen und Erfahrung im Umgang mit Minderjährigen verfügen (Art. 7 Abs. 3 AsylV 1). Die Interessen von UMA werden für die Dauer des Verfahrens nach Zuweisung in den Kanton durch die von den zuständigen kantonalen Behörden unverzüglich bestimmte Vertrauensperson wahrgenommen (Art. 17 Abs. 3 Bst. b AsylG). Die bestehende Verpflichtung der kantonalen Behörden zur Einleitung weiterer geeigneter Kindesschutzmassnahmen – etwa durch die Einsetzung einer Beistand- oder Vormundschaft (vgl. Art. 308 und 327a ff. ZGB) – bleibt dadurch unberührt (Art. 7 Abs. 2<sup>quater</sup> AsylV 1). Sollte bereits während des Aufenthalts im BAZ eine Kindeswohlgefährdung festgestellt werden, so wird die zuständige kantonale Behörde benachrichtigt. In diesen Fällen muss die Behörde bereits vor der offiziellen Zuweisung intervenieren. Die Tätigkeit der kantonalen Vertrauensperson gilt für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistands oder Vormunds oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit (Art. 7 Abs. 2<sup>quater</sup> AsylV 1).<sup>29</sup>

Begleitete Kinder werden in der Regel durch ihre Eltern gesetzlich vertreten. Die asylrechtlich zugewiesene Rechtsvertretung der Familie im Asylverfahren ist jedoch ebenfalls dafür verantwortlich, die individuellen Interessen der Kinder zu wahren. Kommt es zu einem Interessenswiderspruch zwischen Eltern und Kind, so informiert die Rechtsvertretung das SEM, welches dann eine Interessenabwägung vornimmt und gegebenenfalls eine separate Vertrauensperson für das Kind einsetzt.<sup>30</sup>

Was die Unterbringung im Asylverfahren betrifft, so ist das SEM verpflichtet, die besonderen Bedürfnisse von Kindern zu berücksichtigen (Art. 82 Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG). Die Betreuung, insbesondere von UMA, wird durch Fachpersonen wie Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, SEM-Mitarbeitende, Mitarbeitende der Betreuung und Lehrpersonen sichergestellt (siehe Kapitel 4.3.1).

Im Ausländerbereich liegen die Zuständigkeiten in erster Linie bei den kantonalen Migrationsbehörden (Art. 40 und 98 Abs. 1 AIG). Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten arbeiten die kantonalen Migrationsbehörden eng mit anderen kompetenten Stellen, wie beispielsweise der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, zusammen. Eine Zusammenarbeit ist insbesondere dann nötig, wenn es um die rechtliche Vertretung, die elterliche Sorge oder den Kindesschutz geht.

<sup>28</sup> Vgl. bspw. Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel A2: «UN-Kinderrechtskonvention (KRK)», Ziff. 2.2.

<sup>29</sup> Orell Füssli Kommentar zu Art. 17 Abs. 3 Bst. b AsylG N 7.

<sup>30</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel C6.2: «Anhörung zu den Asylgründen», Ziff. 2.2.7.

So werden etwa Berichte zur Lebenssituation von Kindern eingeholt oder gerichtliche Anordnungen berücksichtigt. Kommt es zu migrationsrechtlichen Entscheidungen, die Familien mit Kindern oder unbegleitete Minderjährige betreffen, müssen sowohl kantonale als auch Bundesbehörden sicherstellen, dass zuvor alle erforderlichen Schutzmassnahmen ergriffen wurden – etwa die Bestellung eines Vormunds. Diese Praxis ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) und dient der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen aus der KRK, der EMRK, dem HKsÜ sowie Artikel 11 der Bundesverfassung, welcher dem Kind das Recht auf besonderen Schutz und Förderung garantiert.

In gewissen ausländerrechtlichen Verfahren unterliegen die positiven Entscheide der kantonalen Migrationsbehörden der Zustimmung des SEM (Art. 99 AIG i. V. m. Art. 83–86 VZAE und Verordnung des EJPD vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide [ZV-EJPD, SR 142.201.1]).<sup>31</sup> Dies gilt beispielsweise für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Pflegekinder, die keinen Anspruch auf deren Erteilung haben (Art. 33 VZAE i. V. m. Art. 5 Bst. f ZV-EJPD). Das SEM prüft diesfalls auch, ob das Kindeswohl im jeweiligen Fall ausreichend berücksichtigt wurde. Diese Prüfung erfolgt auch dann, wenn kantonale Arbeitsmarkt- oder Migrationsbehörden dem SEM von sich aus Fälle zur Beurteilung vorlegen (Art. 85 Abs. 3 VZAE). Damit besteht im Ausländerrecht eine geteilte Verantwortung zwischen Bund und Kantonen, bei der das Kindeswohl als verbindlicher Prüfpunkt in allen Instanzen zu berücksichtigen ist.

### 3.3 Exkurs: Künftige Neuerungen aufgrund der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts

Am 14. Mai 2024 hat die EU den neuen Migrations- und Asylpakt verabschiedet, bestehend aus zehn Rechtsakten, von denen fünf in den Schengen-/Dublin-Besitzstand fallen und damit grundsätzlich von der Schweiz zu übernehmen sind. Der Bundesrat hat diese Übernahme am 14. August 2024 unter Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gutgeheissen. Drei der relevanten EU-Verordnungen, welche in der Schweiz zum Teil direkt anwendbar sind, enthalten wesentliche Bestimmungen zum Kindeswohl: die Verordnung (EU) 2024/1351<sup>32</sup> (AMMR-Verordnung), die Verordnung (EU) 2024/1358<sup>33</sup> (revidierte Eurodac-Verordnung) und die Verordnung (EU) 2024/1356<sup>34</sup> (Überprüfungsverordnung).

#### 3.3.1 AMMR-Verordnung

Die AMMR-Verordnung legt fest, dass das Kindeswohl in allen das Kind betreffenden Verfahren vorrangig zu beachten ist (Art. 23 Abs. 1 AMMR-Verordnung). So werden Verfahren, die Minderjährige betreffen, auch vorrangig durchgeführt. Jeder Mitgliedstaat, in dem sich ein unbegleiteter Minderjähriger befindet, stellt sicher, dass diesem in allen Verfahren, die in der AMMR-Verordnung vorgesehen sind, eine Person zu dessen Vertretung und Unterstützung zur Seite

<sup>31</sup> Weisungen SEM, I. Ausländerbereich, Ziff. 1.3.

<sup>32</sup> Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Fassung gemäss ABI. L 2024/1351, 22.05.2024.

<sup>33</sup> Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Eurodacs auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, Fassung gemäss ABI. L 2024/1358, 22.05.2024.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, Fassung gemäss ABI. L 2024/1356, 22.05.2024.

gestellt wird. Die Vertretung muss innerhalb von 15 Arbeitstagen bestellt werden (Art. 23 Abs. AMMR-Verordnung). Diese hilft beispielsweise bei der Bereitstellung notwendiger Informationen. Die AMMR-Verordnung enthält detaillierte Anforderungen an diese Vertretung (Art. 23 Abs. 3). Eine weitere Bestimmung zum Kindeswohl findet sich in Artikel 37 der AMMR-Verordnung. Gemäss dieser kann ein Mitgliedstaat auf die Überstellung verzichten, wenn diese nicht dem Kindeswohl entspricht.

Die Zuständigkeitsregelung für unbegleitete Minderjährige (Art. 25 AMMR-Verordnung) entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013<sup>35</sup> (Dublin-III-Verordnung, vgl. Art. 8)<sup>36</sup>. Im Hinblick auf den Familiennachzug übernimmt die Schweiz den erweiterten Begriff der Familie gemäss der AMMR-Verordnung (Art. 2 Abs. 8 AMMR-Verordnung), um eine einheitliche Anwendung der Dublin-Zuständigkeitskriterien zu gewährleisten.

### 3.3.2 Eurodac-Verordnung

Neu werden biometrische Daten von Minderjährigen ab sechs Jahren erfasst (vgl. Art. 14 Eurodac-Verordnung). Dabei ist das Kindeswohl zu beachten: Die Erfassung darf nur durch geschultes Personal erfolgen, unter Begleitung durch einen erwachsenen Familienangehörigen oder – bei unbegleiteten Minderjährigen – durch eine geeignete Vertretung. Bestehen Zweifel am Alter, ist davon auszugehen, dass das Kind unter sechs Jahre alt ist. Auch besteht eine altersgerechte Informationspflicht (Art. 42 Abs. 2 Eurodac-Verordnung).

Die rechtliche Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung erforderte die Einführung einer neuen Bestimmung im AIG betreffend die Ernennung einer Vertrauensperson (Art. 109/ Abs. 2 AIG). Die geltenden Bestimmungen im AsylG bleiben hingegen unverändert, da sie hinsichtlich des gewährten Schutzes ausreichend sind.

### 3.3.3 Überprüfungsverordnung

Im Rahmen des neuen Überprüfungsverfahrens im Hoheitsgebiet oder an der Grenze sieht Artikel 13 der Überprüfungsverordnung besondere Schutzvorkehrungen für Kinder vor. Begleitete Minderjährige werden von einem erwachsenen Familienangehörigen begleitet. Unbegleitete Minderjährige werden durch speziell geschulte Vertreter begleitet, die das Kindeswohl wahren, in einer verständlichen Sprache kommunizieren und nur eine begrenzte Zahl von Kindern betreuen. Die Gesundheits- und Vulnerabilitätskontrolle erfolgt ebenfalls durch Fachpersonal in enger Zusammenarbeit mit den Kinderschutzbehörden. Auch die Informationspflicht gegenüber Kindern muss kindgerecht erfolgen (Art. 11 Abs. 3 Überprüfungsverordnung). Schliesslich ist das Kindeswohl auch Gegenstand der Kontrolle durch den neu eingeführten unabhängigen Überwachungsmechanismus (Art. 10 Abs. 2 Bst. a Überprüfungsverordnung).

---

<sup>35</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung); ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 31.

<sup>36</sup> In Artikel 25 Absatz 5 der AMMR-Verordnung ist neu präzisiert, dass, sofern keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten vorhanden sind, der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem der unbegleitete Minderjährige seinen Antrag auf internationalen Schutz zuerst registriert hat.

## 4 Besonderer Teil: Anliegen des Postulats

### 4.1 Kindergerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren

#### 4.1.1 Kindergerechte Ausgestaltung von asylrechtlichen Verfahren

##### 4.1.1.1 Aktuelle Regelung und Praxis

Gemäss der KRK haben alle Kinder Anspruch darauf, dass in allen sie betreffenden Entscheidungen dem Kindeswohl angemessen Rechnung getragen wird.<sup>37</sup> Als Verfahrensgarantie<sup>38</sup> verpflichtet dieser Grundsatz die Vertragsstaaten, mit spezifischen Massnahmen in ihren Entscheidungsprozessen sicherzustellen, dass das Kindeswohl gewahrt bleibt. Dabei geht es namentlich darum, dass das Kind seine Meinung frei äussern kann (Art. 12 KRK), dass der Sachverhalt durch ausgebildete Fachpersonen festgestellt wird, dass dem Kind eine Rechtsvertretung (z. B. eine Vertrauensperson) zugewiesen wird und dass es eine begründete und beschwerdefähige Verfügung sowie ein rasches Verfahren erhält. Diese spezifischen Verfahrensgarantien und Schutzmassnahmen müssen im Asylverfahren für Kinder stets sichergestellt und angewendet werden.<sup>39</sup> Mehrere dieser Garantien sind in der schweizerischen Gesetzgebung verankert, namentlich im AsylG und den dazugehörigen Ausführungsverordnungen.<sup>40</sup>

Im Asylverfahren ist in erster Linie das SEM für die Beurteilung des Kindeswohls zuständig. Diese kann in verschiedenen Phasen des Verfahrens erfolgen, vom Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bis zum Inkrafttreten des Asylentscheids. Dabei sind verschiedene Elemente wie die Identität des Kindes, seine familiäre Situation in der Schweiz und im Herkunftsstaat, sein Gesundheitszustand und seine Sicherheit zu berücksichtigen.<sup>41</sup>

Bei der Prüfung des Asylgesuchs werden sowohl das Wohl des Kindes als auch die Fluchtgründe einer Beurteilung unterzogen. Dem SEM stehen verschiedene Mittel zur Verfügung, um alle relevanten Informationen betreffend die Situation einer minderjährigen Person und das Kindeswohl zusammenzutragen: (i) persönliche Befragung des begleiteten oder unbegleiteten Minderjährigen; (ii) Konsultation und Befragung seiner gesetzlichen Vertretung (Eltern oder Vormund und/oder ernannte Rechtsvertretung); (iii) Durchsicht der Akten, die in das Dossier aufgenommen wurden und über die Situation des Minderjährigen Auskunft geben (z. B. Arztzeugnisse, Berichte von Sozialpädagoginnen und -pädagogen sowie des Betreuungspersonals).

Sobald die massgebenden Informationen vorliegen, nimmt das SEM eine Gesamtabwägung aller Elemente vor, um das Kindeswohl zu ermitteln und zu bestimmen. Informationen zum Kindeswohl sind somit Bestandteil des Asyldossiers und werden beim endgültigen Asylentscheid berücksichtigt.

Um dies zu gewährleisten, wendet das SEM kindgerechte Verfahrensmodalitäten an. Dazu gehört nicht nur die obligatorische und kostenlose Bestimmung einer Rechtsvertretung und, im Fall von UMA, einer Vertrauensperson, sondern auch eine Beurteilung der geltend gemachten

<sup>37</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009) des KRA zum Recht des Kindes auf Gehör; Kap. III.B.3 (nachfolgend: «KRA Allgemeine Bemerkung Nr. 12»).

<sup>38</sup> KRA Allgemeine Bemerkung Nr. 14

<sup>39</sup> EASO-Praxisleitfaden zum Wohl des Kindes in Asylverfahren, 2019, S. 19

<sup>40</sup> Vgl. Ausführungen unter Kap. 3.2.2.

<sup>41</sup> In Anlehnung an die Rechtsprechung zur Wegweisung von Minderjährigen, EMARK 2006 Nr. 24 E. 6.2.4 und 1998 Nr. 13 E. 5.e

Minderjährigkeit (Vermutung der Minderjährigkeit), die Mitwirkung des Minderjährigen, die spezifische Schulung des beteiligten Personals sowie die Instruktionspflicht.

### a. **Rechtsvertretung und Vertrauensperson**

Wie alle Asylsuchenden haben UMA ab dem Zeitpunkt der Gesuchseinreichung Anspruch auf eine kostenlose Rechtsvertretung. Diese übernimmt auch die Aufgabe als Vertrauensperson während des Aufenthalts der UMA in einem BAZ oder am Flughafen (Art. 17 Abs. 3 AsylG). Sie begleitet die UMA im Verfahren, arbeitet mit den Betreuungsfachpersonen zusammen und stellt die Koordination mit den zuständigen kantonalen Behörden sicher. Diese Doppelfunktion ermöglicht vereinfachte Prozesse und gewährleistet eine kontinuierliche Vertretung der Interessen der UMA.<sup>42</sup> Nach der Zuweisung von UMA an einen Kanton bestimmen die kantonalen Behörden einen Beistand, einen Vormund oder eine Vertrauensperson (Art. 17 Abs. 3 Bst. a AsylG und Art. 7 Abs. 2 AsylV 1).

Bei begleiteten Minderjährigen liegt die Verantwortung in erster Linie bei den Eltern als Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge gemäss dem ZGB (Art. 296 Abs. 2 ZGB). Die Rechtsvertretung, die für die Familie während ihres Aufenthalts in einem BAZ oder am Flughafen bestimmt worden ist, stellt ebenfalls sicher, dass dem Kindeswohl im gesamten Verfahren Rechnung getragen wird. Gemäss Pflichtenheft informiert sie das SEM unverzüglich über besondere Umstände (z. B. besondere Vulnerabilität, gesundheitliche Probleme, Situation von begleiteten Kindern unter 14 Jahren). Bei Gefährdung eines begleiteten Kindes erfolgt eine Meldung an die zuständige KESB, damit eine Schutzmassnahme ergriffen werden kann.<sup>43</sup>

### b. **Vermutung der Minderjährigkeit**

Da minderjährige Kinder im Asylverfahren besondere Rechte haben, kommt der Feststellung der Minderjährigkeit insbesondere bei UMA eine zentrale Rolle zu. Gibt eine asylsuchende Person an, minderjährig zu sein, muss das SEM diese Behauptung vorgängig<sup>44</sup> auf ihre Glaubhaftigkeit prüfen und sich dabei auf sämtliche Indizien wie Identitätsausweise, die Kohärenz und Glaubhaftigkeit der Angaben und allenfalls das Ergebnis einer medizinischen Altersabklärung nach dem sogenannten «3-Säulen-Modell»<sup>45</sup> (Art. 17 Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG) stützen.<sup>46</sup> Daher sind alle Elemente im Dossier, die für oder gegen die geltend gemachte Minderjährigkeit sprechen, im Rahmen einer Gesamtabwägung zu berücksichtigen. Diesbezüglich wird der Grundsatz der Vermutung der Minderjährigkeit von der Rechtsprechung als zulässig erachtet.<sup>47</sup> Bestehen nach der Altersabklärung weiterhin Zweifel, gilt der Grundsatz «*in dubio pro minore*».<sup>48</sup> Bei einer gegenteiligen Schlussfolgerung, das heisst wenn die behauptete Minderjährigkeit unglaubhaft ist, wird die betreffende Person eingehend darüber informiert und ihr wird vor der Änderung ihrer Personendaten das rechtliche Gehör gewährt.<sup>49</sup>

### c. **Rechtliches Gehör und Urteilsfähigkeit**

Wie bereits erwähnt, kommt dem Recht des Kindes, seine Meinung frei zu äussern, sowie dem Anspruch, dass diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten angemessen

<sup>42</sup> BBI 2014 7991, S. 8032–033

<sup>43</sup> Art. 314d ZGB (Meldepflicht) und UMA Handbuch S. 51, sowie BEKO S. 74

<sup>44</sup> Urteil BVGer 2009/54 vom 29. Juli 2009, E. 4.1

<sup>45</sup> 3-Säulen: 1) Körperliche Untersuchung und Anamneseerhebung; 2) Skelettale Untersuchung mittels Röntgenuntersuchung der Hand. Bei abgeschlossenem Handwurzelwachstum wird zusätzlich eine computertomografische Untersuchung der medialen Clavicula-epiphysen durchgeführt; 3) Zahnärztliche Beurteilung einer Panoramaröntgenaufnahme der Kiefer (Orthopantomogramm).

<sup>46</sup> Urteil BVGer 2019 1/6 vom 4. Februar 2020, E. 5.3–5.4

<sup>47</sup> Urteil A-7588/2015 vom 26. Februar 2016, E. 4.2 und Urteil A-1987/2016 vom 6. September 2016, E. 7.7

<sup>48</sup> Urteil BVGer A-7588/2015 vom 26. Februar 2016, E. 4.2

<sup>49</sup> Weisung zur Erfassung und Änderung von Personendaten in ZEMIS, Kap. 6.3 «Änderung von Personendaten im Bereich Asyl»

berücksichtigt wird, eine zentrale Rolle bei der Beurteilung des Kindeswohls zu.<sup>50</sup> Gemäss Artikel 12 KRK muss sich das Kind persönlich oder über eine Vertreterin oder einen Vertreter äussern können.

Die Praxis des SEM im Rahmen des Asylverfahrens ermöglicht es, sowohl den Vorgaben von Artikel 12 KRK als auch der ständigen Rechtsprechung des BGer und des BVGer in diesem Bereich zu entsprechen.<sup>51</sup> Zur Feststellung, ob das Kind angehört werden kann, muss das SEM seine Urteilsfähigkeit beurteilen. Unter «Urteilsfähigkeit» ist zu verstehen, dass eine Person die erforderliche Fähigkeit und Reife besitzt, um einerseits die Bedeutung und den Zweck des Verfahrens zu verstehen und andererseits die Verfolgungsgründe und/oder mögliche Wegweisungshindernisse darzulegen. Nach Praxis und Rechtsprechung besitzen Jugendliche ab 13 Jahren grundsätzlich volle und effektive Urteilsfähigkeit.<sup>52</sup>

Im Fall von UMA ist die Beurteilung der Urteilsfähigkeit von zentraler Bedeutung für das weitere Verfahren. Sie sollte wenn möglich bereits bei der Erstbefragung erfolgen. Dabei stellt die zuständige Sachbearbeiterin oder der zuständige Sachbearbeiter des SEM eine Reihe von Fragen, um sicherzustellen, dass der UMA versteht, was das Asylgesuch bezweckt und welche Schwierigkeiten damit verbunden sein können. Wird eine Urteilsunfähigkeit festgestellt, muss das SEM den Sachverhalt in enger Zusammenarbeit mit den für den Kinderschutz verantwortlichen Personen (z. B. Rechtsvertretung im BAZ) feststellen. In diesem Zusammenhang können verschiedene Instruktionmassnahmen ergriffen werden, um möglichst viele Informationen und insbesondere die genauen Personendaten des UMA in Erfahrung zu bringen.<sup>53</sup>

Vollständig oder bedingt urteilsfähige UMA werden systematisch angehört, um den Sachverhalt festzustellen und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihren Standpunkt darzulegen. Bei jüngeren UMA wird die Urteilsfähigkeit unter Berücksichtigung der gesamten Umstände des Einzelfalls beurteilt. In der persönlichen Anhörung des UMA werden zunächst detaillierte Angaben eingeholt zur Person (Identität, Adresse im Herkunftsland, Schulbildung, Beruf, Anstellung, Zivilstand, Gesundheitszustand usw.), zu den im Herkunftsland oder in einem Drittstaat lebenden Familienangehörigen (Identität, Verwandtschaftsgrad, Adresse, finanzielle Situation), zur familiären Betreuung und schliesslich zu den Personen oder Einrichtungen, unter deren Obhut und Verantwortung der UMA stand, ehe er sein Land verliess.

Begleitete Minderjährige über 14 Jahren werden systematisch angehört. Das Kindeswohl wird im Rahmen der Anhörung zu den Asylgründen beurteilt. Für jüngere Kinder wurden nach einer Entscheidung des KRA spezifische Massnahmen eingeführt.<sup>54</sup> Mit Rundschreiben vom 3. Juni 2021<sup>55</sup> hat das SEM Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter in den BAZ und am Flughafen angewiesen, ihm alle massgebenden Informationen zur Situation von Kindern unter 14 Jahren zu übermitteln. In der Anhörung werden die Eltern differenziert zu ihren eigenen Befürchtungen und zu jenen ihrer Kinder sowie zu möglichen Wegweisungshindernissen befragt. Auf dieser Grundlage entscheidet das SEM, ob eine persönliche Anhörung des Kindes erforderlich ist.<sup>56</sup> Das begleitete Kind kann ebenfalls darum ersuchen.

<sup>50</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes, dass sein Wohl vorrangig berücksichtigt wird (Art. 3 Abs. 1), §43

<sup>51</sup> Urteil BVGer 2012/31 vom 18. September 2012, E. 5.1–5.3, BGE 124 III 90 vom 22. Dezember 1997

<sup>52</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Art. C9: «Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)», Ziff. 2.4.3., sowie Urteil BVGer 2014/30 vom 24. Juli 2014, E. 2.2.3.

<sup>53</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Art. C9: «Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)», Ziff. 2.4.5

<sup>54</sup> Mitteilung KRA Nr. 56/2018 – E.A., U.A. und V.A. gegen die Schweiz vom 28. September 2020

<sup>55</sup> Rundschreiben: Begleitete Kinder unter 14 Jahren (nach dem Entscheid des Kinderrechtsausschusses vom 12. Oktober 2020 (N° 56/2018) in der Rechtssache E.A., U.A. und V.A. gegen die Schweiz).

