

# DAS KINDESWOHL IN AUSLÄNDER- UND ASYLRECHTLICHEN VERFAHREN

## *Autorinnen und Autoren:*

Prof. Dr. Oliver Diggelmann (Universität Zürich)  
Dr. Samuel Keller (ZHAW)  
Prof. Dr. Nina Hadorn (ZHAW)  
Prof. Dr. Eva Mey (ZHAW)  
Prof. Dr. Valerio Priuli (ZHAW)  
MSc Andrea Hartmann (ZHAW)  
Prof. Dr. Gisela Kilde (ZHAW)  
lic. iur. Thomas Schaad (Universität Zürich)

## *Auftraggeber:*

Staatssekretariat für Migration (SEM)

6. Oktober 2024 (Stand 15. Mai 2025)

I.	Einleitung .....	1
A.	Ausgangslage .....	1
B.	Grundsätzliches zum «Kindeswohl» im geltenden Recht .....	1
C.	Vorgehen und Methode .....	6
II.	Studienergebnisse .....	13
A.	Ausländerrechtliche Verfahren .....	13
1.	Sachverhaltsermittlung .....	13
2.	Mitwirkung .....	20
3.	Kindesinteresse im Entscheid .....	28
4.	Teilfazit .....	32
5.	Handlungsempfehlungen .....	33
B.	Asylrechtliche Verfahren .....	37
1.	Sachverhaltsermittlung .....	38
2.	Ausgestaltung des Verfahrens .....	50
3.	Kindesinteresse im Entscheid .....	56
4.	Teilfazit .....	60
5.	Handlungsempfehlungen .....	61
C.	Querschnittsthemen .....	66
1.	Familiennachzug .....	66
2.	Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt .....	79
3.	Unterbringung, Betreuung und Bildung .....	84
4.	Teilfazit .....	102
5.	Handlungsempfehlungen .....	105
	Verzeichnisse .....	113

## MANAGEMENT SUMMARY (DE)

Am 22. September 2022 nahm der Nationalrat das *Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht»* an. Es betrifft die kindgerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, die Gewährleistung des Kindeswohls beim Familiennachzug und bei Wegweisungen sowie die Situation von Kindern in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Bildung. Der Bundesrat wird beauftragt, die Gewährleistung des Kindeswohls im Asyl- und Ausländerrecht in einem Bericht zu analysieren. Zur Vorbereitung des Berichts gab das Staatssekretariat für Migration (SEM) die vorliegende Studie in Auftrag. Die Studie beantwortet die vom Postulat aufgeworfenen Fragen mittels einer Kombination rechts- und sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden.

In ausländer- und asylrechtlichen Verfahren kann teilweise eine Sensibilisierung für kindrechtliche Fragen festgestellt werden, die Vorgaben von Art. 3 und 12 KKK werden aber nur teilweise umgesetzt. Drei Problembereiche wurden identifiziert: Die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls bei der Sachverhaltsermittlung, der Einbezug des Kindes in das Verfahren und die Berücksichtigung der Kinderperspektive im Entscheid. Sowohl in den untersuchten ausländer- als auch in asylrechtlichen Verfahren fehlte ein spezifischer Verfahrensabschnitt, der sich ausschliesslich der Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls widmet. Im Ausländerrecht wurden Familiennachzugsverfahren und Bewilligungswiderrufsverfahren untersucht. Die das Kindeswohl betreffenden Umstände wurden oft nur partiell ermittelt und bestimmt. Hierbei wurde das Kind trotz starker Betroffenheit wenig in das Verfahren einbezogen: Die persönliche Anhörung des Kindes bildete die Ausnahme, die mit spezifischen Risiken einhergehende mittelbare Mitwirkung über die Eltern oder deren Rechtsvertretung den Regelfall. Die Kinderperspektive wurde in den untersuchten Entscheiden oft zu wenig berücksichtigt. Das Bild erscheint im Asylrecht etwas günstiger als im Ausländerrecht. Das Kind verfügt hier über eine günstigere formale Stellung und einzelne Verfahrensabschnitte dienen zumindest auch der Ermittlung und Bestimmung seines Wohls. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass das Kindeswohl nicht umfassend abgeklärt wird und Wichtiges unentdeckt bleibt. Schwierigkeiten bereitet die konkrete Bestimmung der asylrechtlichen Mitwirkungspflicht des Kindes und der persönliche Einbezug von begleiteten Kindern. Das Verfahren wurde in den letzten Jahren kindgerechter ausgestaltet, weist aber weiterhin Verbesserungspotenzial auf,

insbesondere betreffend Information, Durchführung von Anhörungen und Gestaltung von Übertritten (Unterkunftswechsel, Altersbestimmung und Volljährigkeit). Bei Entscheidungen betreffend den Vollzug von Wegweisungen ergab sich, dass die kinderrechtlichen Hindernisse beim Wegweisungsvollzug bei UMA in der Regel geprüft wurden, bei begleiteten Kindern hingegen nicht durchgehend.

Als Querschnittsthemen werden im Postulat spezifische Fragen zum Familiennachzug (Interessenabwägung, Wartefrist und umgekehrter Familiennachzug), zur Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt und zur Unterbringung, Betreuung und Bildung aufgeworfen. Beim Familiennachzug und bei den Wegweisungen wurde eine Orientierung an Fristen (Familiennachzug) und altersschematischen Zumutbarkeitsschwellen (Wegweisungen) beobachtet. Den Interessen des Kindes kommt nicht durchwegs vorrangige Bedeutung zu. Betreffend Unterbringung, Betreuung und Bildung ist festzustellen, dass die Unterbringung und Betreuung von Kindern im Asylbereich wesentlich durch das Verfahren bestimmt ist, nicht durch die konkreten Bedürfnisse des Kindes. Dies zeigt sich in der Ausgestaltung von (Kollektiv-)Unterkünften, die in Bezug auf die Bedürfnisse von Kindern trotz ergriffenen Massnahmen teils erhebliche Defizite aufweisen. Die Unterbringungs- und Betreuungsstandards zwischen den einzelnen Unterkünften variieren stark. Bei der Regelung der Zuständigkeiten, der Einrichtung von unabhängigen und auf Kindeswohlfragen spezialisierten Aufsichtsstellen, und niederschweligen Beschwerdemöglichkeiten besteht Verbesserungspotenzial. Der Zugang zur medizinischen Versorgung ist teilweise gewährleistet, aber nicht durchgehend, insbesondere mit Blick auf psychische Schwierigkeiten. Der Zugang zu Bildung ist teilweise beschränkt, vor allem bei Kindern ab 16 Jahren.

Die Hauptfrage des Postulats, ob dem Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht entsprochen wird, lässt sich aufgrund der identifizierten Defizite nicht vorbehaltlos bejahen. Die Studie empfiehlt Massnahmen in 16 Themenbereichen.

## MANAGEMENT SUMMARY (FR)

Le 22 septembre 2022, le Conseil national a adopté le *postulat 20.4421 « Bien de l'enfant dans le cadre du droit de l'asile et des étrangers »*, qui traite des droits de l'enfant dans les procédures relevant du droit de l'asile ou des étrangers, de la garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre du regroupement familial et des renvois, ainsi que de la situation des enfants du point de vue de leur hébergement, de leur encadrement et de leur éducation. La postulante charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il analysera dans quelle mesure l'intérêt supérieur de l'enfant est garanti dans le cadre du droit de l'asile et des étrangers. En vue de préparer le rapport correspondant, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a mandaté la présente étude, qui répond aux questions soulevées dans le postulat en combinant des méthodes d'analyse juridiques et sociologiques.

Si l'on peut constater une certaine sensibilisation à la question des droits de l'enfant dans les procédures relevant du droit de l'asile ou des étrangers, les art. 3 et 12 CDE ne sont pas entièrement mis en application. L'analyse a identifié trois domaines problématiques, à savoir l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de l'établissement de l'état de fait, l'implication de l'enfant dans la procédure et la prise en compte de la perspective de l'enfant dans la décision. Les procédures examinées, tant en droit des étrangers qu'en droit de l'asile, ne comportaient pas de stade prévu spécifiquement pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans le domaine du droit des étrangers, l'examen a porté sur des procédures de regroupement familial et de révocation de l'autorisation. Souvent, les questions de fait liées à l'intérêt supérieur de l'enfant n'étaient évaluées et déterminées que partiellement. Bien que fortement touché par les procédures, l'enfant n'y était impliqué que faiblement : s'il intervenait, c'était en général par l'entremise de ses parents ou de leur représentante ou représentant juridique, ce qui entraîne des risques spécifiques. Il était rare qu'il soit entendu personnellement. Une majorité des décisions étudiées ne tenait pas suffisamment compte de la perspective de l'enfant. Le tableau est un peu plus favorable en droit de l'asile, domaine dans lequel l'enfant jouit d'une position formelle plus avantageuse et dont certains stades de procédure servent entre autres à évaluer et déterminer ce qui est bon pour lui. Il n'est toutefois pas exclu que l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant demeure partiel et passe à côté d'éléments importants. Dans la pratique, la détermination concrète de l'obligation de participation de

l'enfant en droit de l'asile et l'implication personnelle des enfants accompagnés posent problème. Bien que les procédures aient évolué d'une manière mieux adaptée aux enfants, des potentiels d'amélioration demeurent notamment pour ce qui est de l'information, de la tenue des auditions et de la gestion des transitions (changement de lieu d'hébergement, détermination de l'âge, majorité). L'étude des décisions relatives à l'exécution des renvois a révélé que les difficultés spécifiques aux droits de l'enfant sont généralement prises en compte pour les RMNA, mais pas systématiquement pour les enfants accompagnés.

Le postulat soulève des questions transversales spécifiques concernant le regroupement familial (pesée des intérêts, délai d'attente et regroupement familial inversé), le renvoi après un séjour de plusieurs années ainsi que l'hébergement, l'encadrement et l'éducation. Pour ce qui est des regroupements familiaux et des renvois, l'on a constaté que les décisions se fondent sur des délais (regroupement) et des seuils d'exigibilité définis forfaitairement en fonction de l'âge (renvoi) ; les intérêts de l'enfant n'ont pas systématiquement une importance primordiale. Concernant l'hébergement, l'encadrement et l'éducation, force est de constater que l'hébergement et l'encadrement des enfants dans le domaine de l'asile sont régis essentiellement par la procédure et non par les besoins concrets de l'enfant. Cela se révèle dans l'aménagement des hébergements (collectifs), qui peuvent présenter d'importants déficits par rapport aux besoins des enfants, malgré les mesures prises. Les conditions d'hébergement et d'encadrement varient fortement d'un établissement à l'autre. Des améliorations sont possibles au niveau des compétences, de la mise en place d'organes de surveillance indépendants spécialisés dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de la disponibilité de canaux faciles d'accès permettant aux enfants de faire valoir leurs plaintes. L'accès à des soins médicaux n'est garanti qu'en partie, surtout en lien avec les problèmes psychiques. L'accès à l'éducation est parfois restreint, surtout pour les enfants âgés de 16 ans et plus.

Au vu des déficits identifiés, il n'est pas possible d'affirmer sans réserve, en réponse au postulat, que l'intérêt supérieur de l'enfant est effectivement garanti dans le cadre du droit de l'asile et du droit des étrangers. L'étude recommande des mesures dans 16 domaines thématiques.

## MANAGEMENT SUMMARY (IT)

Il 22 settembre 2022, il Consiglio nazionale ha accolto il *postulato 20.4421 «Bene del figlio nel diritto d'asilo e degli stranieri»*. Esso riguarda l'impostazione a misura di minore delle procedure di diritto d'asilo e degli stranieri, la garanzia dell'interesse superiore del fanciullo nel quadro del ricongiungimento familiare e dell'allontanamento nonché la situazione dei minorenni negli ambiti dell'alloggio, dell'assistenza e della formazione. Il Consiglio federale è incaricato di analizzare in un rapporto la garanzia dell'interesse superiore del fanciullo nel quadro del diritto d'asilo e degli stranieri. Per preparare il rapporto, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha commissionato il presente studio. Lo studio risponde alle domande sollevate dal postulato combinando metodi d'indagine delle scienze giuridiche e delle scienze sociali.

Nelle procedure di diritto degli stranieri e d'asilo si può in parte constatare una sensibilizzazione sulle questioni relative ai diritti del fanciullo, ma le prescrizioni degli articoli 3 e 12 CDF vengono attuate solo parzialmente. Sono state individuate tre aree problematiche: l'accertamento e la determinazione dell'interesse superiore del fanciullo nell'accertamento dei fatti, il coinvolgimento del minore nella procedura e la considerazione del suo punto di vista nella decisione. Sia nelle procedure di diritto degli stranieri sia in quelle di diritto d'asilo prese in esame mancava una fase procedurale specifica dedicata esclusivamente all'accertamento e alla determinazione dell'interesse superiore del fanciullo. Riguardo al diritto in materia di stranieri sono state esaminate la procedura per il ricongiungimento familiare e la procedura di revoca del permesso. Spesso le circostanze concernenti l'interesse superiore del fanciullo sono state accertate e determinate solo parzialmente. Il minore veniva coinvolto poco nella procedura, pur essendone fortemente interessato: l'audizione personale del minore costituiva l'eccezione, mentre di regola la partecipazione era indiretta tramite i genitori o il loro rappresentante legale, con conseguenti rischi specifici. La prospettiva del minore è stata spesso troppo poco considerata nelle decisioni analizzate. Il quadro appare un po' più favorevole nel diritto d'asilo che nel diritto degli stranieri. Il minore gode qui di una posizione formale più favorevole e alcune fasi della procedura servono almeno a verificare e determinare anche il suo bene. Non si può tuttavia escludere che l'interesse superiore del minore non sia accertato compiutamente e che aspetti importanti vengano trascurati. La determinazione concreta

dell'obbligo di collaborazione del minore secondo il diritto in materia d'asilo e il coinvolgimento personale di minorenni accompagnati presentano delle difficoltà. Negli ultimi anni la procedura è stata impostata in maniera maggiormente conforme alle esigenze dei minori, ma vi sono ancora margini di miglioramento, in particolare per quanto riguarda l'informazione, lo svolgimento di audizioni e l'organizzazione dei trasferimenti (cambiamento dell'alloggio, determinazione dell'età e maggiore età). Nel caso delle decisioni relative all'esecuzione degli allontanamenti è emerso che, di regola, gli ostacoli posti dai diritti del fanciullo all'esecuzione degli allontanamenti erano esaminati nel caso di minorenni non accompagnati, mentre nel caso dei minorenni accompagnati non erano esaminati in modo sistematico.

Trattandosi di temi trasversali, nel postulato sono sollevate questioni specifiche concernenti il ricongiungimento familiare (ponderazione degli interessi, periodo di attesa e ricongiungimento familiare inverso), l'allontanamento dopo un soggiorno pluriennale e l'alloggio, l'assistenza e la formazione. Nel caso del ricongiungimento familiare e degli allontanamenti è stato osservato un orientamento riguardo a termini (ricongiungimento familiare) e soglie di esigibilità in modo schematico in funzione dell'età (allontanamenti). Gli interessi del minore non sono sempre prioritari. Per quanto riguarda l'alloggio, l'assistenza e la formazione, va osservato che l'alloggio e l'assistenza dei minori nel settore dell'asilo sono essenzialmente determinati dalla procedura e non dalle esigenze specifiche del minore. Ciò si riflette nell'allestimento di alloggi (collettivi), alcuni dei quali presentano notevoli lacune per quanto riguarda le esigenze dei minori, nonostante le misure adottate. Gli standard di alloggio e assistenza variano notevolmente tra le singole strutture. Vi sono margini di miglioramento per quanto riguarda la regolamentazione delle competenze, l'istituzione di autorità di vigilanza indipendenti e specializzate nelle questioni relative all'interesse superiore del minore e le possibilità di ricorso a bassa soglia. L'accesso all'assistenza sanitaria è garantito in parte, ma non in modo sistematico, in particolare per quanto riguarda le difficoltà psichiche. L'accesso alla formazione è in parte limitato, soprattutto per i minori a partire dai 16 anni d'età.

Viste le lacune identificate, alla questione principale del postulato, ossia se l'interesse superiore del fanciullo sia effettivamente assicurato nell'ambito del diritto d'asilo e degli

stranieri, non può essere data una risposta incondizionatamente positiva. Lo studio raccomanda misure in 16 ambiti tematici.

## I. EINLEITUNG

### A. Ausgangslage

Am 22. September 2022 nahm der Nationalrat das *Postulat 20.4421 «Kindeswohl im Asyl- und Ausländerrecht»* an. Der Vorstoss beauftragt den Bundesrat, die Gewährleistung des Kindeswohls im Asyl- und Ausländerrecht in einem Bericht zu analysieren. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat zur Vorbereitung des Berichts einen Studienauftrag erteilt. Dieser soll die im Postulat aufgeworfenen Fragen wissenschaftlich untersuchen. Die Erkenntnisse dieser Studie sollen in den Bericht des Bundesrats einfließen und dem Bericht beigelegt werden.

Das Postulat betrifft im Einzelnen vier *Themenbereiche*: (1) die kindgerechte Ausgestaltung von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren; (2) die Gewährleistung des Kindeswohls beim Familiennachzug; (3) die Gewährleistung des Kindeswohls bei Wegweisungen; (4) die Situation von Kindern in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Bildung. Nicht vom Studienauftrag erfasst sind: Wegweisungsvollzug, Zwangsmassnahmen, ausserordentliche Rechtsmittel und Einbürgerung.

### B. Grundsätzliches zum «Kindeswohl» im geltenden Recht

Der Begriff des *Kindeswohls* steht im Mittelpunkt der vom Postulat angesprochenen Themen.<sup>1</sup> Er ist zugleich der zentrale Begriff und das wichtigste Rechtskonzept der UNO-

---

\* Die Autorinnen und Autoren danken Prof. Dr. Andreas Jud (ZHAW), MLaw Anna Laura Elmer, MLaw Rona Jung, MLaw Xenia Schlatter, MLaw Aurora Meier (alle Universität Zürich) für ihre ausgezeichnete Unterstützung bei der Durchführung der Untersuchungen, der Recherche und beim Verfassen der Studie. Ein herzlicher Dank geht auch an die verantwortlichen Personen im SEM und der VKM für die Zusammenarbeit und wichtige Unterstützung beim Feldzugang, ebenso an die kantonalen Migrationsämter und Gerichte für das Bereitstellen von Dossiers und Dokumenten. Ebenso bedanken wir uns herzlich bei den interviewten Expertinnen und Experten sowie den an der Onlinebefragung teilnehmenden Fachpersonen für ihre Zeit und wertvollen Einschätzungen. Zuletzt gebührt den Mitgliedern der Begleitgruppe herzlicher Dank für ihre wichtigen Hinweise und die fundierte Diskussion der Ergebnisse der vorliegenden Studie.

<sup>1</sup> In der vorliegenden Studie bezeichnet der Begriff «Kindeswohl» das Wohl des Kindes beziehungsweise «best interest of the child» nach der rechtsverbindlichen englischsprachigen Fassung von Art. 3 Abs. 1 KRK, was verschiedene Aspekte wie die Ermittlung und Bestimmung der Umstände, die das Kind betreffen, den Einbezug des Kindes in das Verfahren, aber auch die kindeswohlgerichtete Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe umfassen kann. Der Begriff «Kindesinteresse» bezeichnet die in der verwaltungsrechtlichen Interessenabwägung zu berücksichtigenden konkreten Interessen des Kindes. Zur Kritik des

Kinderrechtskonvention (fortan KRK), in der wesentliche völkerrechtliche Vorgaben für den Umgang mit Kindern<sup>2</sup> zu finden sind.<sup>3</sup> Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf der Frage, wie diese Vorgaben im schweizerischen Ausländer- und Asylrecht der Schweiz umgesetzt und angewendet werden. Eine wichtige Rolle bei der Interpretation der KRK spielt der UNO-Kinderrechtsausschuss (fortan Kinderrechtsausschuss). Er ist mandatiert, die Umsetzung und Anwendung der KRK zu überprüfen.<sup>4</sup> Die Studie stützt sich bei der Auslegung der Normen der KRK u.a. auf diese Empfehlungen.

Die KRK verfolgt im Kern das *Ziel*, dass Kinder weder als «kleine Erwachsene»<sup>5</sup> noch als «Anhängsel ihrer Eltern»<sup>6</sup> betrachtet und behandelt werden. So soll verhindert werden, dass die Interessen von Kindern vernachlässigt, vergessen, ignoriert, untergraben oder instrumentalisiert werden.<sup>7</sup> Sie sind eigenständige Rechtssubjekte mit spezifischen Bedürfnissen, Wünschen und Ansichten.<sup>8</sup> Als zentrale normative Vorgabe formuliert die KRK in Art. 3 Abs. 1 das Gebot, das Kindeswohl in allen Angelegenheiten, die das Kind

---

Kinderrechtsausschusses am Begriff «Kindeswohl»: Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2021, Ziff. 19: «The Committee remains concerned that the term «the good of the child» in the Constitution does not correspond to the principle of the best interest of the child enshrined in the Convention, and has contributed to the insufficient implementation of the principle of the best interests of the child in decisions affecting children»; siehe CARONI, S. 7 f.

<sup>2</sup> Als Kinder im rechtlichen Sinne gelten alle Personen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, sowohl im nationalen Recht wie auch gemäss KRK. Der Begriff «Kinder» wird in der vorliegenden Studie in diesem Sinne verwendet.

<sup>3</sup> In der Schweiz ist die KRK am 26. März 1997 in Kraft getreten. Sie ist damit – mit Ausnahme der Normen, zu denen die Schweiz Vorbehalte angemeldet hat (Art. 10 Abs. 1, 37 Bst. c und 40 KRK) – Teil der Rechtsordnung der Schweiz. Die KRK ist durch drei Fakultativprotokolle ergänzt worden, die in der Schweiz ebenfalls in Kraft getreten sind: Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. Mai 2000 (SR 0.107.1); Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie vom 25. Mai 2000 (SR 0.107.2); Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren vom 19. Dezember 2011 (SR 0.107.3).