<sup>56</sup> Vgl. Faktenblatt Rechtliches Gehör für begleitete Minderjährige unter 14 Jahren

**d. Geschultes und sensibilisiertes Personal**

Zur Gewährleistung des Kindeswohls im Asylverfahren ist es wichtig, dass die involvierten Mitarbeitenden entsprechend geschult und sensibilisiert sind. Die Mitarbeitenden des SEM, die Anhörungen durchführen und Dossiers von Minderjährigen prüfen, absolvieren Schulungen zu den Besonderheiten der Anhörung von Minderjährigen (Anhörungs-technik, Berücksichtigung des Entwicklungsstands, Sprache, kindgerechte Atmosphäre und Tempo) und zu den Anforderungen an die Behandlung der Gesuche. Das Betreuungspersonal in den BAZ ist ebenfalls für die Früherkennung und die rasche Bekanntgabe der Bedürfnisse von Minderjährigen an die zuständigen Stellen sensibilisiert.

Bei der Anhörung von Minderjährigen tragen die Mitarbeitenden des SEM den besonderen Aspekten der Minderjährigkeit wie dem Alter oder der Reife des Kindes Rechnung (vgl. Art. 7 Abs. 5 AsylV 1). Sie stellen sicher, dass das Kind in der Lage ist, die ihm gestellten Fragen zu verstehen und darauf zu antworten, und dass es sich in der Anhörung wohlfühlt, etwa durch die Verwendung einer kindgerechten Sprache.<sup>57</sup>

**e. Instruktionspflicht und Mitwirkungspflicht**

Im Asylverfahren gilt die Untersuchungsmaxime (Art. 12 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021]). Das heisst, dass das SEM den Sachverhalt feststellen und das Kindeswohl beurteilen muss. Dies beinhaltet Anhörungen sowie weitere Abklärungsmassnahmen wie Botschaftsanfragen.<sup>58</sup> Die Pflicht der Behörden zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beschränkt sich jedoch auf das, was ihnen zugemutet werden kann.<sup>59</sup>

Die Instruktionspflicht zieht die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden, einschliesslich der UMA, nach sich (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b VwVG und Art. 8 AsylG).<sup>60</sup> Art und Umfang dieser Pflicht sind einzelfallweise zu beurteilen unter Berücksichtigung des Alters, der Urteilsfähigkeit und allenfalls weiterer Faktoren wie die psychische Verfassung.<sup>61</sup> Die Mitwirkungspflicht wird nicht verletzt, wenn minderjährige Asylsuchende ohne eigenes Verschulden davon abgehalten werden.<sup>62</sup> Die Beurteilung der Erfüllung dieser Pflicht hat daher im Einzelfall umsichtig und verhältnismässig zu erfolgen.

**4.1.1.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie**

Die von externen Expertinnen und Experten durchgeführte Studie<sup>63</sup> anerkennt die Fortschritte, die in den letzten Jahren bei der Berücksichtigung der Situation von Kindern und insbesondere UMA im Asylverfahren erzielt wurden. Sie unterstreicht jedoch auch, dass wichtige Grundsätze der KRK wie die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 3 KRK) und die Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 12 KRK) im Asylverfahren nur teilweise umgesetzt seien.

Zunächst wird festgehalten, dass ein spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls fehle. So liege der Fokus im Asylverfahren nicht auf dem Kindeswohl; Hauptthema seien vielmehr die Abklärungen der Minderjährigkeit bei UMA, einer allfälligen Dublin-Zuständigkeit, der Flüchtlingseigenschaft sowie allfälliger Wegweisungsvollzugshindernisse.

<sup>57</sup> Urteil BVGer E-1928/2014 vom 24. Juli 2014

<sup>58</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel B3: «Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht und Beweisverfahren», Ziff. 2. 1.1

<sup>59</sup> EMARK 2001/22 und EMARK 2001/23

<sup>60</sup> EMARK 1999 Nr. 8, Erw. 7a, S. 69

<sup>61</sup> EMARK 1999/2, Erw. 6d

<sup>62</sup> EMARK 1999/2

<sup>63</sup> Zur Methodik der Studie vgl. S. 6 ff. der Studie

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

Das blosse «Mitführen» der Kinderproblematik gehe mit dem Risiko einher, dass Aspekte des Kindeswohls ungenügend abgeklärt würden und Risiken unentdeckt blieben.

Die Studie hält ebenfalls fest, dass dem Mitwirkungsrecht von Kindern mitunter nicht genügend Rechnung getragen werde, vor allem bei begleiteten Kindern. Das SEM sehe ab dem vollendeten 14. Lebensjahr eine persönliche Anhörung begleiteter Kinder vor – bei Kindern unter 14 Jahren sei eine Entscheidung über die Anhörung im Einzelfall vorgesehen. In der Praxis würden begleitete Kinder im Gegensatz zu UMA nicht systematisch persönlich angehört, was vor allem für Kinder unter 14 Jahren gelte. Die Orientierung an Alterslimiten schränke den Anspruch des Kindes auf rechtliches Gehör nach Artikel 12 KRK ein. Diese Praxis gehe mit Einschränkungen bei der Sachverhaltserstellung und einer weniger ausführlichen Berücksichtigung ihrer Interessen im Asylentscheid einher.

Die Studie kommt zudem zum Schluss, dass die Ausgestaltung des Asylverfahrens und insbesondere die persönliche Anhörung nur bedingt auf die Wahrung des Kindeswohls ausgerichtet seien. Dies gehe mit Risiken für das Kind einher. Handlungsbedarf bestehe unter anderem mit Blick auf die Information der Kinder, die Vor- und Nachbereitung der Verfahrensschritte (z. B. persönliche Anhörung, Altersbestimmungsverfahren und Entscheidung), die Modalitäten der persönlichen Anhörung sowie den Übertritt in die Volljährigkeit.

Aufgrund dieser Beobachtungen formuliert die Studie eine Reihe von Handlungsempfehlungen. So wird die Einführung einer ersten Bedarfsabklärung zu Beginn des Asylverfahrens empfohlen, die von Fachpersonen für Kindeswohlfragen durchgeführt wird, welche möglichst unabhängig vom SEM agieren sollen (vgl. Handlungsempfehlung 4.1). Empfohlen wird zudem ein spezifisches Verfahren zur systematischen Ermittlung des Kindeswohls, unter Einbezug von kinderspezifischem Fachwissen im Rahmen der Sachverhaltsermittlung (vgl. Empfehlung 4.2).

Die Studie unterstreicht die Wichtigkeit der persönlichen Anhörung von Kindern, damit ihrer individuellen Situation besser Rechnung getragen werde und sie aktiv am Verfahren mitwirken können (vgl. Handlungsempfehlung 6.1). Bei jüngeren oder traumatisierten Kindern sollten alternative Gesprächsformen in Erwägung gezogen werden (vgl. Handlungsempfehlung 7.3). Die Situation von begleiteten Kindern sollte unabhängig von jener der Eltern analysiert werden, mit einer separaten Begleitung des Kindes (vgl. Handlungsempfehlung 6.2). Bei Minderjährigen sollten die Art und der Umfang ihrer Mitwirkungspflicht in jedem Einzelfall und verhältnismässig festgelegt werden (vgl. Handlungsempfehlung 5.1). Die kindgerechte Durchführung von Verfahren bedinge eine Verbesserung der Information, eine bessere Vorbereitung auf Verfahrensschritte sowie eine Verstärkung der Ressourcen und Kompetenzen der rechtlichen Vertreterinnen und Vertreter. Schliesslich wird eine Begleitung auch nach Erreichen der Volljährigkeit empfohlen, um den Übertritt ins Erwachsenenalter zu unterstützen (vgl. Handlungsempfehlung 7).

Die von der Studie formulierten Handlungsempfehlungen lassen sich in fünf Hauptbereiche gliedern: 1. Systematische Abklärung der Situation des Kindes (vgl. Handlungsempfehlung 4); 2. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht des Kindes (vgl. Handlungsempfehlung 5); 3. Mitwirkungsrecht des Kindes (vgl. Handlungsempfehlung 6); 4. Kindgerechte Durchführung von Verfahren (vgl. Handlungsempfehlung 7); 5. Kindesinteressen im Entscheid (vgl. Handlungsempfehlung 8).

#### 4.1.1.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

In Bezug auf Kapitel II.B zum Asylverfahren hat die Begleitgruppe in erster Linie die Empfehlungen zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls diskutiert (vgl. Handlungsempfehlungen 4.1 und 4.2). Eine Mehrheit der Begleitgruppe begrüsst im Grundsatz die Formulierung von Handlungsempfehlungen in der Studie (z. B. EKM, NKS). Einige wünschten Präzisierungen etwa zur Frage, wer für die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls zuständig sein soll. Diesbezüglich waren mehrere Mitglieder der Ansicht, dass die Lösung eher bei den Akteuren liege, die sich bereits heute in den BAZ um die Kinder kümmern, und weniger im Einbezug neuer unabhängiger Fachpersonen (SODK, KOKES, RBS Bern). Das UNHCR betont dahingehend, dass diese Fachpersonen sowohl organisatorisch und personell möglichst unabhängig agieren sollen. Ausserdem weist es darauf hin, dass der in der Studie verwendete Begriff «Kindeswohl» zutreffender mit «übergeordnetes Kindesinteresse» ersetzt werden sollte. Das NKS sowie die SFH halten fest, dass das übergeordnete Kindesinteresse gemäss der KRK in allen Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen ist.

Hinsichtlich der Einführung einer ersten Bedarfsabklärung durch Fachpersonen für Kindeswohlfragen zu Beginn des Asylverfahrens (vgl. Handlungsempfehlung 4.1) sind die Mitglieder der Begleitgruppe der Ansicht, dass der Schwerpunkt eher auf die fachlichen Kompetenzen der für die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls zuständigen Person gelegt werden solle, und weniger auf deren Unabhängigkeit vom System, wie in der Studie empfohlen. Ebenso sollte ein standardisierter Prozess den Zeitpunkt der Prüfung des Kindeswohls sowie die zu berücksichtigenden Kriterien bestimmen (SODK, KOKES, SRK, NKS, RBS Bern, UNHCR<sup>64</sup>). Das NKS verweist zudem auf die Notwendigkeit einer ausführlichen und dokumentierten Begründungspflicht, sowohl bei begleiteten als auch unbegleiteten Kindern.

Bezüglich Mitwirkung des Kindes im Asylverfahren begrüsst die Mehrheit der Mitglieder der Begleitgruppe die Empfehlung, dass allen Kindern, ob begleitet oder unbegleitet und unabhängig von ihrem Alter, die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung geboten werden soll. Der Vorschlag, diesen Kindern eine eigene, von der Rechtsvertretung der Eltern unabhängige Vertretung zu gewährleisten, wird kontroverser diskutiert (vgl. Handlungsempfehlung 6.2). Einige Mitglieder der Gruppe unterstreichen, dass die Eltern von minderjährigen Asylsuchenden grundsätzlich die elterliche Sorge haben und somit deren gesetzlichen Vertreter sind (unter anderem: SODK, KOKES, RBS Bern).

Eine Mehrheit der Mitglieder der Begleitgruppe geht mit der Studie einig, dass der Situation von Kindern in den sie betreffenden Entscheidungen besser Rechnung zu tragen sei. Dies gelte insbesondere für die Prüfung von Wegweisungshindernissen bei begleiteten Minderjährigen. Das SRK unterstreicht, dass bei der Prüfung möglicher eigener Asylgründe von Kindern dem Kindeswohl unbedingt Rechnung zu tragen sei. Das UNHCR und die SFH teilen zudem die Empfehlungen zur Altersbestimmung und erachten die eingesetzten Methoden sowie die häufig fehlende multidisziplinäre Herangehensweise bei der Umsetzung dieses Verfahrensschritts als problematisch. Die entsprechenden Leitlinien des KRA würden in der Schweiz bislang nur unvollständig umgesetzt.

---

<sup>64</sup> Das UNHCR verweist diesbezüglich auf seine eigenen Leitlinien zur Einführung einer Einschätzung und Feststellung des übergeordneten Kindesinteresses (UNHCR 2021 Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child»; abrufbar unter: [www.unhcr.org/what-we-do/reports-and-publications/handbooks-and-toolkits/bip-toolbox](http://www.unhcr.org/what-we-do/reports-and-publications/handbooks-and-toolkits/bip-toolbox)).

#### 4.1.1.4 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die Bemühungen zur Gewährleistung des Kindeswohls im Asylverfahren. So sind die Behörden insbesondere verpflichtet, relevante Informationen einzuholen, die eine individuelle Beurteilung der Situation des Kindes ermöglichen, in Einklang mit Artikel 3 KRK.

In Bezug auf die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls begrüsst der Bundesrat die Empfehlung zur Einführung eines standardisierten und dokumentierten Verfahrens, um diese Evaluation besser zu strukturieren (vgl. Handlungsempfehlung 4.2). Er wird mögliche Massnahmen zur Umsetzung dieser Handlungsempfehlung prüfen. Denkbar wäre etwa die Ausarbeitung eines standardisierten Formulars, das spezifische Kriterien zur Beurteilung des Kindeswohls enthält und das im Asyl dossiers abgelegt würde. Nach Ansicht des Bundesrates gehört diese Aufgabe bereits heute zum Pflichtenheft der Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter. Diese Aufgabe kann jedoch genauer definiert und das beauftragte Personal entsprechend sensibilisiert werden. Das Gleiche gilt für Personen, die mit minderjährigen Asylsuchenden zu tun haben – wenn diese sich in einem BAZ oder im Kanton aufhalten. Der Bundesrat anerkennt zudem die Wichtigkeit von transparenten Informationen für begleitete und unbegleitete Kinder (vgl. Handlungsempfehlung 7.1) und wird die Möglichkeit zur Einführung von angemessenen Informationsmitteln prüfen. Einige diesbezügliche Massnahmen wurden bereits umgesetzt. So übergeben die Rechtsvertretungen in den BAZ seit Sommer 2025 allen (begleiteten und unbegleiteten) Minderjährigen ein Faltblatt, das sie über ihre Rechte im Asylverfahren informiert. Das kindgerecht verfasste Dokument ist in den wichtigsten Herkunftssprachen der minderjährigen Asylsuchenden verfügbar.<sup>65</sup>

In Bezug auf das Recht auf Anhörung weist der Bundesrat darauf hin, dass begleitete Kinder ab 14 Jahren bereits systematisch angehört werden – es sei denn, sie verzichten über ihre rechtliche Vertretung auf eine Anhörung, damit sie direkt in den Flüchtlingsstatus eines Elternteils aufgenommen werden. Urteilsfähige UMA werden immer angehört (auch bei eingeschränkter Urteilsfähigkeit). Begleitete Kinder unter 14 Jahren haben ebenfalls die Möglichkeit, eine Anhörung zu verlangen; ein Antrag kann auch von ihren Eltern oder ihrer rechtlichen Vertretung gestellt werden. Nach Ansicht des Bundesrates ist die systematische Anhörung sehr junger begleiteter Kinder jedoch mit einem erhöhten Risiko einer Instrumentalisierung, etwa durch ihre Eltern, verbunden. Zudem würde dies bedeutend mehr Ressourcen erfordern, ohne dass sich die Qualität der Abklärungen entsprechend verbessern würde. Der Bundesrat erachtet daher die derzeitige Praxis in Verbindung mit der Verpflichtung, die Situation des Kindes in der Begründung des Asylentscheids individuell zu prüfen, als ausreichend für die Gewährleistung der Verfahrensrechte von Kindern. Dennoch hält er eine Neubeurteilung der derzeitigen Alterslimite von 14 Jahren für die systematische Anhörung von begleiteten Kindern für angebracht – auch um dem Recht auf Mitwirkung im Asylverfahren besser Rechnung zu tragen. Er nimmt auch von der Handlungsempfehlung der Studie Kenntnis, wonach das Altersbestimmungsverfahren internationalen Vorgaben anzupassen ist (vgl. Handlungsempfehlung 5.2). Diese Frage sowie jene des Übergangs ins Erwachsenenalter müssten nach Ansicht des Bundesrates mit den betreffenden Akteuren eingehender geprüft werden. Der Bundesrat unterstreicht in Bezug auf die Altersbestimmung, dass nach der derzeitigen Praxis ein Kind als minderjährig gilt, wenn nach der Prüfung der behaupteten Minderjährigkeit weiterhin Zweifel bestehen. Diese Fragen könnten im Rahmen einer neuen interdisziplinären Arbeitsgruppe, die

<sup>65</sup> «Faltblatt. Deine Rechte im Asylverfahren | unicef.ch»

nach Verabschiedung dieses Berichts eingerichtet werden soll, geprüft werden. Dabei sind die Mehrkosten im Verhältnis zum Mehrwert von zusätzlichen Massnahmen zu berücksichtigen.

Schliesslich äussert der Bundesrat Vorbehalte gegenüber der Empfehlung zur Einführung einer zusätzlichen, unabhängigen Rechtsvertretung für begleitete Kinder. Er hält fest, dass die Eltern grundsätzlich die gesetzlichen Vertreter des Kindes sind und dass jede Abweichung von diesem Grundsatz eine Intervention der KESB erfordern würde, sobald ein Interessenkonflikt festgestellt wird. Darüber hinaus besteht der Auftrag der Rechtsvertretung darin, die individuellen Interessen der einzelnen Familienmitglieder zu vertreten. Falls sich diese Interessen nicht decken, ergreift die Rechtsvertretung zusätzliche Massnahmen.

### 4.1.2 Fokus: Asylrechtliche Wegweisungen

#### 4.1.2.1 Aktuelle Regelung und Praxis

Auch wenn ein Teil der Lehre dazu neigt, Artikel 3 Absatz 1 KRK als direkt anwendbar zu betrachten,<sup>66</sup> hat sich die Schweizer Rechtsprechung noch nicht endgültig zu diesem Thema geäussert. Infolgedessen wird die Berücksichtigung des Kindeswohls derzeit unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit der Wegweisung betrachtet, und nicht als ein absolutes rechtliches Vollzugshindernis.<sup>67</sup>

Ausserdem ist festzuhalten, dass der Wegweisungsvollzug nicht zu den im Postulat aufgeworfenen Fragen gehört. Daher wird im Folgenden nur der Entscheid über die Wegweisung analysiert, nicht aber der Wegweisungsvollzug.

##### a. Wegweisung nach einem ablehnenden Asylentscheid

Erfüllt das Kind die Voraussetzungen für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht und wird sein Asylgesuch abgelehnt oder ein Nichteintretensentscheid erlassen, so wird die Wegweisung angeordnet, falls diese zulässig, zumutbar und möglich ist (Art. 83 AIG). Bei der Prüfung der Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs trägt das SEM dem Kindeswohl Rechnung.<sup>68</sup> Wenn das Kindeswohl gemäss Artikel 3 Ziffer 1 KRK zu berücksichtigen ist, sind im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung weniger hohe Anforderungen an die Annahme einer konkreten Gefährdung zu stellen.<sup>69</sup> Diese Prüfung muss verschiedenen Aspekten wie dem Alter, der Reife und den Abhängigkeiten des Kindes, der Art seiner Beziehungen zu Bezugspersonen, der Schulbildung, dem Grad der Integration sowie den Chancen und Hindernissen einer Reintegration im Heimatland Rechnung tragen.<sup>70</sup> Die Wegweisung eines ausserordentlich gut integrierten Kindes kann eine Entwurzelung zur Folge haben, die unter Umständen eine Rückkehr als unzumutbar erscheinen lässt.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Vgl. Urteil BVGer E-6485/2014 vom 8. Dezember 2017, E. 7.4; Schertenleib, J., Der Vollzug der Wegweisung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, in: Asyl 1996/1, S. 17; Wolf, S., Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes und ihre Umsetzung in das schweizerische Recht, ZBJV 1998, S. 142–143; Petermann Loewe, P., Materiell-rechtliche Aspekte der vorläufigen Aufnahme unter Einbezug der subsidiären Schutzes der EU, Zürich 2010, S. 121–122. Siehe auch UNO-Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, a. a. O.

<sup>67</sup> Illes Ruedi in Stämpfli Handkommentar, Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG), (2010), ad Art. 83, S. 800–801; Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel E3: «Wegweisung, Vollzug der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme», Ziff. 3.2.2.3.1.

<sup>68</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel E3: «Wegweisung, Vollzug der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme», Ziff. 3.2.2.3.1.

<sup>69</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel E3: «Wegweisung, Vollzug der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme», Ziff. 3.2.2.3.2.

<sup>70</sup> BVGE 2009/51 vom 18. September 2009, E. 5.6; 2009/28, E. 9.3.2; Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel E3: «Wegweisung, Vollzug der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme», Ziff. 3.2.2.3.2.

<sup>71</sup> BVGE E-2621/2022 vom 12. Dezember 2024.

Unabhängig von der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz muss das SEM für jedes Familienmitglied, einschliesslich der begleiteten Kinder, individuelle Abklärungen in Bezug auf ihre Integration vornehmen. Für Kinder unter 14 Jahren, die grundsätzlich nicht angehört werden, erfolgen diese Abklärungen durch Einholen der relevanten Informationen bei den Eltern und/oder der rechtlichen Vertretung (vgl. Kapitel 4.1.1.1, Bst. c). Im Anschluss an diese Abklärungen muss das SEM im Asylentscheid bei jedem Kind begründen, weshalb die Wegweisung mit dem Kindeswohl vereinbar ist. Dies gilt unabhängig davon, ob das Kind angehört worden ist oder nicht.

Bei UMA sind vor einem Wegweisungsentscheid zusätzliche Abklärungen erforderlich. Gemäss Artikel 69 Absatz 4 AIG und der Rechtsprechung<sup>72</sup> muss das SEM sicherstellen, dass im Herkunftsstaat konkrete Unterstützung durch Familienangehörige, Dritte oder geeignete Einrichtungen besteht. Es muss auch sicherstellen, dass diese Personen oder Einrichtungen in der Lage sind, die grundlegenden Bedürfnisse des Kindes zu decken. Diese Abklärungen müssen im Vorfeld erfolgen und im Asylentscheid erwähnt werden, damit sie einer gerichtlichen Überprüfung offenstehen.<sup>73</sup> Der Umfang der zu treffenden Massnahmen hängt vom Alter und von der Reife des Kindes ab. Bei Jugendlichen, die kurz vor der Volljährigkeit stehen, sind diese Massnahmen grundsätzlich weniger umfangreich als bei einem jüngeren Kind, das SEM muss aber dennoch eine angemessene Betreuung sicherstellen.<sup>74</sup>

### **b. Wegweisung im Rahmen des Dublin-Verfahrens**

Artikel 31a Absatz 1 Buchstabe b AsylG hält fest, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller in einen Drittstaat ausreisen kann, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist. Diese Bestimmung ist Grundlage für den Nichteintretensentscheid im Dublin-Verfahren und führt schliesslich zur Überstellung der betroffenen Person in den für das Asylgesuch zuständigen Dublin-Staat. Gestützt auf Artikel 64a AIG hingegen ergehen Wegweisungsentscheide, wenn eine unerlaubt aufhältige Person, die in der Schweiz kein Asylgesuch eingereicht hat, im Rahmen des Dublin-Verfahrens in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden soll.<sup>75</sup>

Der Grundsatz des Kindeswohls ist auch in der Dublin III-Verordnung von zentraler Bedeutung. So wird bei UMA grundsätzlich kein Dublin-Verfahren durchgeführt. Die Erwägungen 14 und 17 dieser Verordnung unterstreichen die Notwendigkeit der Achtung des Familienlebens im Sinne der KRK und der Charta der Grundrechte der EU.<sup>76</sup> Die Staaten sollten aus humanitären Gründen oder in Härtefällen von den Zuständigkeitskriterien abweichen können, um die Familienzusammenführung zu erleichtern, auch wenn sie für eine solche Prüfung nach den Bestimmungen der Dublin III-Verordnung nicht zuständig sind (vgl. Ziff. 4.2.1.1).

Die neue AMMR-Verordnung (siehe Ziff.3.3.1), welche die geltende Dublin III-Verordnung ablösen wird, enthält ebenfalls spezifische Bestimmungen zum Kindeswohl. Die Verordnung sieht namentlich ein beschleunigtes Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeiten vor, bei dem dieser Grundsatz stärker berücksichtigt wird (vgl. Art. 23 AMMR-Verordnung). Ausserdem liegt die Zuständigkeit für UMA nicht mehr automatisch beim Staat, in dem sich diese aufhalten, sondern beim Staat, in dem ihr Asylgesuch zuerst registriert wurde, soweit dies dem Wohl des Kindes dient (vgl. Art. 25 Abs. 5 AMMR-Verordnung). Zudem wird der Begriff «Familienangehörige» erweitert auf bestimmte Beziehungen, die nach der Ausreise aus dem Herkunftsstaat entstanden sind (vgl. Art. 2 Abs. 8 AMMR-Verordnung). Ein langfristiger Aufenthaltstitel oder

<sup>72</sup> Vgl. BVGE 2015/30 vom 1. September 2015, E. 7.3

<sup>73</sup> BVGE 2021 VI/3 vom 20. September 2021, E. 11.5.2

<sup>74</sup> BVGE E-1279/2014 vom 7. September 2015, E. 5.1.7

<sup>75</sup> Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel C3: «Dublin-Verfahren», Ziff. 1.

<sup>76</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABI. L 326 vom 26.10.2012, S. 391 (für die Schweiz nicht anwendbar)

die Einbürgerung eines Familienangehörigen führt ebenfalls zu einer Neuzuweisung der Zuständigkeit. Diese Anpassungen sollen die Familienzusammenführung erleichtern und das Verfahren besser an die Lebenswirklichkeit der betroffenen Kinder anpassen, unter Berücksichtigung des Kindeswohls. Das übergeordnete Ziel der AMMR-Verordnung ist ein faireres und effizienteres Dublin-System. Die Schweiz dürfte diese Verordnung ab Juli 2026 umsetzen, vorbehaltlich der Verabschiedung der erforderlichen Gesetzesgrundlagen.

Die Kriterien betreffend die Berücksichtigung des Kindeswohls, die sich aus der KRK, der EMRK sowie der schweizerischen und europäischen Rechtsprechung ergeben, sind bei der Beurteilung der Wegweisungshindernisse im Rahmen des Dublin-Verfahrens einzelfallweise anzuwenden. Dabei sind Aspekte wie das Wohlbefinden des Kindes, seine soziale Entwicklung, sein Alter, seine Reife und sein Vorleben zu berücksichtigen. Diese Elemente werden insbesondere durch die persönliche Anhörung im Rahmen des Dublin-Verfahrens oder durch weitere Informationen, die vom Kind, seinen Eltern oder seiner rechtlichen Vertretung bereitgestellt werden, ermittelt.

### 4.1.2.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Die Studie stellt fest, dass dem Kindeswohl in den Wegweisungsentscheiden im Asylverfahren besser Rechnung getragen werde als im ausländerrechtlichen Verfahren. Dies sei insbesondere bei UMA der Fall, da deren Wegweisungsentscheid in der Regel eine Analyse ihrer spezifischen Situation beinhalte.

Sie hält jedoch fest, dass der Prüfung der spezifischen Situation des Kindes bei Entscheiden, die begleitete Minderjährige betreffen, weniger Aufmerksamkeit geschenkt werde, vor allem wenn diese nicht persönlich angehört wurden. In solchen Fällen werde die Sicht des Kindes im Asylentscheid zu wenig berücksichtigt, was zu einer unzureichenden Beurteilung seiner Rechte und Bedürfnisse führen könne.

Die Studie empfiehlt daher, allen Kindern eine persönliche Anhörung zu ermöglichen, damit diese ihr Mitwirkungsrecht effektiv ausüben können und dem Kindeswohl im Asylentscheid besser Rechnung getragen werde. Sie unterstreicht auch die Notwendigkeit, die Situation von begleiteten Kindern umfassend und unabhängig zu analysieren, da deren Situation und Interessen von jenen der Eltern abweichen können (vgl. Handlungsempfehlung 10.1).

In Bezug auf die Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt in der Schweiz kommt die Studie zum Schluss, dass die Kriterien der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs mitunter zu streng seien. Die Studie empfiehlt daher eine individuelle und umfassende Prüfung der Zumutbarkeit der Wegweisung von Minderjährigen, ohne sich auf von der Rechtsprechung vorgegebene Alterskategorien und pauschale Annahmen (z. B. in Bezug auf die Anpassungsfähigkeit) zu stützen. Weiter sollte gemäss der Studie der Schwerpunkt auf eine vertiefte Evaluation der Situation jedes einzelnen Kindes gelegt werden. Dabei seien Aspekte wie die soziale Integration, die familiären Bindungen oder die psychologischen Auswirkungen eines solchen Entscheids zu berücksichtigen (vgl. Handlungsempfehlung 10.2).

### 4.1.2.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

In der Sitzung vom 27. Februar 2025 tauschten sich die Mitglieder der Begleitgruppe zu den Ergebnissen der Studie im Hinblick auf die Berücksichtigung des Kindeswohls in Wegweisungsentscheiden aus.

Die Teilnehmenden diskutierten zunächst die Kriterien für die «Unzumutbarkeit» des Wegweisungsvollzugs nach langjährigem Aufenthalt und die Notwendigkeit, diese für die Wegweisung

von Minderjährigen zu präzisieren. Das SFH regte eine Erweiterung dieser Kriterien an, um die Perspektive der Kinder besser zu berücksichtigen. So sollten die Wegweisungshindernisse auch unter dem Gesichtspunkt der Kinderrechte geprüft werden, wozu das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Entwicklung gehören. Eine Anpassung des Rechtsrahmens ist nach Ansicht einiger Mitglieder der Begleitgruppe nicht erforderlich, sie könnte aber auf Weisungsstufe erfolgen (SFH, UNHCR). Das UNHCR begrüsst insbesondere die Empfehlung der Studie, wonach bei Zweifel an der Zumutbarkeit auf eine Wegweisung zu verzichten sei (vgl. Handlungsempfehlung 8.1)

In Bezug auf die Kriterien für die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs und die Verfügung einer vorläufigen Aufnahme wurde auf die am 14. Juni 2024 eingereichte parlamentarische Initiative 24.438 von Gregor Rutz verwiesen, die eine genaue Definition der Unzumutbarkeit verlangt.<sup>77</sup> Diese Initiative wurde am 8. April 2025 angenommen. Die Annahme der Initiative könnte auch Auswirkungen auf die Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Prüfung der Wegweisungshindernisse haben.

### 4.1.2.4 Haltung des Bundesrates

Was die Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Prüfung der Zumutbarkeit der Wegweisung betrifft, unterstreicht der Bundesrat, dass das SEM nach der geltenden Rechtsprechung die Situation jedes Kindes, das von einem Wegweisungsentscheid betroffen ist, individuell beurteilen und im Asylentscheid Erwägungen zum Kindeswohl einbeziehen muss.<sup>78</sup> Gemäss dem Bundesrat ermöglichen die von der Rechtsprechung festgelegten Kriterien, die Perspektive und die Bedürfnisse des Kindes bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Wegweisung angemessen zu berücksichtigen; zu diesen Kriterien gehören das Alter, die Reife, die Bildungsperspektiven, die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz oder der Grad der Integration.

In Bezug auf das Dublin-Verfahren unterstreicht der Bundesrat zudem, dass bei der Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts ein besonderes Augenmerk auf der Bearbeitung der Gesuche von UMA liegen wird. Unter anderem soll die Zusammenführung dieser jugendlichen Asylsuchenden mit ihren Angehörigen erleichtert werden, sofern dies dem Kindeswohl entspricht.

Ausserdem hält der Bundesrat fest, dass die von Gregor Rutz eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, die Situationen, in denen eine Wegweisung «nicht zumutbar ist», im Gesetz abschliessend aufzuführen. Die Umsetzung dieser Initiative könnte sich auf die Prüfung des Kindeswohls bei der Beurteilung der Wegweisungshindernisse auswirken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nach Ansicht des Bundesrates der geltende Rechtsrahmen, ergänzt durch die Rechtsprechung, bereits die nötigen Instrumente bietet, um das Kindeswohl in die Praxis einfliessen zu lassen. Der Bundesrat unterstreicht jedoch, dass eine konsequente und strenge Umsetzung dieser Vorgaben unabdingbar bleibt, insbesondere durch individuelle Abklärungen, eine umfassende Beurteilung der Situation jedes einzelnen Kindes und eine explizite Begründung in jedem Wegweisungsentscheid.

<sup>77</sup> Abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Suche > 24.438 Rutz Gregor «Vorläufige Aufnahme als Ersatzmassnahme für eine nicht durchführbare Aus- oder Wegweisung. Genaue Definition der Unzumutbarkeit».

<sup>78</sup> Vgl. unter anderem: BVGE 2014/26 vom 8. Oktober 2014, E. 7.6 m. w. H.; Urteil BVGer E-2621/2022 vom 12. Dezember 2024, E. 8.4.1 m. w. H.

### 4.1.3 Kindergerechte Ausgestaltung von ordentlichen ausländerrechtlichen Verfahren

#### 4.1.3.1 Aktuelle Regelung und Praxis

Wie in Kapitel 3.2.4 erwähnt, sind die kantonalen Migrationsbehörden für die Erteilung bzw. die Verlängerung oder den Widerruf von ausländerrechtlichen Bewilligungen zuständig (Art. 40 Abs 1 AIG). Die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer wenden sich daher in erster Linie an die kantonalen Migrationsbehörden. Das SEM ist in diesen Verfahren lediglich im Rahmen des Zustimmungsverfahrens (vgl. Art. 99 AIG sowie ZV-EJPD) involviert. Es kann dann jederzeit zusätzliche Unterlagen anfordern, die für die Beurteilung des Kindeswohls erforderlich sind.

Das Schweizer Ausländerrecht sieht kein spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls vor. Die Behörden von Bund und Kantonen müssen jedoch im Rahmen ihrer Ermessensausübung (Art. 96 AIG) die persönliche Situation des betroffenen Kindes prüfen in Einklang mit Artikel 3 KRK.<sup>79</sup> Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kindeswohl als wesentlichem Element der Interessenabwägung vorrangig Rechnung zu tragen.<sup>80</sup>

Neben Artikel 3 KRK ist in ausländerrechtlichen Verfahren grundsätzlich auch der in Artikel 12 KRK festgehaltene Gehörsanspruch zu beachten. Dieser setzt voraus, dass das Kind in der Lage ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, und gilt für alle das Kind berührenden Verfahren, beispielsweise im Fall einer Trennung der Familie. Er kann also in Verfahren betreffend das Aufenthaltsrecht eines Kindes oder seiner Eltern bzw. seiner gesetzlichen Vertreterin oder seines gesetzlichen Vertreters Anwendung finden. Wenn es sich um eine gelebte und wichtige persönliche Beziehung handelt, kann allenfalls auch die drohende Unterbrechung oder Erschwerung der Kontaktmöglichkeiten mit einem nicht betreuungsberechtigten Elternteil oder einem sonstigen Familienmitglied die Interessen des Kindes derart berühren, dass diesem aufgrund von Artikel 12 Absatz 1 KRK ein rechtliches Gehör eingeräumt werden muss.<sup>81</sup> Das BGer hat den Geltungsbereich von Artikel 12 KRK eingeschränkt, indem es festgehalten hat, dass eine persönliche Anhörung in ausländerrechtlichen Verfahren nicht in jedem Fall unerlässlich ist, insbesondere wenn die Kinder durch ihre Eltern vertreten werden und beider Interessen gleichläufig sind, sofern der rechtserhebliche Sachverhalt auch ohne diese Anhörung rechtsgenügend festgestellt werden kann.<sup>82</sup>

Im Folgenden wird lediglich auf diejenigen ausländerrechtlichen Verfahren eingegangen, in denen dem Kindeswohl gemäss den rechtlichen Grundlagen explizit Rechnung getragen werden muss (vgl. Bst. b–e). In diesen Verfahren geht es grundsätzlich um Kinder, welche zumindest mit einem Elternteil zusammenleben (begleitete Minderjährige).

#### a. Familiennachzug

Da mehrere Fragen des Postulats den Familiennachzug betreffen, wird im nachfolgenden Kapitel 4.2.2 ausführlich auf dieses Thema eingegangen.

#### b. Auflösung der ehelichen Gemeinschaft

Der Schutz des Kindeswohls ist ein grundlegendes Prinzip, an dem sich die Behörden orientieren müssen. Dies gilt auch bei einer Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft. Wird

<sup>79</sup> Stämpflis Handkommentar, Art. 96 AIG, Rz. 12

<sup>80</sup> BGE 143 I 21 vom 17. November 2016, E. 5.5.1

<sup>81</sup> Urteil BGer 2A. 348/2005 vom 21. Oktober 2005, E. 4

<sup>82</sup> BGE 144 II 1 vom 29. November 2017, E. 6.5; BGE 147 I 149 vom 16. Juli 2020, E. 3.2

diese aufgelöst und sind die Kriterien der Dauer der ehelichen Gemeinschaft und der Integration gemäss Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe a AIG nicht erfüllt, so verlängert die zuständige Migrationsbehörde die Aufenthaltsbewilligung des nachgezogenen Ehegatten oder des nachgezogenen Kindes nur, wenn wichtige persönliche Gründe vorliegen, die einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 Bst. b AIG und Art. 31 VZAE). Auch hier ist dem Kindeswohl (Art. 3 Abs. 1 KRK) in der Interessenabwägung Rechnung zu tragen.<sup>83</sup> Bei der Beurteilung, ob das persönliche Interesse eines ausländischen Elternteils am Verbleib in der Schweiz überwiegt, sind die im Zusammenhang mit Artikel 8 Ziffer 1 EMRK entwickelten Kriterien als Mindeststandard zu berücksichtigen.<sup>84</sup> So kann etwa der Fortbestand der elterlichen Beziehung zum hier gefestigt anwesenheitsberechtigten Kind nach der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft einen wichtigen persönlichen Grund zum Verbleib in der Schweiz bilden.<sup>85</sup>

Seit dem 1. Januar 2025 sieht das AIG ausdrücklich vor, dass der Umstand, dass der Ehegatte oder ein Kind Opfer häuslicher Gewalt wurde, ebenfalls einen wichtigen persönlichen Grund zur Verlängerung des Aufenthalts eines Elternteils in der Schweiz darstellt (Art. 50 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a AIG).<sup>86</sup> Diese Bestimmung widerspiegelt die Notwendigkeit, die Sicherheit und das Wohlergehen des Kindes in einer Gefährdungssituation zu gewährleisten gemäss der behördlichen Pflicht zur Wahrung des Kindeswohls.

Die Migrationsbehörde muss in solchen Fällen die Situation des Kindes und seine spezifischen Bedürfnisse individuell prüfen. Dabei sind insbesondere die affektiven Beziehungen, das Umfeld in der Schweiz und die möglichen Auswirkungen einer Trennung oder Ausweisung des Elternteils auf die Entwicklung des Kindes zu berücksichtigen.<sup>87</sup> Dem Kindeswohl kommt also eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, die Verhältnismässigkeit einer Massnahme zu beurteilen und endgültig über den Aufenthalt zu entscheiden.

### c. Härtefälle

Bei der Prüfung eines Härtefallgesuchs nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AIG und Artikel 31 VZAE müssen die zuständigen Migrationsbehörden die Umstände des Einzelfalls umfassend und individuell analysieren. Dies bedingt, dass alle relevanten Faktoren, die zur Gutheissung oder Ablehnung des Gesuchs führen können, berücksichtigt werden.<sup>88</sup>

Das Kindeswohl ist ein zentraler Aspekt dieser Interessenabwägung. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es vorrangig und substanziell zu prüfen.<sup>89</sup> Dies bedeutet, dass die Behörden bei der Härtefallprüfung insbesondere beurteilen müssen, wie sich ein ablehnender Entscheid auf das Wohl und die Entwicklung des Kindes sowie auf seine sozialen und familiären Bindungen in der Schweiz auswirken würde und was passieren könnte, wenn das Kind aus seinem gewohnten Lebensumfeld herausgerissen würde.<sup>90</sup>

Mit anderen Worten: Wenn ein Kind von einem Härtefallgesuch betroffen ist, müssen die Überlegungen zum Kindeswohl für die Behörde ausschlaggebend sein, wenn sie über die Verhältnismässigkeit einer Ablehnung oder einer Genehmigung entscheidet.

<sup>83</sup> Urteil BVGer F-2718/2018 vom 20. April 2020, E. 9

<sup>84</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 6.15.3.1; Urteil BGer 2C\_934/2021 vom 15. Februar 2022, E. 4.2.

<sup>85</sup> BGE 143 I 21 vom 17. November 2016, E. 4.1

<sup>86</sup> BBI 2024 1449; AS 2024 713

<sup>87</sup> Urteil BGer 2C\_934/2021 vom 15. Februar 2022, E. 4.6.3

<sup>88</sup> BGE 124 II 110 vom 23. Januar 1998; BGE 128 II 200 vom 25. April 2002

<sup>89</sup> Urteil BVGer F-4110/2015 vom 1. Februar 2018, E. 5.4–5.5

<sup>90</sup> BGE 143 I 21 vom 17. November 2016, E. 5.5

#### 4.1.3.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Die Studie kommt zum Schluss, dass die Verpflichtungen nach Artikel 3 Absatz 1 KRK sowie das Recht des Kindes auf Gehör nach Artikel 12 Absatz 1 KRK im ausländerrechtlichen Verfahren nur teilweise umgesetzt werden. Diese Einschätzung beruht auf einer Analyse der Rechtsprechung und kantonaler Einzelfalldossiers. Sie werden zusätzlich durch die geführten Expertinnen- und Experteninterviews sowie durch eine Onlinebefragung gestützt.

Ein Grund für die unvollständige vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Bezug auf die Sachverhaltsermittlung sei das Fehlen eines spezifischen Verfahrens. Ein solches sei gesetzlich nicht vorgesehen und in der Praxis werde das Kindeswohl häufig nicht systematisch und vollständig erfasst. Zwar seien die Personalien der Kinder in nahezu allen untersuchten Dossiers dokumentiert worden; soweit es jedoch zu weitergehenden Ermittlungsschritten gekommen sei, hätten sich diese zumeist auf das affektive und wirtschaftliche Verhältnis zwischen dem Kind und dem Elternteil, das familiäre Umfeld, die Lebensbedingungen des Kindes im Herkunftsland sowie vereinzelt auf dessen Gesundheitszustand bezogen. Insbesondere die inhaltliche Erfassung des Kindeswohls sei oftmals begrenzt. Der Studie sei ferner zu entnehmen, dass die betroffenen Kinder lediglich eine marginale Rolle spielten und der Schwerpunkt der Sachverhaltsermittlung auf der Situation der Eltern liege. Die Situation der Kinder werde tendenziell nur dann ausführlicher berücksichtigt, wenn eine Beistandschaft für das Kind bestanden habe. Als weitere Gründe für die Lücken in der Sachverhaltsermittlung würden fehlendes Fachwissen sowie unzureichende personelle und finanzielle Ressourcen genannt. Ein zentrales Problem bestehe zudem in der Tendenz, dass sich die entsprechenden Verfahren bei der Interessenabwägung hauptsächlich auf die betroffenen öffentlichen Interessen konzentrierten, was die Berücksichtigung des Kindeswohls zusätzlich erschwere.

Zum Thema Mitwirkung hält die Studie fest, dass das Bundesgericht zwar die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 12 KRK anerkenne, daraus aber keinen grundsätzlichen Anspruch auf eine persönliche Anhörung des Kindes ableite. In der Praxis sei daher ein Verzicht auf eine persönliche Anhörung unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Weiter sei der Anspruch auf Gehör gesetzlich nur punktuell verankert (Art. 47 Abs. 4 AIG). Den Weisungen des SEM zufolge bestehe beim Anwendungsbereich von Artikel 12 KRK ein gewisser Beurteilungsspielraum, wobei der Gehörsanspruch auf Verfahren mit persönlichkeitsrelevanten Interessen des Kindes beschränkt sei. Viele kantonale Migrationsämter verfügten über keine spezifischen Anweisungen hierzu und stützten sich vielmehr auf die allgemeine Rechtsprechung sowie die Weisungen des SEM. In der Praxis stelle die vom KRA empfohlene unmittelbare Anhörung klar die Ausnahme dar. Werde die Meinung des Kindes in das Verfahren eingebracht, erfolge dies in der Regel lediglich mittelbar über die Eltern oder deren Rechtsvertretung. In einigen Dossiers werde die Meinung der Kinder gar nicht eingebracht. Eine Ursache des Problems könne in der bundesgerichtlichen Praxis liegen, die es erlaube, auf eine persönliche Anhörung des Kindes zu verzichten. Diese Praxis sei einerseits im Hinblick auf die Sachverhaltserstellung problematisch, zumal Eltern in den betreffenden Verfahren oftmals eigene Interessen haben und deshalb nur in Ausnahmefällen als geeignete Vertretung für ihre Kinder in Frage kämen. Zudem verfügten sowohl Eltern als auch Kinder oftmals nicht über ausreichende Informationen zum Verfahren. Gleichzeitig sei die Praxis auch mit Blick auf Artikel 12 KRK als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht problematisch, weil das Kind dadurch am Verfahren nicht genügend mitwirken könne. Allfälligen Risiken, die sich aus einer persönlichen Mitwirkung des Kindes ergeben könnten, müsse mit geeigneten Massnahmen begegnet werden. Im Fall einer mittelbaren Mitwirkung könne eine von den Eltern unabhängige, fachlich geschulte Vertretung zu Verbesserungen führen.

Das Kindesinteresse sei gemäss der Rechtsprechung und den Weisungen des SEM immerhin bei der Interessenabwägung von Bedeutung, wobei auch weitere Elemente in die Beurteilung einbezogen würden. In einzelnen Kantonen – wie etwa in Zürich, Waadt und Genf – existierten spezifische Weisungen hierzu. Die Kindesinteressen würden tendenziell gemeinsam mit denjenigen der Eltern geprüft. Die Entscheidungsbegründungen beruhten zudem teilweise auf pauschalen Annahmen über das Kind, wodurch die kindliche Perspektive in den untersuchten erstinstanzlichen Entscheidungen oftmals ungenügend zum Ausdruck komme. Insgesamt entstehe das Bild, dass dem Kind und seiner Situation in der Tendenz nicht das nötige Gewicht bei der Entscheidung zukomme, das Kindeswohl mitunter zu wenig als gegenüber den Eltern eigenständiger und vorrangiger Gesichtspunkt berücksichtigt werde.

Abschliessend wird festgehalten, dass es in den letzten Jahren zwar insbesondere in der Rechtsprechung sowie in der Praxis einzelner Kantone gewisse Fortschritte beim Einbezug der Kindesinteressen in ausländerrechtlichen Verfahren gegeben habe. Es bestehe jedoch weiterhin ein grosser Handlungsbedarf.