<sup>4</sup> Art. 43 ff. KRK; Art. 1 ff. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren vom 19. Dezember 2011 (SR 0.107.3). Zu den Instrumenten des Ausschusses gehören: (1) die Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses; (2) die Schlussbemerkungen des Kinderrechtsausschusses im Rahmen von Staatenberichtsverfahren; (3) die Auffassungen/Mitteilungen des Kinderrechtsausschusses im Rahmen von Mitteilungsverfahren.

<sup>5</sup> CARONI, S. 1.

<sup>6</sup> ILLES, N. 30 zu Art. 84 AuG.

<sup>7</sup> SCHMAHL, N. 2 zu Art. 3 KRK.

<sup>8</sup> Bekräftigt in der Präambel des Fakultativprotokolls zur KRK betreffend ein Mitteilungsverfahren (Fn. 3): «[...] ausserdem in Bekräftigung des Status des Kindes als Träger von Rechten und als Mensch mit Würde und sich entwickelnden Fähigkeiten [...]».

betreffen, vorrangig zu berücksichtigen. Im Einzelnen bedeutet dies Vorgaben in drei Richtungen: (1) Das Gebot formuliert ein subjektives Recht, wonach die Interessen des Kindes als eigene und vorrangige Interessen in den Entscheidungsprozess einzufließen haben. (2) Das Gebot enthält zudem die Verfahrensregel, dass die Interessen der Kinder spezifisch ermittelt und bestimmt werden müssen. (3) Ein dritter Gehalt ist die Auslegungsregel, dass die Interessen der Kinder bei der Interpretation unklarer oder mehrdeutiger Bestimmungen generell zu berücksichtigen sind.<sup>9</sup>

Das Gebot vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls entfaltet seine Wirkung zusammen mit den anderen in der KRK formulierten Vorgaben. Es leitet die Interpretation dieser Bestimmungen. Die im Kontext dieser Studie wichtigste weitere Vorgabe ist das in Art. 12 KRK statuierte *Recht des Kindes auf Gehör*. Wenn ein Kind fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, so darf es diese nicht nur frei äussern, sondern sie muss auch angemessen und dem Alter sowie der Reife des Kindes entsprechend berücksichtigt und ernst genommen werden.

Als *weitere wichtige Rechte des Kindes*, die im Licht der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls zu interpretieren sind und im Migrationskontext von Bedeutung sind, verdienen etwa Erwähnung: das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK); das Recht des Kindes auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6 KRK); sein Recht auf Identität (Art. 8 KRK); sein Recht, nicht von den Eltern getrennt zu werden bzw. auf regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen im Fall der Trennung (Art. 9 und Art. 10 Abs. 2 KRK); das Recht des Kindes auf wohlwollende, humane und beschleunigte Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführungen (Art. 10 Abs. 1 KRK); das Recht auf Schutz vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privat- und Familienleben (Art. 16 KRK); das Recht auf Anerkennung des Grundsatzes, dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung verantwortlich sind (Art. 18 KRK); der Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staats für Kinder, die vorübergehend oder dauernd aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst werden oder denen der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen

---

<sup>9</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 6.

Interesse nicht gestattet werden kann (Art. 20 KRK); die spezifischen Rechte von geflüchteten oder als Flüchtlinge anerkannten Kindern (Art. 22 KRK).

Besonders hervorzuheben ist der *Akzent des Gebots der Kindeswohlberücksichtigung auf dem Begriff «vorrangig»*. Dem Kindeswohl ist nicht «irgendwie», sondern mit erhöhter Priorität Nachachtung zu verschaffen. Das Gebot richtet sich an öffentliche und private Einrichtungen der sozialen Fürsorge sowie Gerichte, Verwaltungsbehörden und Gesetzgebungsorgane. Die Kontexte, in denen sich Fragen der Berücksichtigung des Kindeswohls stellen, sind ausserordentlich verschieden. Typische Fälle sind etwa zivilrechtliche Scheidungsverfahren mit betroffenen Kindern, Strafverfahren mit Beteiligung Jugendlicher, Kindesschutzverfahren sowie ausländer- und asylrechtliche Verfahren.

Für das bessere Verständnis der im Folgenden präsentierten Studienergebnisse seien weiter *vier Vorbemerkungen* grundsätzlicher Art vorangestellt.

- Hervorhebung verdient zunächst, dass Staaten grundsätzlich das Recht haben, die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Personen entsprechend der von ihnen gewählten Migrationspolitik zu regeln. Dies gilt auch für ausländische Kinder. Die sich aus der KRK ergebenden Rechte ändern grundsätzlich nichts an dieser staatlichen Zuständigkeit. Es sind somit die Staaten, die Einreise- und Aufenthaltsrechte von Kindern einräumen oder nicht. Aus der KRK lässt sich kein generelles Recht von Kindern auf Aufenthalt in einem bestimmten Staat ableiten.<sup>10</sup> Die Staaten sind jedoch zur Einhaltung der von ihnen eingegangenen völkerrechtlichen Bindungen verpflichtet. Bei migrierten Kindern ergeben sich solche Bindungen namentlich aus der EMRK, der KRK, der GFK, dem FZA und dem EFTA-Ü sowie den Verträgen über die Schengen- und Dublin-Assoziierung. Sie sind bei der Ausarbeitung generell-abstrakter Normen zu berücksichtigen und können im Einzelfall dazu führen, dass einem Kind ein Einreise- oder Aufenthaltsrecht zukommt.

---

<sup>10</sup> So EGMR, *Dabo gegen Schweden*, Nr. 12510/18, 18. Januar 2024, § 120.

- Der Begriff des Kindeswohls weist als Rechtsbegriff erhebliche Unschärfen auf. Er ist nicht allgemeingültig definiert.<sup>11</sup> Gerade dadurch soll die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls aber seine Funktion erfüllen, denn dieses ist individuell mit Blick auf das Kind und seine konkrete Situation zu bestimmen.<sup>12</sup> Ziel ist gemäss Kinderrechtsausschuss die Verwirklichung aller Rechte der KRK.<sup>13</sup> Diese konkretisiert in verschiedenen Hinsichten, wie das Kindeswohl im Einzelnen zu realisieren ist. In der Praxis allerdings lassen sich – je nach Anwendungskontext – verschiedene «Qualitätsstufen» des Kindeswohls unterscheiden.<sup>14</sup> In vielen ausländerrechtlichen Verfahren hat das Gebot vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls primär die Funktion einer Anleitung bei der Abwägung der involvierten Interessen; im Asylbereich dagegen ist beispielsweise mit Blick auf eine mögliche Rückkehr die Frage, ob diese das Kindeswohl gefährden würde. In der rechtswissenschaftlichen Literatur existiert keine systematische Theorie zur Wirkungsweise des Gebots.<sup>15</sup>
  
- Ein zentraler Gesichtspunkt beim Kindeswohl ist die spezifische Vulnerabilität des Kindes. Dieser Begriff bietet einige Orientierung. Vulnerabilität verweist auf eine «erhöhte Möglichkeit bzw. Wahrscheinlichkeit, verletzt oder beschädigt zu werden»<sup>16</sup>. Grundsätzlich gilt die Kindheit – wegen der noch nicht abgeschlossenen Entwicklung – als vulnerable Lebenslage. In besonderem Mass trifft dies auf junge Kinder zu, bei denen gerade im Migrationskontext zusätzliche Belastungen und Gefährdungen hinzukommen können. Bei geflüchteten Kindern im Besonderen bestehen Risiken für die psychische und physische Gesundheit, die mit der Fluchterfahrung, der Omnipräsenz administrativer Verfahren, allenfalls prekären Bedingungen in den Unterkünften, Armutserfahrungen oder Trennung von Familie und Freunden zusammenhängen. Diese und weitere Faktoren erhöhen das Risiko, dass

---

<sup>11</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 1 und 11.

<sup>12</sup> BIDERBOST, N. 8 zu Art. 307 ZGB.

<sup>13</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 4.

<sup>14</sup> GERBER, S. 71.

<sup>15</sup> Siehe z.B. KILKELLY, S. 51 ff. zur Wirkungsweise des Kindeswohls im Allgemeinen; EEKELAAR, S. 99 ff. zur Unterscheidung zwischen direkt und indirekt betroffenen Kindern in migrationsrechtlichen Verfahren; COLLINSON, S. 703 ff. zum Kindeswohl als subjektives Recht in migrationsrechtlichen Verfahren.

<sup>16</sup> BURGHARDT/DEDERICH/DZIABEL/HÖHNE/LOHWASSER/STÖHR/ZIRFAS, S. 13.

migrationsbedingte Entwicklungserschwerisse die altersspezifischen überlagern oder verdrängen. Diese Risiken wurden bisher häufig unzureichend er- und anerkannt.<sup>17</sup>

- Die in der vorliegenden Studie interessierenden ausländer- und asylrechtlichen Verfahren weisen mit Blick auf die Situation der Kinder signifikante Unterschiede auf. (1) Eine erste Differenz betrifft die Unterbringung. In ausländerrechtlichen Verfahren bewegen sich Kinder in der Regel in ihrem Familienverband; sie sind grundsätzlich privat untergebracht und werden auch privat betreut. Im Asylverfahren dagegen sind Unterbringung und Betreuung von Kindern staatlich organisiert. Behörden bestimmen über den Tagesablauf und die Lebenswelt des Kindes. (2) Die zweite Differenz betrifft den Zugang der Kinder zu Rechtsvertretung und -beratung. In ausländerrechtlichen Verfahren hängt der Zugang zu Rechtsvertretung und -beratung derzeit davon ab, ob die Eltern solche Unterstützung beiziehen. Im Asylverfahren werden Kinder grundsätzlich unentgeltlich rechtlich vertreten. (3) Eine dritte Differenz betrifft den Charakter der zentralen rechtlichen Entscheidung. In ausländerrechtlichen Verfahren hat der Entscheid typischerweise Abwägungscharakter. Die öffentlichen Interessen an der Nichteinreise oder der Wegweisung einerseits und die privaten Interessen an der Einreise oder am Verbleib des oder der Betroffenen in der Schweiz andererseits werden abgewogen. Im Asylverfahren wird dagegen in erster Linie geprüft, ob eine Person die Flüchtlingseigenschaft besitzt oder nicht. Fehlt sie, so wird die Rückkehr in den Heimat-, Herkunfts- oder einen Drittstaat angeordnet, sofern keine Vollzugshindernisse vorliegen.

### C. Vorgehen und Methode

Die im Postulat angesprochenen Themenbereiche und aufgeworfenen Fragen sind vielfältig. Sie betreffen eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Verfahren des Ausländer- und Asylbereichs und beziehen sich sowohl auf materiell-rechtliche als auch auf verfahrensrechtliche Aspekte. Neben der rechtlichen Umsetzung soll auch die praktische Anwendung des Kindeswohls sowohl im Verfahren als auch bei der Unterbringung,

---

<sup>17</sup> HARTMANN/ESER DAVOLIO/MEY/KELLER, S. 5.

Betreuung und Bildung untersucht werden. Der Schwerpunkt liegt gemäss Studienauftrag auf den Verfahren. Die Studie beantwortet die vom Postulat aufgeworfenen Fragen mittels einer *Kombination rechts- und sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden*. Ziel der Untersuchungen ist es, nachvollziehbar begründete Stichproben durchzuführen und analytische Einblicke in einzelne neuralgische Bereiche und Handlungsfelder zu gewähren. Bei den offen formulierten Postulatsfragen wurden basierend auf den Vorgaben der KRK Untersuchungsschwerpunkte gesetzt. Dieser Zugriff verspricht einen differenzierten Blick auf die vielschichtige und anerkanntermassen komplexe Thematik.

Die Durchführung der Studie wurde in drei Hauptteile gegliedert, die jeweils drei Module umfassen. Der erste Teil bestand aus rechtswissenschaftlichen Recherchen und Analysen, der zweite Teil aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, und im dritten Teil schliesslich wurden die Befunde und Ergebnisse synthetisiert und konsolidiert.

Die Module von Hauptteil I im Einzelnen (rechtswissenschaftliche Untersuchungen):

- In *Modul 1* wurden – als Ausgangspunkt der Studie – die Grundzüge der internationalen und nationalen Rechtslage analysiert. Berücksichtigt wurden die Rechtsprechung und die Literatur sowie spezifische Studien zum Kindeswohl und zum Recht des Kindes auf Gehör.
- *Modul 2* befasste sich mit der generell-abstrakten Umsetzung der internationalen rechtlichen Vorgaben in Rechtstexten (Gesetze, Verordnungen und Weisungen). Ausserdem wurden Dokumente der Behörden analysiert, welche das Kindeswohl und das Recht des Kindes auf Gehör konkretisieren (etwa Leitfäden, Handbücher etc.).  
(a) Im Ausländerbereich wurden namentlich Dokumente des SEM (v.a. publizierte Weisungen) und der Migrationsämter der Kantone BS, BL, SG, AG, VD, NE und GE untersucht. Die übrigen kantonalen Migrationsämter, die die Anfrage beantworteten,<sup>18</sup> verfügten über keine spezifischen Dokumente.<sup>19</sup> (b) Im Asylbereich wurden

---

<sup>18</sup> ZH, BE (Kanton Bern, Stadt Bern, Stadt Thun, Stadt Biel), LU, UR, SZ, OW, ZG, FR, SO, SH, AI, AR, GR, TG, TI, VS und JU.

<sup>19</sup> Das Bundesgericht und die übrigen Migrationsämter erteilten keine Auskunft.

neben publizierten Handbuchartikeln rund 30 weitere Dokumente analysiert. Ausserdem wurden acht Schulungsvideos in die Untersuchungen einbezogen, die sich mit Kindern im Asylverfahren befassen. Das Bundesverwaltungsgericht verfügt über keine eigenen Dokumente.

- In *Modul 3* wurde die individuell-konkrete Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in der Rechtsprechung von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht untersucht. Die Analyse wurde durch eine Untersuchung konkreter Dossiers vertieft. 100 Einzeldossiers aus ausländer- und asylrechtlichen Verfahren wurden mit der Methode der sogenannten prozessorientierten Aktenanalyse ausgewertet.<sup>20</sup> Die Auswertungskriterien orientierten sich im Wesentlichen an den Vorgaben des Kinderrechtsausschusses.<sup>21</sup> (a) Im Ausländerbereich wurden 44 Dossiers mit insgesamt 74 betroffenen Kindern analysiert. Die Dossiers wurden von den Migrationsämtern der Kantone AG, NE und VD sowie von den Verwaltungsgerichten der Kantone GR und ZH zur Verfügung gestellt, wobei bei der Auswahl auf Varianz hinsichtlich Sprachregion, Stadt-/Land-Prägung sowie Fallzahlen<sup>22</sup> geachtet wurde.<sup>23</sup> Die im Ausländerbereich untersuchten erstinstanzlichen Dossiers betrafen allesamt Ablehnungen und in der Sache Familiennachzugs- sowie Widerrufs- und Wegweisungsverfahren, die Dossiers der Verwaltungsgerichte betrafen auch Gutheissungen in solchen Verfahren.<sup>24</sup> (b) Im Asylbereich wurden die Fälle von 56 Kindern aus ebenso vielen Dossiers des

---

<sup>20</sup> LEHMANN/KLUG, S. 301 ff.

<sup>21</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 14, 12 und 6. Die Kriterien umfassten u.a. die Themenbereiche Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls, Berücksichtigung des Kindeswohls in der Interessenabwägung, Entwicklung von Szenarien und Revidierbarkeit von Entscheidungen, Meinung des Kindes, persönliche Anhörung des Kindes, Information und Vertretung.

<sup>22</sup> Gestützt auf die Statistiken 3-50 (Familiennachzug ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund Kantone; Nationen; Kantone/Nationen) abzüglich der Geburten aus den Statistiken 3-10 (Zu- und Abnahme ständige und nicht ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Ausländergruppe Details Zu- und Abnahme Schweiz; Kantone) der letzten fünf Jahre. Die Statistiken sind abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Services > Statistiken > Ausländerstatistiken > Archiv ab 2008.

<sup>23</sup> Entsprechend wurden Dossiers aus zwei deutschsprachigen Kantonen (AG, ZH), zwei französischsprachigen (NE, VD) sowie einem dreisprachigen Kanton (GR) ausgewertet; vier der fünf Kantone sind städtisch geprägt (AG, NE, VD und ZH), einer ländlich (GR); drei Kantone haben über dem Mittelwert liegende Fallzahlen (AG, VD und ZH), zwei unter dem Mittelwert liegende (GR, NE); drei Kantone verfügen erstinstanzlich über eigene Dokumente (AG, NE und VD), zwei nicht (GR, ZH).

<sup>24</sup> Mit Ausnahme von vier Dossiers wurden alle Verfahren nach dem 1. Januar 2019 eröffnet.

SEM ausgewertet.<sup>25</sup> Es handelte sich um nationale Verfahren und Dublin-Verfahren von begleiteten und unbegleiteten Kindern sowie um Familienzusammenführungen. Untersucht wurden Dossiers aus fünf Heimat- oder Herkunftsländern.<sup>26</sup> Alle untersuchten Dossiers betrafen abgeschlossene Verfahren einschliesslich eines allfälligen Beschwerdeverfahrens.<sup>27</sup> Im Asylbereich wurden sowohl gutheissende als auch ablehnende Entscheide untersucht.

Die Module von Hauptteil II im Einzelnen (sozialwissenschaftliche Untersuchungen):

- In *Modul 4* wurde die aktuelle sozialwissenschaftliche Literatur zu hier interessierenden Themenbereichen ausgewertet (Kindheit und Aufwachsen, Entwicklungspsychologische Grundlagen, Bindungstheorien, Sozialpädagogik der Lebensalter, Flucht und Migration). Einbezogen wurden auch einschlägige Studien zur Unterbringung und Betreuung bzw. zur ausserfamiliären Unterbringung im Allgemeinen sowie Leitfäden und Empfehlungen in Bezug auf die Anhörung im Asylverfahren und in Kindesschutzverfahren. Schliesslich wurden vereinzelt bestehende Statistiken einbezogen.<sup>28</sup> Weitere angefragte Statistiken waren nicht erhältlich.<sup>29</sup>
- *Modul 5* erhob relevante Erfahrungen, Beobachtungen und Einschätzungen von Fachpersonen mit leitfadengestützten und themenzentrierten Interviews. Die Interviews wurden mit 26 Fachpersonen geführt und dauerten 30 bis 60 Minuten;

---

<sup>25</sup> Bei den begleiteten Kindern wurden Dossiers von Kindern aus zwei verschiedenen Alterskategorien ausgewählt (9-10-jährig sowie 16-17-jährig). Die Dossiers wurden nur in Bezug auf das betreffende Kind ausgewertet, nicht hingegen in Bezug auf allfällige Geschwisterkinder.

<sup>26</sup> Unbegleitete Kinder: Afghanistan, Algerien, Eritrea, Guinea, Türkei; begleitete Kinder: Afghanistan, Algerien, Eritrea, Türkei, Irak; angestrebt wurde Varianz hinsichtlich der geografischen Herkunftsregion und der Schutzquote (Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen).

<sup>27</sup> Alle Verfahren wurden nach dem 1. Juli 2021 eröffnet. Am 3. Juni 2021 hat das SEM eine Praxisänderung mit Blick auf die Anhörung von begleiteten Kindern vorgenommen.

<sup>28</sup> Namentlich die SEM-Statistik 3-50 unter Berücksichtigung der Statistiken 2-21, 2-41, 2-22, 3-10, 3-20, 3-30 und 3-31 der Jahre 2019 bis 2024 (abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Services > Statistiken > Ausländerstatistik).

<sup>29</sup> Nicht erhältlich waren namentlich Statistiken zu Wegweisungen von Kindern in Familienkonstellationen im Ausländerbereich, zu abgelehnten Familiennachzugsgesuchen im Ausländerbereich sowie allgemein zu abgelehnten Einreise- und Aufenthaltsgesuchen im Ausländerbereich. Es wird empfohlen, entsprechende Daten systematisch zu erheben, auszuwerten und öffentlich zugänglich zu machen (siehe in diesem Sinne: Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 16).

Erhebung und Auswertung wurden mittels der Methode der sogenannten rekonstruierenden Untersuchung durchgeführt.<sup>30</sup> Im Mittelpunkt standen Fragen zur Umsetzung und Anwendung des Gebots vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls und des Rechts auf Gehör. Interviewt wurden folgende Fachpersonen: Mitarbeitende von Migrationsbehörden (4),<sup>31</sup> Mitarbeitende einer letztinstanzlichen kantonalen Beschwerdeinstanz (1), Rechtsvertreterinnen/Rechtsberater (7),<sup>32</sup> NGO-Mitarbeitende (4), Fachpersonen im Bereich Unterbringung und Betreuung (5), Fachperson im Bereich Therapie (1), Beistandschaft/KESB-Mitarbeitende (3). Die Expertisen betrafen teilweise die ganze Schweiz und teilweise bloss Regionen.<sup>33</sup> Ausserdem wurden im Rahmen des Studienauftrags fünf junge Erwachsene befragt, die als Kinder/Jugendliche selbst Asylverfahren durchlaufen hatten (Erfahrungsexpertinnen und -experten).<sup>34</sup> In Ergänzung dazu stellte das UNHCR eine anonymisierte Auswertung von 13 Interviews mit minderjährigen Asylsuchenden zur Verfügung, die in den Jahren 2021 und 2022 durchgeführt worden waren.<sup>35</sup>

- *Modul 6* ergänzte die Untersuchungen auf Basis der Erkenntnisse und offenen Fragen der vorangehenden Module mit einer quantitativen und anonymen Onlinebefragung von Expertinnen und Experten. Befragt wurden 509 Fachpersonen aus den vier für die Beantwortung der Postulatsfragen relevanten Bereichen: (a) ausländerrechtliche

---

<sup>30</sup> GLÄSER/LAUDES, S. 1 ff.

<sup>31</sup> Ein Interview mit der Leitung einer kantonalen Migrationsbehörde, ein Interview mit einer fallverantwortlichen Person im Ausländerbereich, zwei Interviews mit fallverantwortlichen Personen im Asylbereich.