Die Studie empfiehlt daher die Schaffung eines spezifischen Verfahrensabschnitts zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls in ausländerrechtlichen Verfahren unter Einbezug von kinderspezifischem Fachwissen. Sie empfiehlt, dies gesetzlich zu normieren. Diese neuen Verfahrensbestimmungen sollten dazu dienen, die Situation der betroffenen Kinder zu klären bezüglich der Beziehungen, der Betreuung, des Schutzes, der Sicherheit, der Vulnerabilität, der Gesundheit, der Entwicklung, der Bildung, der Meinungsäusserung sowie möglicher Veränderungen der Lebenssituation (vgl. Handlungsempfehlung 1). Zudem solle allen Kindern eine kindgerechte persönliche Anhörung angeboten werden. Sofern dies nicht möglich sei, sollten alternative Wege geschaffen werden, um die Meinung des Kindes einzuholen – beispielsweise durch eine Interessenvertretung. Das Kind solle in kindgerechter einfacher Sprache umfassend über das gesamte Verfahren informiert werden (vgl. Handlungsempfehlung 2). Weiter solle das Kindesinteresse als eigenständiger Gesichtspunkt betrachtet werden und aus der Entscheidungsbegründung von Verfügungen müsse klar hervorgehen, wie das Kindeswohl in die Interessenabwägung eingeflossen sei. In Entscheiden solle auf pauschale Annahmen zum Kindeswohl verzichtet werden.

Den Kindesinteressen müsse in der Tendenz ein grösseres Gewicht beigemessen werden als in der bisherigen Praxis (vgl. Handlungsempfehlung 3). Für eine umfassende Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen seien zusätzliche personelle und zeitliche Ressourcen bei den zuständigen Migrationsbehörden erforderlich.

### 4.1.3.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

An der Sitzung vom 6. November 2024 wurden der Begleitgruppe die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Studie zum Kindeswohl in ausländerrechtlichen Verfahren präsentiert. Dabei wurden insbesondere die Fragen der Sachverhaltsermittlung, der Mitwirkung und der Berücksichtigung des Kindesinteresses im Entscheid thematisiert.

In Bezug auf die Sachverhaltsermittlung in ausländerrechtlichen Verfahren äusserte die Begleitgruppe insbesondere folgende Anliegen:

Die VKM ist der Auffassung, dass sich die kantonalen und städtischen Migrationsbehörden an die Abklärungs- und Prüfpflichten halten, die sich aus dem Gesetz, den Verordnungen, der kantonalen und bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie aus den Weisungen des SEM er-

geben. Mit dieser behördlichen Praxis würden die Vorgaben aus der KRK weitestgehend umgesetzt. Die VKM erachtet eine weitere Sensibilisierung der zuständigen Behörden in Bezug auf die Vorgaben der KRK als wichtig.

Die EKM wünscht im Hinblick auf die Handlungsempfehlungen 1.2 und 1.3 zur Sachverhaltsermittlung die Nennung nicht nur des Kindeswohls, sondern auch des Kindesinteresses.<sup>91</sup> Nur so könne sichergestellt werden, dass auch die Haltung des Kindes im Rahmen der Sachverhaltsermittlung Beachtung finde.

Von einigen Mitgliedern der Begleitgruppe wird darauf hingewiesen, dass die in der Studie festgestellten unterschiedlichen Auffassungen der Rechtsvertretungen in ausländerrechtlichen Verfahren nicht einfach zu Lasten der Migrationsbehörden ausgelegt werden dürften: Rechtsvertretungen würden sich tendenziell stärker auf die völkerrechtlichen Vorgaben der KRK fokussieren; die Fallverantwortlichen der Migrationsbehörden eher auf die nationalen gesetzlichen Grundlagen und auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (KKJPD, VKM). Zudem führt eine Mehrheit der Begleitgruppe aus, dass hier entsprechende Konkretisierungen und Priorisierungen wichtig wären. Dies gelte unter anderem bezüglich der Adressaten und Adressatinnen der jeweiligen Handlungsempfehlungen und der jeweiligen Kompetenzen dieser Adressaten bzw. Adressatinnen (EKM, sinngemäss auch SGV und KKJPD).

Ausserdem sei der zusätzliche Aufwand für die Behörden bei einer umfassenden Umsetzung der Handlungsempfehlungen hoch (KKJPD und VKM). Aus Sicht der VKM wäre eine systematische und vollständige Abklärung der Situation jedes einzelnen Kindes in ausländerrechtlichen Verfahren, einschliesslich einer regelmässigen Anhörung, mit einem sehr grossen zusätzlichen Aufwand verbunden. Bei der Nutzung des Handlungsspielraums, der sich für die Schweizer Behörden aus der KRK ergebe, sei daher auch die Verhältnismässigkeit des damit verbundenen Aufwands für die Behörden zu beachten.

Des Weiteren hält das UNHCR fest, dass die Studie zum Schluss komme, dass die Kinder in ausländerrechtlichen Verfahren, wenn überhaupt, durch die Eltern oder eine Rechtsvertretung mediatisiert mitwirken würden. Diese hätten somit eine Rolle als Vermittlerin für das Kind. Damit würden spezifische Risiken sowohl mit Blick auf die Sachverhaltsermittlung als auch in Bezug auf das Mitwirkungsrecht einhergehen. Dieser Umstand sei teilweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückzuführen, wonach auf die persönliche Anhörung von Kindern verzichtet werden könne, wenn die den elterlichen gleichgelagerten Kindesinteressen durch die Eltern mittelbar vorgebracht werden. In diesem Zusammenhang wird teils empfohlen, dass auch begleitete Kinder über eine Vertrauensperson verfügen sollten (so z. B. SSV). Um die vom KRA empfohlene unmittelbare Mitwirkung zu ermöglichen, empfehle die Studie, betroffenen Kindern eine persönliche Anhörung oder ein persönliches Gespräch anzubieten (vgl. Handlungsempfehlung 2.1). Das UNHCR unterstützt diese Empfehlung.

Im Hinblick auf diese Handlungsempfehlung erachten einige Begleitgruppenmitglieder (z. B. die VKM) die bestehende Rechtsprechung als sinnvoll, wonach eine Anhörung von Kindern dann durchgeführt werden soll, wenn deren Interessen von jenen der Eltern abweichen. Es sei demgegenüber aber nicht realistisch, alle betroffenen Kinder systematisch anzuhören. Diesbezüglich seien klare Kriterien festzusetzen. Mehrere Begleitgruppenmitglieder (z. B. EKM und VKM) würden daher entsprechende Konkretisierungen auf Gesetzesstufe begrüssen. Einige Mitglieder der Begleitgruppe (z. B. NKS) wünschen, dass in diesem Zusammenhang die Begrifflichkeit «kindgerechte Ausgestaltung des Verfahrens» noch präzisiert werde.

---

<sup>91</sup> Diesem Hinweis der EKM wurde in der Studie durch die Einführung der Fussnote 1 (S. 1) Rechnung getragen.

Schliesslich begrüssen einige Begleitgruppenmitglieder (z. B. NKS, SFH, SRK und UNHCR) die Empfehlung, wonach in behördlichen Verfügungen auf pauschale Annahmen ohne Bezugnahme auf die spezifischen Lebensumstände des Kindes zu verzichten sei (Handlungsempfehlung 3.4). Das NKS und das UNHCR unterstützen zudem die Empfehlung, dass im Beweisverfahren ein spezifischer Abschnitt zur Ermittlung und Bestimmung des übergeordneten Kindesinteresses einzuführen ist (vgl. Handlungsempfehlung 1.1).

### 4.1.3.4 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung einer kindgerechten Ausgestaltung ausländerrechtlicher Verfahren und der konsequenten Umsetzung der KRK bewusst, insbesondere der Artikel 3 (Vorrang des Kindeswohls) und 12 (Recht auf Gehör). Das AIG sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangen bereits heute, dass das Kindeswohl im Rahmen der Ausübung des behördlichen Ermessens (Art. 96 AIG) umfassend geprüft wird. In den betroffenen Verfahren – etwa bei der Auflösung der Ehegemeinschaft oder bei Härtefällen – ist das Kindeswohl ein wichtiger Aspekt der Interessenabwägung.

Nach Ansicht des Bundesrates bietet der geltende Rechtsrahmen, ergänzt durch die Rechtsprechung, bereits die nötigen Instrumente, um das Kindeswohl in die Praxis einfließen zu lassen. Der Bundesrat unterstreicht jedoch, dass eine konsequente und strenge Umsetzung dieser Vorgaben unabdingbar bleibt, insbesondere durch individuelle Abklärungen, eine umfassende Beurteilung der Situation jedes einzelnen Kindes und eine explizite Begründung in jedem Wegweisungsentscheid.

Bezüglich der Empfehlung der Studie, einen standardisierten Verfahrensschritt zur strukturierten Ermittlung und Dokumentation des Kindeswohls zu etablieren (vgl. Handlungsempfehlungen 1.1 und 1.2), regt der Bundesrat, wie schon unter Kapitel 4.1.1.4 vorgeschlagen, an, dass das EJPD (SEM) in Zusammenarbeit mit den betroffenen kantonalen Behörden gemeinsame Kriterien und ein einheitliches Vorgehen zur Ermittlung und Feststellung des Kindeswohls in ausländerrechtlichen Verfahren auf Kantons- und Bundesstufe ausarbeitet. Sie können als gemeinsame Standards und Best Practices beispielsweise in die Weisungen des SEM zum AIG oder in ein Formular aufgenommen werden.

Im Hinblick auf das Mitwirkungsrecht gemäss Artikel 12 KRK hält der Bundesrat fest, dass die bundesgerichtliche Praxis eine differenzierte Anwendung vorsieht: Eine persönliche Anhörung ist insbesondere dann vorzunehmen, wenn die Interessen des Kindes nicht kongruent mit denen der Eltern sind oder wenn besondere Umstände vorliegen. Die vom KRA empfohlene systematische persönliche Anhörung aller Kinder wird vom Bundesrat hingegen zurückhaltend beurteilt. Zwar ist es sinnvoll, in Verfahren mit besonders einschneidenden Folgen – etwa bei einer drohenden Trennung vom Elternteil – die Stellungnahme des Kindes direkt einzuholen. Gleichzeitig ist zu beachten, dass eine persönliche Anhörung nicht in allen Konstellationen zweckmässig oder zumutbar ist. In solchen Fällen können alternative Formen der Mitwirkung in Betracht gezogen werden, beispielsweise über eine qualifizierte Drittperson oder eine kindgerechte schriftliche Stellungnahme. Es sollte in jedem Einzelfall geprüft werden, ob das Kind persönlich angehört werden kann und ob eine persönliche Anhörung dem Kindeswohl entspricht oder nicht.

Eine verstärkte kindgerechte Information über das Verfahren (vgl. Handlungsempfehlung 2) erachtet der Bundesrat grundsätzlich als sinnvoll. Die konkrete Umsetzung etwa mit standardisierten kindgerechten und altersentsprechenden Informationen oder Videos soll im Dialog mit den zuständigen Stellen geprüft werden. Dabei können schon bestehende Best Practices genutzt werden.

Der Bundesrat begrüsst zudem Sensibilisierungsmassnahmen sowie den gezielten Ausbau von Fachwissen bezüglich der kindgerechten Ausgestaltung von ausländerrechtlichen Verfahren bei den zuständigen Behörden. Er schlägt daher vor, dass die Weisungen zum AIG des SEM mit Ausführungen zur Gewährleistung des Kindeswohls ergänzt werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass derzeit keine gesetzlichen Anpassungen erforderlich sind, die sehr viel Zeit beanspruchen. Die notwendige Berücksichtigung des Kindeswohls kann bereits durch die Nutzung der bestehenden Handlungsspielräume und eine koordinierte Praxisentwicklung erreicht werden, unter Einbezug insbesondere der KKJPD und der SODK sowie der kantonalen Fachgremien.

### 4.1.4 Fokus: Ausländerrechtliche Wegweisungen

#### 4.1.4.1 Aktuelle Regelung und Praxis

Auch im ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren stellt das übergeordnete Kindesinteresse einen zentralen Prüfpunkt dar: Jede Entscheidung über den Verbleib oder die Wegweisung eines Kindes oder seiner Familie muss unter Berücksichtigung des Kindeswohls getroffen werden, das in der Interessenabwägung umfassend zu würdigen ist.<sup>92</sup>

Gemäss Artikel 64 Absatz 1 AIG können die Migrationsbehörden, das heisst die kantonalen Behörden oder das SEM (ZV-EJPD), die Wegweisung verfügen, wenn eine ausländische Person eine erforderliche Bewilligung nicht besitzt, wenn sie die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 AIG nicht oder nicht mehr erfüllt oder wenn ihr eine Bewilligung verweigert oder nach bewilligtem Aufenthalt widerrufen oder nicht verlängert wird.<sup>93</sup>

Der Wegweisungsentscheid verpflichtet die betroffene Person, die Schweiz zu verlassen und in ihren Herkunftsstaat oder einen anderen Aufnahmestaat auszureisen. Im ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren wird das Wohl von begleiteten Kindern in der Regel durch seine Eltern oder seine rechtliche Vertretung gewährleistet. Eine persönliche Anhörung von begleiteten Kindern findet mithin selten statt. Bei unbegleiteten Minderjährigen sieht das Gesetz die Bestimmung einer Vertrauensperson vor (Art. 64 Abs. 4 AIG, Art. 88a VZAE), die deren Interessen während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt.<sup>94</sup> Dadurch wird dem Recht auf Mitwirkung von begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen, welches Ausfluss des rechtlichen Gehörs ist, Genüge getan.

Wegweisungsverfügungen an begleitete oder unbegleitete Kinder müssen eine individuelle sachliche und rechtliche Begründung einschliesslich einer individuellen Prüfung des Kindeswohls enthalten.<sup>95</sup> Dabei ist die Sicht der Kinder zu berücksichtigen, soweit diese in der Lage sind, ihre Meinung in angemessener Weise zu äussern. Diesbezüglich hält das BVGer fest, dass die Urteilsfähigkeit je nach Alter und Reife des Kindes variiert: Kinder zwischen sechs und zehn Jahren besitzen je nach angesprochenem Thema eine bedingte Urteilsfähigkeit; elf- und zwölfjährige Kinder befinden sich je nach Entwicklungsstand in einem variablen Bereich; Jugendliche ab 13 Jahren besitzen grundsätzlich volle und effektive Urteilsfähigkeit.<sup>96</sup> Der Entscheid über die persönliche Anhörung des Kindes und über die Art und Weise seiner Mitwirkung muss somit dem Grad der Urteilsfähigkeit Rechnung tragen, damit ein echtes Mitwirkungsrecht gewährleistet ist und das Kindeswohl im Wegweisungsentscheid tatsächlich be-

<sup>92</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1.

<sup>93</sup> Siehe auch Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1, sowie Art. 64, 64b und 64df AIG.

<sup>94</sup> Vgl. auch Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.7

<sup>95</sup> Weisungen SEM, I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1

<sup>96</sup> BVGer E-4098/2018 vom 25. Juli 2018 E. 2.4; Siehe auch Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.7

rücksichtigt wird. Wie im oberen Abschnitt bereits dargelegt, findet jedoch bei begleiteten Kindern selten eine persönliche Anhörung statt, da ihre Interessen meist durch ihre Eltern oder ihre rechtliche Vertretung eingebracht werden.

Wird die Aufenthaltsbewilligung eines Elternteils oder beider Eltern widerrufen gemäss Artikel 62 oder 63 AIG, so beurteilt die zuständige Migrationsbehörde vorab sorgfältig die Art und den Umfang der familiären Beziehungen. Dabei konzentriert sie sich auf die tatsächlich bestehenden und gepflegten Kontakte zwischen Eltern und Kind. Die Integration und insbesondere der Schulbesuch der Kinder sowie die Verpflichtung zur Ausreise und/oder Rückkehr in den Herkunftsstaat werden bei der Interessenabwägung ebenfalls berücksichtigt. Die Behörde wägt die persönlichen Verhältnisse und alle übrigen Umstände objektiv ab.<sup>97</sup> Gemäss Rechtsprechung ist die Ausreise aus der Schweiz zumutbar, wenn sich die Kinder noch in einem anpassungsfähigen Alter befinden.<sup>98</sup> Besteht eine nahe, echte und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung und ist die Integration des Kindes oder der Kinder so gut, dass gewichtige persönliche Umstände vorliegen, so steht ihrem weiteren Aufenthalt in der Schweiz nichts entgegen. Bei Kindern mit Schweizer Staatsangehörigkeit muss der Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung von einer gewissen Schwere sein, um das Recht des Schweizer Kindes an einem Verbleib in der Schweiz zu überwiegen.<sup>99,100</sup>

Steht nicht der Bewilligungsentzug eines Elternteils, sondern eines Kindes zur Diskussion, sind die gleichen Widerrufsgründe der Artikel 62 und 63 AIG anwendbar, wobei insbesondere der Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung von Bedeutung ist.<sup>101</sup> Bei straffällig gewordenen Minderjährigen erfordert das Kindeswohl im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung nach Artikel 96 AIG jedoch, dass die folgenden Umstände besonders beachtet werden: die bisherige Anwesenheitsdauer in der Schweiz, der Integrationsgrad, die persönliche und familiäre Situation, der schulische und berufliche Werdegang, das soziale Umfeld und die Schwere der Tat. Insgesamt werden höhere Anforderungen an den Widerruf von Bewilligungen jugendlicher Straftäter gestellt als an jene von Erwachsenen, damit ihrer Entwicklung angemessen Rechnung getragen werden kann. Bei sehr schweren Delikten, bei denen das öffentliche Interesse an der Wegweisung des Minderjährigen stets überwiegt (Tötungsdelikte oder schwere Sexualdelikte), wird der Widerruf indessen konsequent verfügt.<sup>102</sup>

Schliesslich wird im Rahmen des Widerrufsverfahrens auch eine mögliche Verletzung von Artikel 8 EMRK geprüft. Nach Artikel 8 Ziffer 1 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Familienlebens. Dieses Recht gilt jedoch nicht uneingeschränkt; insbesondere gewährleistet die Konvention kein direktes Recht auf Einreise oder Aufenthalt in einem bestimmten Staat. Ein Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens ist gemäss Artikel 8 Absatz 2 EMRK nur möglich, wenn er gesetzlich vorgesehen und unter den dort aufgeführten, das öffentliche Interesse betreffenden Voraussetzungen notwendig ist. Somit erfordert dieser Eingriff eine Abwägung der sich gegenüberstehenden privaten Interessen an der Bewilligungserteilung und den öffentlichen Interessen an deren Verweigerung.<sup>103</sup> Je länger der Aufenthalt dauert und je besser die Integration ist, desto stärker werden die Bindungen des Minderjährigen oder der Familie an die Schweiz in der Interessenabwägung berücksichtigt.<sup>104</sup> Nach einem regulären

<sup>97</sup> Weisungen SEM, I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1

<sup>98</sup> BGE 2C\_648/2014 vom 6. Juli 2015

<sup>99</sup> BGE 136 I 285 vom 29. März 2010

<sup>100</sup> Vgl. Fiche n° 24a (II) Intérêt supérieur de l'enfant – Droit d'asile et droit des étrangers, Présentation rapports CDE, 20. September 2021, Genf.

<sup>101</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.4.2.3.

<sup>102</sup> Vgl. auch Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.6.

<sup>103</sup> Vgl. BGE 137 I 247 vom 19. Mai 2011, E. 4.1.1 und E. 4.1.2, S. 249 f. mit Hinweisen; Urteil BVGer C-1682/2011 vom 14. Juni 2012 E.3.1.

<sup>104</sup> BGE 144 I 266 vom 8. Mai 2018, E. 3.9; BGE 139 I 16 vom 12. Oktober 2012, E. 2.2.1; BGE 130 II 281 vom 1. Juni 2004, E. 3.2.1.

Aufenthalt von etwa zehn Jahren ist regelmässig davon auszugehen, dass die sozialen Beziehungen im entsprechenden Land so eng geworden sind, dass für eine Aufenthaltsbeendigung besonders gewichtige Gründe nötig werden. Auch vor Ablauf dieser Frist kann eine besonders ausgeprägte soziale, sprachliche, berufliche und wirtschaftliche Integration bereits ein Recht auf Verbleib im Land begründen.<sup>105</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Behörden bei jeder Wegweisungsentscheidung, von dem ein Kind betroffen ist, eine gründliche und individuelle Prüfung des Kindeswohls im Rahmen einer Gesamtwürdigung der persönlichen Umstände vornehmen müssen. Über rein administrative oder migrationspolitische Erwägungen hinaus orientieren sie sich dabei am Wohl des Kindes, um einen wirksamen Schutz seiner Grundrechte zu gewährleisten.

Für den Wegweisungsvollzug sind ausschliesslich die kantonalen Behörden zuständig (Art. 64 AIG, Art. 46 Abs. 1 AsylG). Die AIG-Weisungen präzisieren lediglich, dass eine Wegweisungsverfügung an eine unbegleitete minderjährige Person sowie an eine Familie mit Kindern für jede minderjährige Person eine individuelle, sachliche und rechtliche Begründung, einschliesslich einer individuellen Prüfung des Kindeswohls, enthalten muss.<sup>106</sup> Aufgrund der umfangreichen Fragestellungen des Postulats hat sich der Bundesrat dazu entschieden, den Fokus der Studie und damit auch dieses Berichts auf diejenigen Aufgabengebiete zu legen, die hauptsächlich in der Kompetenz des Bundes liegen. Da der Wegweisungsvollzug in die Kompetenz der Kantone fällt und hierzu bereits diverse Studien bestehen (vgl. Postulat 18.4300 zu den Zwangsmassnahmen, Postulat 19.3182 zu den Empfehlungen der NKVF und Interpellation 19.3580 zur Administrativhaft) wird er vorliegend nicht näher thematisiert.

### 4.1.4.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Die Studie konzentriert sich in diesem Bereich auf die Analyse der Schweizer Rechtsprechung zur Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt. Sie hat hierzu keine kantonalen Einzelfalldossiers analysiert. Gemäss der Studie gelten grundsätzlich Aufenthalte ab fünf Jahren ordnungsgemässer Anwesenheit in der Schweiz als «langjährig».

Die Studie unterstreicht, dass die KRK diesbezüglich inhaltliche wie prozedurale Anforderungen stelle. Bei einer Wegweisung von Kindern in den Herkunftsstaat müsse deren Reintegration sichergestellt sein. Das Kindeswohl bedürfe vertiefter Abklärung, vor allem wenn die Trennung von einem Elternteil in Frage stehe.

Gemäss der Studie misst die Rechtsprechung des BGer und des BVGer dem Alter des Kindes entscheidendes Gewicht zu. Im Ausländerbereich unterscheide das BGer verschiedene Grade der Anpassungsfähigkeit in Abhängigkeit vom Alter. Bei Kindern im Vorschulalter («anpassungsfähiges Alter») gehe es grundsätzlich von hoher Anpassungsfähigkeit aus, entsprechend werde grundsätzlich die Zumutbarkeit mit dem sorge- und obhutsberechtigten Elternteil angenommen.

Die Studie hält jedoch fest, dass die Anpassungsfähigkeit des Kindes während der obligatorischen Schulzeit abnehme. In dieser Phase müsse die Integration in der Schweiz und die Vertrautheit mit dem Heimatstaat sorgfältig geprüft werden. Nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit werde in der Regel kein anpassungsfähiges Alter mehr angenommen, dadurch werde die Wegweisung weitaus weniger zumutbar.