<sup>32</sup> Drei Interviews mit Rechtsvertretungen im Ausländerbereich; vier Interviews mit mandatierten und nicht-mandatierten Rechtsvertretungen und -beratungen im Asylbereich.

<sup>33</sup> Sechs Expertisen bezogen sich auf die gesamte Schweiz, 13 auf die Deutschschweiz, fünf auf die französischsprachige Schweiz und je eine Expertise auf das Tessin und auf Graubünden.

<sup>34</sup> Es handelt sich um Personen zwischen 19 und 21 Jahren, die sich selbst in den vergangenen 3-6 Jahren als begleitete oder unbegleitete Minderjährige in einem Asylverfahren befanden.

<sup>35</sup> Das UNHCR führte in den Jahren 2021 und 2022 in allen sechs Asylregionen Gespräche (einzeln oder in kleinen Gruppen) mit UMA und Familien mit Kindern. Ziel war es, die Unterbringungssituation zu erfragen. Dabei wurde meistens auch eine Frage zum Verfahren gestellt. Die interviewten Personen sind freiwillig zum Gespräch erschienen. Die Gespräche fanden im vertraulichen Umfeld statt. Die Aussagen stammen von 13 Personen, mehrheitlich männliche UMA, wenige Familien und einzelne weibliche UMA.

Verfahren<sup>36</sup> (102 Fachpersonen); (b) asylrechtliche Verfahren<sup>37</sup> (112 Fachpersonen); (c) Unterbringung und Betreuung<sup>38</sup> (210 Fachpersonen)<sup>39</sup>; (d) Beistandschaft und KESB<sup>40</sup> (85 Fachpersonen). Die Fragebögen enthielten sowohl fach- als auch funktionsspezifische und übergreifende gemeinsame Fragen. Die Auswertung der Fragebögen erfolgte bei geschlossen gestellten Fragen deskriptiv-statistisch. Bei offen gestellten Fragen wurden die Antworten inhaltlich analysiert und codiert.

Die Module von Hauptteil III im Einzelnen (Synthetisierung und Konsolidierung der Ergebnisse):

- *Modul 7* bestand aus der Diskussion der Feldzugänge, Erhebungsmethoden und Ergebnisse der vorliegenden Studie mit der Begleitgruppe und dem SEM (September 2023 bis Februar 2025). Auf dieser Basis wurden die Ausführungen zu den Studienergebnissen und -empfehlungen vereinzelt präzisiert und ergänzt.

---

<sup>36</sup> Als im Ausländerrecht tätige Expertinnen und Experten wurden Fallführende von kantonalen Migrationsbehörden und im Ausländerrecht tätige Rechtsvertreterinnen und -vertreter angeschrieben. Die Migrationsämter der Kantone AG, NE und VD wurden aufgrund ihrer Teilnahme an der Dossieranalyse nicht angeschrieben. Die Anfrage bei allen anderen kantonalen Migrationsbehörden erfolgte über die VKM. Bei den Rechtsvertreterinnen und -vertretern wurden alle Personen, die auf der Website des Schweizerischen Anwaltsverbands (SAV/FSA) «Ausländerrecht» als Rechtsgebiet ausgewiesen hatten, über die dort hinterlegte E-Mailadresse angeschrieben (n=333; Ausnahme: Kanton TI, da der Fragebogen nur auf Deutsch und Französisch verfasst wurde). Da auf der Begrüssungsseite der Onlinebefragung eingegrenzt wurde, welche Berufsgruppen die Befragung ausfüllen dürfen, wurden die angeschriebenen Expertinnen und Experten eingeladen, den Link mit Berufskolleginnen und -kollegen zu teilen.

<sup>37</sup> Angeschrieben wurden Fallführende des SEM (n=11) und mandatierte Rechtsvertretungen via SEM (n=57); nicht-mandatierte Rechtsvertretungen direkt via entsprechende Organisationsadressen (n=8).

<sup>38</sup> Angeschrieben wurden Fachpersonen in den Bundesasylzentren via SEM (n=23 Sozialpädagoginnen und -pädagogen, welche die Onlinebefragung in ihren Teams verbreiteten) sowie Fachpersonen in den kantonalen Strukturen via kantonale Asylkoordinationen (n=31), womit auch Fachpersonen ausserhalb der Zentren (Fallführende auf der Gemeinde, Jobcoaches, Familienbegleitungen, Mitarbeitende Asylkoordination) und einzelne Leitungspersonen im Sample vertreten sind. Der Anteil der direkt in den Bundes- oder kantonalen Zentren tätigen Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen und Betreuungspersonen beträgt n=129.

<sup>39</sup> In Folge von Umfrageabbrüchen, die in dieser Gruppe relativ häufig vorkamen, unterscheidet sich die Grundgesamtheit je nach Themenkomplex (Fragen zur fachlichen Orientierung n=210; Fragen zur Unterbringung und Betreuung begleiteter Kinder n=200; Unterbringung und Betreuung UMA n=173; spezifisch vorläufige Aufnahme n=151; spezifisch Nothilfe n=97).

<sup>40</sup> Beistandspersonen, KESB-Leitung und KESB-Behördenmitglieder via KESB-Adressen der Schweiz (n=126). Nicht angeschrieben wurden die KESB im Kanton Tessin, da der Fragebogen nur auf Deutsch und Französisch verfasst wurde.

- *Modul 8* führte die verschiedenen Untersuchungen zu einer Synthese zusammen. Im Mittelpunkt der Zusammenführung standen die Koordination der Module und die Auswertung der Ergebnisse. Die Ergebnisse wurden im Hinblick auf die Beantwortung der Postulatsfragen anhand des Standes der Umsetzung und Anwendung der Vorgaben der KRK in der Schweiz gewichtet.
  
- *Modul 9* bestand aus dem Verfassen und Redigieren der Studie.

## II. STUDIENERGEBNISSE

### A. Ausländerrechtliche Verfahren

Das Postulat fragt nach der Gewährleistung des Kindeswohls und des Rechts des Kindes auf Gehör in ausländerrechtlichen Verfahren. Untersucht wurde die Umsetzung der Vorgaben der KRK durch Gesetz, Verordnung, Weisungen und weitere Dokumente der zuständigen Behörden (kantonale Migrationsbehörden und SEM) (Module 1, 2 und 4). Weiter wurde die Anwendung der Vorgaben der KRK im Einzelfall anhand der Rechtsprechung sowie Einzelfalldossiers ausgewertet (Modul 3). Die Erkenntnisse daraus wurden durch Expertinnen- und Experten-Interviews sowie eine Onlinebefragung ergänzt (Module 5 und 6).

Ein Viertel aller in der Schweiz lebenden Kinder sind Ausländerinnen und Ausländer.<sup>41</sup> Jedes vierte in der Schweiz lebende Kind ist entsprechend in der einen oder anderen Form von ausländerrechtlichen Verfahren betroffen. Die Verfahren können die Einreise, eine Aufenthaltsverlängerung, eine Statusverbesserung oder die geographische und berufliche Mobilität zum Gegenstand haben. Besonders bedeutsam sind Verfahren, in denen darüber entschieden wird, wo und mit wem Kinder ihr künftiges Leben verbringen werden. Diese Untersuchung legt daher einen Schwerpunkt auf Familiennachzugs- und Widerrufsverfahren.

#### 1. Sachverhaltsermittlung

##### a. Spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls

Der erste identifizierte Problembereich im ausländerrechtlichen Verfahren betrifft die Ermittlung des Sachverhalts. Das Gebot der vorrangigen Berücksichtigung des

---

<sup>41</sup> Ende 2023 waren von rund 1.6 Millionen Kindern in der Schweiz rund 400'000 Teil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (siehe [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken > Bevölkerung > Stand und Entwicklung > Alter > Alterspyramide 0-17 Jahre sowie [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Services > Statistiken > Ausländerstatistik > Archiv ab 2008 > Ausländerstatistik Dezember 2023 > 2-21 Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Alter). Hinzuzuzählen sind Kinder im Ausland, die durch ausländerrechtliche Verfahren in der Schweiz betroffen sind.

Kindeswohls verlangt *als Verfahrensregel die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls*. Ermittlung meint die Evaluierung und Abwägung aller Kriterien, die notwendig sind, um in einer konkreten Situation eine Entscheidung für ein bestimmtes Kind zu treffen; Bestimmung beschreibt den formalen Prozess, in dem festgelegt wird, was dem Wohl des Kindes dient.<sup>42</sup> In allen Verfahren, die Kinder betreffen, muss die Sachverhaltsermittlung auch eine Prüfung der Situation des Kindes einschliessen. Für die Informationsermittlung sollte an erster Stelle das Kind selbst beigezogen werden; wichtige Informationsträger sind sodann auch Personen, die dem Kind nahestehen (Eltern, Verwandte, Betreuungspersonen, Lehrkräfte etc.).<sup>43</sup> Die Ermittlung der Umstände des Kindes soll in einem durch spezifische Verfahrensgarantien abgesicherten Verfahren stattfinden. Mindestens muss sichergestellt sein, dass für die Ermittlung eigene Verfahrensabschnitte vorgesehen sind und das Verfahren sowie die Ergebnisse schriftlich dokumentiert werden.<sup>44</sup>

Die Analyse insbesondere der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergab, dass aus der Pflicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls erhöhte Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung abgeleitet wurden.<sup>45</sup> Ein *spezifisches Verfahren* zur Ermittlung des Kindeswohls ist gesetzlich nicht vorgesehen und konnte weder in der Rechtsprechung noch in einem der untersuchten Dossiers festgestellt werden. Zudem verfügte keiner der an dieser Studie teilnehmenden Kantone über Dokumente zu dieser Frage. Dieser Befund wurde durch die Befragung von Fachpersonen und die Onlinebefragung bestätigt.<sup>46</sup> Somit fehlt es in ausländerrechtlichen Verfahren an einem spezifischen Verfahren (oder Verfahrensabschnittes) zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Dies und die eher vagen Vorgaben der Rechtsprechung bergen die Gefahr, dass die Kindesinteressen nicht vollständig ermittelt und berücksichtigt werden.

---

<sup>42</sup> Die Ermittlung soll unter Einbezug des Kindes und idealerweise durch ein multidisziplinäres Team erfolgen, die Bestimmung durch strenge Verfahrensregeln abgesichert sein, siehe Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 47 ff.

<sup>43</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 53 f. und 92.

<sup>44</sup> Mit Blick auf eine mögliche Trennung des Kindes von den Eltern: Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 145/2021, 19. September 2023, § 8.5 m.H. auf Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 58 f. und Wanderarbeitersausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 30 und 32 Bst. e und f.

<sup>45</sup> Siehe dazu im Detail Kap. II.C.1.a. hinten.

<sup>46</sup> Hier stimmten 82.4 Prozent der befragten Rechtsvertretungen der Aussage nicht zu, dass ein standardisiertes Verfahren bestehe. Von den Fallverantwortlichen waren es 65.5 Prozent.

## b. Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls

Ein zweiter neuralgischer Aspekt bei der Sachverhaltsermittlung ist das Fehlen *systematischer Ermittlung des Kindeswohls* selbst. Dies ist mit Blick auf die für die Kinder auf dem Spiel stehenden Interessen offenkundig problematisch. In einem Grossteil der untersuchten erstinstanzlichen Dossiers wurden die Kinder von Elternteilen getrennt (im Falle von Wegweisungen des Elternteils) oder nicht mit diesen vereinigt (bei Familiennachzügen).<sup>47</sup> Für diese Kinder ging es um einschneidende Veränderungen (siehe Art. 9 Abs. 1 KRK), die die Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung ihres Wohls auslösen.<sup>48</sup> Damit dieses Gebot verwirklicht werden kann, müssen zuerst die relevanten Umstände ermittelt werden.<sup>49</sup> In dieser Hinsicht sind Mängel zu konstatieren.

In *materieller Hinsicht* konnte in nahezu allen erstinstanzlichen Dossiers die Aufnahme der Personalien der Kinder mittels Formularen festgestellt werden. Erfasst wurden Namen, Alter, Religion und Staatsangehörigkeit. Dies war allerdings nicht durchgängig der Fall; in einigen Fällen betreffend Widerruf oder Nichtverlängerung einer Bewilligung eines Elternteils wurden die Kinder lediglich erwähnt, d.h. ohne nähere Individualisierung. Soweit es zu weiteren Ermittlungsschritten kam, so waren diese in inhaltlicher Hinsicht beschränkt. Ermittelt wurde vor allem das affektive und wirtschaftliche Verhältnis zwischen einem Elternteil und dem Kind sowie das familiäre Umfeld und die Lebensbedingungen des Kindes im Herkunfts- und Zielland. Vereinzelt wurde der Gesundheitszustand des Kindes ermittelt (bei drei Kindern). Insgesamt zeigte sich, dass die vom Entscheid betroffenen Kinder in den erstinstanzlichen Dossiers eher eine marginale Rolle spielten. Exemplarisch zeigt sich dies darin, dass bei vierzehn Kindern der Einreisezeitpunkt anhand der Akten nicht ermittelt werden konnte.

Bezüglich *konkreter Schritte* zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls ergab die Analyse der erstinstanzlichen Dossiers ein gemischtes Bild. Von 30 Dossiers mit 56

---

<sup>47</sup> 40 von 56 Kindern wurden von einem Elternteil getrennt oder nicht mit diesem vereinigt.

<sup>48</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 19 f.; Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.5. sowie *Y.B. und N.S. gegen Belgien*, Mitteilung Nr. 12/2017, 27. September 2018, § 8.3.

<sup>49</sup> Insbesondere sind die Auswirkungen der Trennung oder Nichtvereinigung auf das Kind zu ermitteln, siehe Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.7.

betroffenen Kindern wurden bei 25 Kindern keine Ermittlungsschritte vorgenommen, die über die Aufnahme der Personalien und schriftliche Gewährung des Gehörs an die Verfahrensparteien vor Erlass der Verfügung hinausgegangen wären; bei den anderen 31 Kindern war die Ermittlung nur sehr limitiert.<sup>50</sup> Vergleichsweise umfangreich behandelt wurde in erstinstanzlichen Dossiers dagegen die Situation von Kindern mit einer Beistandschaft. Bei vier Kindern wurden die Beiständinnen und Beistände von den kantonalen Migrationsämtern aufgefordert, sich zur Situation und Meinung des Kindes zu äussern. In diesen Fällen legten die Beiständinnen und Beistände die Situation und Meinung des Kindes relativ detailliert dar. Der Fokus der Eingaben lag auf der konkreten Situation der Kinder. Abgesehen von diesen Fällen wurde allerdings in keinem weiteren Fall eine Einschätzung einer kinderspezifischen Fachperson eingeholt. Der Fokus der Sachverhaltsabklärung lag in den meisten Dossiers auf der Situation der Erwachsenen, wobei auf eine umfassende Kindeswohlabklärung in der Regel verzichtet wurde.<sup>51</sup>

In einem gewissen Kontrast zu diesem Befund aus den erstinstanzlichen Dossiers waren die Fallverantwortlichen in der *Onlinebefragung* mehrheitlich der Auffassung, dass das Kindeswohl jeweils vollständig ermittelt werde. Die befragten Rechtsvertretungen dagegen verneinten dies wiederum mehrheitlich.<sup>52</sup> Den Befund wenig systematischer Sachverhaltsermittlung bestätigten auch die Interviews mit den Expertinnen und Experten aus diesem Verfahrensbereich. Als Gründe für diesen Mangel nannten sie neben dem Fokus auf den involvierten Erwachsenen die Schriftlichkeit des Verfahrens, fehlendes Wissen und fehlende Ressourcen. Im Einklang mit der Rechtsprechung, wonach Kinder grundsätzlich das ausländerrechtliche Schicksal der Eltern teilen, würden sie auch im Verfahren «mit den Eltern mitlaufen», formulierte etwa eine Rechtsvertretung. Dies hänge auch

---

<sup>50</sup> Folgende Ermittlungsschritte fanden sich in den Dossiers: Eingaben der Eltern, eines Elternteils oder der Rechtsvertretung nach amtlicher Aufforderung (21 Kinder), Eingaben der Beistandschaft nach amtlicher Aufforderung (4 Kinder) und schliesslich unbeantwortet gebliebene amtliche Aufforderungen auf Beibringung von Informationen an die Eltern (5 Kinder). In einem Dossier wurde die Kindsmutter im Auftrag des Migrationsamts durch die Polizei befragt. Die Befragung beschränkte sich allerdings darauf, ob aus einer bestimmten Beziehung Kinder hervorgegangen sind. In zwei weiteren Dossiers wurden die Kinder persönlich angehört. Bei 14 Kindern fanden sich Eingaben der Eltern, eines Elternteils oder der Rechtsvertretung in den Dossiers, die ohne amtliche Aufforderung eingereicht worden waren.

<sup>51</sup> Siehe dazu Kap. II.A.1.c. gleich anschliessend.

<sup>52</sup> Der Aussage «Das Kindeswohl wird in ausländerrechtlichen Verfahren vollständig ermittelt (alle Umstände, die das Kind betreffen könnten, werden ermittelt)» stimmten knapp 79.4 Prozent der Personen mit Fallverantwortung eher oder voll und ganz zu. Rechtsvertreterinnen und -vertreter stimmten zu 73.3 Prozent eher nicht oder überhaupt nicht zu.

damit zusammen, dass die Eltern (und nicht die Kinder) die Klienten der Rechtsvertretungen seien.

Der Fokus auf den involvierten Erwachsenen spiegelt sich in der *bundesgerichtlichen Rechtsprechung*. Zwar findet sich in den Entscheiden regelmässig eine Auseinandersetzung mit Kriterien, die für die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls von Bedeutung sind. Die Entscheide enthalten regelmässig Ausführungen zur Situation des Kindes und der Eltern, zur Eltern-Kind-Beziehung und zum Herkunftsland. Allerdings wird im Einzelfall oft nur ein Teil dieser Kriterien – und vor allem primär mit Blick auf das infragestehende Aufenthaltsrecht des betroffenen Elternteils – geprüft. Das Verhalten des Elternteils erscheint insgesamt als sehr entscheidungswesentlich, weniger dagegen die aktuelle und künftige Bedeutung seiner physischen Präsenz für die Entwicklung des Kindes. Selbst wenn das Kind originär aufenthaltsberechtigt ist, d.h. wenn es selbst einen nicht von den Eltern abgeleiteten Aufenthaltstitel besitzt, kommt ihm im Entscheid meist nur eine Nebenrolle zu. Dies zeigt sich etwa im Urteil 2C\_513/2022 vom 12. Mai 2023:

Der Fall betraf einen umgekehrten Familiennachzug eines besuchsberechtigten Vaters durch seine 2020 in der Schweiz geborene und hier als Flüchtling anerkannte und niedergelassene Tochter. Die vorinstanzlichen Ermittlungen betrafen die konkret gelebte Besuchsregelung, die Umstände der Betreuung, die Beziehung der Eltern mit Blick auf die gemeinsame elterliche Sorge und die tatsächliche Möglichkeit des Kontakts aus der Distanz zwischen Vater und Tochter (E. 3.2). Bei der Anspruchsprüfung war das Verhalten des Vaters entscheidungswesentlich (E. 5.3.1 bis 5.3.3). Das Gericht anerkannte auf generell-abstrakter Ebene zwar das besonders zu berücksichtigende Interesse der Tochter, möglichst mit beiden Elternteilen gemeinsam aufwachsen zu können und nicht von ihnen getrennt zu werden, stellte hierzu aber einzig fest, aufgrund der Distanz Schweiz-Äthiopien werde der Kontakt stark reduziert ausfallen (E. 5.3.4). Wegen des Verhaltens des Vaters überwogen die öffentlichen Interessen, womit der Vater die Schweiz verlassen musste.

Der aus den Untersuchungen gewonnene Eindruck eines *Fokus auf der Situation der Erwachsenen* (und die damit einhergehende nur unvollständige Abklärung des Kindeswohls) dürfte sich teilweise damit erklären, dass sich die Voraussetzungen des Anwesenheitsanspruchs nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht direkt aus der KRK

ergeben.<sup>53</sup> Entsprechend liegt der Fokus der Sachverhaltsermittlung auf der Frage, ob die Voraussetzungen der aufenthaltsbegründenden Normen (des Erwachsenen) erfüllt sind. Die KRK fordert zusätzlich aber eine zweite Fokussierung auf das betroffene Kind. Auch dessen Situation muss vollständig ermittelt und gewürdigt werden. Die Einführung eines spezifischen Verfahrensschrittes, welcher der Ermittlung des Kindeswohls gewidmet ist, würde dazu beitragen, die Interessen der betroffenen Kinder umfassender in das Verfahren einzuführen.

### c. Schwerpunkt der Sachverhaltsermittlung

Ein dritter kritischer Aspekt bei der Sachverhaltsermittlung durch Behörden ist eine ausgeprägte *Konzentration auf die öffentlichen Interessen*. Im Vordergrund stand in den untersuchten erstinstanzlichen Dossiers betreffend Widerruf und Nichtverlängerung von Bewilligungen vor allem ein allfälliger Sozialhilfebezug oder eine Straffälligkeit des betroffenen Elternteils. Die Interessen des vom Entscheid betroffenen Kindes wurden zudem überwiegend aus der Perspektive dieses Elternteils abgeklärt. Die das Kind selbst betreffenden Umstände dagegen wurden typischerweise nicht vollständig abgeklärt. In Familiennachzugsfällen stand die Erfüllung der gesetzlichen Familiennachzugsvoraussetzungen im Mittelpunkt. Die konkrete Situation der vom Entscheid betroffenen Kinder im Herkunftsland und der Schweiz wurden hingegen kaum vertieft untersucht. In der Gesamtsicht der untersuchten erstinstanzlichen Dossiers entsteht der Eindruck eines Missverhältnisses zwischen der Detailliertheit der Abklärung der involvierten öffentlichen Interessen und jenen des Kindes.