---

<sup>105</sup> BGE 144 I 266 vom 8. Mai 2018

<sup>106</sup> Vgl. Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 8.6.1.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelte die Wegweisung von schulpflichtigen Kindern grundsätzlich als zumutbar, wenn sie durch Sprachkenntnisse, gelegentliche Ferientaufenthalte und eine entsprechende Kulturvermittlung im familiären Rahmen mit den Verhältnissen im Heimatland vertraut seien. Der Integrationsgrad in der Schweiz werde jedoch mitberücksichtigt: Eine gelungene Integration könne unter Umständen zur Unzumutbarkeit der Wegweisung führen.

Die Rechtsprechung variere auch je nach Familienkonstellation. Wenn beide Eltern sorge- und obhutsberechtigt seien und nur ein Elternteil weggewiesen werde, verliere das Kind nicht zwingend seine Aufenthaltsberechtigung. In einem solchen Fall könne das Kind beim nicht weggewiesenen Elternteil in der Schweiz bleiben. Wenn hingegen nur der sorge- und obhutsberechtigte Elternteil weggewiesen werde, folge das Kind in der Regel dessen ausländerrechtlichem Schicksal.

Die Studie kommt zum Schluss, dass in der Praxis die Schwelle für die Annahme der Zumutbarkeit der Wegweisung teilweise tief liege. Es sei zudem eine in der Tendenz nicht unproblematische Orientierung an bestimmten Alterslimiten und pauschalen Annahmen zu konstatieren. Die Studie hält auch fest, dass die KRK verletzt werden könnte, wenn bei der Wegweisung von Kindern mit dem obhutsberechtigten Elternteil dem «ausländerrechtlichen Schicksal des Elternteils» ein zu grosses Gewicht beigemessen werde. Auch wenn in der Grundtendenz die Eltern im Fokus der Entscheidungen stünden, sollten Kinder als eigenständiges Rechtssubjekt betrachtet werden.

Die Studie empfiehlt daher auch in den ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren Verbesserungen bei der Sachverhaltsermittlung, der Mitwirkung des Kindes und der Gewichtung des Kindeswohls (vgl. Handlungsempfehlung 10.1). Schliesslich rät die Studie eindringlich davon ab, sich bei Wegweisungsentscheiden nach langjährigem Aufenthalt auf starre Alterslimiten und pauschale Annahmen zu stützen (vgl. Handlungsempfehlung 10.2). Implikationen einer Wegweisung für das Kindeswohl seien konkret mit Blick auf das betroffene Kind zu ermitteln.

### 4.1.4.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

In der Sitzung der Begleitgruppe vom 27. Februar 2025 wurden in Anlehnung an die Studienergebnisse spezifische Bedenken bezüglich der ausländerrechtlichen Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt geäussert.

Einige Begleitgruppenmitglieder betonen die Notwendigkeit, die individuellen Umstände und die Integration der betroffenen Kinder stärker zu berücksichtigen und zu gewichten (z. B. EKM und NKS). Das NKS und das UNHCR unterstützen ihrerseits die Empfehlung der Studie, nach der von einer Abstützung auf starre Alterslimiten und pauschale Annahmen abzuraten sei (vgl. Handlungsempfehlung 10.2). Dabei wird insbesondere auch thematisiert, dass eine Fokussierung auf den Abschluss der obligatorischen Schule nicht ausreiche. Einige Mitglieder weisen darauf hin, dass auch die Phase unmittelbar danach – beispielsweise während der Berufsbildungszeit – besonders verletzlich sei und bei der Beurteilung der Zumutbarkeit stärker berücksichtigt werden müsse (z. B. EKM).

Bezüglich des Begriffs der «Zumutbarkeit der Wegweisung» hebt die Begleitgruppe, mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, erneut einen Definitionsbedarf hervor. Die Zumutbarkeit des Vollzugs einer Wegweisung solle nicht mit dem Begriff der Zumutbarkeit der Anordnung einer Wegweisung an sich verwechselt werden (VKM).<sup>107</sup> Die Ausführungen zu den

---

<sup>107</sup> Im Nachgang an diese Begleitgruppensitzung hat die Studienleitung die Begrifflichkeit der Zumutbarkeit in der Studie präzisiert.

Diskussionen der Begleitgruppe zur «Zumutbarkeit» bezüglich der asylrechtlichen Wegweisung (Kapitel 4.1.2) sind auch für ausländerrechtliche Wegweisungen relevant. Auch das NKS und das UNHCR empfehlen, hier ebenfalls ein Verfahren zur Einschätzung und Feststellung des übergeordneten Kindesinteresses einzuführen.

### 4.1.4.4 Haltung des Bundesrates

In Bezug auf die Berücksichtigung des Kindeswohls bei ausländerrechtlichen Wegweisungsentscheiden hält der Bundesrat fest, dass das SEM und die zuständigen kantonalen Behörden gemäss der Rechtsprechung des BGer und des BVGer die jeweilige Situation der betroffenen Kinder individuell und umfassend beurteilen müssen. Die Begründung des Entscheids muss alle Aspekte beinhalten, die für das Kindeswohl von Bedeutung sind.

Diesbezüglich bieten die von der Gerichtspraxis entwickelten Kriterien – namentlich das Alter, der Grad der Urteilsfähigkeit, die Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, die soziale und schulische Integration, die Vertrautheit mit dem Herkunftsstaat, die Bildungsperspektiven sowie die familiäre Situation – einen geeigneten Rahmen, um die privaten und öffentlichen Interessen ausgewogen zu berücksichtigen. Der Bundesrat unterstreicht, dass diese Kriterien nicht «mechanisch» anwendbar sind: Das Alter oder das Schuljahr ist nicht allein ein entscheidender Faktor, sondern wird zusammen mit den übrigen Umständen des Einzelfalls bewertet gemäss Artikel 96 AIG.

Der Bundesrat nimmt die in der Studie formulierten Kritikpunkte betreffend die Anwendung starrer Alterslimiten und die Tendenz zu pauschalen Annahmen zur Kenntnis. Diesbezüglich hält er fest, dass das geltende Recht zwar keine genauen Altersgrenzen festlegt, aber auch das BVGer und das BGer verschiedene Anpassungsgrade je nach Alter unterscheiden. Die zuständige Behörde muss bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs dennoch eine Gesamtwürdigung vornehmen, welche die spezifische Situation des Kindes unabhängig von jener der Eltern berücksichtigt und die Verfahrensgarantien der KRK beachtet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nach Ansicht des Bundesrates der geltende Rechtsrahmen, ergänzt durch die Rechtsprechung, bereits die nötigen Instrumente bietet, um das Kindeswohl vollumfänglich in ausländerrechtliche Wegweisungsentscheide einfließen zu lassen. Die Ergebnisse der Studie wie auch die Diskussion der Begleitgruppe haben aber gezeigt, dass sich insbesondere im Rahmen der ausländerrechtlichen Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt wichtige Grundsatzfragen stellen. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, dass diese ebenfalls in einer Arbeitsgruppe mit den betroffenen kantonalen Behörden diskutiert werden (vgl. zur Arbeitsgruppe ebenfalls Kapitel 4.1.1.4 und 4.1.3.4) und dass bei Bedarf Empfehlungen («best practices») abgegeben werden. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe könnte ebenfalls die Handlungsempfehlung zum standardisierten Vorgehen zur Abklärung des Kindeswohls sowie diejenige zum Verzicht auf starre Alterslimiten und den damit möglicherweise einhergehenden Anpassungen thematisiert werden.

## 4.2 Gewährleistung des Kindeswohls im Rahmen des Rechts auf Privat- und Familienleben

Nach Artikel 8 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. Dieses Recht wird auch durch Artikel 13 BV gewährleistet. Der Schutz der Privatsphäre umfasst nicht nur die persönliche Identität, sondern auch

die familiären Beziehungen, die emotionalen Bindungen und die Persönlichkeitsentwicklung, die vor willkürlichen staatlichen Eingriffen geschützt sind.<sup>108</sup>

Die KRK regelt in den Artikeln 8, 9 und 16 ausdrücklich den Schutz des Privat- und Familienlebens des Kindes. Artikel 8 KRK gewährleistet das Recht des Kindes, seine Identität, einschliesslich seiner Staatsangehörigkeit, seines Namens und seiner Familienbeziehungen, zu behalten. Artikel 9 KRK anerkennt die zentrale Rolle der Familie für die Entwicklung des Kindes und verbietet eine Trennung von Kind und Eltern, sofern diese nicht zum Wohl des Kindes notwendig ist. Schliesslich schützt Artikel 16 KRK das Kind vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie oder seinen Schriftverkehr.

Gemäss der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des KRA sind diese Garantien untrennbar mit der Beurteilung des Kindeswohls verbunden: Die Achtung des Familienlebens, der persönlichen Identität und der emotionalen Bindungen muss ein wesentlicher Bestandteil jedes Entscheids sein, von dem ein Kind betroffen ist. Dies gilt auch im Asylverfahren oder beim Familiennachzug.

Da die im Postulat aufgeworfenen Fragen in erster Linie die Gewährleistung des Rechts auf Familien- und Privatleben im asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren zum Familiennachzug betreffen, beleuchtet der Bericht insbesondere die Situation in diesen Verfahren. Anschliessend wird der Familiennachzug je nach Aufenthaltsstatus gemäss AsylG und AIG erörtert.

### 4.2.1 Recht auf Privat- und Familienleben im Asylbereich

#### 4.2.1.1 Aktuelle Regelung und Praxis

##### a. Asylsuchende

Asylsuchende haben keinen Anspruch auf Familiennachzug von Angehörigen mit Aufenthalt in einem Drittstaat (ausserhalb des Dublin-Raums). Leben die Angehörigen jedoch in einem Staat, der die Dublin III-Verordnung anwendet, kann der Grundsatz der Einheit der Familie eine Abweichung von den strengen Zuständigkeitskriterien rechtfertigen, um die Familienzusammenführung zu ermöglichen. Die Dublin III-Verordnung wird durch die AMMR-Verordnung abgelöst (Inkrafttreten: Juni 2026), weshalb auch auf die Erläuterungen im nachfolgenden Kapitel 3.3.1 und 4.1.2.1 verwiesen wird.

##### b. Anerkannte Flüchtlinge mit Asylgewährung

Nach Artikel 51 Absatz 1 AsylG erhalten Ehegatten von anerkannten Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder Asyl, wenn keine besonderen Umstände dagegensprechen. Wurde die Familie durch die Flucht getrennt, so ist gemäss Artikel 51 Absatz 4 AsylG ihre Einreise auf Gesuch hin zu bewilligen. In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen mit Asylgewährung erhalten ebenfalls Asyl (Art. 51 Abs. 3 AsylG).

Sind die asylrechtlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht erfüllt, ist auch ein Gesuch nach dem Ausländerrecht möglich (Art. 44 AIG), da Flüchtlinge über eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) verfügen.

Kinder werden im Rahmen des asylrechtlichen Familiennachzugsverfahrens grundsätzlich durch ihre gesetzlichen Vertreter, das heisst in der Regel durch die Eltern vertreten. Dies bedeutet, dass es in erster Linie den Eltern bzw. den gesetzlichen Vertretern obliegt, zu entscheiden, ob der Familiennachzug den Interessen des Kindes entspricht (vgl. Kapitel 3.2.1 oben). Bei Bedarf können Kinder über die Schweizer Vertretungen im Ausland angehört werden. Nach

<sup>108</sup> Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Kommentierung zu Art. 13 BV, Rz. 15

der Einreise haben die Kinder das Recht, gegebenenfalls eigene Asylgründe geltend zu machen und hierzu angehört zu werden (Art. 3 Abs. 1 AsylG i. V. m. Art. 5 AsylV 1).

Nach der allgemeinen Schweizer Praxis im Asylrecht ist für eine Familienzusammenführung eines Kindes erforderlich, dass der nachziehende Elternteil zumindest über eine geteilte elterliche Sorge verfügt und der andere Elternteil mit dem alleinigen Nachzug des Kindes einverstanden ist.<sup>109</sup> Dadurch soll verhindert werden, dass ein minderjähriges Kind einer sorgeberechtigten Person gegen deren Willen entzogen wird.<sup>110</sup>

Eine Ausnahme von dieser Praxis ist dann denkbar, wenn beispielsweise das Einverständnis nicht beschafft werden kann, weil der Aufenthalt des anderen Elternteils unbekannt oder dieser verstorben ist oder wenn eine Kontaktaufnahme das Kindeswohl gefährden könnte (z. B. wenn eine Verfolgung vom Elternteil ausgeht).

Im Rahmen eines asylrechtlichen Familiennachzugs ist ebenfalls das Vorliegen von den in Artikel 51 Absatz 1 AsylG erwähnten «*besonderen Umständen*»<sup>111</sup>, welche dem Gesuch entgegenstehen könnten, zu prüfen. Die Tatsache, dass der nachziehende Elternteil über mehrere Jahre keine Beziehung mehr mit dem Kind hatte, könnte zum Beispiel als besonderer Umstand betrachtet werden. Daher sind verschiedenste Aspekte zur Situation des Kindes, wie beispielsweise das Alter des Kindes, seine aktuellen Lebensumstände im Ausland, die Gefahr einer Entwurzelung sowie das Verhältnis zu seinen Bezugspersonen, einschliesslich die Beziehung zum nachziehenden Elternteil<sup>112</sup>, bei der Prüfung des Gesuchs zu berücksichtigen.

### c. Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene

Personen, die mit vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen verheiratet sind oder in eingetragener Partnerschaft leben, sowie ihre in der Schweiz lebenden minderjährigen Kinder werden als Flüchtlinge anerkannt,<sup>113</sup> wenn keine besonderen Umstände dagegensprechen (Art. 51 Abs. 1 AsylG). Befinden sich die Mitglieder der Kernfamilie<sup>114</sup> im Ausland, kann gemäss Artikel 85c Absatz 1 AIG frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme ein Gesuch um Familiennachzug eingereicht werden. Die Voraussetzungen dieses Artikels gelten auch für Gesuche um Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen (ohne Flüchtlingseigenschaft).

Die Frist von drei Jahren findet jedoch keine strenge Anwendung mehr. Denn gemäss der jüngsten Rechtsprechung<sup>115</sup> muss das SEM einzelfallweise und frühestens sechs Monate vor Ablauf der zweijährigen Wartefrist prüfen, ob die Anwendung einer kürzeren Frist als die gesetzlichen drei Jahre zum Schutz des Familienlebens erforderlich ist. Dabei sind zahlreiche Faktoren zu berücksichtigen. Dazu gehören unter anderem das Kindeswohl, die Integration in der Schweiz und das Vorhandensein unüberwindbarer Hindernisse für die Fortsetzung des Familienlebens im Herkunftsland oder in einem Drittstaat.

Wie beim Familienasyl (vgl. Buchstabe b dieses Kapitels) werden Kinder, die von vorläufig aufgenommenen Personen in die Schweiz nachgezogen werden, in der Regel durch ihre Eltern rechtlich vertreten (vgl. Kapitel 3.2.1). Die Meinung des Kindes wird in der Regel über die Eltern

<sup>109</sup> Vgl. Urteile des Bundesgerichts BGE 137 I 284 vom 1. April 2011, E. 2.3.1, 136 11 78 E. 4.8; Urteile des BVerger F-2860/2018 vom 5. Dezember 2019 E. 6.1; E-3961/2023 vom 30. August 2023 E. 5.2.

<sup>110</sup> BVerger E-3961/2023 vom 30. August 2023 E. 5.2 m. w. H

<sup>111</sup> Bei den in Artikel 51 Absatz 1 AsylG erwähnten «besonderen Umständen» handelt es sich um einen unbestimmten, durch die Praxis konkretisierten Gesetzesbegriff, dessen Zweck darin besteht, Missbrauchstatbestände zu unterbinden und den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, Personen kein Asyl zu gewähren, die in objektiver Hinsicht des spezifischen Schutzes des Asyls nicht bedürfen. (BBl 1996 II 1, Art. 48 Familienasyl, S. 69/70) (vgl. Handbuch Artikel F3, 2.1.7 ff.).

<sup>112</sup> BVerger E-957/2018 vom 25. April 2019 E. 6.2

<sup>113</sup> Rechtsprechung: Urteil BVerger E-5669/2016 vom 18. Januar 2019, E. 4.1, als Präzisierung von BVGE 2017 VII/8 vom 21. Juni 2017, E. 5.3

<sup>114</sup> Ehegatten, Konkubinatspartner, eingetragene Partner, minderjährige Kinder

<sup>115</sup> Urteil BVerger F-2739/2022 vom 24. November 2022

eingeholt. Bei Bedarf kann das Kind aber auch persönlich angehört werden, namentlich bei einer Schweizer Auslandvertretung (Art. 47 Abs. 4 AIG). Gemäss der Rechtsprechung ist das Kindeswohl ein zentraler Aspekt, dem bei der Prüfung von Gesuchen um Familiennachzug Rechnung zu tragen ist.<sup>116</sup> Zu berücksichtigen sind auch Elemente wie das Alter und der Gesundheitszustand des Kindes, dessen Integration im derzeitigen Umfeld, die familiären Bindungen und die Gefahr einer Entwurzelung.

### d. Umgekehrter Familiennachzug im Asylbereich

Der Familiennachzug ist auf den gesetzlich festgelegten Kreis beschränkt (Art. 51 Abs. 1 AsylG: Ehegatten und minderjährige Kinder). Es ist nicht möglich, ihn auf andere Personen auszudehnen.<sup>117</sup> Mit der Aufhebung von Artikel 51 Absatz 2 aAsylG<sup>118</sup> (*andere enge Verwandte*) bei der Änderung des AsylG wollte der Gesetzgeber den Kreis der Begünstigten des Familienasyls auf die Personen beschränken, die in Artikel 51 Absatz 1 AsylG ausdrücklich genannt sind. Diese Bestimmung kann daher nicht extensiv ausgelegt werden, um auch die Verwandten in aufsteigender Linie und/oder die Geschwister eines Minderjährigen, dem in der Schweiz Asyl gewährt wurde, mit einzuschliessen.<sup>119</sup> Somit ist insbesondere der Nachzug von Eltern zu ihren minderjährigen Kindern (sogenannter umgekehrter Familiennachzug) auf der Grundlage von Artikel 51 AsylG nicht möglich.

Artikel 51 AsylG ist eine Spezialbestimmung, die es ermöglicht, Personen, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, einen günstigeren Status zu gewähren als den – gewöhnlichen – Status einer kantonalen ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung. Daher wird auf die nachfolgende Ziffer 4.2.2.1.c verwiesen.

### 4.2.1.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Gemäss der Studie besteht heute eine erhöhte Sensibilisierung für die Situation von Minderjährigen, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen. Allerdings habe sich der Grundsatz des Kindeswohls als entscheidendes Kriterium gemäss den Vorgaben der KRK noch nicht ganz durchgesetzt. In der Praxis werde den besonderen Bedürfnissen der Kinder nicht immer angemessen Rechnung getragen.

In Bezug auf den asylrechtlichen Familiennachzug kritisiert die Studie die zu strenge Anwendung der Wartefrist für vorläufig Aufgenommene und insbesondere für Kinder. Diese Frist beeinträchtigt die wirksame Ausübung ihres Rechts auf Familienleben. Daher wird empfohlen, die bestehenden Regelungen dahingehend völkerrechtskonform auszulegen, dass auch vor Ablauf der Wartefrist dem Kindeswohl Rechnung getragen werden kann. Im Übrigen schlägt die Studie eine generelle Aufhebung der Wartefrist vor.

Bei Gesuchen, die Minderjährige und insbesondere Kinder über zwölf Jahre betreffen (Art. 47 Abs. 1 AIG), solle zudem eine generelle Aufhebung der Wartefrist geprüft werden (vgl. Handlungsempfehlung 9.4), damit der Familiennachzug in angemessener Frist erfolgen könne und besser auf die individuelle Situation zugeschnitten sei.

Es wird auch kritisiert, dass unbegleitete Minderjährige keine Möglichkeit haben, sich in der Schweiz mit der Familie zu vereinigen (umgekehrter Familiennachzug), insbesondere wenn

<sup>116</sup> BGE 143 I 21 vom 17. November 2016, E. 5.5.1

<sup>117</sup> BVGer 2015/29 vom 13. Juli 2015, Leitsatz 4, E. 4.2.4; BVGer 2020 VI/7 vom 20. Mai 2020, E. 2.2.–2.3

<sup>118</sup> Aufgehobener Art. 51 Abs. 2 aAsylG: «Andere nahe Angehörige von in der Schweiz lebenden Flüchtlingen können in das Familienasyl eingeschlossen werden, wenn besondere Gründe für die Familienvereinigung sprechen.»

<sup>119</sup> Urteil BVGer E-2413/2014 vom 13. Juli 2015 E. 4.2.3

dies im Ausland nicht möglich sei. Die Studie hält fest, dass das Schweizer Recht – im Gegensatz zum Völkerrecht und zum EU-Recht – keinen Anspruch von Minderjährigen auf Nachzug der Eltern kenne. Dies wird als wesentlicher Mangel betrachtet.

Die Studie empfiehlt daher die Einführung des umgekehrten Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (vgl. Handlungsempfehlung 9.6) sowie für bestimmte Kinder mit Bleibeperspektive und ohne Möglichkeit, sich im Ausland mit der Familie zu vereinigen (vgl. Handlungsempfehlung 9.5).

Schliesslich unterstreicht die Studie die Bedeutung einer systematischen und frühzeitigen Beurteilung des Kindeswohls im Rahmen des Asylverfahrens, um das Recht auf Privat- und Familienleben bestmöglich zu gewährleisten. Diese Beurteilung solle sich nicht nur auf innerstaatliche Rechtsvorschriften stützen, sondern auch auf die Rechtsprechung und internationale Standards zum Schutz von Familie und Kindern, damit das Kindeswohl stets im Mittelpunkt der Entscheidungen stehe und somit gewährleistet sei, dass jede Situation individuell und gründlich geprüft werde.

### 4.2.1.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

In Bezug auf den Familiennachzug begrüsst die Mehrheit der Teilnehmenden die formulierten Handlungsempfehlungen und betonte gleichzeitig die Notwendigkeit substanzieller Änderungen, um dem Kindeswohl in den Verfahren zum Familiennachzug besser gerecht zu werden. Es wurde festgehalten, dass dieser Grundsatz im geltenden Rechtsrahmen und angesichts der Absicht des Gesetzgebers insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen noch zu wenig eingehalten werde (VKM, SRK). Die wirtschaftliche Situation der Eltern bleibe das massgebende Kriterium (z. B. UNHCR).

Mehrere Mitglieder der Begleitgruppe kritisierten auch die übermässige Dauer der Verfahren zum Familiennachzug insbesondere im Asylbereich, was als unvereinbar mit dem Kindeswohl und dem durch die KRK und die BV garantierten Beschleunigungsgebot erachtet wird (Art. 10 Abs. 1 KRK, Art. 29 BV). In manchen Fällen würden betroffene Kinder noch vor dem Entscheid über das Gesuch um Familiennachzug volljährig (z. B. SRK, UNHCR).

Die dreijährige Wartefrist für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen wurde ebenfalls diskutiert. Es wurde auf die vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesrevision hingewiesen, die eine Verkürzung der Frist auf zwei Jahre vorsieht. Mehrere Mitglieder der Begleitgruppe begrüsst diese Massnahme (SR, UNHCR). Das SRK begrüsst sogar die generelle Aufhebung der Wartefrist gemäss Handlungsempfehlung 9.4 der Studie. Einige Teilnehmende betonten jedoch, dass die Debatte auf andere Bedingungen für den Familiennachzug wie die Unabhängigkeit von Sozialhilfe oder eine angemessene Wohnung ausgeweitet werden müsse und dass die verkürzte Frist nicht die Einhaltung dieser Kriterien gefährden dürfe (SRK, UNHCR).