Zwei einschlägige erstinstanzliche Fälle der Dossieranalyse sollen diesen Befund verdeutlichen:

Der erste Fall betraf ein Familiennachzugsgesuch eines Familienvaters ohne schweizerische Staatsangehörigkeit. Die ausländerrechtliche Bewilligung des Mannes wurde wegen Straffälligkeit widerrufen. Er wurde weggewiesen und es wurde ein Einreiseverbot angeordnet.

---

<sup>53</sup> Allgemein zur KRK: BGE 126 II 377 E. 5 m.H. auf BGE 124 II 361 E. 3.b; betreffend Art. 3 KRK: BGE 143 I 21 E. 5.5.2 und 144 I 91 E. 5.2, letztmals etwa bestätigt in BGer 2C\_113/2023 vom 27. September 2023 E. 5.7.4; betreffend Art. 9 und 10 KRK: BGE 124 II 361 E. 3.b sowie 139 I 315 E. 2.4, 140 I 145 E. 3.2.

Nach einiger Zeit im Ausland ersuchte er um Aufhebung des Einreiseverbots und Bewilligung der Einreise sowie Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zwecks Verbleibs bei seiner Ehefrau und den bei ihr lebenden Kindern. Das Dossier umfasste mehrere hundert Seiten und zeugte von einer eingehenden behördlichen Auseinandersetzung mit dem Fall. Es enthielt jedoch keinerlei Abklärungen der Interessen der Kinder. In der Entscheidung wurden die «äusserst grossen öffentlichen Interessen» an der Fernhaltung und die «geringen bis mittleren privaten Interessen» der Familie am Zusammenleben eingehend erörtert, während die Interessen der Kinder nicht in der Abwägung berücksichtigt wurden.

Ein zweiter Fall betraf ein nachträgliches Familiennachzugsgesuch eines Vaters mit Schweizer Staatsangehörigkeit. Dieser wollte seine im Ausland lebende Ehefrau und das gemeinsame Kind in die Schweiz nachziehen. Das kantonale Migrationsamt erfragte allfällige wichtige Gründe für die Bewilligung des nachträglichen Nachzugs. Der Vater reichte verschiedene medizinische Unterlagen ein und machte geltend, die Mutter habe nach der Geburt der Tochter unter psychischen Beschwerden und das Kind unter gesundheitlichen Problemen gelitten. Der Nachzug sei erst im Zeitpunkt der Gesuchstellung möglich geworden, nachdem sich die gesundheitlichen Zustände beider stabilisiert hätten. Das Migrationsamt wies das Gesuch ohne weitere Abklärungen ab. Es begründete seine Entscheidung damit, dass das Getrenntleben bisher möglich gewesen sei und die Beziehung durch Besuchsaufenthalte und moderne Kommunikationsmittel weiterhin gepflegt werden könne. Die gesundheitliche Situation von Mutter und Kind wurden nicht erwähnt. Nach Einsprache des Vaters hob die Einspracheinstanz die Entscheidung auf und hiess das Gesuch gut.

*Auf Beschwerdeebene ist der Befund eines Missverhältnisses in der Abklärung der involvierten Interessen etwas zu relativieren.* So wurden in den untersuchten Dossiers teils erstinstanzliche Entscheide wegen unzureichender Sachverhaltsabklärung aufgehoben und explizit weitere Ermittlungsschritte betreffend das Kindeswohl angeordnet. Gleichzeitig fanden sich in den Dossiers verschiedentlich ausführliche Abklärungen zu den Interessen des Kindes, obwohl die Feststellung des Sachverhalts grundsätzlich nicht Sache der Beschwerdeinstanz ist. Exemplarisch war ein in der Dossieranalyse untersuchter nachträglicher Härtefall nach Art. 50 Abs. 1 Bst. b AIG i.V.m. Art. 13 BV und Art. 8 EMRK, bei dem erst das Gericht als dritte Instanz die Beiständin des Kindes schriftlich befragte und das Kind anfragte, ob es angehört werden wolle. Diese zusätzlichen Ermittlungsschritte führten dazu, dass das Gericht im Gegensatz zu den ersten beiden Instanzen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zum Schluss kam, das Interesse des Kindes, mit der

Mutter aufwachsen zu können, überwiege die öffentlichen Interessen an der Beendigung des Aufenthalts der Mutter.

Das in der erstinstanzlichen Dossierauswertung festgestellte *Missverhältnis in der Abklärung der involvierten Interessen* entspricht der Einschätzung der befragten Rechtsvertretungen in der Onlinebefragung (75.6 Prozent teilen diese Auffassung «eher»). Von den befragten Personen mit Fallverantwortung stimmten hingegen 70 Prozent dieser Aussage «nicht» zu oder «eher nicht» zu.<sup>54</sup> Eine umfassendere und systematische Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls (siehe Kap. II.A.1.a. und b. vorne) dürfte dazu führen, dass das in der Dossieranalyse und von der Mehrzahl der Rechtsvertretungen festgestellte Problem des Missverhältnisses behoben oder gemindert würde.

## 2. Mitwirkung

### a. Persönliche Anhörung des Kindes

Der zweite grundsätzliche Problembereich im ausländerrechtlichen Verfahren – neben der Sachverhaltsermittlung bzw. als Teil von ihr – betrifft die *Mitwirkung der Kinder*. Nach der KRK soll das Kind als eigenständiges Rechtssubjekt anerkannt und ernst genommen werden. Deshalb verpflichtet Art. 12 Abs. 1 KRK die Konventionsstaaten in allen das Kind berührenden Angelegenheiten zur Einholung von dessen Meinung.<sup>55</sup> Hierzu sieht Art. 12 Abs. 2 KRK vor, dass das Kind in Gerichts- und Verwaltungsverfahren «unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle» anzuhören ist.<sup>56</sup> Der Kinderrechtsausschuss verlangt aber, Kinder nach Möglichkeit selbst, d.h. unmittelbar anzuhören.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Die bei der Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls festgestellte unterschiedliche Einschätzung der verschiedenen Akteure zeigte sich ansatzweise bereits in den Interviews mit den Expertinnen und Experten. Diese unterschiedlichen Einschätzungen sind allenfalls auf die unterschiedlichen Perspektiven und Rollen im Verfahren zurückzuführen.

<sup>55</sup> Dies gilt auch in Fällen, in denen das Kind nur indirekt betroffen ist (siehe schon HITZ QUENON/MATTHEY, Studie kindgerechte Justiz, S. 101).

<sup>56</sup> Siehe zum Verhältnis von Art. 3 und Art. 12 KRK beispielsweise BVGE 2024 VII/2 E. 5.3.2. ZERMATTEN spricht von einem «Tandem» (ZERMATTEN, S. 330 ff.).

<sup>57</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 35 ff. In diesem Sinne auch WYTTEBACH, N. 57 zu Art. 11 BV. Anhörung wird in der vorliegenden Studie als die Ausübung des Rechts auf Gehör als

Das *Schweizer Ausländerrecht* thematisiert den Anspruch des Kindes auf Gehör nur punktuell in Art. 47 Abs. 4 AIG betreffend Familiennachzug. Nach dieser Bestimmung sind Kinder über 14 Jahre bei nachträglichem Familiennachzug – «sofern erforderlich» – anzuhören.<sup>58</sup> Der Anwendungskontext ist ausgesprochen eng.<sup>59</sup> Weitere Art. 12 KRK umsetzende Normen kennt das schweizerische Migrationsrecht nicht.<sup>60</sup> In diesem Punkt geht etwa das Zivilprozessrecht auf legislatorischer Ebene weiter. Bei familienrechtlichen Angelegenheiten ist die persönliche Anhörung in Kinderbelangen nach Art. 298 ZPO der Regelfall.<sup>61</sup> Die Differenz macht klar, weshalb dem Anspruch auf Gehör nach Art. 12 KRK in migrationsrechtlichen Verfahren grosse Bedeutung zukommt.<sup>62</sup>

Das *Bundesgericht* versteht Art. 12 KRK als unmittelbar anwendbares Völkerrecht.<sup>63</sup> Ein Kind kann sich in der Schweiz somit unmittelbar auf die Bestimmung berufen, ohne dass es dafür noch einer Umsetzung in einem nationalen Gesetz bedürfte.<sup>64</sup> Unerheblich ist, ob das Kind im ausländerrechtlichen Verfahren formell Parteistellung besitzt. Relevant ist vielmehr, ob es als vom Entscheid betroffen gelten kann. Betroffen ist es nicht nur,

---

Teilaspekt von Art. 12 KRK verstanden. Dies kann entweder mittelbar durch eine Vertretung oder unmittelbar durch das Kind selbst geschehen. Bei der unmittelbaren Anhörung ist zudem zwischen einer mündlichen und schriftlichen Anhörung zu unterscheiden. Das Bundesgericht verwendet im Zusammenhang mit der unmittelbaren mündlichen Anhörung die Formulierung «persönliche Anhörung»; ausserdem findet sich diese Formulierung in Art. 298 ZPO. Vorliegend wird der Begriff «persönliche Anhörung» für eine unmittelbare mündliche Anhörung verwendet.

<sup>58</sup> Auf Verordnungsstufe finden sich in Art. 73 Abs. 3 und Art. 74 Abs. 4 VZAE praktisch gleichlautende Bestimmungen. Art. 75 VZAE hält fest, dass wichtige familiäre Gründe für die Bewilligung eines nachträglichen Familiennachzugs vorliegen, wenn das Kindeswohl nur durch einen Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann.

<sup>59</sup> Zum Verhältnis von Art. 47 Abs. 4 AIG und Art. 12 KRK: BGer 2C\_723/2018 vom 13. November 2018 E. 3.1; SPESCHA, N. 18 zu Art. 47 AIG m.w.H.; CARONI, N. 35 ff. zu Art. 47 AIG.

<sup>60</sup> Für einen Überblick über die gesetzliche Umsetzung von Art. 12 KRK im europäischen Ausland: WEBER KAHN/HOTZ, Studie Partizipationsrecht, S. 46 ff.

<sup>61</sup> Im Zivilprozess ist das Kind grundsätzlich zwingend anzuhören, sowohl wegen des (uneingeschränkten) Untersuchungsgrundsatzes (Art. 296 Abs. 1 ZPO) als auch zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Kindes (MICHEL/STECK, N. 10 zu Art. 298 ZPO).

<sup>62</sup> Das in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte Recht auf Gehör kommt nur den Verfahrensparteien zu, wobei Kinder in sie betreffenden ausländerrechtlichen Verfahren nicht immer Parteistellung besitzen (siehe BGer 2C\_641/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 2.3 mit Verweis auf BGE 130 II 521 E. 2.8). Das in Art. 6 EMRK enthaltene Recht auf persönliche Anhörung findet in ausländerrechtlichen Angelegenheiten keine Anwendung (siehe BGE 137 I 128 E. 4.4.2).

<sup>63</sup> Siehe BGE 124 III 90 E. 3.a.; 147 I 149 E. 3.2.

<sup>64</sup> BGE 124 II 361 E. 3.c.; 147 I 149 E. 3.2. Das SKMR kam in einer Studie 2019 zum Schluss, Art. 12 KRK sei als «Grundrecht und Persönlichkeitsrecht» in der Schweiz «anerkannt» (WEBER KAHN/HOTZ, Studie Partizipationsrecht, S. 212).

wenn sein eigenes Aufenthaltsrecht in Frage steht.<sup>65</sup> Es genügt, dass es um jenes eines Elternteils oder einer nahen Bezugsperson geht.<sup>66</sup> Das Bundesgericht verlangt allerdings nicht, dass Kinder zwingend persönlich anzuhören sind. Vielmehr hat eine Anhörung «in angemessener Weise» zu erfolgen, d.h. in Abhängigkeit von den Umständen des konkreten Falles, und sie kann auch schriftlich oder über eine Vertretung erfolgen.<sup>67</sup> Persönliche Anhörungen sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich ab vollendetem sechstem Altersjahr möglich.<sup>68</sup>

Die *Weisungen des SEM* machen beim Anwendungsbereich von Art. 12 KRK «einen Beurteilungsspielraum» aus.<sup>69</sup> Der Gehörsanspruch sei «vernünftigerweise» auf Verfahren zu beschränken, in denen essenzielle persönlichkeitsrelevante Interessen des Kindes unmittelbar auf dem Spiel stehen. Dies sei etwa der Fall, wenn die Trennung des Kindes von seiner Familie oder die Aussicht eines Entscheides über das Sorgerecht bei einer Ehescheidung in Frage kommt.<sup>70</sup> Da in ausländerrechtlichen Verfahren in aller Regel für die Kinder «essenzielle, persönlichkeitsrelevante Interessen» auf dem Spiel stehen, dürfte dies auf einen Grossteil der Verfahren zutreffen. Zum nachträglichen Familiennachzug wird festgehalten, dass eine persönliche mündliche Anhörung des Kindes aufgrund der Schriftlichkeit der Verfahren nicht grundsätzlich unverzichtbar sei; entscheidend sei vielmehr, dass sein Standpunkt angemessen ausgedrückt werden könne.<sup>71</sup>

Von den *kantonalen Migrationsämtern* verfügt eine Mehrheit über keine einschlägigen Anleitungen zur Handhabung des Anspruchs des Kindes auf Gehör. Einige verweisen auf

---

<sup>65</sup> Etwa weil es das ausländerrechtliche Schicksal der sorgeberechtigten Eltern oder eines Elternteils teilt (siehe Art. 25 Abs. 1 und Art. 301 Abs. 3 und Art. 301a ZGB); siehe GÜNTERT/NÜSSLE, S. 52 m.w.H.

<sup>66</sup> Voraussetzung ist, dass es sich um eine lebendige und wichtige persönliche Beziehung handelt (siehe BGer 2C\_81/2021 vom 29. Juli 2021 E. 4.1 m.w.H.). Zur Anwendbarkeit von Art. 3 und 12 KRK bei faktischen Familienbeziehungen: Kinderrechtsausschuss, *Y.B. und N.S. gegen Belgien*, § 8.3 und 8.8.

<sup>67</sup> Siehe BGE 124 II 361 E. 3.c.

<sup>68</sup> Die Altersgrenze ist im Sinne einer allgemeinen Richtlinie zu verstehen. Allenfalls kann sich eine mündliche Anhörung schon bei jüngeren Kindern aufdrängen (siehe z.B. BGer 2C\_81/2021 vom 19. Juli 2021 E. 4.1 m.H. auf BGE 131 III 553 E. 1.2.3; BGer 2C\_870/2016 vom 21. Dezember 2016 E. 3.4 betreffend ein fünfjähriges Kind). Das Bundesgericht stützt sich demnach auf die Gesprächsfähigkeit ab, nicht auf die Urteilsfähigkeit.

<sup>69</sup> SEM, Weisungen AIG, Ziff. 10.2.

<sup>70</sup> Ebenda, Ziff. 10.2 m.H.

<sup>71</sup> Ebenda, Ziff. 6.10.2 m.H.

die vorgehend beschriebenen Weisungen des SEM bzw. die Rechtsprechung des Bundesgerichts.<sup>72</sup> Der Kanton Basel-Land verfügt über Merkblätter über die Rechte von Kindern im Allgemeinen sowie die Partizipation von Kindern nach Art. 12 KRK. Ein amtsinterner Prozessbeschrieb sieht namentlich bei Wegweisungen von Kindern besondere Abklärungen zur Gehörs-gewährung vor. Der Kanton Neuenburg verfügt über eine detaillierte Anleitung zur persönlichen Anhörung von Kindern durch die Schweizer Vertretung im Herkunftsland, wenn es um nachträglichen Familiennachzug geht (Art. 47 Abs. 4 Satz 2 AIG). Die Anleitung legt fest, dass Kinder über 14 Jahren immer persönlich anzuhören sind. Dass diese Anhörungen tatsächlich durchgeführt werden, bestätigte die Dossieranalyse.

Eine *Studie des SKMR* von 2017 konstatierte, dass mehr als die Hälfte der Kantone keine Anhörungen mit Kindern in ausländerrechtlichen Verfahren durchführen. Knapp die Hälfte gab an, die Kinder «manchmal» anzuhören. Zwei Kantone gaben an, sie würden Kinder anhören.<sup>73</sup> Auch die vorliegende Untersuchung legt den Schluss nahe, dass die vom Kinderrechtsausschuss empfohlene unmittelbare Anhörung von Kindern in der Praxis *klar die Ausnahme* darstellt. In den untersuchten erstinstanzlichen Dossiers war nur gerade bei 2 von 56 betroffenen Kindern eine persönliche Anhörung feststellbar.<sup>74</sup> Auch die Onlinebefragung<sup>75</sup> sowie die durchgeführten Expertinnen- und Experten-Interviews ergaben, dass Kinder nur ausnahmsweise persönlich angehört werden. Expertinnen und Experten aus NGOs wiesen zudem darauf hin, dass Kinder in ausländerrechtlichen Verfahren – anders als bei Anhörungen in Kindesschutzverfahren – meist erst ab 14 bzw. 12 Jahren als urteils- und damit persönlich anhörungsfähig betrachtet werden. Einige befragte Personen berichteten jedoch, dass auch Kinder im Alter von 16 und 17 Jahren teilweise nicht persönlich angehört werden. In einem Alter also, in dem die

---

<sup>72</sup> Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Weisung Familiennachzug, Ziff. 4.2.1.1. zur Anhörung beim nachträglichen Familiennachzug; Kanton St. Gallen, Amt für Soziales, Empfehlungen für kindergerechte Verfahren im Kanton St. Gallen, S. 6.

<sup>73</sup> Siehe HITZ QUENON/MATTHEY, Studie kindgerechte Justiz, insbesondere S. 80 ff.

<sup>74</sup> Wobei in den untersuchten erstinstanzlichen Dossiers acht Kinder zu Beginn des Verfahrens zwischen null und vier Jahre alt waren, womit eine Gesprächsfähigkeit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eher nicht anzunehmen ist. Von drei Kindern konnte das Alter nicht ermittelt werden.

<sup>75</sup> Es wurde danach gefragt, wie das Kind seine Meinung in der Regel in das Verfahren einbringt. 17.5 Prozent gaben «unmittelbar» an (10.9 Prozent durch persönliche Anhörung, weitere 6.6 Prozent durch schriftliche Eingaben des Kindes).

Anhörungsfähigkeit ausser Zweifel steht. Viele Expertinnen und Experten waren der Einschätzung, dass Kinder vor allem aufgrund mangelnden einschlägigen Wissens, fehlender Ressourcen sowie der überwiegenden Schriftlichkeit des Verfahrens nicht angehört würden.

b. Mittelbarer Einbezug des Kindes

Der Verzicht auf eine persönliche Anhörung dürfte teilweise auf die *bundesgerichtliche Praxis* zurückzuführen sein. Diese erlaubt einen Verzicht auf eine persönliche Anhörung unter drei Voraussetzungen:<sup>76</sup> (1) Das Kind muss durch seine Eltern vertreten sein.<sup>77</sup> (2) Die Interessen von Kind und Eltern sind im Wesentlichen als «gleichlaufend» zu betrachten; dies wird etwa bei fraglichem Aufenthaltsrecht sowohl der Eltern als auch der Kinder vermutet.<sup>78</sup> (3) Der rechtserhebliche Sachverhalt kann ohne persönliche Anhörung ausreichend abgeklärt werden; der Sachverhalt muss auf andere verlässliche Weise erstellbar sein.<sup>79</sup> Diese Praxis mag bis zu einem gewissen Grad erklären, weshalb in den Fällen der ausgewerteten erstinstanzlichen Dossiers der grösste Teil der betroffenen Kinder nur mittelbar angehört wurde. Die Onlinebefragung bestätigte diesen Befund. Die Mehrheit der Befragten gab an, dass die Meinung des Kindes – falls überhaupt – in der Regel schriftlich in das Verfahren eingebracht werde, am häufigsten via Rechtsvertretung der Eltern oder über die Eltern selbst.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> BGer 2C\_303/2014 vom 20. Februar 2015 E. 5.1. Diese Ansicht verfestigte sich in den folgenden Jahren zu einer konstanten Praxis in allen ausländerrechtlichen Verfahren (siehe etwa BGer 2C\_182/2016 vom 11. November 2016 E. 2.3; BGE 144 II 1 E. 6.5; 147 I 149 E. 6.5; BGer 2C\_724/2017 vom 18. Juli 2018 E. 3.2; 2C\_488/2019 vom 4. Februar 2020 E. 3.2; 2C\_513/2022 vom 12. Mai 2023 E. 4.4.1; BGer 2C\_113/2023 vom 27. September 2023 E. 3.2).

<sup>77</sup> BGE 144 II 1 E. 6.5. In den neueren Entscheiden BGer 2C\_342/2024 vom 3. Dezember 2024 E. 3.2 und BGer 2C\_411/2024 vom 22. Januar 2025 E. 3.1 scheint das Bundesgericht auch andere Personen als Vertretung zuzulassen.

<sup>78</sup> BGE 147 I 149 E. 3.3. Auch eine Studie des SKMR von 2017 ergab, dass «fast alle» Kantone der Ansicht sind, das Interesse des Kindes stimme mit dem des weggewiesenen Elternteils überein (siehe HITZ QUENON/MATTHEY, Studie kindgerechte Justiz, S. 94). Der Kinderrechtsausschuss hat das Argument der Gleichläufigkeit der Interessen für den Verzicht einer Anhörung im Bereich des Asylrechts zurückgewiesen: Kinderrechtsausschuss, *V.A. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 56/2018, 28. September 2020, § 7.3.

<sup>79</sup> Siehe u.a. BGE 144 II 1 E. 6.5 f.; BGer 2C\_837/2022 vom 19. April 2023 E. 3.1; 2C\_818/2018 vom 25. November 2019 E. 3.2; BGer 2C\_411/2024 vom 22. Januar 2025 E. 3.1. Anders BGer 2C\_17/2021 vom 18. Juni 2021 E. 3.6 f.

<sup>80</sup> In der Befragung wurde erhoben, wie das Kind seine Meinung in der Regel in das Verfahren einbringt. 72 Prozent gaben «mittelbar» an (22.7 Prozent durch schriftliche Eingaben der Eltern oder des Elternteils,

Aus der *Praxis der bloss mittelbaren Anhörung über die Eltern* (oder die Rechtsvertretung der Eltern) ergeben sich namentlich zwei Probleme. Zum einen geht die mediatisierte Mitwirkung bei der Sachverhaltsermittlung in der Tendenz mit der Vermutung der Gleichläufigkeit der Interessen von Kindern und den sie vertretenden Eltern einher. Dies ist problematisch. Bei einer bloss mittelbaren Anhörung ist gemäss Kinderrechtsausschuss sicherzustellen, dass kein Interessenkonflikt zwischen vertretender Person und Kind vorliegt.<sup>81</sup> Entsprechend fordert der Ausschuss, dass Vertretungen von Kindern «ausschliesslich» die Interessen der Kinder vertreten und nicht jene der Eltern – idealerweise sind entsprechende Verhaltensregeln zu entwickeln.<sup>82</sup> Damit dürften Eltern, die selbst von einem Verfahren betroffen sind (und legitimerweise darin eigene Interessen haben) nur in Ausnahmefällen geeignete Vertretungen für ihre Kinder sein. Die pauschale Vermutung der Gleichläufigkeit der Interessen greift in diesem Sinne zu kurz.<sup>83</sup> Wesentliche Umstände können unerkannt bleiben. Hinzu kommt, dass in einem (nicht unerheblichen) Teil der untersuchten Dossiers die Kinder auch nicht mittelbar angehört wurden und ihr Standpunkt somit gar nicht in das Verfahren einfluss.<sup>84</sup> Dabei ging aus den erstinstanzlichen Dossiers oft nicht hervor, weshalb die Kinder angehört bzw. nicht angehört wurden. Insbesondere blieb meist unklar, ob das Kind in der Lage war, sich zu äussern und sich eine eigene Meinung zu bilden. Den Dossiers war ferner nicht zu entnehmen, ob die Kinder über das Verfahren und die Bedeutung seines Ausgangs informiert worden waren.

Auch in den *Interviews* äusserten sich Expertinnen und Experten kritisch zur Vertretungssituation der Kinder. Bei Familien werde überwiegend davon ausgegangen, dass die Eltern für das Kindeswohl zuständig seien. Die Möglichkeiten der Eltern, das Kindeswohl zu gewährleisten, seien in angespannten Verfahrenssituationen jedoch begrenzt. Die Kinder verfügen gemäss den Fachpersonen kaum über Informationen und Wissen zu ihren

---

31.3 Prozent schriftlich durch die Rechtsvertretung der Eltern oder des Elternteils und 18 Prozent schriftlich über die Rechtsvertretung des Kindes).

<sup>81</sup> Dazu auch Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 36.

<sup>82</sup> Ebenda, Ziff. 37.

<sup>83</sup> Ähnlich: HITZ QUENON/MATTHEY, Studie kindgerechte Justiz, S. 101.

<sup>84</sup> Dies betraf 17 von insgesamt 56 betroffenen Kindern (rund 30 Prozent). In der Onlinebefragung gaben 8.1 Prozent an, die Meinung des Kindes werde gar nicht in das Verfahren eingebracht.

Rechten oder zum Verfahren. Viele verstünden zudem nur begrenzt, worum es für sie und ihre Familien überhaupt ginge. Es existieren auch keine kindergerechten allgemeinen Informationen zum ausländerrechtlichen Verfahren. Viele Eltern verstünden selbst zu wenig davon. Gemäss einer Expertin für Anhörungen können die Kinder die Belastungen und das Verhalten der Eltern oftmals nicht einordnen. Eine fallführende Person eines Migrationsamts führte aus, die Verfahren würden auch zum Schutz der Kinder schriftlich durchgeführt und der Kanton frage systematisch bei Fachbehörden nach, um die Umstände des Kindes zu ermitteln. Ein Experte, der insbesondere Kindesverfahrensvertretungen macht, formulierte die Empfehlung, dass vor allem bei belasteten Familien den Kindern Parteistellung eingeräumt werden sollte. Bei komplexen Fällen bestehe zudem an den entscheidenden Schnittstellen oft ein ungenügender Informationsaustausch unter den Fachpersonen. Es gebe ausserdem nur selten Rechtsvertretungen, die ausschliesslich für das Kind zuständig seien.<sup>85</sup> Als Folge litten viele Kinder gemäss diesem Expertendirekt oder indirekt unter dem Verfahren, ohne dass dies jemand erkenne oder das Kind begleite. Dieses Problem zeige sich im ausländerrechtlichen Verfahren ausgeprägter als im asylrechtlichen, da im Asylverfahren zumindest bei unbegleiteten Kindern das Kindeswohl mehr im Blick sei. Viele der interviewten Expertinnen und Experten wiesen weiter darauf hin, dass die elterliche Vertretung des Kindes eine angemessene Sachverhaltsabklärung betreffend das Kind unter Umständen nicht gewährleisten könne. Das Gleiche gelte – vor allem bei belasteten Familien – auch für Rechtsvertretungen der Eltern.

Zum anderen geht mit der lediglich mittelbaren Mitwirkung das Risiko einher, dass dem Teilgehalt von Art. 12 KRK als *persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht* nicht genügend Rechnung getragen wird. Die Sachverhaltsermittlung ist nicht der einzige Zweck des Rechts. Beim familienrechtlichen Anhörungsrecht nach Art. 298 ZPO benennt die bundesgerichtliche Rechtsprechung diesen persönlichkeitsbezogenen Aspekt des Äusserungsrechts explizit. So sei das Recht auf Anhörung sowohl «Ausfluss» der Persönlichkeit des Kindes als auch Mittel zur Sachverhaltsfeststellung.<sup>86</sup> Selbst wenn die relevanten Tatsachen einwandfrei festgestellt worden seien, sei das Gericht verpflichtet, das Kind

---

<sup>85</sup> Der Befund lässt sich durch die erstinstanzliche Dossieranalyse bestätigen. Nur zwei der betroffenen 57 Kinder hatten eine eigene Rechtsvertretung.

<sup>86</sup> Siehe z.B. BGE 146 III 203 E. 3.3.2.

über sein Anhörungsrecht zu informieren, weil die Anhörung ein persönliches Recht des Kindes darstelle, zu dessen Ausübung es sich äussern können müsse.<sup>87</sup>

Die Untersuchungen weisen daher darauf hin, dass die *Kinder trotz starker Betroffenheit von den Verfahren wenig in diese einbezogen werden*. Die vom Kinderrechtsausschuss empfohlene unmittelbare Anhörung findet nur selten statt, was auch mit der einschränkenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Recht auf Gehör nach Art. 12 KRK zusammenhängt.

#### c. Art und Weise der persönlichen Anhörung

Viele der interviewten Expertinnen und Experten wogen die *Chancen und Risiken einer persönlichen Anhörung* ab. So führte eine fallführende Person eines kantonalen Migrationsamtes aus, dass Anhörungen für die Kinder sehr belastend sein können. Es bedürfe gut geschulter Fachpersonen für diese Aufgabe. Gerade in Phasen ausgeprägter Fremdbestimmung sei die Mitwirkung der Kinder sehr wichtig. Eine KESB-Mitarbeiterin bestätigte dies und wies darauf hin, dass das Recht auf Gehör ein Recht und nicht eine Pflicht der Kinder darstelle. Die Ausübung sei anforderungsreich. Eine Expertin, die insbesondere Kindesverfahrensvertretungen macht, bestärkte die Relevanz eines sensiblen Einbezugs dahingehend, dass die Anhörung als Partizipationsmöglichkeit während des gesamten Prozesses begriffen werden sollte – nicht als pro forma Anhörung am Schluss. Hingewiesen wurde auch auf die Bedeutung interkultureller Dolmetscher. Eine weitere Person mit Expertise im Bereich Anhörung von Kindern wies darauf hin, dass die Bedarfslagen und Vulnerabilitäten der Kinder vorab bekannt sein müssen, um das Risiko einer Kindeswohlgefährdung bei der Anhörung zu minimieren.

In den untersuchten Dossiers fand sich auch ein *Beispiel für die gelungene Vorbereitung einer persönlichen Anhörung*. Der Fall betraf das Verwaltungsgericht Zürich.<sup>88</sup> Es ging um ein zehnjähriges Kind, dessen Vater in den Heimatstaat weggewiesen werden sollte.

---

<sup>87</sup> BGer 5A\_402/2011 vom 5. Dezember 2011 E. 5.1.

<sup>88</sup> Siehe zur Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich sowie zur konkreten Durchführung von persönlichen Anhörungen: GÜNTERT/NÜSSLE, S. 64 ff.

Das Kind wurde in einem Brief persönlich zur Anhörung eingeladen. Darin wurde es in kindgerechter Sprache über das Verfahren sowie Gegenstand und Form der Anhörung informiert. Es wurde zudem darüber informiert, wer es anhören würde und dass es bei Fragen Kontakt aufnehmen dürfe: «Wenn du Fragen hast, gebe ich dir gerne Auskunft. Meine Telefonnummer im Büro lautet [...]»

Abschliessend verdient Erwähnung, dass die *persönliche Anhörung die Verwirklichung der Zwecke des Gehörsrechts alleine nicht gewährleistet*. Sie erhöht wegen der Präsenz des Kindes aber deren Wahrscheinlichkeit. Im Sinne des Kinderrechtsausschusses sollte dem Kind eine persönliche Anhörung entsprechend angeboten werden. Bei einer mittelbaren Mitwirkung des Kindes dürfte die Vertretung durch eine fachlich geschulte und von den Eltern unabhängige Person Verbesserungen bewirken.<sup>89</sup>

### 3. Kindesinteresse im Entscheid

Der dritte identifizierte Problembereich betrifft das konkrete *Einfliessen der Kinderperspektive in die Entscheidung*. Er hängt mit den vorgenannten zusammen, erschöpft sich aber nicht in ihnen. Von Belang ist in diesem Zusammenhang, dass aus der Pflicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KRK bestimmte Anforderungen an die Prüfung der Verhältnismässigkeit und die Begründung der Entscheidung fliessen. Diese Gehalte sollen ein Unterlaufen der Substanz der Verpflichtung verhindern. Gemäss Kinderrechtsausschuss ist im Entscheid etwa eine explizite Darlegung erforderlich, «welche das Kind betreffenden Sachverhalte vorlagen, welche Kriterien (...) für relevant erachtet wurden, was diese Kriterien im konkreten Fall beinhalten und wie sie (...) gewichtet wurden.»<sup>90</sup> Sodann weist er darauf hin, dass sich Kinder in Entwicklung befinden, weshalb Entscheide revidierbar sein müssen.<sup>91</sup> Besonderer Begründungsbedarf eine allfällige Abweichung von der Kindesmeinung. Falls die Entscheidung darüber hinaus in einem Spannungsverhältnis zum (objektiven) Kindeswohl steht, muss sie

---

<sup>89</sup> Vgl. in diesem Sinne: Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 36 und 37, wonach sich Vertreter bewusst sein müssen, dass sie ausschliesslich die Interessen des Kindes vertreten.

<sup>90</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 97. Siehe zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen im Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK Kap. II.C.1.a. hinten.

<sup>91</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 84.

qualifiziert begründet werden. Steht eine Trennung des Kindes von den Eltern zur Diskussion, sind namentlich die Auswirkungen auf das Kind und die Möglichkeiten zur Sicherstellung des Kontakts zu prüfen.<sup>92</sup>

Die *bundesgerichtliche Rechtsprechung und die Weisungen des SEM* gehen von einer zusehends grundlegenden Bedeutung des Kindeswohls bei der Interessenabwägung aus. Dieses sei ein wesentliches Element der Abwägung, allerdings nur «[...] ein wesentliches Element unter anderen [...]»<sup>93</sup> Die Formulierung des Bundesgerichts lässt Raum für Interpretation. Einzelne kantonale Migrationsämter verweisen auf die Weisung des SEM. Andere besitzen eigene Weisungen oder Richtlinien mit Implikationen für die Interessenabwägung. Der *Kanton Zürich* etwa verfügt über eine Weisung zu ausländerrechtlichen Massnahmen bei Sozialhilfebezug. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeitsprüfung bei mitbetroffenen Kindern sieht diese ein «erhebliches Gewicht» des Kindeswohls vor, namentlich bei Schweizer Kindern und in der Schweiz geborenen, eingeschulten niederlassungsberechtigten Kindern.<sup>94</sup> Der *Kanton Waadt* besitzt eine Weisung mit Vorgaben für die Prüfung von Wegweisungen mit betroffenen Kindern.<sup>95</sup> Darin wird zunächst die Möglichkeit anerkannt, dass die Situation der Kinder einen Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b AIG darstellen und ein Aufenthaltsrecht für die ganze Familie begründen kann. Die Situation der Kinder kann der massgebliche Entscheidgesichtspunkt sein. Die Weisung erwähnt weiter, dass die «Schengen-Evaluation» von 2018 die Notwendigkeit besserer Erörterung der Situation der Kinder in den Entscheiden aufzeigte. Bei amtlichen Entscheidungen sei ein Eingehen auf ihre Situation und eine vertiefte Abklärung zwingend. Erwähnung finden müssen mindestens Umstände wie die Einreise in die Schweiz, das Alter, eine allfällige Einschulung, der Gesundheitszustand, Erkrankungen sowie

---

<sup>92</sup> Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.5; siehe auch HITZ QUENON/MATTHEY, Studie kindgerechte Justiz, S. 23.

<sup>93</sup> BGer 2C\_541/2019 vom 22. Januar 2020 E. 4.5 (Kursivsetzung im Direktzitat durch die Autorinnen und Autoren). Siehe auch BGE 143 I 21 E. 5.5.1 und 5.5.4, bestätigt in BGer 2C\_499/2022 vom 23. März 2023 E. 8.3; SEM, Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.4.3.

<sup>94</sup> Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, S. 12.

<sup>95</sup> Kanton Waadt, Examen de la situation des enfants.

Integrationshindernisse im Herkunftsland. Der *Kanton Genf* hat gestützt auf die Schengen-Evaluation eine ähnliche Weisung erlassen.<sup>96</sup>

Die *Auswertung der erstinstanzlichen Dossiers* ergab eine deutlich untergeordnete Bedeutung des Kindeswohls in den Entscheidungsbegründungen. Überlegungen zur Revidierbarkeit einschneidender Verfügungen für das Kind waren nur in wenigen Dossiers zu finden.<sup>97</sup> Argumentationsaufwand wurde in erster Linie bei der Darlegung der Rechtsgrundlagen, der öffentlichen Interessen und der Situation eines Elternteils sowie der Eltern im Allgemeinen betrieben. Das Kindesinteresse wurde regelmässig als Teil der privaten Interessen der Eltern oder eines Elternteils mit Parteistellung behandelt. Als selbständiges Interesse trat es kaum in Erscheinung. Die Ausgangslage der Kinder wurde typischerweise aus der Perspektive eines Elternteils und im Licht von dessen affektiver und wirtschaftlicher Beziehung zum Kind geschildert. Eine Vielzahl der Entscheide enthielt keinen eigenen Abschnitt zur spezifischen Situation der Kinder. Pauschale Annahmen spielen eine wichtige Rolle. Bei Wegweisungen von Kindern etwa wurde in manchen Fällen unmittelbar vom Alter auf die Anpassungsfähigkeit im Herkunftsland geschlossen, ohne dass eine konkrete Abklärung erfolgte.<sup>98</sup> Wurden Kinder von einem Elternteil getrennt, so spielte der pauschale Verweis auf moderne Kommunikationsmittel und Besuchsaufenthalte sowie die damit verbundene Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Beziehung in den Entscheiden eine erhebliche Rolle.<sup>99</sup> Diesen Befund bestätigten auch 70 Prozent der Rechtsvertretungen in der Onlinebefragung. Sie gaben an, es werde nicht

---

<sup>96</sup> Ferner verfügt der Kanton Genf über eine eigene Zusammenfassung der Rechtsprechung zur EMRK und zur KRK. In dieser sind auch Hinweise zur Interessenabwägung zu finden.

<sup>97</sup> Nur in einem Dossier wurde die Revidierbarkeit in Betracht gezogen: Im negativen Entscheid wurde ausgeführt, wann das Kindesinteresse in naher Zukunft das Interesse an der Fernhaltung des Vaters überwiegen und der Entscheid folglich anders ausfallen würde. In zwei Dossiers wurden verschiedene Szenarien für das Kind abstrakt geprüft, in zwei weiteren Dossiers konkret.

<sup>98</sup> Siehe zu dieser Annahme: BGer 2A.377/2005 vom 15. Juni 2005 E. 2.3; 2C\_648/2014 vom 6. Juli 2015 E. 3.4; SEM, Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2.4.3. sowie ausführlich Kap. II.C.2. hinten.

<sup>99</sup> Die Formulierung der Besuchsaufenthalte und modernen Kommunikationsmittel findet sich oft in der Rechtsprechung. Ein Extremfall dürfte das Urteil 2C\_513/2022 vom 12. Mai 2023 sein, in dem die bundesgerichtliche Vorinstanz einem damals zweijährigen Mädchen zumutete, die Beziehung zum Elternteil mittels Briefen und modernen Kommunikationsmitteln aufrechtzuerhalten (siehe E. 3), wobei das Bundesgericht anerkannte, dass dies die fehlende physische Präsenz des Vaters jedenfalls im Kleinkindalter kaum kompensieren könne (E. 5.3.4). Der Kinderrechtsausschuss hat klargestellt, das Kind könne damit keine «adequate and meaningful personal relations and direct contact» zum Elternteil aufrechterhalten; es seien in jedem Fall die konkreten Auswirkungen der Trennung auf das Kind zu ermitteln (siehe Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.6).

geprüft, ob die Beziehungspflege zu den Eltern oder dem Elternteil mit modernen Kommunikationsmitteln und Besuchsaufhalten tatsächlich möglich sei und welche Auswirkungen das auf die Kinder habe. Erstinstanzlich wurden nur Dossiers von ablehnenden Entscheiden untersucht. Sie waren in den meisten Fällen nicht im Interesse des Kindes, weshalb das Fehlen spezifischer Begründungen mit Blick auf das Kind von besonderer Bedeutung ist. In der Mehrzahl der Fälle war die Begründung offenkundig ungenügend. Dieser Befund wird durch die – zahlenmässig allerdings beschränkte – Auswertung der Dossiers auf Beschwerdestufe nur teilweise bestätigt. Er ist insbesondere dahingehend zu relativieren, dass die Meinung bzw. das Interesse des Kindes auf dieser Stufe – soweit ermittelt und bestimmt – meist wiedergegeben und in die Abwägung einbezogen wurde. Pauschale Verweise auf moderne Kommunikationsmittel und Besuchsaufhalte als Möglichkeit zur Aufrechterhaltung waren nicht die Regel.

Die hierzu interviewten *Expertinnen und Experten* äusserten sich diesbezüglich wiederum je nach ihrer Rolle und Aufgabe im Verfahren unterschiedlich. Während eine Person mit Fallführung betonte, dass die Interessen des Kindes immer abgehandelt würden, eng mit denjenigen der Eltern verknüpft seien und so ausreichend berücksichtigt würden, betonten die Rechtsvertretungen, dass die Interessen der Kinder zu wenig konkret in den Entscheidungen einfließen würden. Die *Onlinebefragung* stützte in der Tendenz die Feststellung, dass das Kindesinteresse eine zu schwache Berücksichtigung finde. Zwei Drittel der befragten Personen (Fallführende und Rechtsvertretungen) stimmten zwar der Aussage zu, dass Rechtsnormen und die Praxis zum Kindeswohl in den Entscheidungen aufgeführt werden. Der Aussage allerdings, dass die Kinderperspektive auch konkret in den Entscheidungen einflüsse, stimmte bloss ein Drittel zu. Rechtsvertretungen und Fallführende schätzten diesen Punkt ebenfalls wiederum unterschiedlich ein: Rund 50 Prozent der befragten Fallführenden waren der Meinung, dass in der Interessensabwägung dargelegt werde, welches die Interessen der vom Entscheid betroffenen Kinder sind und dass diese gegenüber anderen Interessen auch vorrangig berücksichtigt werden. Die Rechtsvertretungen sahen dies kritischer; über 70 Prozent waren der Meinung, dass dies «eher nicht» oder «nicht» geschehe.

Zusammengefasst kam die *Kinderperspektive in den untersuchten erstinstanzlichen Entscheidungen oft nur ungenügend zum Ausdruck*, teilweise fehlte sie gänzlich. Dies hatte

Folgen für das Gewicht, das die Kindesinteressen gegenüber den anderen Interessen entfalten. Die Begründungen vermochten daher den Anforderungen der KRK nicht vollends zu genügen. Insgesamt entsteht dadurch das Bild, dass die Situation des Kindes in den Entscheiden in der Tendenz zu wenig als *eigener*, nicht mit demjenigen der Eltern gleichzusetzender, und *vorrangiger* Gesichtspunkt berücksichtigt wird.

#### 4. Teilfazit

In den letzten Jahren können in ausländerrechtlichen Verfahren einzelne Fortschritte beim Einbezug der Kindesinteressen verzeichnet werden. Die Rechtsprechung anerkennt insbesondere die zunehmende Bedeutung der Kinder und einzelne Kantone haben vielversprechende Praxen entwickelt. Insgesamt erscheinen die Verpflichtungen zur vorgängigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KRK sowie zur Gewährung des Rechts auf Gehör nach Art. 12 Abs. 1 KRK aber weiterhin als nur teilweise umgesetzt.

Folgende Feststellungen drängen sich namentlich auf:

- (1) Es fehlt ein spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls.
- (2) Die Situation der Kinder wird oft nicht genügend ermittelt.
- (3) Der Schwerpunkt der Sachverhaltsermittlung liegt typischerweise auf den betroffenen öffentlichen Interessen und den privaten Interessen der Eltern.
- (4) Regelfall ist nicht die persönliche Anhörung, sondern die mit spezifischen Risiken einhergehende mediatisierte Mitwirkung von Kindern über die Eltern oder deren Rechtsvertretung.
- (5) Die ausschliessliche Vertretung der Kinder durch ihre Eltern oder eine Rechtsvertretung der Eltern gewährleistet nicht automatisch ein angemessenes Einfließen der Kindesinteressen in das Verfahren.
- (6) Das Recht des Kindes auf Gehör wird vorwiegend als Mittel zur Sachverhaltserstellung und weniger als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht begriffen.
- (7) Die Situation der Kinder besitzt im Entscheid oft nicht das angemessene Gewicht.