Schliesslich wurde auch die Frage des umgekehrten Familiennachzugs für unbegleitete Minderjährige (UMA) erörtert. Es wurde daran erinnert, dass die Studie die Einführung einer Rechtsgrundlage empfiehlt, die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen dieses Recht verleiht (vgl. Handlungsempfehlung 9.6). Diese Empfehlung wurde von mehreren Mitgliedern der Begleitgruppe begrüsst (z. B. SRK, NKS, SFH und UNHCR). Das SRK schlug vor, diese Möglichkeit auf Geschwister auszuweiten, um die Einheit der Familie zu gewährleisten. Sie regte auch eine breitere Auslegung von Artikel 51 AsylG an, die dem Kindeswohl Rechnung tragen würde; dies als Alternative zu einer Gesetzesrevision – obwohl diese eine bessere Rechtsgrundlage bieten würde.

#### 4.2.1.4 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die in der Studie formulierten Herausforderungen im Bereich des Familiennachzugs für Kinder im Asylbereich und teilt das grundlegende Anliegen, den Schutz des Privat- und Familienlebens sowie das Kindeswohl stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Er ist sich bewusst, dass die Gewährleistung des Kindeswohls insbesondere im Rahmen von Entscheidungen über den Familiennachzug zu berücksichtigen ist.

In Bezug auf die empfohlene internationale konforme Auslegung der Wartefristregelung (vgl. Handlungsempfehlung 9.4) weist der Bundesrat darauf hin, dass das SEM seine Praxis nach dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2022 bereits angepasst hat.<sup>120</sup> Eine schematische und automatische Anwendung der dreijährigen Wartefrist nach Artikel 85c Absatz 1 AIG ist seither nicht mehr zulässig. Stattdessen ist auf Antrag hin eine individuelle und einzelfallbezogene Prüfung vorzunehmen, die auch das Kindeswohl explizit berücksichtigt. Diese Praxisanpassung wurde zudem in den einschlägigen SEM-Richtlinien verankert.

Darüber hinaus verweist der Bundesrat auf den im Mai 2024 in die Vernehmlassung gegebenen Gesetzesentwurf zur Reduktion der Wartefrist von drei auf zwei Jahre.<sup>121</sup> Die vorgesehene Anpassung trägt nicht nur der Rechtsprechung und internationalen Verpflichtungen Rechnung, sondern liegt auch innerhalb des Ermessensspielraums der Schweiz nach Artikel 8 EMRK. Zugleich ist der Bundesrat weiterhin der Ansicht, dass eine vollständige Aufhebung der Wartefrist – wie in Empfehlung 9.2 vorgeschlagen – eine umfassende Neubeurteilung des Familiennachzugsrechts voraussetzen würde. Dabei wären auch weitere Voraussetzungen wie die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat ebenfalls auf einige neuere parlamentarische Vorstösse, welche unter anderem Einschränkungen im Bereich des Familiennachzugs fordern, sowie auf seine entsprechenden Stellungnahmen.<sup>122</sup> Die unterschiedlichen Anliegen und Positionen zeigen deutlich die Aktualität der Thematik des Familiennachzugs auf. Der Bundesrat regt an, dass diese wichtige Frage mit den zuständigen föderalen Behörden und den relevanten Akteuren nochmals eingehend geprüft wird, zum Beispiel im Rahmen der bereits unter den Kapiteln 4.1.1.4, 4.1.3.4 und 4.1.4.4 erwähnten Arbeitsgruppe. In diesem Rahmen können auch weitere Anliegen im Zusammenhang mit dem Familiennachzug, wie zum Beispiel die Ausweitung des Familienbegriffs, näher untersucht werden.

Die Studie empfiehlt, dass ein umgekehrter Familiennachzug für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vorgesehen werden soll (siehe Handlungsempfehlung 9.6). Auch wenn der Bundesrat ein gewisses Verständnis für dieses Anliegen hat, weist er darauf hin, dass mit dem umgekehrten Familiennachzug auch ein Risiko einer Instrumentalisierung der Kinder durch ihre Eltern einhergeht. So könnte eine entsprechende gesetzliche Regelung in der Praxis die Gefahr bergen, dass Eltern ihre Kinder zum Zweck missbrauchen können, sich durch diese in der Schweiz einen Aufenthalt zu verschaffen. Ein solches Risiko könnte dem Schutz des Kindeswohles widersprechen und ist zu vermeiden. Schliesslich weist der Bundesrat darauf hin, dass

<sup>120</sup> Verfügbar unter [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Weisungen und Kreisschreiben > III. Asylgesetz > 6 Rechtliche Stellung, Ziffer 6.3.9.

<sup>121</sup> Siehe [Medienmitteilung](#) «Bundesrat schlägt Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug vor» vom 1. Mai 2024.

<sup>122</sup> 24.3511 Motion Friedli Esther «Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene», 24.3057 Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei «Kein Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene», 24.4506 Motion Riner Christoph «Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen erst nach Rückzahlung bereits bezogener Sozialhilfe», 24.4320 Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei «Von Dänemark und Schweden lernen. Familiennachzug auf die Interessen der Schweiz ausrichten», 24.4444 Motion Stark Jakob «Von Dänemark und Schweden lernen. Familiennachzug auf die Interessen der Schweiz ausrichten» und 24.453 Parlamentarische Initiative «Migration. Einführung des Schweden-Modells».

der EU-Migrations- und Asylpakt, insbesondere die Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR), welche die Berücksichtigung des Kindeswohls als zentrale Garantie für Minderjährige festschreibt (Art. 23 AMMR), keinen umgekehrten Familiennachzug vorsieht. Vielmehr verankert die AMMR das Prinzip der Überstellung des Kindes in den Staat, in dem sich ein Angehöriger aufhält, und nicht umgekehrt die Überstellung des Angehörigen in den Staat, in dem sich das Kind befindet, es sei denn, es könne nachgewiesen werden, dass eine Überstellung des Kindes nicht seinem Wohl entspricht (vgl. Art. 24 und 25 Abs. 2 und 3 AMMR-Verordnung). Dadurch wird dem Kindeswohl angemessen Rechnung getragen.

### 4.2.2 Recht auf Privat- und Familienleben im Ausländerbereich

#### 4.2.2.1 Aktuelle Regelung und Praxis

##### a. Allgemeiner Rahmen des Familiennachzugs

Sinn und Zweck des Familiennachzugs ist es, das Zusammenleben der Familie zu ermöglichen und rechtlich abzusichern.<sup>123</sup>

Der ordentliche Familiennachzug fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Die Bedingungen für den Familiennachzug hängen vom ausländerrechtlichen Status der nachziehenden Person ab. Je stabiler deren Aufenthaltsberechtigung ist, desto weniger streng sind die Anforderungen an den Familiennachzug.

In den Artikeln 42–52 AIG werden diese Voraussetzungen konkret geregelt. So können minderjährige Kinder zu in der Schweiz lebenden Eltern nachziehen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, wie etwa eine fristgerechte Gesuchseinreichung, geeignete Wohnverhältnisse und wirtschaftliche Selbstständigkeit der Bezugsperson. Schliesslich konkretisieren die Artikel 73–77 VZAE die Anforderungen an den Familiennachzug, insbesondere hinsichtlich Fristen, wirtschaftlicher Tragbarkeit und Unterbringung. Bei der Prüfung müssen die individuellen Interessen an der Erteilung bzw. am Erhalt des Anwesenheitsrechts und die öffentlichen Interessen an dessen Verweigerung sorgfältig gegeneinander abgewogen werden (Art. 96 AIG, Art. 8 Abs. 2 EMRK), dazu gehört auch die Berücksichtigung des Kindeswohls.<sup>124</sup>

Wird im Rahmen des Familiennachzugs eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, beträgt die erstmalige Gültigkeitsdauer ein Jahr, eine Verlängerung ist für zwei Jahre möglich (Art. 58 Abs. 1 VZAE).

Da der vorliegende Bericht in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt, werden im Folgenden nur die Verfahren zum Familiennachzug sowie die Verfahren nach Artikel 8 EMRK, die der Zustimmungspflicht des SEM unterliegen (Art. 3 Bst. f und 6 ZV-EJPD) und die das Kindeswohl betreffen, erörtert.

##### b. Familiennachzug ausserhalb der Fristen

Der Familiennachzug unterliegt bestimmten Fristen (Art. 47 AIG). Damit soll eine möglichst rasche Integration in der Schweiz gefördert werden. Bei einem Gesuch um Familiennachzug ausserhalb dieser Fristen müssen wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden (Art. 47 Abs. 4 AIG und Art. 75 VZAE), unter Berücksichtigung des Rechts auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK und Art. 13 BV) und des Kindeswohls (Art. 3 KRK).

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten (Art. 6 Bst. a ZV-EJPD) prüft das SEM auch Gesuche um Familiennachzug ausserhalb der Fristen. Ein wichtiges Prüfkriterium ist dabei das Kindeswohl,

<sup>123</sup> Weisungen SEM I. Ausländerbereich, Ziff. 6.1.1.

<sup>124</sup> Vgl. BGE 143 I 21 vom 17. November 2016, E. 5.1 ff

dies hat jedoch im Rahmen einer Gesamtschau aller relevanten Elemente im Einzelfall zu erfolgen.<sup>125</sup> In diesem Zusammenhang nehmen die Behörden eine individuelle und eingehende Beurteilung der Situation des betroffenen Kindes vor. Dabei berücksichtigen sie insbesondere das Alter des Kindes, die Dauer seines Aufenthalts im Ausland, seine Bindungen im derzeitigen Wohnsitzland sowie die Auswirkungen einer Veränderung des Lebensumfelds auf seine persönliche Entwicklung und emotionale Stabilität.<sup>126</sup>

Der Entscheid über die persönliche Anhörung des Kindes und über die Art und Weise seiner Mitwirkung muss dem Grad der Urteilsfähigkeit Rechnung tragen, damit ein echtes Mitwirkungsrecht gewährleistet ist und das Kindeswohl im Wegweisungsentscheid tatsächlich berücksichtigt wird.<sup>127</sup> Diesbezüglich sieht Artikel 47 Absatz 4 AIG vor, dass Kinder über 14 Jahre bei Bedarf im Rahmen des Familiennachzugs ausserhalb der Fristen angehört werden. Diese Bestimmung konkretisiert, wie dem Kindeswohl gemäss dem in Artikel 12 KRK verankerten Mitwirkungsrecht Rechnung getragen werden kann. Diese Anhörung soll sicherstellen, dass die Sicht des Kindes in die umfassende Prüfung des Kindeswohls einfliesst. Die Anhörung findet in der Regel bei der Schweizer Vertretung am Aufenthaltsort statt (Art. 73 Abs. 3 und 74 Abs. 4 VZAE). Da das ausländerrechtliche Verfahren jedoch vorwiegend schriftlich geführt wird, ist es nicht unerlässlich, dass die Kinder persönlich und mündlich angehört werden; dies aber unter der Voraussetzung, dass ihr Standpunkt angemessen ausgedrückt werden kann.<sup>128</sup>

### c. Der umgekehrte Familiennachzug gestützt auf Artikel 8 EMRK

In Bezug auf den umgekehrten Familiennachzug gibt es keinen spezifischen Gesetzesartikel, der die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Eltern, die von ihrem Kind in die Schweiz nachgezogen werden, regelt. Die Rechtsprechung hat jedoch wiederholt das Vorliegen einer solchen Konstellation in Verbindung mit Artikel 8 EMRK anerkannt.<sup>129</sup>

Die Rechtsprechung hält auch fest, dass der Schutz aus Artikel 8 EMRK kein bedingungsloses Aufenthaltsrecht garantiert: Eine enge und tatsächlich gelebte familiäre Beziehung zu nahen Verwandten wird vorausgesetzt,<sup>130</sup> und es muss aufgezeigt werden, dass eine Fortführung des Familienlebens im Ausland nicht zumutbar wäre<sup>131</sup>. Wenn also das Familienleben in einem anderen Land ohne übermässige Beeinträchtigung der Grundrechte möglich wäre, können die Behörden eine Genehmigung verweigern, ohne gegen die EMRK zu verstossen.

Gemäss dem Schutz des Privat- und Familienlebens nach Artikel 8 EMRK ist das Kindeswohl bei der Interessenabwägung seitens der nationalen und europäischen Instanzen (EGMR) von grundlegender Bedeutung.<sup>132</sup>

Es handelt sich beim Kindeswohl ausländerrechtlich jedoch nach wie vor nur um ein zu berücksichtigendes Element unter anderen. Die zuständige Behörde hat Art und Umfang der faktischen Ausübung der Kontakte zwischen den Eltern und dem Kind deshalb mit geeigneten Mitteln im ausländerrechtlichen Verwaltungsverfahren sorgfältig abzuwägen.<sup>133</sup>

Somit kann Artikel 8 EMRK den Eltern von in der Schweiz aufenthaltsberechtigten minderjährigen Kindern einen Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung zugestehen, wenn zwischen den betroffenen Personen enge Beziehungen bestehen und der Aufenthalt dazu dient, ein tatsächlich

<sup>125</sup> Weisungen SEM I, Ausländerbereich, Ziff. 6.10.2

<sup>126</sup> Urteile BGer 2C\_1198/2012 vom 26. März 2013 E. 4.2; 2C\_132/2012 vom 19. September 2012 E. 2.3.1; 2C\_555/2012 vom 19. November 2012 E. 2.3; 2C\_909/2019 vom 7. April 2020 E. 4.6.8.

<sup>127</sup> BVGer E-4098/2018 vom 25. Juli 2018 E. 2.4

<sup>128</sup> Urteil 2C\_576/2011 vom 13. März 2012 E. 3.3

<sup>129</sup> BGE 122 II 289 vom 31. Mai 1996, E. 1c S. 292 ff.; Urteil 2C\_372/2008 vom 25. September 2008 E. 1.4 mit Hinweisen.

<sup>130</sup> Gemäss den Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.1

<sup>131</sup> Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.4.3

<sup>132</sup> Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.4.3; Urteil des EGMR El Ghatet gegen Schweiz § 46

<sup>133</sup> Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.4.3

gelebtes Familienleben zu gewährleisten.<sup>134</sup> Der entsprechende Schutz gilt jedoch nicht absolut. Ein Eingriff in das geschützte Rechtsgut von Artikel 8 EMRK ist zulässig, wenn er gesetzlich vorgesehen und unter den dort aufgeführten, das öffentliche Interesse betreffenden Voraussetzungen notwendig ist. Der Eingriff erfordert somit eine Abwägung der sich gegenüberstehenden privaten Interessen an der Bewilligungserteilung und den öffentlichen Interessen an deren Verweigerung. Bei der Interessenabwägung spielt grundsätzlich auch das staatliche Interesse an der Durchsetzung einer restriktiven Einwanderungspolitik eine Rolle.<sup>135</sup>

### 4.2.2.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

In der Studie liegt der Fokus auf der Analyse der internationalen und schweizerischen Rechtsprechung zum Familiennachzug unter besonderer Berücksichtigung des Kindeswohls gemäss der KRK.

Die Analyse zeige, dass zwar in der Rechtsprechung – insbesondere auf internationaler Ebene – eine zunehmende Sensibilisierung für die Situation minderjähriger Kinder erkennbar sei. Dennoch werde das Kindeswohl in der schweizerischen Praxis nach wie vor nicht konsequent und umfassend berücksichtigt, wie es die KRK verlange. Dies zeige sich insbesondere in der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie bei Ermessensentscheiden.

Die empirischen Befunde belegten, dass in erstinstanzlichen sowie in Rechtsmittelverfahren dem Kindeswohl kaum ein den normativen Vorgaben der KRK entsprechendes Gewicht eingeräumt werde. Die tatsächliche Lebenssituation der betroffenen Kinder werde unzureichend erhoben, und bei Trennungen von einem Elternteil fehlten vielfach vertiefte Abklärungen zu deren Auswirkungen auf das Kind. Zudem würden die prozeduralen Anforderungen der KRK, insbesondere hinsichtlich der Anhörung und Mitwirkung von Kindern, sowie die inhaltlichen Vorgaben zur Interessenabwägung nur punktuell umgesetzt.

Ein zentrales Problem stelle der restriktive Umgang mit den gesetzlichen Fristen für Anträge auf Familiennachzug nach Artikel 47 AIG dar. Dies betreffe vor allem Kinder über zwölf Jahre, für die ein Nachzug nach Ablauf der zwölf Monate nur bei «wichtigen familiären Gründen» möglich sei. Dieser Begriff werde in der Praxis zu eng ausgelegt. Das Kindeswohl werde in der Praxis nur selten als entscheidend angesehen, da die tatsächliche Situation nicht ausreichend berücksichtigt werde. Diese Praxis stehe im Spannungsverhältnis zu den Anforderungen der KRK, welche eine Einzelfallabwägung unter primärer Berücksichtigung des Kindeswohls verlange.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die Studie dem sogenannten umgekehrten Familiennachzug: Kinder mit gesichertem Aufenthaltsstatus in der Schweiz hätten derzeit keine Möglichkeit, ihre Eltern nachzuziehen. Ein kategorischer Ausschluss sei mit den Vorgaben der KRK kaum vereinbar.

Abschliessend formuliert die Studie konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der aktuellen Praxis. Dazu gehören:

- Eine systematischere und kindeswohlorientierte Sachverhaltsabklärung, die effektive Beteiligung von Kindern im Verfahren (vgl. Handlungsempfehlung 9.1);

<sup>134</sup> BGE 135 I 143 vom 2. Februar 2009, E. 1.3.1 und die zitierte Rechtsprechung; BGE 136 II 497 vom 1. Oktober 2010, E. 3.2 und BGE 130 II 137 vom 16. Januar 2004, E. 2.1

<sup>135</sup> BGE 137 I 247 vom 19. Mai 2011, E. 4.1.1 und E. 4.1.2, S. 249 f. mit Hinweisen; Urteil BVGer C-1682/2011 vom 14. Juni 2012 E. 3.1.

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

- Beim Nachzug von Kindern ist ein genereller Verzicht auf Fristen (Art. 47 AIG) in Erwägung zu ziehen. Bei Beibehalt wird empfohlen, die Frist bei Kindern über zwölf Jahren deutlich zu verlängern (vgl. Handlungsempfehlung 9.2);
- Die Anpassung der Praxis bei Entscheiden über den nachträglichen Familiennachzug (wichtige familiäre Gründe) an die Vorgaben der KRK, insbesondere in Bezug auf die Beurteilung des Kindeswohls und die Mitwirkung des Kindes (vgl. Handlungsempfehlung 9.3);
- Die Prüfung der Einführung von umgekehrten Nachzugsrechten für Kinder in spezifischen Situationen, beispielsweise Kinder mit Bleibeperspektive und ohne Möglichkeit, sich im Ausland mit der Familie zu vereinigen (vgl. Handlungsempfehlung 9.5).

### 4.2.2.3 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe

Wie bereits beim asylrechtlichen Verfahren betonten einige Mitglieder der Begleitgruppe, dass auch im ausländerrechtlichen Verfahren das Kindeswohl bei Entscheidungen über den Familiennachzug und anderen aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen vermehrt berücksichtigt werden müsse. Eine differenziertere Betrachtung der individuellen familiären Umstände sei notwendig (z. B. SRK und UNHCR). Insbesondere das UNHCR weist darauf hin, dass es auch in diesem Zusammenhang empfehlenswert wäre, ein multidisziplinäres Verfahren zur Feststellung des übergeordneten Kindesinteresses einzuführen. Die VKM weist darauf hin, dass die gesetzlichen Vorgaben und die bundesgerichtliche Rechtsprechung durch die zuständigen Behörden eingehalten würden.

Teilweise wird kritisiert, dass die Berücksichtigung der Kinderperspektive auch in ausländerrechtlichen Verfahren entweder fehle oder nur in sehr begrenztem Umfang stattfinde (NKS, SGV). Es wird empfohlen, dass bei allen relevanten aufenthaltsrechtlichen Entscheiden wie insbesondere dem Familiennachzug die Kinder selbst stärker in den Entscheidungsprozess eingebunden werden sollten, sei es durch persönliche Anhörungen oder durch die gezielte Berücksichtigung ihrer Interessen und Bedürfnisse (z. B. EKM, SRK).

Es werden teilweise auch Bedenken bezüglich der langen Dauer von ausländerrechtlichen Verfahren geäussert, die zu einer Verzögerung des Familiennachzugs führen könnten (z. B. SRK, UNHCR). Diese Verzögerungen würden dem Kindeswohl entgegenstehen, da sie den Kindern eine angemessene familiäre Bindung und Stabilität verwehrt. In diesem Zusammenhang werden teilweise auch die gesetzlichen Fristen für den nachträglichen Familiennachzug kritisiert, die zu kurz und zu wenig flexibel seien (Art. 47 AIG). Diese starren Fristen seien nicht immer im Interesse des Kindes.

Einige Mitglieder äussern die Meinung, dass die in der Studie enthaltene Handlungsempfehlung 9.5 zur Prüfung des umgekehrten Familiennachzugs zu konkretisieren sei – etwa, ob ein solches Recht gesetzlich verankert werden solle (z. B. KKJPD).

Schliesslich hebt die Begleitgruppe hervor, dass der behördliche Aufwand im Zusammenhang mit den Handlungsempfehlungen nicht zu unterschätzen sei.

### 4.2.2.4 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat kann die in der Studie sowie von der Begleitgruppe aufgezeigten Herausforderungen im Bereich des Familiennachzugs im ausländerrechtlichen Verfahren nachvollziehen. Er unterstützt daher das Anliegen, den Schutz des Privat- und Familienlebens sowie das Kindeswohl in der behördlichen Praxis vermehrt in den Mittelpunkt zu stellen. Dem Kindeswohl kommt insbesondere bei Entscheiden über den Familiennachzug eine wesentliche Bedeutung zu.

Derzeit sind verschiedene parlamentarische Vorstösse hängig (z. B. Motionen 24.4320, 24.4444, 25.3921, 23.3658), die eine Einschränkung des Familiennachzugs vorsehen. Der Bundesrat hat in den Stellungnahmen zu diesen parlamentarischen Vorstössen festgehalten, dass der Gestaltungsspielraum für eine Anpassung der gesetzlichen Voraussetzungen des Familiennachzugs aufgrund verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Bestimmungen (insbesondere EMRK) beschränkt ist. In diesem Zusammenhang sind die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU zu berücksichtigen (vgl. Art. 3 Anhang I des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit [FZA; SR 0.142.112.681]). Vor einer allfälligen Überprüfung der Bestimmungen zum Familiennachzug im AIG oder einer Änderung der Praxis beim nachträglichen Familiennachzug (Art. 47 AIG) ist es sinnvoll, die Entscheide zu diesen parlamentarischen Vorstössen abzuwarten.

Der Bundesrat weist ausserdem darauf hin, dass das Ziel der bestehenden Fristen für den nachträglichen Familiennachzug ist, dass sich die Familienangehörigen erfolgreich in der Schweiz integrieren können, insbesondere durch eine möglichst rasche Einschulung. Ein späterer Familiennachzug kann jedoch bewilligt werden, wenn dafür wichtige familiäre Gründe bestehen; dabei steht insbesondere auch das Kindeswohl im Zentrum. Kinder über 14 Jahre müssen angehört werden, sofern dies erforderlich ist.