## 5. Handlungsempfehlungen

### 1. Systematische Abklärung der Situation des Kindes (siehe insb. Kap. II.A.1.)

1.1 *Empfohlen wird die Einführung eines spezifischen Abschnitts im Beweisverfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Ermittlungsschritte und Bestimmung sind in den Akten zu dokumentieren. Kinderspezifisches Fachwissen ist beizuziehen.<sup>100</sup>*

1.2 *Die vollständige Ermittlung des Kindeswohls erfordert namentlich die Abklärung folgender Aspekte:<sup>101</sup>*

- *Meinung des Kindes;*
- *Identität des Kindes: u.a. Geschlecht, sexuelle Orientierung, nationale Herkunft, religiöse, weltanschauliche und kulturelle Identität sowie Persönlichkeit;*
- *Beziehungen des Kindes: Beziehungen zu Familienangehörigen (wobei der Begriff «Familie» weit zu verstehen ist und nicht nur leibliche, Adoptiv- und Pflegeeltern, sondern auch Geschwister und andere Mitglieder der erweiterten Familie umfassen kann); ausserfamiliäre Beziehungen des Kindes (typischerweise zu Mitgliedern der erweiterten Familie, etwa zu Grosseltern, Onkeln/Tanten sowie zum übrigen relevanten sozialen Umfeld, namentlich Freundschaften, schulische oder medizinische Beziehungen; die ausserfamiliären Beziehungen sind bei getrennt oder an verschiedenen Orten lebenden Eltern besonders wichtig);*
- *Betreuung, Schutz und Sicherheit: materielle, körperliche, erzieherische und emotionale Grundbedürfnisse sowie Bedürfnisse nach Zuneigung und Sicherheit (Recht auf Schutz vor jeder Form körperlicher oder psychischer Gewalt sowie sexueller Belästigung, Ausbeutung usw.). Künftige Entwicklungen und Risiken sind nach Möglichkeit zu antizipieren.*
- *Vulnerable Lebenslagen: Ermittlung besonderer Belastungen und Risiken (Umfeld, Anzeichen psychischer Instabilität, Suizidalität);*
- *Gesundheit und Entwicklung: allgemeiner psychischer und physischer Gesundheits- und Entwicklungszustand sowie Zugang zu Behandlungsmöglichkeiten;*
- *Bildung: Sprachkenntnisse, bisherige Schulbildung, aktueller und künftiger Zugang zu Bildung und Ausbildung sowie zu informellen Bildungsangeboten in der Freizeit;*
- *Veränderlichkeit der Situation: In Szenarien denken und die Revidierbarkeit einmal getroffener Massnahmen periodisch überprüfen.<sup>102</sup>*

---

<sup>100</sup> Siehe insb. Kap. II.A.1.a. Siehe hierzu Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 32 (c): «The best-interests assessment should be carried out by actors independent of the migration authorities in a multidisciplinary way, including a meaningful participation of authorities responsible for child protection and welfare and other relevant actors, such as parents, guardians and legal representatives, as well as the child.»

<sup>101</sup> Basierend auf der nicht abschliessenden Aufzählung in: Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 52 ff.

<sup>102</sup> Siehe insb. Kap. II.A.1.b. und c. sowie Kap. II.A.3.

1.3 *Im Verfahren sind mehr Zeit und Ressourcen für die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls aufzuwenden als bisher.*<sup>103</sup>

Einschätzung Massnahmenbündel 1:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>104</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen<sup>105</sup>: **empfohlen**

---

<sup>103</sup> Siehe insb. Kap. II.A.1.c.

<sup>104</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen etc.). Längerfristig sind durch die Anpassung geringe Mehrkosten zu erwarten (zusätzliche Ermittlungsschritte). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren.

<sup>105</sup> Betrifft die Anpassung von Gesetzen und/oder Verordnungen. «Erforderlich» ist eine Anpassung, wenn sich die Handlungsempfehlungen ohne solche nicht umsetzen lassen. «Empfohlen» wird eine Anpassung, wenn die Handlungsempfehlungen im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen realisierbar sind (ggf. durch die Anpassung von Weisungen etc.), eine Anpassung aber mit Blick auf eine bessere Umsetzung und Anwendung der kinderrechtlichen Vorgaben als zielführend erscheint.

## 2. *Mitwirkung des Kindes (siehe insb. Kap. II.A.2.)*

- 2.1 *Kindern ist eine persönliche Anhörung anzubieten. Beim Entscheid über die persönliche Anhörung ist auf pauschale Annahmen zu verzichten (insbesondere gleichläufiger Interessen von Eltern und Kindern). Der Entscheid über die persönliche Anhörung ist in den Akten zu dokumentieren.<sup>106</sup>*
- 2.2 *Bei Verzicht auf eine persönliche Anhörung (oder wenn eine solche nicht geboten erscheint) ist die Kindesmeinung in anderer unmittelbarer Form oder über eine Vertretung einzuholen. Diese Vertretung sollte nur das Kind bzw. dessen Interessen repräsentieren. Eine Vertretung durch die Eltern oder die Rechtsvertretung der Eltern ist zur Sicherstellung der Authentizität der Kindesmeinung und zwecks Vermeidung von Interessenkonflikten zu unterlassen.<sup>107</sup>*
- 2.3 *Kinder sind in kindgerechter einfacher Sprache über das Verfahren, ihr Recht auf Mitwirkung und die Modalitäten derselben zu informieren.<sup>108</sup>*
- 2.4 *Die persönliche Anhörung ist kindgerecht auszugestalten.<sup>109</sup>*

Good Practices: Für die Ausgestaltung der persönlichen Anhörung kann auf die Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich sowie die Kindeswohlabklärungen der KESB verwiesen werden.

Einschätzung Massnahmenbündel 2:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>110</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **empfohlen**

---

<sup>106</sup> Siehe insb. Kap. II.A.2.a. und b.

<sup>107</sup> Siehe insb. Kap. II.A.2.b. Siehe hierzu Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 37: «Children should be heard independently of their parents, and their individual circumstances should be included in the consideration of the family's cases».

<sup>108</sup> Siehe insb. Kap. II.A.2.b. und c.

<sup>109</sup> Siehe insb. Kap. II.A.2.c.

<sup>110</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen, Schulung von Mitarbeitenden, Infrastruktur etc.). Die Massnahme dürfte längerfristig zu Mehrkosten im Bereich Personal und Infrastruktur für die kantonalen Migrationsämter führen. Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzichte auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren.

### 3. *Kindesinteressen im Entscheid (siehe insb. Kap. II.A.3.)*

- 3.1 *Bei Verhältnismässigkeitsprüfungen muss das Kindesinteresse einen eigenständigen Gesichtspunkt darstellen. Er darf in der Abwägung nicht als blosser Aspekt der privaten Interessen Erwachsener behandelt werden.*
- 3.2 *Den Kindesinteressen ist – im Lichte der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KKK – in der Grundtendenz grösseres Gewicht beizumessen als in der bisherigen Praxis.*
- 3.3 *Aus der Entscheidbegründung muss hervorgehen, wie das Kindeswohl in der Interessenabwägung konkret berücksichtigt wurde. Explizite Elemente der Begründung sollten sein:*
- *Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls im konkreten Fall: Darlegung der ermittelten Umstände des Kindes, Relevanz der einzelnen Elemente, Kontext dieser Elemente im spezifischen Fall, Gewichtung der Elemente (insbesondere auch der Meinung des Kindes);*
  - *Gewichtung der Interessen der Öffentlichkeit, der Eltern und des Kindes in der Entscheidung;*
  - *Umsetzung der Verpflichtung zur «vorrangigen» Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KKK;*
  - *Ausführliche Darlegung der Gründe einer allfälligen Abweichung vom Kindeswohl.*
- 3.4 *Auf pauschale Annahmen ohne Bezugnahme zu den spezifischen Lebensumständen des Kindes ist zu verzichten (z.B. Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Beziehung durch moderne Kommunikationsmittel oder Annahme der Anpassungsfähigkeit).*
- 3.5 *Es wird die Ausarbeitung von Entscheidvorlagen mit «Pflichtelementen» bei der Entscheidbegründung empfohlen.*

#### Einschätzung Massnahmenbündel 3:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>111</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**

---

<sup>111</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen, Entscheidvorlagen etc.). Die Massnahme dürfte längerfristig zu geringen Mehrkosten führen (Begründungsaufwand). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren. Die Kostenfolgen einer allfälligen materiellen Praxisänderung sind hier nicht berücksichtigt.

## B. Asylrechtliche Verfahren

Das Postulat fragt nach der Gewährleistung des Kindeswohls und des Rechts des Kindes auf Gehör in asylrechtlichen Verfahren. Untersucht wurde die Umsetzung der Vorgaben der KRK durch Gesetz, Verordnung, Weisungen und weitere Dokumente des SEM (Module 1, 2 und 4). Weiter wurde die Anwendung der Vorgaben der KRK im Einzelfall anhand der Rechtsprechung sowie Einzelfalldossiers ausgewertet (Modul 3). Die Erkenntnisse wurden durch Expertinnen- und Experten-Interviews sowie die Onlinebefragung ergänzt (Module 5 und 6).

Im Asylbereich kam es in den letzten Jahren zu einigen markanten Verbesserungen. Namentlich müssen Asylgesuche von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) seit 2014 von Gesetzes wegen prioritär behandelt werden (Art. 17 Abs. 2<sup>bis</sup> AsylG).<sup>112</sup> UMA erhalten zudem zur Wahrung ihrer Interessen während des Verfahrens eine Vertrauensperson zugeteilt (Art. 17 Abs. 3 AsylG).<sup>113</sup> Im den BAZ sowie am Flughafen wird diese Funktion durch die zugewiesene Rechtsvertretung wahrgenommen. Nach Zuweisung an den Kanton wird durch die KESB eine Beistandschaft oder Vormundschaft errichtet.<sup>114</sup> Eine andere Verbesserung betrifft Kinder, die zusammen mit ihren Familien ein Asylgesuch stellen (begleitete Kinder). Diese profitieren (mit) von einer (Familien-)Rechtsvertretung (Art. 102f ff. AsylG). Ferner wurden Massnahmen ergriffen, um die bei Kindern heikle persönliche Anhörung kindgerechter zu gestalten. Trotz dieser Verbesserungen bestehen bei der Umsetzung und Anwendung der Verpflichtungen der KRK weiterhin Lücken.

---

<sup>112</sup> Diese Verpflichtung wird in der Realität weitgehend erfüllt. Expertinnen und Experten wiesen in den Interviews allerdings darauf hin, dass im Rahmen der beschleunigten Verfahren weiterhin nicht genügend Zeit für kindgerechte Information, Vorbereitung, Vertrauensaufbau sowie eine sorgfältige Sachverhaltsabklärung bleibe.

<sup>113</sup> Zur Rolle der Vertrauensperson: AFFOLTER-FRINGELI/VOGEL, Studie UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren, S. 17 f.

<sup>114</sup> Ebenda, S. 18.

## 1. Sachverhaltsermittlung

### a. Spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls

Ein erster Problembereich im asylrechtlichen Verfahren ist – bis zu einem gewissen Grad in Analogie zum ausländerrechtlichen – das *Fehlen eines spezifischen Verfahrens* zur Ermittlung des Kindeswohls. Es fehlen klar vorstrukturierte Schritte und Vorgaben für die Erstellung des Sachverhalts. Weder den anwendbaren Rechtsnormen noch der Rechtsprechung noch den Dokumenten des SEM können solche prozeduralen Vorgaben entnommen werden. In den untersuchten Dossiers fand sich keine schriftliche Dokumentation der Kindeswohlbestimmung. Bei Gutheissungen war die Situation des Kindes in internen Notizen zum Teil vergleichsweise umfassend festgehalten. Die Expertinnen- und Experten-Interviews bestätigten diesen Befund. Viele Befragte waren der Ansicht, eine systematische Ermittlung und Bestimmung der jeweiligen Bedarfslage des Kindes sei zu wenig erkennbar. Eine Expertin aus dem Bereich Betreuung brachte die Situation wie folgt auf den Punkt: «Kindeswohlfragen laufen maximal nebenher, neben Verfahren, neben Bildung, neben BAZ, neben Kindsein, neben allem, was sonst läuft.» Mit dieser perspektivischen Verengung gingen gemäss einem Experten aus dem therapeutischen Bereich besondere Risiken einher. Genannt wurde insbesondere die fragile Identitätsentwicklung im Übergang zum jungen Erwachsenenalter. In der Onlinebefragung stimmten knapp die Hälfte (44.7 Prozent) der befragten Fallverantwortlichen beim SEM der Aussage «eher zu», dass ein standardisiertes Verfahren zur Ermittlung des Kindeswohls existiere. 7.9 Prozent stimmten «voll und ganz» zu, 28.9 Prozent «eher nicht» und 10.5 Prozent «überhaupt nicht» (bei 7.9 Prozent Enthaltungen).

Hervorzuheben ist die *grundsätzlich günstigere formale Stellung des Kindes* im Asylverfahren verglichen mit dem ausländerrechtlichen. Urteilsfähige Kinder haben Anspruch auf Prüfung *ihrer* Asylgründe (Art. 17 Abs. 2 AsylG und Art. 5 AsylV 1) und besitzen formell Parteistellung. Sie werden persönlich angehört. Bei der Prüfung des Asylgesuchs werden standardmässig *bestimmte* Umstände erhoben, die auch für die Ermittlung des Kindeswohls relevant sind (Geburtsdatum, Geschlecht, Sprachkenntnisse, Ethnie, Gesundheit, Umstände im Herkunftsland, familiäre Beziehungen). Teilweise ergeben sich aus den einschlägigen Rechtsnormen und der Rechtsprechung erhöhte Sorgfaltspflichten

mit Blick auf die Sachverhaltsabklärung.<sup>115</sup> In den Dokumenten des SEM finden sich detaillierte Ausführungen zu bestimmten Elementen der Sachverhaltsermittlung (z.B. Feststellung der Minderjährigkeit und Ermittlung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs). Die Sachverhaltserstellung durch die persönlichen Anhörungen (Art. 29 AsylG) wird ebenfalls beschrieben.

Von Bedeutung ist der für UMA bei der *Erstbefragung* vorgesehene besondere Verfahrensabschnitt.<sup>116</sup> Er soll nach der Rechtsprechung und den Dokumenten des SEM eine möglichst präzise Einschätzung der Urteilsfähigkeit des Kindes erlauben.<sup>117</sup> Ausserdem dient er der Abklärung einer behaupteten Minderjährigkeit sowie der Eruiierung einer allfälligen Notwendigkeit der Anordnung weiterer Massnahmen zur Wahrung des Kindeswohls. Nach dem Handbuch des SEM sind detaillierte Angaben zur Person und zu im Herkunfts- oder einem Drittstaat lebenden Familienmitgliedern zu ermitteln, ausserdem die familiäre Betreuungssituation und Informationen zur Obhut und Verantwortung für den UMA vor Verlassen des Heimatlandes.<sup>118</sup> Damit sollen die Glaubwürdigkeit der Angaben und die Notwendigkeit allfälliger Nachforschungen vor Ort abgeschätzt und ein allfälliger Wegweisungsentscheid vorbereitet werden.<sup>119</sup> Der separate Verfahrensabschnitt dient nicht ausschliesslich, aber zumindest wesentlich der Ermittlung des Kindeswohls.

*Das Bild bei der Sachverhaltsermittlung erscheint somit im asylrechtlichen Verfahren insgesamt günstiger als im ausländerrechtlichen.* Die relevanten Umstände werden

---

<sup>115</sup> Das Kindeswohl ist bei der Prüfung der Zumutbarkeit eines Wegweisungsvollzugs i.S.v. Art. 83 Abs. 4 AIG zu beachten (BVGE 2015/30 E. 7.2 m.H.). Art. 69 Abs. 4 AIG enthält diesbezüglich eine Konkretisierung für UMA: Bei einer Ausschaffung muss sichergestellt werden, dass diese im Rückkehrstaat einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (siehe auch Art. 10 EU-Rückführungsrichtlinie). Spezifische Untersuchungspflichten gelten auch bei der Frage eines Selbsteintritts der Schweiz im Dublin-Verfahren (Art. 17 Dublin-III-VO bzw. Art. 29a AsylV 1) (siehe zum Gesundheitszustand, Sicherheitsinteressen und Abklärungspflichten zu behaupteten Straftaten: BVGer E-2056/2020 vom 31. August 2020 E. 6.3; D-1251/2023 vom 23. Februar 2023 E. 4.6).

<sup>116</sup> Die Erstbefragung von UMA ist gesetzlich nicht verankert (siehe BVGer E-3902/2019 vom 22. Oktober 2019 E. 7.3); das SEM qualifiziert sie als Anhörung gemäss Art. 26 AsylG in der Vorbereitungsphase (siehe SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.1).

<sup>117</sup> BVGE 2023 VI/4 E. 6.4; SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.1.

<sup>118</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.1.

<sup>119</sup> Ebenda.

tendenziell eingehender erhoben. Dies gilt insbesondere mit Blick auf UMA, da diese in der Regel (mehrfach) persönlich angehört werden. Auch hier ist aber zu konstatieren, dass eine systematische Ermittlung fehlt.<sup>120</sup> Namentlich liegt auch im Asylverfahren der Fokus nicht auf dem Kindeswohl, Hauptthema ist vielmehr die Abklärung der Minderjährigkeit (bei UMA), eine allfällige Dublin-Zuständigkeit, die Flüchtlingseigenschaft sowie allfällige Wegweisungsvollzugshindernisse. Die das Kind betreffenden Fakten und die Implikationen des Verfahrens für sein Wohl sind ein Nebenthema. Dieses blosse «Mitführen» der Kinderproblematik geht mit dem Risiko einher, dass Aspekte des Kindeswohls ungenügend abgeklärt werden und Risiken unentdeckt bleiben. Das Fehlen einer geregelten systematischen Ermittlung stellt ein Defizit dar und ist mit den Vorgaben der KRK zumindest partiell nicht vereinbar. Vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohl bedeutet u.a., dass die Fakten betreffend das Kind adäquat in das Verfahren einfliessen müssen.

#### b. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht des Kindes

Ein Teilproblem bei der Sachverhaltsermittlung ist die im Postulat angesprochene Thematik der *Mitwirkungspflicht* der Kinder. Sie stellt sich in der Praxis vor allem bei UMA, da hier die Sachverhaltsermittlung ganz wesentlich von der Mitwirkung des Kindes abhängt. Das Postulat erfragt namentlich, «ob die Befragenden einen grösseren Teil der Beweisführung übernehmen sollen». Der Kinderrechtsausschuss hat sich hierzu punktuell geäussert. Die Beweislast könne bei der Wegweisung nicht allein beim asylsuchenden Kind liegen, da Behörden und Asylsuchende ungleichen Zugang zu relevanten Informationen besitzen.<sup>121</sup> Der Kinderrechtsausschuss äusserte sich diesbezüglich in einer kürzlich gegen die Schweiz erfolgten «Auffassung» zur Beweislast bei der Altersbestimmung. Behörden dürften die Beweislast für die Minderjährigkeit nicht vollständig der asylsuchenden Person aufbürden.<sup>122</sup> Im Zweifelsfall sei eine umfassende Bewertung der physischen und psychischen Entwicklung vorzunehmen.

---

<sup>120</sup> Für Leitlinien für ein entsprechendes Verfahren siehe z.B. UNHCR, Best Interests Procedure Guidelines.

<sup>121</sup> Kinderrechtsausschuss, *M.K.A.H gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 95/2019, 22. September 2021, § 10.5 mit Verweis auf Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 29 und 33.

<sup>122</sup> Kinderrechtsausschuss, *A.M. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 80/2019, 21. Mai 2024, § 4.8.

In der Schweiz ist das Asylverfahren durch den *Untersuchungsgrundsatz* geprägt (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 12 VwVG). Die Behörden – konkret: das SEM – haben den Sachverhalt richtig und vollständig zu ermitteln. Man spricht in diesem Zusammenhang von «subjektiver Beweislast» oder «Beweisführungslast», wobei als Beweismittel namentlich Urkunden, Gutachten oder die Auskünfte der asylsuchenden Person in Frage kommen (Art. 12 VwVG). Zur vom Postulat aufgeworfenen Frage, «ob die Befragenden einen grösseren Teil der Beweisführung übernehmen sollen», ist daher festzuhalten, dass die Beweisführungslast des SEM bereits nach geltendem Recht eine Verpflichtung zur vollständigen Erstellung des relevanten Sachverhalts bedeutet. Von dieser subjektiven Beweislast – wer hat den Sachverhalt festzustellen? – ist die «objektive Beweislast» zu unterscheiden. Sie entscheidet, wer die *Folgen von Beweislosigkeit* am Verfahrensende trägt. Im Asylverfahren enthält Art. 7 AsylG die objektive Beweislastregel: Die asylsuchende Person muss ihre Flüchtlingseigenschaft zumindest glaubhaft machen. Gelingt ihr dies nicht, hat sie die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen.<sup>123</sup> Sie wird in einem solchen Fall nicht als Flüchtling anerkannt und erhält kein Asyl. Asylsuchende haben aus diesem Grund in der Regel ein starkes Eigeninteresse, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.