Die Migrationsbehörden beachten in ihrer Praxis die Entwicklung der Rechtsprechung zum Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) und zum Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK). Sind die gesetzlichen Voraussetzungen für den Familiennachzug (Art. 42–45 und 85c AIG) nicht erfüllt, kann im Einzelfall dennoch eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt (Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG). Dabei wird auch geprüft, ob die Bewilligungserteilung gestützt auf einen Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens erforderlich ist (Art. 8 EMRK). Dies gilt insbesondere für den umgekehrten Familiennachzug, das heisst für den Nachzug eines Elternteils zum Kind mit einem gefestigten Aufenthaltsrecht in der Schweiz.

Der Bundesrat anerkennt die Anliegen der Studie und eines Teils der Begleitgruppe, wonach die Abklärung des Kindeswohls und die Beteiligung der Kinder an ausländerrechtlichen Verfahren systematischer erfolgen sollte. Angesichts der föderalen Zuständigkeiten und der damit verbundenen Vollzugspraxis erachtet er es als sinnvoll, auch diese Fragen gemeinsam mit den betroffenen kantonalen Stellen in einer Arbeitsgruppe zu vertiefen (siehe auch Kapitel 4.1.1.4, 4.1.3.4, 4.1.4.4 und 4.2.1.4).

### **4.3 Gewährleistung des Kindeswohls im Kontext der Unterbringung, Betreuung und Bildung**

#### **4.3.1 Zuständigkeiten**

Stellt eine Person in der Schweiz ein Asylgesuch, wird sie für die Durchführung des Asylverfahrens zunächst in einem BAZ untergebracht. Diesfalls ist das SEM für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig (Art. 80 Abs. 1 AsylG). Bei Asylsuchenden ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen zu erbringen (Art. 82 Abs. 3 AsylG). Sie umfasst die Unterbringung, Betreuung, Verpflegung, ein Taschengeld sowie die medizinische Grundversorgung.

Bei UMA gehen die Aufgaben des SEM über die reguläre Sozialhilfe hinaus. So begründet die Zuweisung in ein BAZ ein besonderes Pflegeverhältnis zwischen dem UMA und der Leitung des jeweiligen Zentrums. Dieses umfasst die tatsächliche Obhut, und die rechtliche Stellung

der Leitung entspricht derjenigen der Pflegeeltern gemäss Artikel 300 Absatz 1 ZGB. Diese Obhut kann an das zuständige Betreuungspersonal – in der Regel an Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen – delegiert werden. Sie beinhaltet insbesondere die alltägliche Erziehungs- und Betreuungsarbeit.<sup>136</sup> Für die Vertretung im Asylverfahren ist die zugewiesene Rechtsvertretung zuständig. In ihrer Rolle als Vertrauensperson (vgl. Kapitel 3.2.4) steht sie dem UMA im Alltag zusätzlich beratend und unterstützend zur Seite, verfügt jedoch über keine Vertretungsvollmacht ausserhalb des Asylverfahrens.<sup>137</sup>

Bei begleiteten Kindern obliegen die Obhut und die gesetzliche Vertretung den Eltern (vgl. Kapitel 3.2.1). Das SEM bleibt jedoch für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. für die Unterbringung, Betreuung, Verpflegung und medizinische Versorgung zuständig und hat sicherzustellen, dass das Kindeswohl angemessen berücksichtigt wird (Art. 11 BV).

Liegt eine Gefährdung des Kindeswohls von begleiteten oder unbegleiteten Kindern vor oder ist eine gesetzliche Vertretung für urteilsunfähige UMA notwendig, ist die Kindesschutzbehörde des Standortkantons des jeweiligen BAZ zuständig. Damit besteht eine komplementäre Schutzverantwortung der Asyl- und der Kindesschutzbehörden.<sup>138</sup>

Spätestens nach 140 Tagen Aufenthalt im BAZ oder nach Abschluss des Asylverfahrens erfolgt die Zuweisung der Asylsuchenden in einen Kanton. Ab diesem Zeitpunkt geht die Verantwortung für die Ausrichtung und Ausgestaltung der Sozialhilfe vom Bund auf den zugewiesenen Kanton über (Art. 80a und 82 AsylG sowie Art. 115 BV). Dasselbe gilt auch für die Ausrichtung von Nothilfe. Der Bund hat bei der Ausgestaltung der Sozial- und Nothilfe kein Weisungs- oder Aufsichtsrecht gegenüber den Kantonen.

Unabhängig von der zuständigen Behörde (Bundes-, Kantons- oder Gemeindebehörde) gilt stets die Verpflichtung, das Kindeswohl bei der Ausgestaltung der Sozialleistungen zu berücksichtigen (Art. 3 KRK). Dazu zählen insbesondere das Recht auf eine angemessene Unterbringung, der Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung sowie der Schutz und die gesunde Entwicklung des Kindes (Art. 27, 28, 24, 6 und 19 KRK).

### 4.3.2 Unterbringung, Betreuung und Bildung auf Bundesebene

#### 4.3.2.1 Aktuelle Regelung und Praxis

##### a. Unterbringung und Betreuung

Zu Beginn des Asylverfahrens werden alle Asylsuchenden in BAZ untergebracht. Im beschleunigten Verfahren verbleiben sie dort bis zur Asylgewährung, zur Anordnung der vorläufigen Aufnahme oder bis zur Ausreise. Im Dublin-Verfahren bleiben sie bis zu ihrer Ausreise im BAZ, während sie im erweiterten Verfahren dort lediglich bis zu ihrer Zuweisung an einen Kanton untergebracht sind (Art. 24 Abs. 3 AsylG).

Die Unterbringung und Betreuung von Kindern in den BAZ orientiert sich an der geltenden nationalen Gesetzgebung sowie an den Grundsätzen der KRK. Relevant sind dabei insbesondere Artikel 6 KRK (Gewährleistung des Überlebens und der Entwicklung des Kindes im grösstmöglichen Umfang), Artikel 24 KRK (Recht auf Gesundheit), Artikel 27 KRK (Recht auf eine angemessene Unterbringung) sowie, für UMA, Artikel 20 KRK (Schutz von Kindern, die vorübergehend oder dauerhaft von ihren Familien getrennt sind). Im nationalen Recht sieht die

<sup>136</sup> Affolter-Fringeli Kurt und Vogel Urs, UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren (BAZG) – Zur Rolle der Vertrauensperson, der Kindesvertretung im Asylverfahren, der gesetzlichen Vertretung im Allgemeinen und der Herbeiführung allfälliger Kindeschutzmassnahmen, Ligerz und Kulmerau 2023, S. 15 f (nachfolgend: Affolter/Vogel).

<sup>137</sup> Affolter/Vogel, S. 18, S. 27.

<sup>138</sup> SODK, Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich.

Bundesverfassung Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor (z. B. Art. 11 BV [Schutz der Kinder und Jugendlichen]). Auf Gesetzesstufe sieht sodann das Asylgesetz vor, den besonderen Bedürfnissen von Kindern in der Unterbringung möglichst Rechnung zu tragen (Art. 82 Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG). Konkretisiert wird diese Regelung in Artikel 5 der Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Unterkünften des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Verordnung EJPD; SR 142.311.23). Artikel 5 der Verordnung EJPD legt zudem fest, dass alle Asylsuchenden grundsätzlich in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen untergebracht werden. Die Unterbringung von Familien erfolgt gemeinsam, wobei die entsprechenden Schlafräume ein Zusammenleben und möglichst auch Privatsphäre ermöglichen sollen. Je nach Infrastruktur des BAZ erhalten Familien entweder ein eigenes Zimmer oder teilen sich ein grösseres Zimmer mit anderen Familien.

Diese und weitere Grundsätze werden spezifisch in Bezug auf UMA im «Handbuch zur Unterbringung und Betreuung von UMA in den BAZ»<sup>139</sup> festgehalten und konkretisiert. Die Leistungserbringer Betreuung sind gehalten, sich an die Regelungen des Handbuchs zu halten und dieses in der Praxis umsetzen. Dieses umfasst eine sozialpädagogische Wegleitung (Teil II, S. 12 ff.) sowie Richtlinien zur Betreuung und Unterbringung der UMA (Teil III und IV, S. 29 ff. bzw. S. 43 ff.). Es definiert operative Grundsätze, wie zum Beispiel Vorgaben zur Gestaltung des Tagesprogramms (Teil III, Kapitel 2, S. 30 ff.), das Vorgehen bei einem Verschwinden (Teil IV, Kapitel 4, S. 50) oder das Sanktionenreglement (Teil III, Kapitel 2.13, S. 38). Es werden zudem die Zuständigkeiten bezüglich der Vertretung von UMA (Teil IV, Kapitel 5 und 6, S. 50 ff.) und die rechtlichen Grundlagen erläutert (Teil I, Kapitel 2.1, S. 6 f.).

UMA werden in den BAZ getrennt von Erwachsenen untergebracht (vgl. Art. 5 Abs. 3 Verordnung EJPD); häufig auf einem eigenen Stockwerk oder in einem separaten Gebäude.<sup>140</sup> Sie werden von einem spezialisierten Betreuungsteam (sog. UMA-Team) betreut, das aus Betreuungspersonal sowie aus Sozialpädagoginnen und -pädagogen besteht. Das UMA-Team ist für die alltägliche Betreuung der UMA zuständig, erstellt das Tagesprogramm und organisiert Aktivitäten. Dabei orientiert es sich an den Vorgaben des UMA-Handbuchs (Teil III und IV) und setzt dieses um. Die Sozialpädagoginnen und -pädagogen übernehmen bei UMA zudem die Rolle der Bezugsperson. Im Zusammenhang mit der Empfehlung 14. b) des UNO-Kinderrechtsausschusses vom 22. Oktober 2021 prüft ausserdem das SEM derzeit, in welcher Form das Betreuungspersonal in den BAZ im Bereich Kinderrechte und Kinderschutz vermehrt geschult werden kann.<sup>141</sup>

Für begleitete Kinder sind wichtige Grundsätze für ihre Betreuung im Betriebskonzept für die Unterbringung in einem BAZ<sup>142</sup> (BEKO) verankert. Bei ausreichenden Kapazitäten unterstützt das UMA-Team auch die Betreuung von Familien. Jedes BAZ verfügt über einen kinderfreundlichen Aufenthaltsraum, in dem spezielle Aktivitäten für Kinder und Familien stattfinden.

Die Einhaltung der Vorgaben des UMA-Handbuchs und des BEKO und somit die Gewährleistung des Kindeswohls in der Unterbringung und Betreuung werden durch interne Audits<sup>143</sup> und

<sup>139</sup> Handbuch zur Unterbringung und Betreuung von UMA in den BAZ, Version 2.0 vom 01.11.2023; abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Startseite > Asyl/Schutz vor Verfolgung > Das Asylverfahren > Weitere Themen (nachfolgend: «UMA-Handbuch»).

<sup>140</sup> UMA unter 12 Jahren werden grundsätzlich nicht in den BAZ untergebracht. Es wird in Zusammenarbeit mit der kantonalen Kinderschutzhilfe eine angepasste externe Unterbringung organisiert.

<sup>141</sup> Der UNO-Kinderrechtsausschuss empfiehlt in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz vom 22. Oktober 2021 eine Verbesserung der Ausbildung und Sensibilisierung von Personen, die mit Kindern oder für Kinder arbeiten, in Bezug auf die Kinderrechte. Dies auch spezifisch für Personen, die im Asylwesen arbeiten (Empfehlung 14 b). Der Bundesrat nimmt in seinem Bericht vom 14. März 2025 zum Follow-up [der Empfehlungen des UNO-Kinderrechtsausschusses](#) Bezug auf diese Empfehlung und definiert dafür eine entsprechende Massnahme (Massnahme 6; Bericht abrufbar unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Generationen & Gesellschaft > Kinder & Jugendliche > Kinderrechte).

<sup>142</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asyl/Schutz vor Verfolgung > Das Asylverfahren > Asylregionen und Bundesasylzentren (*unter Dokumentation*).

<sup>143</sup> Betriebskonzept Unterbringung, S. 84.

durch regelmässige Überprüfungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)<sup>144</sup> sichergestellt.

Beim Eintritt in ein BAZ werden alle Asylsuchenden obligatorisch medizinisch im Rahmen ihres Eintritts umfassend informiert und erhalten auf Wunsch eine freiwillige medizinische Erstkonsultation. Diese beinhaltet auch Fragen zur psychischen Gesundheit. Asylsuchende sind krankenversichert und können medizinische Leistungen, die von der Krankenkasse gedeckt werden, in Anspruch nehmen. Bei gesundheitlichen Beschwerden können sie sich an die im BAZ vorhandene Pflegestation wenden, die bei Bedarf weitere Abklärungen bei den Zentrumsärztinnen und -ärzten einleitet. Zudem bestehen Vereinbarungen mit spezialisierten Institutionen wie Kinder- und Jugendpsychiatrien, die regelmässig Sprechstunden im BAZ anbieten. Aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels im Gesundheitswesen können jedoch auch im Asylbereich gewisse Wartezeiten nicht ausgeschlossen werden. Die Sicherstellung einer effizienten und zielführenden medizinischen Versorgung in der Praxis hat für das SEM jedoch weiterhin eine hohe Priorität.

Schliesslich ist eine kindesgerechte Information über das Leben im Zentrum ebenfalls gewährleistet. So erhalten alle UMA beim Eintritt in ein BAZ ein Merkblatt mit den wichtigsten Informationen zur Schule und weiteren Aktivitäten, zum Ausgang sowie zu den Ansprechpersonen.<sup>145</sup>

### **b. Bildung**

Artikel 28 KRK anerkennt das Recht jedes Kindes auf Bildung und verpflichtet die Vertragsstaaten, schrittweise Chancengleichheit im Bildungswesen zu erzielen. Dazu gehören unter anderem der unentgeltliche und verpflichtende Grundschulbesuch, der Ausbau weiterführender Schulen, finanzielle Unterstützung bei Bedürftigkeit, der Zugang zu Hochschulen je nach Fähigkeit, Bildungsberatung sowie Massnahmen zur Senkung der Schulabbruchquote. Artikel 29 KRK legt fest, dass Bildung auf die ganzheitliche Entwicklung des Kindes ausgerichtet sein muss – dazu gehören die Entfaltung seiner Persönlichkeit und Fähigkeiten, die Achtung der Menschenrechte, kulturelle Identität, Toleranz und Umweltbewusstsein. So sieht auch Artikel 19 BV vor, dass sämtliche Kinder, die sich in der Schweiz befinden, einen Anspruch auf Grundschulunterricht haben.

In den BAZ erhalten gestützt auf diese internationalen und nationalen rechtlichen Grundlagen alle Kinder von vier bis 15 Jahren während ihres Aufenthalts Schulunterricht (Art. 9 Verordnung des EJPD). Der Unterricht findet entweder in Schulräumen im BAZ selbst oder in externen Schulräumen des Kantons statt. Dabei nehmen die betroffenen Kinder während ihres Aufenthalts im BAZ grundsätzlich nicht am Regelschulunterricht teil. Grund dafür sind insbesondere die sehr unterschiedlichen schulischen Vorkenntnisse und die zum Teil fehlenden Sprachkenntnisse der Kinder sowie die kurze Aufenthaltsdauer – die Zusammensetzung der Klasse ändert sich wöchentlich durch Austritte in den Kanton oder verfahrensbedingte Verlegungen in andere BAZ. Die Standortkantone der BAZ sind für die Organisation und Durchführung des Unterrichts zuständig (Art. 62 BV sowie Art. 80 Abs. 4 AsylG). Einige Standortkantone<sup>146</sup> haben beschlossen, nebst den vier- bis 15-jährigen auch 16- und 17-jährige Asylsuchende, welche im BAZ untergebracht sind, zu unterrichten. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit liegt es im Ermessen der Kantone, auch diese Personengruppe zu unterrichten. UMA, die nicht mehr

<sup>144</sup> Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhinderung von Folter (BF NKVF, SR.150.1) führt die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) seit 2017 regelmässig Kontrollbesuche in den Bundesasylzentren durch.

<sup>145</sup> Die Informationen dieses Merkblatt sind auch in der Asyl-Info-App unter der Kachel «Unbegleitete minderjährige» zu finden ([asyl-info.ch bietet Informationen für Geflüchtete / Asylsuchende in der Schweiz | Asylum Info](https://www.asyl-info.ch/bietet-Informationen-fuer-Gefuechtete-Asylsuchende-in-der-Schweiz-Asylum-Info)).

<sup>146</sup> Zusatzvereinbarungen zum Unterrichten von 16- und 17-jährigen AS bestehen mit den Kantonen BE, BS, GE, SO, SG, TI, ZH.

schulpflichtig sind und nicht zur Schule gehen können, besuchen Sprachkurse, die im BAZ angeboten werden.<sup>147</sup>

### 4.3.2.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Gemäss der Studie besteht die Hauptproblematik der Unterbringung und Betreuung darin, dass die Vorgaben der KRK und insbesondere das Kindeswohl in den BAZ nicht ausreichend berücksichtigt werden, da der Fokus auf dem Asylverfahren und nicht auf den individuellen Bedürfnissen der Kinder bzw. des Kindseins liege. So fehle es an Spiel- und Rückzugsmöglichkeiten und ausreichend qualifiziertem Personal. Auch führten häufige Wechsel zwischen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen zu sozialen und örtlichen Diskontinuitäten, die aus kinderrechtlicher Sicht problematisch seien. Laut den befragten Fachpersonen werde der Bedarf von begleiteten Kindern wenig erfragt und erkannt. Es bestehe häufig die Annahme, dass Kinder dieselben Interessen wie ihre Eltern hätten, was jedoch nicht immer zutreffe. Dieser Umstand sei auch auf das Fehlen verbindlicher Standards zur Unterbringung zurückzuführen.

Die Studie hebt jedoch auch hervor, dass in den letzten Jahren Anstrengungen und Verbesserungen vorgenommen wurden. Auch wenn für begleitete Kinder weiterhin fachliche Standards fehlen würden, so hätten das überarbeitete BEKO und das UMA-Handbuch zu positiven Entwicklungen geführt. Auch die Bemühungen des SEM zur Qualitätssicherung, wie interne Audits, das Pilotprojekt einer externen Meldestelle und die Kontrollen durch die NKVF, werden positiv bewertet. Verbesserungspotenzial bestehe bei der Information der Kinder über ihre Beschwerdemöglichkeiten in Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung.

Im Rahmen der Studie wurde auch die medizinische Grundversorgung von Kindern in den BAZ untersucht. Diese werde gewährleistet, insbesondere bei der Erkennung und Behandlung vor allem psychischer Beschwerden gebe es aber noch Lücken. Hinsichtlich des Bildungszugangs stellt die Studie fest, dass Kinder im Alter von vier bis 15 Jahren in der Regel unterrichtet werden, während 16- und 17-Jährige teilweise nur eingeschränkten Zugang haben.

Die Studie empfiehlt in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Kindern im Asylverfahren, Strukturen ausserhalb der BAZ zu schaffen (vgl. Handlungsempfehlungen 11–12). Ausserdem wird eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen und Standards der Unterbringung und Betreuung aller Kinder unabhängig vom asyl- und ausländerrechtlichen Status empfohlen. Da es für die Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen grösserer struktureller Anpassungen bedarf, wird vorerst empfohlen, die praktischen Massnahmen zur Sicherstellung des Kindeswohls hinsichtlich der Informationsvermittlung, der Beschwerdemöglichkeiten und der rechtzeitigen und umfassenden psychosozialen Betreuung sowie des Bildungszugangs weiter zu verbessern (vgl. Handlungsempfehlungen 13–16).

Zur Einschätzung der Begleitgruppe und Haltung des Bundesrates vgl. Ziffer 4.3.4 unten.

### 4.3.3 Unterbringung, Betreuung und Bildung auf kantonaler Ebene

#### 4.3.3.1 Aktuelle Regelung und Praxis

##### a. Unterbringung und Betreuung

Wie im Kapitel 4.3.1 erwähnt, geht die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Sozialhilfe und damit auch die Zuständigkeit für die Unterbringung und Betreuung beim Austritt der Asylsu-

---

<sup>147</sup> Handbuch zur Unterbringung und Betreuung von UMA in den BAZ, S. 33 (Teil III Kapitel 2.5).

chenden aus dem BAZ in den Kanton an diesen über. Die Sozialhilfekosten der Kantone werden vom Bund anteilmässig subventioniert, einschliesslich der zusätzlichen Kosten für die Unterbringung und Betreuung von UMA (Art. 88 AsylG und Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen [SR 142.312]). Auch die Gemeinden spielen eine wichtige Rolle bei der langfristigen Unterbringung und Integration von Personen aus dem Asylbereich. Je nach Kanton existieren unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung in den Kantonen kann keine generelle Aussage gemacht werden, wie die Unterbringung und Betreuung in den Kantonen im Asylbereich gewährleistet wird. Insbesondere bestehen keine einheitlichen Vorgaben. Grundsätzlich sind aber neben den Bestimmungen der KRK, der BV und des Asylgesetzes (vgl. Kapitel 4.3.2.1) auch die kantonalen Regelungen anwendbar. Die konkrete Umsetzung dieser Regelungen liegt jedoch in der Kompetenz der Kantone.

Die Unterbringung und Betreuung von UMA variieren je nach Kanton und Gemeinde. In der Regel werden die Jugendlichen in geeigneten Kollektivunterkünften, in Wohngruppen oder Pflegefamilien untergebracht. In den meisten Kantonen wird die Unterstützung auch über das 18. Lebensjahr hinaus fortgeführt.<sup>148</sup> Um dem starken Anstieg von Asylgesuchen von UMA gerecht zu werden, haben die Kantone und Gemeinden ihre UMA-Strukturen in den letzten Jahren ausgebaut. Mit dem Ziel, die Praxis in den Kantonen zu harmonisieren, hat die SODK für UMA im Jahr 2016 Empfehlungen zu deren Unterbringung veröffentlicht.<sup>149</sup> Diese beinhalten unter anderem Empfehlungen zum Betreuungsschlüssel, zur Qualifikation des Betreuungspersonals sowie zum Bildungszugang und zur Ausgestaltung der Unterkunft. Im Februar 2025 wurden ergänzend die «Praxishilfen MNA» publiziert.<sup>150</sup> Diese werden laufend aktualisiert und thematisieren aktuelle Herausforderungen in den Kantonen. Rechtlich verbindlich sind die Empfehlungen der SODK aber nicht.

Für begleitete Kinder aus dem Asylbereich existieren keine entsprechenden Empfehlungen der SODK. Familien werden je nach Kanton und Gemeinde in Wohnungen oder Kollektivunterkünften untergebracht. Aktuell prüft die SODK die Erarbeitung von Empfehlungen für die Unterbringung in kantonalen und kommunalen Kollektivstrukturen mit einem spezifischen Fokus auf Kinder.

Personen ohne Bleiberecht erhalten keine Sozialhilfe, sondern lediglich Nothilfe. Die konkrete Ausgestaltung der Nothilfe in der Praxis liegt ebenfalls in der Zuständigkeit der Kantone (vgl. Art. 82 AsylG). Eine von der EKM im Jahr 2024 veröffentlichte Studie<sup>151</sup> kommt zum Schluss, dass die Lebensbedingungen der Kinder in der Nothilfe weder mit der BV noch mit der KRK vereinbar sind. Der Schutz ihrer körperlichen, geistigen und sozialen Entwicklung sowie ihrer

---

<sup>148</sup> Ausführungen zur Unterbringung und Betreuung von UMA in den Kantonen sind in der Studie im Kapitel II.C.3 zu finden oder auch im «Mapping der kantonalen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für UMA» des SSI. Zudem werden in den «Praxishilfen MNA» der SODK (siehe FN 149) Praxisbeispiele aus den Kantonen aufgeführt. Auf S.11–13 werden verschiedene Unterstützungsangebote für UMA nach dem Erreichen der Volljährigkeit aus den Kantonen BS, ZH, VD, VS, AG, GE, FR, SZ und SO aufgezeigt.

<sup>149</sup> Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich 20.05.2016; abrufbar unter: [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Dokumentation > Medienmitteilungen.

<sup>150</sup> Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, Ergänzung um Praxishilfen, 08.11.2024; abrufbar unter: [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Dokumentation > Medienmitteilungen.

<sup>151</sup> Lannen, Patrizia; Paz Castro, Raquel; Sieber, Vera (2024): Kinder in der Nothilfe im Asylbereich. Systematische Untersuchung der Situation in der Schweiz», sowie «Amarelle, Cesla und Zimmermann, Nesa (2024): Das Nothilferegime und die Rechte des Kindes. Rechtsgutachten und Studie zur Vereinbarkeit mit der schweizerischen Bundesverfassung und der Kinderrechtskonvention», herausgegeben von der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, 2024, Bern; abrufbar unter: [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Startseite > Politische Beratung > Studien.

Gesundheit sei ungenügend gewährleistet.<sup>152</sup> Die SODK hat daraufhin eine Arbeitsgruppe zum Thema Kinder in der Nothilfe eingesetzt.

### b. Bildung

In der Schweiz gilt für alle Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus die Schulpflicht. In manchen Kantonen wird auf spezielle Integrations- oder Brückenklassen für Kinder aus dem Asylbereich gesetzt. In anderen werden diese direkt in die Regelschule der Gemeinde integriert. Besonders grosse Unterschiede zeigen sich beim Zugang zur nachobligatorischen Bildung (siehe auch Studie Kapitel II.C.3.d). Neben Massnahmen zur Förderung der nachobligatorischen Bildung ist ebenfalls die frühkindliche Sprachförderung Teil der Integrationsagenda Schweiz (IAS)<sup>153</sup>. Im Rahmen der IAS unterstützt der Bund die Kantone und hat für die beiden genannten Bereiche bestimmte Zielwerte definiert.

### 4.3.3.2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Die Studie hält fest, dass sich die entsprechenden Aussagen zur Unterbringung und Betreuung in kantonalen und kommunalen Strukturen nur auf punktuelle Erkenntnisse stützen. Grundsätzlich sei aber das Fehlen von verbindlichen und einheitlichen professionellen Standards bezüglich der Unterbringung und Betreuung von Kindern ein allgemeines Problem. Für UMA existierten zwar spezifische Empfehlungen und Handbücher (z. B. von der SODK und dem Internationalen Sozialdienst Schweiz<sup>154</sup>). Diese würden jedoch nicht einheitlich angewendet und seien rechtlich nicht verbindlich.

Die Studie weist zudem darauf hin, dass es kantonal erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Strukturen und Standards gebe. Dies gelte etwa bei der Aufsicht über Unterbringungseinrichtungen und den Beschwerdemöglichkeiten. Während einige Kantone über Aufsichts- oder zumindest Kontrollprozesse verfügten, fehlten diese in anderen weitgehend. Unabhängige Kontrollen der Kollektivunterkünfte seien selten. Auch der Zugang zur Schule und zu nachobligatorischen Bildungsangeboten variere je nach Kanton stark, wobei teilweise ein eingeschränkter Bildungszugang festgestellt werde.

Generell fehle es an qualifiziertem Fachpersonal sowie an geeigneten Unterkünften. Kritisiert wird ebenfalls, dass Kinder und UMA teilweise nach Abschluss des Verfahrens weiterhin in Kollektivunterkünften im Kanton untergebracht würden. Diese Praxis trage nicht zu einer stabilen und angemessenen Versorgung der betroffenen Kinder bei.

Insgesamt stellt die Studie fest, dass auf kantonaler Ebene das Kindeswohl in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung nur bedingt gewährleistet werde. Sie empfiehlt deshalb unter anderem, nach Abschluss des Asylverfahrens auf eine Unterbringung von Kindern in Kollektivunterkünften zu verzichten (vgl. Handlungsempfehlung 11.2). Des Weiteren gelten die gleichen Handlungsempfehlungen wie für die Unterbringung und Betreuung auf Bundesebene (siehe Kapitel 4.3.2.2).

<sup>152</sup> Antworten des Bundesrates zur Studie sind in folgenden Interpellationen zu finden: 24.4446 «Genügt die Nothilfe den Verpflichtungen gemäss UNO-Kinderrechtskonvention?» und 24.4462 «Die Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Nothilfe im Asylbereich müssen respektiert werden».

<sup>153</sup> Die Integrationsagenda Schweiz ist ein gemeinsames Programm von Bund und Kantonen zur gezielten Förderung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Ziel ist eine frühzeitige und wirksame Integration.

<sup>154</sup> «Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in der Schweiz, Praxisorientierter Leitfaden für Fachpersonen», SSI, 2017; abrufbar unter: [www.ssi-suisse.org](http://www.ssi-suisse.org) > Publikationen > Handbücher.

#### 4.3.4 Wichtigste Erkenntnisse der Begleitgruppe (Ebene Bund und Kantone)

Der Fokus der Begleitgruppe lag insbesondere auf den Handlungsempfehlungen im Bereich der Unterbringung und Betreuung.

Einige Mitglieder der Begleitgruppe erachten den Massnahmenkatalog in diesem Bereich als zu umfassend.<sup>155</sup> Bei einigen der Handlungsempfehlungen stelle sich zudem die Frage der Umsetzbarkeit in der Praxis (z. B. auch im Hinblick auf einen Fachkräfte- bzw. Ressourcenmangel). Dies gelte auch für die Frage, ob strukturelle Anpassungen notwendig seien (KKJPD, SODK).<sup>156</sup> Die Begleitgruppe wünscht sich im Übrigen weitergehende Konkretisierungen, die zum Beispiel auch eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Kompetenzebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) vorsehen (z. B. SSV).

So unterstützt das NKS die Empfehlung, Minderjährige nicht in Kollektivunterkünften unterzubringen (vgl. Handlungsempfehlung 11.2). Das NKS ist der Auffassung, dass das Kindeswohl in Kollektivunterkünften nur unzureichend berücksichtigt werde. Es spricht sich dafür aus, die entsprechende Empfehlung der Studie national, kantonal und kommunal umzusetzen (so auch EKM im Bereich der Nothilfe).

Weiter unterstützen einige Mitglieder der Begleitgruppe die Empfehlung, den Informationsfluss bei den Übergängen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zu verbessern (SSV, EKM, NKS) (vgl. Handlungsempfehlung 13.3). Darüber hinaus solle die Anzahl Transfers zwischen den Unterkünften reduziert werden. Die EKM weist darauf hin, dass Informationen auch bei einem Wechsel innerhalb des Kantons zum Teil nicht weitergegeben werden.

Unabhängig des in der Studie festgestellten Bedarfs (vgl. Handlungsempfehlung 13.2) begrüsen die Mitglieder der Begleitgruppe die bereits getroffenen Massnahmen auf Bundesebene – etwa das juristische Gutachten von Vogel und Affolter zur Zuständigkeit für UMA während ihres Aufenthalts in den BAZ<sup>157</sup>. Die entsprechenden Erkenntnisse seien jedoch den zuständigen Fachpersonen und Behörden gezielter zu vermitteln. Die KOKES betont diesbezüglich, dass zumindest die Zusammenarbeit zwischen den BAZ mit den zuständigen Kinderschutzbehörden sowie allgemein des SEM mit der KOKES in den letzten Jahren intensiviert wurde. Gemäss NKS bestünden dennoch weiterhin Lücken und unklare Zuständigkeiten in Bezug auf Fragen des Kinderschutzes. Weitere Massnahmen zur Verbesserung sollen deshalb auch auf Ebene des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden umgesetzt werden (NKS).

Im Rahmen der Diskussion zu den Handlungsempfehlungen bezüglich der Aufsicht und der Beschwerdemöglichkeiten (vgl. Handlungsempfehlung 14) werden die bereits ergriffenen Massnahmen des SEM zur Qualitätssicherung, wie interne Audits und die Kontrolle durch die NKVF, positiv hervorgehoben. Es wird aber dennoch betont, dass eine unabhängige Aufsicht über die Unterbringung und Betreuung sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen notwendig sei. Das NKS unterstützt zudem die Handlungsempfehlung der Studie, dass eine unabhängige Aufsichtsbehörde nicht nur Empfehlungen aussprechen, sondern auch Massnahmen anordnen können sollte. Zudem brauche es kindergerechte Melde- und Beschwerdemöglichkeiten auf Ebene des Bundes, der Kantone sowie der Gemeinden.

Was den Zugang zur Bildung betrifft (vgl. Handlungsempfehlung 16), so wird betont, dass dieser für alle minderjährigen Asylsuchenden weiter zu verbessern sei, insbesondere im Bereich der frühen Kindheit und für Jugendliche ab 16 Jahren, da diese oder auch Kinder in der Nothilfe

<sup>155</sup> Die Studienleitung hat im Nachgang an diese Sitzung die Empfehlungen etwas reduziert und die Übersicht vereinfacht.

<sup>156</sup> Die Autoren und Autorinnen haben daraufhin auf S. 107 eine Ergänzung zum Verhältnis zwischen den betreffenden Handlungsempfehlungen eingefügt.

<sup>157</sup> Affolter/Vogel.

in einigen Kantonen nur eingeschränkten Zugang zu Bildung hätten (NKS, EKM). Dabei verweist die Begleitgruppe auf bereits bestehende gute Beispiele an einzelnen Standorten, auf die zurückgegriffen werden könne, und hebt die Wichtigkeit einer landesweiten Vereinheitlichung der Standards sowie einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden hervor (NKS, SSV). Zudem solle der Zugang zur Regelschule verbessert werden. Idealerweise solle der Unterricht im Rahmen von Integrations- oder Aufnahmeklassen an öffentlichen Schulen stattfinden (UNHCR, NKS, SSV).

Die VKM merkt an, dass im Bericht häufig allein von den Kindern die Rede sei, obwohl diese oft begleitet seien. Zur Wahrung des Kindeswohls sei es daher wichtig, auch die Eltern als gesetzliche Vertreter ihrer Kinder zu unterstützen und stärker einzubeziehen.

SSV, VKM, SODK und KKJPD weisen darauf hin, dass die Zuständigkeiten und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen differenzierter betrachtet werden müssten. Ausserdem wird angemerkt, dass die Ebene, auf der die Integration letztlich stattfindet, nämlich in den Städten und Gemeinden, sowie deren Rolle, stärker darzulegen sei (insbesondere SSV).

### 4.3.5 Haltung des Bundesrates (Ebene Bund und Kantone)

Dem Bundesrat ist es ein zentrales Anliegen, dass das Wohlergehen, die Gesundheit und die altersgerechte Entwicklung von Kindern, die in der Schweiz im Asyl- und Ausländerbereich untergebracht und betreut werden, sichergestellt ist. Die Umsetzung der KRK ist dabei zu gewährleisten. Der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern im Kontext der Unterbringung, Betreuung, Bildung sowie bei der medizinischen Versorgung, wie sie unter anderem auch in den Artikeln 3, 6, 19, 24, 27 und 28 der KRK verankert sind, ist Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat hält aber fest, dass bei begleiteten Kindern grundsätzlich die Eltern für die Wahrung der Grundbedürfnisse und die gesunde Entwicklung ihrer Kinder verantwortlich sind. Dies ist auch im ZGB so vorgesehen (vgl. Art. 296 ff. ZGB). Dies entbindet jedoch die zuständigen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene nicht von der Pflicht, im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf die Bedürfnisse von Kindern Rücksicht zu nehmen und wo notwendig gezielte Massnahmen zu ergreifen. Auch sind insbesondere bei einer Gefährdung des Kindeswohls die zuständigen staatlichen Stellen zum Eingreifen verpflichtet.

Bezüglich der in der Studie aufgezeigten Lücken im Kinderschutz im Bereich der Unterbringung und Betreuung weist der Bundesrat darauf hin, dass viele der entsprechenden Handlungsempfehlungen Anpassungen erfordern, die nur mit einem erheblichen strukturellen, finanziellen und personellen Mehraufwand auf allen Staatsebenen umgesetzt werden können. So würde etwa die Empfehlung, Kinder auf Bundesebene separat unterzubringen (vgl. Handlungsempfehlung 11), nicht nur den heutigen Grundsätzen des Asylsystems widersprechen, das auf zentralisierte Unterbringung und beschleunigte Verfahren ausgerichtet ist, sondern auf allen Staatsebenen auch sehr hohe Kosten verursachen. Auch die vorgeschlagene Integration von UMA direkt in die kantonale Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Handlungsempfehlung 12) würde für alle Staatsebenen eine umfassende Neuverteilung der Zuständigkeiten sowie erhebliche Anpassungen bei den Ressourcen erfordern.

Die Studie anerkennt, dass in den letzten Jahren trotz bestehender Herausforderungen grundlegende Verbesserungen erzielt werden konnten. So wurden in mehreren von der Studie identifizierten Problembereichen bereits konkrete Massnahmen umgesetzt. Zu der Handlungsempfehlung 13 verweist der Bundesrat beispielsweise auf die in den letzten Jahren intensivierete Zusammenarbeit zwischen dem SEM, den Kinderschutzbehörden und der KOKES. Auch das Pilotprojekt für eine externe Meldestelle wurde erfolgreich abgeschlossen; derzeit wird an einer

langfristigen Umsetzung gearbeitet (vgl. Handlungsempfehlung 14). In den meisten Asylregionen konnte zudem eine Zusammenarbeit mit den regionalen kinder- und jugendpsychiatrischen Diensten aufgebaut werden. Der anhaltende Fachkräftemangel – insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie – bleibt jedoch ein limitierender Faktor. Eine flächendeckende psychologische Abklärung und Behandlung aller betroffenen Kinder, wie in Handlungsempfehlung 15 gefordert, ist unter diesen Bedingungen nicht umsetzbar und aus fachlicher Sicht nicht zielführend. Der Bundesrat arbeitet weiterhin kontinuierlich daran, die Unterbringung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen weiterzuentwickeln und die Umsetzung der Kinderrechtskonvention im Rahmen der bestehenden Ressourcen und gesetzlichen Grundlagen weiter zu verbessern.

Die vom Bundesrat angestrebte Praxisorientierung zeigt sich auch bei seiner differenzierten Betrachtung der Belastbarkeit der Systeme. So betont er, dass stark schwankende Asylgesuchszahlen – wie sie in den letzten Jahren vermehrt auftraten – eine vorausschauende Ressourcenplanung und eine flexible Steuerung der Unterbringungsstrukturen erfordern. Dies ist besonders herausfordernd angesichts des strukturellen Fachkräftemangels, insbesondere im pädiatrischen Bereich, und der kantonal und kommunal sehr unterschiedlich ausgestalteten Infrastrukturen.

Bezüglich des Rechts auf Bildung weist der Bundesrat auf die Zuständigkeit der Kantone hin. Er ist jedoch bereit, die Kantone im Rahmen seiner Kompetenzen bei der Prüfung und Umsetzung geeigneter Massnahmen im Bildungsbereich zu unterstützen – insbesondere bei der Verbesserung des Bildungszugangs für Jugendliche ab 16 Jahren und bei Kindern in der Nothilfe (vgl. Handlungsempfehlung 16).

Der Bundesrat anerkennt, dass die Harmonisierung von Standards und die Stärkung von Aufsicht- und Beschwerdemöglichkeiten – wie von der Studie und der Begleitgruppe vorgeschlagen – zu einer besseren Gewährleistung des Kindeswohls beitragen können. Auch zu diesem Zweck könnte die weiter oben erwähnte Arbeitsgruppe (vgl. Kapitel 4.1.1.4, 4.1.3.4, 4.1.4.4, 4.2.1.4 und 4.2.2.4) Lösungsansätze zu den festgestellten Problembereichen prüfen. Als Grundlage kann dabei unter anderem auch auf den Bericht im Rahmen der Folgemandate der Integrationsagenda Schweiz verwiesen werden, in dem Bund und Kantone bereits gemeinsame Empfehlungen zu Unterbringung, Betreuung, Bildung und Integration verabschiedet und auf das notwendige Zusammenspiel der zuständigen Stellen hingewiesen haben (Teilprojekt 1: Anpassung des Finanzierungssystems – Bericht, 21. 12.2020). Darin wird etwa die Schaffung bildungsfreundlicher Räume für Kinder und Jugendliche gefordert. Auf diese bestehenden Standards könnte zurückgegriffen und in einem ersten Schritt deren Umsetzung überprüft werden.<sup>158</sup>

Was schliesslich die Situation von Kindern in der Nothilfe betrifft, verweist der Bundesrat auf seine Antworten zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen<sup>159</sup> anlässlich der Winter-session 2024 sowie auf die Arbeiten der Arbeitsgruppe unter der Leitung der SODK zum Thema «Kinder in der Nothilfe» (vgl. Kapitel 4.3.3.1.a).

<sup>158</sup> Vgl. hierzu «Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems – Schlussbericht zuhanden der Koordinationsgruppe», Ecoplan, SEM, KdK, SODK, vom 17.06.2020; abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme > Integrationsagenda Schweiz > Berichte Umsetzung Integrationsagenda Schweiz Phase II.

<sup>159</sup> Interpellation 24.4462, abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Suche > 24.4462 Roth Franziska «Die Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Nothilfe im Asylbereich müssen respektiert werden» sowie Interpellation 24.4446, abrufbar unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Ratsbetrieb > Curia Vista Suche > 24.4446 Prelicz-Huber Katharina «Genügt die Nothilfe den Verpflichtungen gemäss UNO-Kinderrechtskonvention?».

## 5 Gesamtwürdigung und Fazit

Die vom SEM in Auftrag gegebene Studie und die begleitenden Diskussionen innerhalb der eingesetzten Begleitgruppe haben eine vertiefte und differenzierte Auseinandersetzung mit der Umsetzung des Kindeswohls im Asyl- und Ausländerrecht ermöglicht. Beide Prozesse zeigen, dass die rechtlichen Grundlagen in der Schweiz grundsätzlich vorhanden sind und damit die wesentlichen Garantien der KRK umgesetzt sind. Gleichzeitig treten in der praktischen Anwendung strukturelle und organisatorische Herausforderungen zutage, die eine kohärente und konsequente Umsetzung erschweren.

Die Studie hebt kritisch hervor, dass das Kindeswohl in der Praxis nicht in allen Verfahrensschritten systematisch geprüft werde. Sie bemängelt insbesondere, dass Anhörungen nicht oder nicht durchgehend kindgerecht erfolgten, dass Interessenabwägungen teilweise unzureichend dokumentiert seien und dass die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse zu stark von der jeweiligen Behörde und den handelnden Personen abhängen. Auch im Bereich der Wegweisungen zeigte sich ein Spannungsfeld: Das Kindeswohl werde zwar regelmässig in die Entscheidungsfindung einbezogen, könne aber migrationsrechtliche Vorgaben nicht immer überwiegen, was zu Spannungen im Verhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen führe. Schliesslich wird auf die Unterschiede in der kantonalen Praxis hingewiesen.

Die Begleitgruppe bestätigte im Wesentlichen diese Kritikpunkte, setzte jedoch unterschiedliche Schwerpunkte. Während Teile der Gruppe verbindlichere Standards für Verfahren und eine stärkere Gewichtung des Kindeswohls im Einzelfall forderten, plädierten andere für eine bessere Koordination und Sensibilisierung im bestehenden Rahmen. Uneinigkeit zwischen der Studie und der Begleitgruppe bestand insbesondere bei der Frage, ob das Kindeswohl durch neue, spezifische Normen stärker verankert werden sollte, oder ob es primär darum geht, bestehende Instrumente konsequent anzuwenden und die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu verbessern. Einigkeit herrschte hingegen über die Notwendigkeit, Fachkompetenzen im Umgang mit Kindern systematisch auszubauen und den Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Kantonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu intensivieren.

Der Bundesrat nimmt diese Ergebnisse zur Kenntnis und anerkennt, dass die Umsetzung des Kindeswohlprinzips noch nicht in allen Bereichen des Asyl- und Ausländerrechts konsistent erfolgt. Gleichzeitig hält er fest, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen (insbesondere Artikel 8 EMRK) insgesamt ausreichend sind, um dem Kindeswohl Rechnung zu tragen. Der Schwerpunkt muss nach Auffassung des Bundesrates daher auf der praktischen Umsetzung liegen. Vor diesem Hintergrund soll das EJPD eine Arbeitsgruppe einberufen, welche sich vertieft mit konkreten Fragen zum Kindeswohl im Migrationsbereich auf allen staatlichen Ebenen auseinandersetzt. Diese soll Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Gemeinden und Zivilgesellschaft auf technischer Ebene zusammenführen, um mögliche Empfehlungen für eine einheitlichere Praxis zu erarbeiten. Durch den Einbezug verschiedener Ebenen und Fachrichtungen soll nicht nur die fachliche Qualität verbessert, sondern auch die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von Empfehlungen erhöht werden. Ziel ist es, allfällig bestehende Lücken in der Abklärung und Beurteilung des Kindeswohls zu schliessen, Erfahrungen aus der Praxis zu bündeln und kohärente Standards für die tägliche Arbeit bereitzustellen. Der Bundesrat erachtet dieses Vorgehen als zielführend und mit Blick auf die föderale Struktur der Schweiz als am besten geeignet, um nachhaltige Verbesserungen zu erzielen.

Auch im Rahmen der Asylstrategie 2027, welche aufgrund der bisherigen Erfahrung mit dem neu strukturierten Asylsystem eine Weiterentwicklung des Systems vorsieht, ist dem Kindes-

## Das Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht

wohl im Rahmen der entsprechenden Arbeiten höchste Priorität einzuräumen. Bei diesen Arbeiten sind die in der Asylstrategie 2027 angestrebten Verfahrensbeschleunigungen zur Entlastung des Asylsystems zu beachten. So führen kurze Verfahren und tiefe Pendenzen auch zu schnellen Entscheiden und somit zu kürzeren Aufenthalten in vorläufigen Strukturen für die Kinder.

In Bezug auf die alleinige Zuständigkeit des SEM werden bereits Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen im externen Bericht in Zusammenhang mit dem Asylverfahren erarbeitet. Diese sollen einerseits die Information für Minderjährige verbessern und andererseits dem Kindeswohl besser Rechnung tragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das Kindeswohl ist im schweizerischen Asyl- und Ausländerrecht bereits rechtlich verankert, seine praktische Umsetzung zeigt jedoch noch Inkohärenzen und Defizite. Während die Studie teils weitreichende Handlungsempfehlungen vorsieht, plädiert die Begleitgruppe für pragmatische Verbesserungen in der Zusammenarbeit und Standardisierung. Der Bundesrat erkennt den Handlungsbedarf, sieht diesen jedoch weniger in einer grundlegenden gesetzlichen Neuausrichtung, sondern vielmehr in einer koordinierten, praxisnahen Weiterentwicklung. Mit der einzuberufenden Arbeitsgruppe soll sichergestellt werden, dass das Kindeswohl künftig noch konsequenter, kohärenter und überprüfbarer berücksichtigt wird. Insbesondere sollen die im vorliegenden Bericht identifizierten Problembereiche und Fragestellungen vertieft geprüft und praxisnahe, umsetzungsorientierte Empfehlungen und Massnahmen entwickelt werden. Die Arbeitsgruppe soll sich dabei unter anderem mit den Themenbereichen kindgerechte Ausgestaltung der asyl- und ausländerrechtlicher Verfahren sowie der Unterbringung, Betreuung und Bildung befassen.