Das Asylgesetz statuiert allerdings für alle Asylsuchenden – auch für Kinder – bestimmte *Mitwirkungspflichten*. Von zentraler Bedeutung ist insbesondere die Pflicht, an der Erstellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 8 Abs. 1 AsylG). Asylsuchende müssen zu ihrer Identität Auskunft erteilen und Identitäts- und Reisepapiere sowie weitere Beweismittel einreichen. Wenn sie angehört werden, haben sie ihre Asylgründe anzugeben. Die Mitwirkungspflichten tragen dem Umstand Rechnung, dass die Angaben von Asylsuchenden für das Verfahren und eine richtige materielle Entscheidung oft zentral sind. Ohne sie lässt sich der Sachverhalt kaum umfassend erstellen. Juristisch-technisch handelt es sich bei den Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsfeststellung um *Mitwirkungslasten*; bei ungerechtfertigter Nichtmitwirkung drohen zwar keine (strafrechtlichen) Sanktionen, jedoch prozessuale Nachteile von erheblicher Bedeutung.<sup>124</sup> Dazu gehört namentlich die Möglichkeit des Verzichts auf Weiterführung des Verfahrens (Art. 8

---

<sup>123</sup> KILDE, Asylrechtliche Verfahren, Rz. 9.74.

<sup>124</sup> Zur Abgrenzung: MEYER, Rz. 661 ff.; HERZIG, S. 79.

Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG) und auf eine Anhörung (Art. 36 Abs. 1 Bst. c AsylG). Ausserdem kann von einem für die asylsuchende Person nachteiligen Sachverhalt ausgegangen werden.<sup>125</sup> Diese Folgen der Verletzung der Mitwirkungspflichten dürfen jedoch nur eintreten, wenn sie *verhältnismässig*<sup>126</sup> bzw. *zumutbar*<sup>127</sup> sind. Dabei ist die Frage, wie weit eine Mitwirkungspflicht vorliegt und inwieweit sie verletzt wurde, stets individuell zu beurteilen.<sup>128</sup> Bei Kindern kommt der Frage der Mitwirkung besondere Bedeutung zu: Generell sind hier weniger hohe Anforderungen an die Mitwirkung zu stellen als bei Erwachsenen. Dies nehmen auch das Bundesverwaltungsgericht und das SEM an.<sup>129</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Postulatsfrage, «ob bei Minderjährigen für die Beurteilung der Mitwirkungspflicht ein anderer Massstab angewendet werden soll als für Erwachsene», klar zu bejahen. Dies ergibt sich allein schon aus dem in Lehre und Rechtsprechung anerkannten Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die Hürde für die Annahme von Mitwirkungspflichtverletzungen durch Kinder ist hoch anzusetzen.<sup>130</sup>

Das Postulat nimmt sodann auf eine spezifische Passage im Handbuch des SEM Bezug. Diese legt nahe, eine Anhörung im Sinne von Art. 29 AsylG durchzuführen, in der auch die Mitwirkungspflichten von Art. 8 AsylG gelten,<sup>131</sup> *sobald ein Kind «urteilsfähig»* (bzw. 13- oder 14-jährig)<sup>132</sup> ist. Die Bedeutung dieser Anleitung ist nicht eindeutig. Sollten die entsprechenden Passagen darauf abzielen, persönlich angehörten Kindern in jedem Fall eine «volle» Mitwirkungspflicht aufzuerlegen, so wäre dies im Sinne des bereits

---

<sup>125</sup> Grundlage ist der Grundsatz der freien Beweiswürdigung: Art. 19 VwVG und Art. 40 BZP.

<sup>126</sup> SCHÄDLER, S. 790 und 793.

<sup>127</sup> MEYER, Rz. 175; HRUSCHKA N. 1 zu Art. 8 AsylG.

<sup>128</sup> HADATSCH/BRUNNER, S. 28.

<sup>129</sup> BVGer E-6114/2010 vom 11. Oktober 2010 E. 5.6. In BVGE 2021 VI/3 E. 11.5.2 wird neben Alter und Reife auch die Ausbildung als Kriterium erwähnt. Siehe schon EMARK 1996/17 und 1999/2. SEM, Handbuch Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht und Beweisverfahren, S. 6 f. m.H.

<sup>130</sup> Dies muss umso mehr gelten, als die Mitwirkung des Kindes entsprechend der Grundkonzeption der KRK freiwillig ist (Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 16). Würden daneben weitgehende Mitwirkungspflichten als zulässig erachtet, würde die beabsichtigte Freiwilligkeit der Mitwirkung bedeutungslos. Zur Mitwirkungspflichtverletzung in Zusammenhang mit dem Wegweisungsvollzug: BVGE 2021 VI/3 E. 11.5.2 Eine Mitwirkungspflichtverletzung, die zum Erlöschen der staatlichen Abklärungspflicht führt, ist «nur in Ausnahmefällen, in welchen das Ausmass der Mitwirkungspflichtverletzung eine Abklärung durch die Vorinstanz vollkommen verunmöglicht, da dieser jegliche Anhaltspunkte fehlen» anzunehmen.

<sup>131</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.3 und 2.4.5 (recte 2.4.4).

<sup>132</sup> Siehe zur Urteilsfähigkeit nachfolgend Kap. II.B.1.c.

Ausgeführten anzupassen. Die Mitwirkungspflicht von Kindern muss im Vergleich zu jener Erwachsener eine relativierte sein; «automatisch» und «voll» kommt sie bei Kindern nicht zum Tragen, vielmehr entscheiden die konkreten Verhältnisse über die Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit.

Der *Umfang und Gegenstand der Mitwirkungspflicht* ist bei Kindern demnach im Einzelfall zu bestimmen. In der Praxis bereitet diese Thematik einige Schwierigkeiten. Die interviewten Expertinnen und Experten bestätigten diesen Grundbefund. Gemäss einigen von ihnen – aus fast allen beteiligten Berufsbereichen – werden Kindeswohl und Urteilsfähigkeit selten professionell und fundiert eingeschätzt. Betont wird generell das faktische Gewicht der fallverantwortlichen Person bzw. ihrer Einschätzungen. Es würden zwar Anleitungen existieren, welches Gewicht welchen Aussagen je nach Alter beizumessen ist, die Interpretation aber bleibe individuell. Gemäss Expertinnen und Experten aus den Bereichen NGOs sowie Betreuung/Unterbringung fehlten auch den (mandatierten) Rechtsvertretungen der Kinder einheitliche fachliche Guidelines und fachliches Grundwissen zu dieser Frage. Hinzu kommt, dass sich die Frage nach den relevanten Kriterien grundsätzlich nicht abstrakt beantworten lässt. Die Einzelfälle variieren zu sehr. Die Einführung von Schemata und Altersgrenzen erscheint aus Sicht der KRK nicht wünschenswert. Grundlegend ist vielmehr, dass Umfang und Gegenstand (auf welche Punkte bezieht sich die Mitwirkungspflicht) aufgrund der individuellen Situation des Kindes bestimmt und schriftlich festgehalten werden. In den Dossiers fanden sich keine entsprechenden Überlegungen und daran anschliessende Festlegungen der Mitwirkungspflicht während des Verfahrens. Ein gesondertes Problem stellt sich, wenn trotz sorgfältiger Untersuchung des SEM und freiwilliger Mitwirkung des Kindes weiterhin *Unklarheiten* bestehen. Hier kann sich die Frage stellen, ob das Kind zur Mitwirkung «verpflichtet» werden kann, um Sachverhaltslücken zu schliessen. UNHCR und Kinderrechtsausschuss haben sich zu diesem Punkt ablehnend geäussert. Wenn der Sachverhalt nicht mit Sicherheit ermittelt werden könne, oder das Kind nicht in der Lage ist, sein Asylgesuch vollständig zu begründen, sei eine Entscheidung auf Grundlage aller bekannten Umstände zu treffen.<sup>133</sup> Im Zweifel sei zugunsten des Kindes zu entscheiden.<sup>134</sup> Dies gilt auch bei

---

<sup>133</sup> UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz, Ziff. 73.

<sup>134</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 71.

Bedenken hinsichtlich der Glaubwürdigkeit kindlicher Behauptungen.<sup>135</sup> Die Mitwirkungspflicht darf nicht zum Vehikel werden, um einen für das Kind nachteiligen Sachverhalt als Entscheidungsgrundlage verwenden zu können.

Eine weitere Facette der Thematik der Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht betrifft die *Altersbestimmung* bei UMA. Sie kann an dieser Stelle nur kurz erwähnt werden. Als problematisch gelten insbesondere die verwendeten Methoden und die oft fehlende Multidisziplinarität bei der Realisierung dieses Verfahrensschritts.<sup>136</sup> Der Kinderrechtsausschuss hat auch hier Vorgaben entwickelt,<sup>137</sup> die in der Schweiz nur unvollständig umgesetzt sind.

### c. Mitwirkungsrecht des Kindes

Von der Mitwirkungspflicht ist das (*freiwillige*<sup>138</sup>) *Mitwirkungsrecht* abzugrenzen. Auch hier stellen sich bedeutende Fragen zu den Konturen dieses Rechts. Der Kinderrechtsausschuss empfiehlt nach Möglichkeit die unmittelbare Anhörung des Kindes.<sup>139</sup> Das SEM orientiert sich in den Handbuchartikeln für die Frage der persönlichen Anhörung am Kriterium der Urteilsfähigkeit sowie an Altersleitlinien.<sup>140</sup> In Bezug auf die Urteilsfähigkeit

---

<sup>135</sup> UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz, Ziff. 73.

<sup>136</sup> UNHCR, Runder Tisch Kinderrechte, S. 6. In den Expertinnen- und Experten-Interviews wurde teils das Missverhältnis zwischen Ungenauigkeit der verwendeten Methoden und dem massiven psychischen Druck kritisiert, der das Verfahren bzw. dessen Ergebnis bei den Jugendlichen auslöse. Ein Teil der befragten Expertinnen und Experten wies allerdings darauf hin, dass es in den letzten Jahren zu Verbesserungen bei den Methoden und beim Vorgehen gekommen sei. Diese seien mittlerweile breiter angelegt und würden auch mehrere Abklärungen einschliessen.

<sup>137</sup> Empfohlen wird eine umfassende multidisziplinäre Bewertung der physischen und psychologischen Entwicklung des Kindes durch Spezialistinnen und Spezialisten (Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4/23, Ziff. 4; Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2021, Ziff. 43 Bst. c; Kinderrechtsausschuss, *N.B.F. gegen Spanien*, Mitteilung Nr. 11/2017, 27. September 2018, § 12.4. Ebenfalls: SCHMAHL, N. 11 zu Art. 22 KRK). Abgelehnt werden vom Kinderrechtsausschuss – wegen ihrer Ungenauigkeit – Knochen- und Zahnanalysen (Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4/23, Ziff. 4). Sodann spricht sich der Kinderrechtsausschuss für ein Verbot von Methoden aus, die Nacktheit oder eine Untersuchung intimer Körperstellen einschliessen (*R.Y.S. gegen Spanien*, Mitteilung Nr. 76/2019, 4. Februar 2021, § 8.8). Auch die neue EU-Asylverfahrensverordnung, die für die Schweiz nicht verbindlich ist, enthält verschiedene Vorgaben zur Altersbestimmung (u.a. ein multidisziplinäres Verfahren; medizinische Verfahren als letztes Mittel; siehe Art. 25).

<sup>138</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 16.

<sup>139</sup> Siehe Kap. II.A.2.a. vorne.

<sup>140</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.3 und 2.4.5 (recte 2.4.4).

unterscheidet es drei Stufen: bedingte Urteilsfähigkeit bei Kindern zwischen sechs und zehn Jahren, variabler Bereich bei Elf- und Zwölfjährigen, volle und effektive Urteilsfähigkeit bei Jugendlichen ab 13 Jahren.<sup>141</sup> Urteilsfähige UMA werden im Sinne von Art. 29 AsylG angehört.<sup>142</sup> In anderen Dokumenten, die sich auf begleitete Kinder beziehen, wird die Urteilsfähigkeit – und damit Anhörungsfähigkeit – ab 14 Jahren angenommen, wobei eine persönliche Anhörung im Einzelfall auch davor möglich ist.<sup>143</sup> Die KRK sichert jedem Kind und damit im Grundsatz kategorisch ein Mitwirkungsrecht zu, sofern es «fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden». Die Formulierung ist nicht mit dem landesrechtlichen Begriff der Urteilsfähigkeit (i.S.v. Art. 16 ZGB) gleichzusetzen, auch wenn in der französischen Version der KRK wie auch im ZGB von «discernement» die Rede ist.<sup>144</sup> Die Formulierung der KRK ist nicht als Einschränkung zu verstehen. Behörden sollten, im Gegenteil, davon ausgehen, dass das Kind diese Fähigkeit grundsätzlich besitzt.<sup>145</sup> Entscheidend für die Fähigkeit zur Meinungsbildung muss sein, dass das Kind ein ausreichendes Verständnis hat, um sich eine angemessene Meinung zu bilden, was bereits in der frühen Kindheit möglich ist.<sup>146</sup> Es muss dafür nicht alle Aspekte der es betreffenden Angelegenheit eingehend kennen. Fixe Altersgrenzen stehen im Widerspruch zu dieser Grundidee und dürfen – wenn die KRK vollständig umgesetzt werden soll – weder durch Gesetz noch Praxis eingeführt werden.<sup>147</sup> Die KRK setzt die Schwelle für die Annahme, ein Kind sei «fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden» tief an. Sie will die freiwillige Mitwirkung ermöglichen und fördern. Dies kann der Fall sein, bevor eine Urteilsfähigkeit i.S.v. Art. 16 ZGB vorliegt. Und: Die Schwelle für die Ausübung des Mitwirkungsrechts muss (deutlich) tiefer liegen als jene zur Annahme einer Mitwirkungspflicht mit nachteiligen Folgen bei ihrer Verletzung.

---

<sup>141</sup> SEM, Handbuch UMA, 2.4.3. Demgegenüber ist die Urteilsfähigkeit gemäss ZGB ein binäres Konzept, d.h. sie liegt entweder vor oder nicht (siehe FANKHAUSER, S. 260).

<sup>142</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.3 und 2.4.5 (recte 2.4.4).

<sup>143</sup> SEM, Handbuch Anhörung, Ziff. 2.2.7; SEM, Handbuch KRK, Ziff. 2.2. Siehe dazu Kap. II.B.1.c. so gleich.

<sup>144</sup> Vgl. zum Ganzen: KILDE, Anhörung, S. 208 f.

<sup>145</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 20.

<sup>146</sup> Ebenda, Ziff. 21.

<sup>147</sup> Ebenda.

Die *Situation von UMA unterscheidet sich auch hier von jener begleiteter Kinder*. Bei ersteren wird im Rahmen der Erstbefragung u.a. die Urteilsfähigkeit geprüft.<sup>148</sup> Urteilsfähige UMA werden gemäss Art. 29 AsylG persönlich angehört.<sup>149</sup> In der Praxis betrifft dies in der Regel Kinder über 12 Jahren.<sup>150</sup> Die Dossieranalyse bestätigte: In allen untersuchten UMA-Fällen gab es bei Kindern zwischen 13 und 17 Jahren persönliche Anhörungen.<sup>151</sup> Anders war das Bild bei begleiteten Kindern. Ihre Situation wird daher im Folgenden gesondert betrachtet.

d. Insbesondere: Mitwirkungsrecht des begleiteten Kindes

Ein sensibler Punkt bei der Sachverhaltserstellung betrifft die *Mitwirkung begleiteter Kinder*. Eine zentrale Frage ist hier, ob die Behörden das Kind zu seinem Schutz von einer allenfalls belastenden Mitwirkung ausschliessen dürfen.<sup>152</sup> Aus Sicht des Kinderrechtsausschusses ist dieses vermeintliche Dilemma relativ einfach aufzulösen. Entstehungsgeschichte und Aufbau der KRK weisen darauf hin, dass der Kindesmeinung im Vergleich zu früher grösseres Gewicht zukommen soll.<sup>153</sup> Das spricht für eine Mitwirkung des Kindes. Auf die Ausübung seines Mitwirkungsrechts darf es auch verzichten. Möchte es mitwirken, so soll es auch über eine persönliche, d.h. unmittelbare Mitwirkung entscheiden können.<sup>154</sup> Belastungsrisiken durch Ausübung des Rechts, z.B. im Rahmen einer persönlichen Anhörung, muss der Staat durch entsprechende Vor- und Nachbereitung, Information und Schaffung eines kindgerechten Umfelds begegnen. Der Kinderrechtsausschuss betont gerade mit Blick auf die Schweiz, dass die Mitwirkung des Kindes auch für die Sachverhaltserstellung zentral ist. Auch bei begleiteten Kindern ist eine persönliche

---

<sup>148</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.1. Siehe dazu auch Kap. II.B.1.a. vorne.

<sup>149</sup> SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.5 (recte 2.4.4).

<sup>150</sup> SFH, Rechtliches Gehör, S. 8. Vgl. implizit auch SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.4.3 und 2.4.5 (recte 2.4.4).

<sup>151</sup> In zwei Fällen, in denen das Kind nicht persönlich angehört wurde, lag eine Begründung dafür vor (in einem Fall war der Asylsuchende nicht zur Anhörung erschienen, im anderen Fall handelte es sich um einen 13-jährigen traumatisierten Asylsuchenden).

<sup>152</sup> Eine solche Auffassung ergibt sich z.B. auch aus internen Dokumenten des SEM, wonach jüngere Kinder nicht systematisch den Anforderungen einer persönlichen Anhörung ausgesetzt werden sollten. Für eine Übersicht über die Praxis der europäischen Staaten: EMN, *Accompanied children's right to be heard in international protection procedures*.

<sup>153</sup> Siehe schon Bundesrat, Botschaft KRK, S. 12.

<sup>154</sup> Kinderrechtsausschuss, *M.K.A.H. gegen die Schweiz*, § 10.11.

Anhörung wichtig, um *deren* Situation prüfen zu können.<sup>155</sup> Die meisten interviewten Expertinnen und Experten äusserten sich ähnlich. Sie betonten, adäquate Umstände für die Gehörsausübung zu schaffen sei Sache des Staats. Zugleich könne ein Ausschluss im spezifischen Einzelfall besonders vulnerable Kinder wohl entscheidend schützen, so mehrere Expertinnen und Experten im Bereich Anhörung (Fallverantwortliche und Rechtsvertretungen).

Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts will auch der Meinung von begleiteten Kindern mehr Gewicht einräumen, ein *genereller Anspruch auf persönliche Anhörung (gestützt auf die KRK) wird aber nicht anerkannt*.<sup>156</sup> Demnach kann im Regelfall von hinreichend eingebrachten Kindesinteressen ausgegangen werden, wenn sich die Eltern (1) explizit zur Situation der Kinder äussern und (2) eine Rechtsvertretung involviert ist.<sup>157</sup> Das SEM orientiert sich in seinem Handbuch an Altersgrenzen. Es sieht – im Sinne einer Leitlinie – ab dem vollendeten 14. Lebensjahr eine persönliche Anhörung begleiteter Kinder vor, während diese Frage bei Kindern unter 14 Jahren im Einzelfall geprüft wird.<sup>158</sup> Das SEM hat zudem im Juni 2021 eine «Auffassung» des Kinderrechtsausschusses zur Schweiz in internen Dokumenten umgesetzt. Darin wird festgehalten, dass begleitete Kinder, die das vierzehnte Altersjahr erreicht haben, systematisch angehört werden, während jüngere Kinder nur dann angehört werden, wenn es für die Feststellung des Sachverhalts notwendig ist. Die Erfahrung zeige, dass letztere häufig die Gründe nicht kennen würden, weshalb ihre Eltern um Schutz für die Familie nachsuchen. Entsprechend soll die Rechtsvertretung im Gespräch mit der Familie eruieren, ob die Kinder eigene Asylgründe oder Argumente gegen die Wegweisung vorbringen können und ob ein Interessenkonflikt mit den Eltern bestehe. Ferner werden urteilsfähige Kinder über sechs Jahren auf ausdrücklichen Wunsch hin persönlich angehört. Der Kinderrechtsausschuss scheint darüber jedoch hinausgehen zu wollen. Im Asylverfahren könne nicht

---

<sup>155</sup> Kinderrechtsausschuss, *V.A. gegen die Schweiz*, § 7.3; Kinderrechtsausschuss, *Z.S. und A.S. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 74/2019, 10. Februar 2022, § 7.8.

<sup>156</sup> Instruktiv: BVGer E-3427/2021 vom 28. März 2022 E. 4.4. Dies bestätigten auch die Expertinnen- und Experten-Interviews sowie die Ergebnisse der Onlinebefragung.

<sup>157</sup> BVGer E-5856/2022 vom 5. Januar 2023 E. 4.3.1 f. Auf der Linie der alten Rechtsprechung demgegenüber: BVGer E-3831/2024 vom 27. Juni 2024 E. 5.3.2, wonach auf eine Anhörung des Kindes verzichtet werden kann, wenn sich seine Interessenlage mit derjenigen seiner Eltern deckt und der rechtserhebliche Sachverhalt auch ohne die Anhörung festgestellt werden kann.

<sup>158</sup> Siehe SEM, Handbuch KRK, Ziff. 2.2; SEM, Handbuch Anhörung, Ziff. 2.2.7.

davon ausgegangen werden, dass sich die Interessen der Kinder mit denen der Eltern decken.<sup>159</sup> Erlebtes könne auf sie gänzlich andere Auswirkungen haben.<sup>160</sup> Dies spricht dafür, dass das SEM die Situation der Kinder – im Rahmen seiner Untersuchungspflicht – in einer persönlichen Anhörung evaluieren sollte.<sup>161</sup> Es gehe nicht nur um die Gewährung des Mitwirkungsrechts, sondern auch um die Ermittlung des Kindeswohls – ungeachtet der Fluchtgründe der Eltern.<sup>162</sup>

Trotz der *Praxisänderung von 2021* (Anhörung begleiteter Kinder) erfolgte in keinem der untersuchten elf Dossiers betreffend Kinder unter 14 Jahren eine persönliche Anhörung.<sup>163</sup> In einigen Dossiers fehlte jegliche Begründung, in anderen wurde der Verzicht – im Rahmen der persönlichen Anhörung der Eltern – mit dem jungen Alter des Kindes begründet.<sup>164</sup> In wiederum anderen Fällen wurden die Eltern gefragt, ob das Kind eigene Gesuchsgründe vorzubringen habe oder eine persönliche Anhörung wünsche. Auch die Kinder über 14 Jahren wurden nicht in jedem Fall angehört. Aus den Dossiers ging nicht hervor, weshalb auf die Anhörungen verzichtet wurde.<sup>165</sup> Dies führte dazu, dass die nicht persönlich angehörten Kinder in den Entscheiden oft wenig in Erscheinung traten.

Die interviewten Expertinnen und Experten *differenzierten* bei begleiteten Kindern mit Blick auf persönliche Anhörungen. Die Durchführung von beinahe identischen Befragungen wie bei Erwachsenen sei bei jungen begleiteten Kindern wenig sinnvoll; dies deshalb, weil diese Kinder keine Asylgründe begründen müssten, so eine Rechtsvertretung. Kritisch sahen die Expertinnen und Experten, dass jüngeren begleiteten Kindern – je nach Expertin/Experte unter 14 oder unter 12 Jahren – auch sonst keine Gespräche ermöglicht würden. Nur selten würden Ausnahmen gemacht. Dies geschehe etwa, wenn das SEM von eigenen Fluchtgründen ausgehe. Die Praxis der Nichtanhörung stelle eine schlechte

---

<sup>159</sup> Kinderrechtsausschuss, *V.A. gegen die Schweiz*, § 7.3.

<sup>160</sup> Ebenda, § 7.4.

<sup>161</sup> Ähnlich WYTTEBACH, N. 75 zu Art. 11 BV. Siehe auch Kinderrechtsausschuss, *M.K.A.H. gegen die Schweiz*, § 10.11.

<sup>162</sup> *V.A. gegen die Schweiz*, § 7.3. Im betreffenden Fall waren sowohl Art. 3 als auch Art. 12 KRK verletzt (siehe § 8).

<sup>163</sup> Alle Dossiers sind nach der genannten Praxisänderung vom Juni 2021 eröffnet worden.

<sup>164</sup> Die betreffenden Kinder waren zwischen 9 und 10 Jahre alt.

<sup>165</sup> Es handelte sich in allen drei Fällen um Gutheissungen.

Alternative zur standardisierten Anhörung dar. Die Ohnmachtserfahrung des Kindes könne sich dadurch verstärken. Es sei deshalb wichtig, Kindern die Wahl der angemessenen Befragung zu überlassen, führte eine Expertin einer NGO aus. Hinzu komme, dass bei begleiteten Kindern deren problematische familiäre Situation – so einige Expertinnen und Experten – oft erst nach Gefährdungsmeldungen bei der KESB an den Tag komme. Vulnerabilitätsrisiken von Kindern in Familien würden nur schwer und deshalb oft zu spät erkannt.<sup>166</sup> Auch in der *Onlinebefragung* waren viele Befragte der Auffassung, dass begleitete Kinder oft erst ab einem bestimmten Alter (12 oder 14 Jahre) persönlich angehört würden: 67.6 Prozent der Fallführenden nennen das Alter unter 14 Jahren als Hauptgrund, warum jüngere begleitete Kinder nicht angehört würden. Am häufigsten erfolge der Verzicht wegen des tiefen Alters und der ungenügenden Reife des Kindes. Andere Gründe seien die Gleichsetzung von Kindes- und Elterninteressen und die Einschätzung, eine weitere Sachverhaltsabklärung sei unnötig. «Alter und Reife» werden allgemein als relevant dafür betrachtet, ob und wie ein Kind angehört wird (knapp 65 Prozent «ziemliche» oder «sehr» grosse Zustimmung). Zudem gaben in der Onlinebefragung auch 91.4 Prozent an, die Befragungen von Kindern würden in den gleichen Räumlichkeiten wie die Befragungen von Erwachsenen durchgeführt. Es käme allerdings zu mehr Pausen oder kürzeren Anhörungen.

Insgesamt kann eine *wachsende Sensibilität für die Bedeutung des persönlichen Gehörtwerdens* konstatiert werden. Ein gewisser Gesinnungswandel hat hier fraglos eingesetzt. Relativiert wird der Befund allerdings durch die weiterhin praktizierte Orientierung an Alterslimiten sowie am Kriterium der Urteilsfähigkeit, die das Recht auf Gehör in der Tendenz einschränken. Die KRK hat mit der Betonung der Fähigkeit zur Meinungsbildung ein eigenständiges Recht des Kindes im Sinn. Grundsätzlich sollten sich die Modalitäten der Gewährung des Gehörsrechts auf eine fundierte Einschätzung der Fähigkeiten des Kindes im konkreten Fall stützen, Verfahren und Situation zu begreifen. Die persönliche Anhörung sollte nicht nur der Feststellung von Asylgründen und Wegweisungshindernissen dienen, sondern auch besondere Bedürfnisse bzw. das Wohlergehen des Kindes in der aktuellen Situation ermitteln (zur Abklärung allfälliger Handlungsnotwendigkeiten

---

<sup>166</sup> Darauf gab es auch Hinweise in den untersuchten Dossiers. So erhielten die Kinder in einer Familie nach dem Wegweisungsentscheid wegen häuslicher Gewalt seitens des Vaters einen Beistand, und der Vater kam in Präventivhaft.

in Bezug auf das Verfahren sowie die Unterbringung und Betreuung). Eine formelle Befragung ist nicht die einzige Option.<sup>167</sup> Expertinnen und Experten verwiesen auf die Erfahrungen und Praktiken der Abklärungen in Kinderschutzverfahren, die hier genutzt werden könnten.<sup>168</sup> Eine Expertin führte aus: «Im Kinderschutzverfahren will man Kindern mit potentiell traumatischen Erlebnissen ja auch möglichst jung Gehör schenken. Das sind ähnliche Herausforderungen.»

Zusammenfassend: Die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls bei allen Kindern könnte durch Einführung eines spezifischen und einzelfallbezogenen Verfahrens und die Vermeidung von Schematismen markant *verbessert werden*. Bei begleiteten Kindern ist darauf zu achten, dass die spezifische und von jener der Eltern möglicherweise stark abweichende Perspektive ins Verfahren eingebracht werden kann. Der Entscheid über die Anhörung ist in den Akten zu dokumentieren.

## 2. Ausgestaltung des Verfahrens

Das Recht auf Gehör nach Art. 12 Abs. 1 KRK will das *tatsächliche Gehörtwerden des Kindes* sicherstellen. Es will seine Mitwirkung nicht nur formal ermöglichen. Das Recht will vielmehr ein Gehörtwerden im vollen Wortsinn ermöglichen. Voraussetzung der Ausübung des Rechts ist eine altersgerechte und dem Entwicklungsstand entsprechende Information des Kindes. Dieses muss seine Mitwirkungsmöglichkeiten, die Modalitäten der Meinungsäusserung und allfällige Entscheidungsoptionen sowie ihre Folgen verstanden haben. Grundsätzlich ist die Information Sache der zuständigen Behörden sowie auch – bei begleiteten Kindern – der Eltern (bzw. der Sorgeberechtigten bei unbegleiteten Kindern).<sup>169</sup>

Das *Asylgesetz* kennt verschiedene Vorgaben zur Information Asylsuchender. Diese beziehen sich allerdings *nicht spezifisch auf Kinder*. Ausgangspunkt – und zugleich

---

<sup>167</sup> Für eine Sammlung von Best Practices: SFH, Rechtliches Gehör, S. 11 ff.

<sup>168</sup> Zum Beispiel das Berner und Luzerner Abklärungsinstrument Kinderschutz (HAURI/JUD/LÄTSCH/ROSCH, S. 1 ff.) oder FHNW-Prozessmanual zur Kindeswohlklärung (BIESEL/FELLMANN/MÜLLER/SCHÄR/SCHNURR, S. 1 ff.).

<sup>169</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 25.

zentral – ist, dass Kinder wie Erwachsene vom SEM im Rahmen der persönlichen Anhörung mündlich über den Ablauf der Anhörung, die Mitwirkungspflicht und das weitere Verfahren orientiert werden. Die untersuchten *Dossiers* legen den Schluss nahe, dass dies weitestgehend die Realität ist. Auch den Rechtsvertretungen und Rechtsberatungen obliegen gemäss Pflichtenheft des SEM bestimmte, wiederum nicht kinderspezifische Informationspflichten. Sie betreffen u.a. die Rechte und Pflichten im Verfahren, die Folgen einer Verletzung der Mitwirkungspflicht sowie die Kommunikation von Terminen. In den *Dokumenten des SEM* sind *teilweise spezifische Informationsschritte für Kinder* vorgesehen. Auch hier stehen UMA im Vordergrund. Die Schritte betreffen namentlich allfällige Altersabklärungen und den Rechtsschutz bei einer Altersänderung. Die untersuchten *Dossiers* enthielten keine Hinweise, dass Kinder generell – auch ausserhalb der persönlichen Anhörung – informiert wurden. Auch für eine Vorbereitung der Anhörung und weiterer Verfahrensschritte fanden sich keine Indizien. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen auf den Erkenntnissen der weiteren Untersuchungen. So legen die Dokumente des SEM den Schluss nahe, dass die weitergehende Information im Prinzip als an die Rechtsvertretungen bzw. Rechtsberatungen delegiert begriffen wird. Die Onlinebefragung mit den Fachpersonen aus Unterbringung und Betreuung und die Interviews mit jungen Erwachsenen, die als unbegleitete Minderjährige in die Schweiz geflüchtet waren (sogenannten Erfahrungsexpertinnen und -experten<sup>170</sup>) ergab bemerkenswerterweise, dass sich fast alle UMA ab Ankunft zu wenig informiert bis desorientiert fühlen (mit Blick auf das Asylverfahren an sich, ihre Rechte, die Rolle der Rechtsvertretung, der Vertrauensperson und der Rechtsberatung sowie hinsichtlich der vielen weiteren Akteurinnen und Akteure in den BAZ).

Was die *Modalitäten* der persönlichen Anhörung betrifft, so sieht das Schweizer Recht – auf Verordnungsstufe – eine Pflicht zur Berücksichtigung der besonderen Aspekte der Minderjährigkeit vor (Art. 7 Abs. 5 AsylV 1). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Pflicht in einem *Grundsatzurteil* von 2014 konkretisiert.<sup>171</sup> Rechnung zu tragen ist nach dieser Rechtsprechung insbesondere dem Alter und der Reife der betroffenen Person sowie der Komplexität des Falles. Das Gericht leitete aus den gesetzlichen Vorgaben sowie

---

<sup>170</sup> Zuzüglich der UNHCR-Befragung von UMA in den BAZ (siehe Kap. I.C. vorne).

<sup>171</sup> BVGE 2014/30 E. 2.3.

internationalen Richtlinien detaillierte Anforderungen an die Durchführung der persönlichen Anhörung ab. Die *Handbuchartikel* des SEM verweisen auf dieses Urteil. Ausserdem existieren im SEM interne *Schulungsunterlagen und -videos sowie weitere Dokumente*, die ältere und jüngere Kinder betreffen und diese Vorgaben umsetzen. Grundsätzlich hat in diesem Bereich in den letzten Jahren eine markante Sensibilisierung stattgefunden. Die *interviewten Expertinnen und Experten* machen bei der Art und Weise des Gehörtwerdens des Kindes dennoch eine Reihe neuralgischer Punkte aus, die deutlich zu wenig Beachtung fänden. Viele Kinder kämen mit Vorbelastungen und geringen psychischen und sozialen Ressourcen in die komplexen Asylverfahren. Alle befänden sich in einer Ausnahmesituation, viele seien durch Stress gekennzeichnet, teils sind sie ohne Eltern unterwegs. In der Praxis würden sie jedoch selten alters- und traumasensibel angehört und selten bei der Vor- und Nachbereitung adäquat unterstützt, so eine Mehrheit der Interviewten mit Expertise im Bereich Anhörung. Auch die Erfahrungsexperten beurteilten den Eintritt ins Verfahren als schwierig. So erinnert sich diese Person: «Du kommst in ein Land, du kannst die Sprache nicht, du kennst niemanden und weisst nichts». Die meisten Expertinnen und Experten verwiesen darauf, dass der primäre Fokus des Verfahrens auf der standardisierten und möglichst effizienten Prüfung des Asylantrags liege. Wenn Kindeswohlfragen ein Thema würden, dann vor allem bei UMA und meist in späteren Phasen des Verfahrens. Selbst bei erhöhter Aufmerksamkeit für das Kindeswohl verbleibe der Hauptfokus auf der zügigen Abklärung der Flüchtlingseigenschaft anhand anderer Faktoren. Als Folge gälten mit Blick auf das Kindeswohl in Asylverfahren, so ein Experte für Kindes- und Erwachsenenschutz, nicht dieselben Standards wie in Kindeschutzverfahren. Dabei gäbe es sowohl allgemeine als auch spezifische Leitfäden dazu, so mehrere Expertinnen und Experten.<sup>172</sup>

Die Expertinnen und Experten waren sich über sinnvolle *Konturen der Information und Kommunikation* auffällig einig. Essenziell sei zunächst eine kindgerechte Information über die einzelnen Verfahrensschritte. Allfällige unmittelbare Konsequenzen von Verfahrensschritten – etwa der persönlichen Anhörung oder einer Altersabklärung – müssten

---

<sup>172</sup> Verwiesen wurde z.B. auf MMI/UNICEF, «Die Kindesanhörung. Es geht um dich – deine Meinung ist gefragt»; UNICEF/MMI, «Die Kindesanhörung in zivilrechtlichen Verfahren»; UNICEF/MMI, «Partizipation und Anhörung von Kindern im Asylverfahren»; UNICEF, «Faltblatt. Deine Rechte im Asylverfahren».

aufgefangen und bewältigt werden können. Unter Umständen seien die psychischen und sozialen Ressourcen des Kindes für die Bewältigung dieser Ereignisse bereits sehr knapp. Die Interviews mit den Expertinnen und Experten aus den Bereichen Unterbringung und Betreuung, Therapie, NGO und Beistandschaften legen den Schluss nahe, dass Kinder vor allem bei fehlendem Einfluss auf ihre Situation Trauma- und Retraumatisierungsrisiken ausgesetzt sind.<sup>173</sup> Die Erfahrungen auf der Flucht sowie im Heimatland machten sich hier bemerkbar. Gemäss einer Expertin für Unterbringung/Betreuung gibt es Phasen, in denen man den Eindruck habe, «jeder zweite» sei traumatisiert: «Zum Beispiel haben wir mehrfach von massivster bulgarischer und serbischer Polizeigewalt gehört, oder von brutalen Schlepperbanden, vom Miterleben, wie einem Nahestehende im Meer ertrinken, oder auch, wie die Mutter neben dem Kind erschossen wurde.» Ob ein Kind traumatisiert sei, erkenne man etwa beim Spielen. Meistens hätten die Eltern ebenfalls traumatische Situationen erlebt. In Kollektivunterkünften sei es zudem zusätzlich schwierig, die Situation der unbegleiteten und noch mehr der begleiteten Kinder angemessen zu erkennen. Es komme daher darauf an, wie die Kinder auf die einzelnen Schritte vorbereitet werden, wie sie informiert sind und ob sie begleitet werden.

Nahezu alle interviewten Expertinnen und Experten betonten auch den *hochsensiblen Charakter der persönlichen Anhörung*. Diese könne nicht gleich wie bei Erwachsenen durchgeführt werden. Ihre Hinweise zur Durchführung deckten sich grösstenteils mit dem erwähnten Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts von 2014.<sup>174</sup> Ein Erfahrungsexperte berichtete, ihm seien mehr als 100 Fragen gestellt worden. Das Setting – mit einer Übersetzerin neben ihm und einer behördlichen wie einer protokollführenden Person vor ihm – habe er als einschüchternd erlebt. Seine «Anwältin» sei zwar anwesend gewesen, habe sich aber nicht eingebracht. Ein anderer Erfahrungsexperte sagte: «Das Asylverfahren selbst empfand ich als äusserst belastend, insbesondere das erste Interview, das sieben Stunden dauerte. Dieses Interview diene dazu, den Fluchtweg und die Aufenthalte in anderen Ländern zu klären, während das zweite Interview die Fluchtgründe behandelte.» Expertinnen und Experten wiesen auch darauf hin, dass ohne generelle Vorgaben der

---

<sup>173</sup> So die einschlägige Forschung, etwa: HARGASSER, S. 1 ff.; MANNHART/FREISLEDER, S. 38 ff.

<sup>174</sup> Namentlich: adäquater Einbezug des Verhaltens des Kindes, seines Entwicklungsstandes und möglicher Erfahrungen; die Art der Befragung, insbesondere wenn einschneidende Erfahrungen hineinspielen; Vermeidung von Druck; schliesslich: Vermeidung steriler Räume (im Grundsatzurteil nicht erwähnt).

befragenden Person ein zu grosses Gewicht zukomme. Es bedürfe guter Schulung, um das Recht auf Gehör vollständig zu gewähren und gleichzeitig nicht durch detailliertes Nachfragen Risiken einer Retraumatisierung einzugehen. Die Ausbildung der fallverantwortlichen Personen stellt gemäss vielen Expertinnen und Experten ein Problem dar. Dies bestätigte die Onlinebefragung der Fallführenden und Rechtsvertretungen: Nur 26.4 Prozent fühlen sich «voll und ganz» angemessen ausgebildet und geschult, um mit Kindern arbeiten und deren Wohl erkennen zu können (41.8 Prozent «eher», 27.3 Prozent «eher nicht» und 0.9 Prozent: «überhaupt nicht»).

Eine *kindgerechte Kommunikation* müsste nach Ansicht der meisten interviewten Expertinnen und Experten bei Ankunft im BAZ beginnen. Dies sei – neben den einzelfall- und kindeswohlsensiblen Umständen der Anhörung – der zweite Schlüsselfaktor beim Schutz des Kindes. Das Verfahren werde nicht genügend verständlich und einfach erklärt. Es werde etwa zu wenig deutlich, dass es in der persönlichen Anhörung keine richtigen und falschen Antworten gebe, und dass Pausen verlangt werden können. Mit Blick auf UMA wurde konstatiert, dass diese mehr Zeit mit der Vertrauensperson benötigten. Eine Erfahrungsexpertin führte hierzu aus: «Ich habe einfach einen Termin bekommen, dass wir in dieser Zeit ein Interview haben und sonst wegen Rechten, nein ... Erst später in der Schule habe ich gelernt, welche Rechte und Pflichten ich habe.» Auch bei verständlicher Information durch eine Rechtsvertretung zu Beginn des Verfahrens bleibe die Anhörung aber eine grosse Belastung. Es brauche, so ein Experte einer NGO, Konstanz, Ruhe, kleine Einheiten und Stabilität. Die Jugendlichen würden Gründe, die für die Asylgewährung wichtig wären, bei schlechter Vorbereitung und Begleitung niemals erwähnen können. Wenn ein UMA etwa sage, dass es seiner Familie schlecht gehe und sie auf viele Länder verteilt sei (mit dem Ziel des Familiennachzug), dann habe dies keinen Einfluss auf den Asylentscheid. Das wüssten UMA oft nicht. Begleitete Kinder seien stark davon abhängig, was ihre Eltern ihnen erzählten.

Die Expertinnen und Experten wiesen auch auf das generell *geringe Wissen der Bezugspersonen* insbesondere über den Verfahrensstand hin. Weil sie selbst nicht ausreichend informiert seien, könnten sie auch die Kinder nicht richtig informieren. Gerade bei negativen Entscheiden müsste jedoch jemand dafür zuständig sein, das Kind aufzufangen. Betreuungspersonen erhielten die Informationen nicht automatisch von der

Rechtsvertretung. Schweigt die Rechtsvertretung eines UMA, so eine Expertin Betreuung/Unterbringung, «dann kriegen wir es auch nicht mit (...). Wir bekommen vor allem mit, wenn sie einen negativen Entscheid bekommen und in ein Loch fallen. Da versuchen wir sie einigermaßen aufzufangen, aber halt erst im Nachhinein». Nach dem Übertritt in den Kanton gebe es vereinzelt spezialisierte Zentralstellen für UMA. Diese seien mit Blick auf Information und Begleitung fachlich besser aufgestellt. Das Asylverfahren sei zu diesem Zeitpunkt häufig aber schon beendet oder vorläufig beendet. Einige Expertinnen und Experten aus der kantonalen Unterbringung bemängelten zudem den Informationsfluss zwischen BAZ und Kantonen. Eine Expertin berichtete: «Nur in sehr besonderen Situationen erfahren wir kindeswohlrelevante Themen, die über rudimentäre physische Gebrechen hinausgehen».

Ein besonderes Krisenmoment für UMA ist das Erreichen der *Volljährigkeit*. Sie verlieren damit – sei es durch den Entscheid der Altersbestimmung oder ihren 18. Geburtstag und oft unabhängig von Reife und Vulnerabilität – Schutz, Setting und Sozialkontakte.<sup>175</sup> Dies kann von einem Tag auf den anderen geschehen. Der Schritt hat weitreichende Implikationen für das Verfahren: Bei Erwachsenen gelten andere Zuständigkeitsregeln im Dublin-Verfahren und weniger hohe Anforderungen an den Wegweisungsvollzug. Eine Mehrheit der interviewten Experten beschrieb v.a. den abrupten Übertritt nach einem Altersbestimmungsverfahren als grossen psychischen Belastungsfaktor, der bei vielen Jugendlichen Angst und bisweilen massive Krisen auslöse. Aus kinderrechtlicher Perspektive wäre ein schonender Übergang geboten. Die KRK versteht das Erwachsenwerden als Prozess, nicht als einzelnen, riesigen Schritt nach vollendetem 18. Altersjahr.<sup>176</sup> Aus entwicklungspsychologischer Sicht unterscheidet sich die Situation einer 17.8 Jahre alten Person kaum von derjenigen eines 18.2 Jahre alten jungen Erwachsenen. Zwar kommt die KRK ab 18 Jahren nicht mehr zur Anwendung. Um Krisen vorzubeugen, scheinen jedoch angemessene Übergangsfristen und ein an das junge Erwachsenenalter angepasstes Setting geboten.

---

<sup>175</sup> Bei der Onlinebefragung mit Fallführenden und Rechtsvertretungen gab ein Grossteil der Teilnehmenden an, dass es nach dem Befund der Volljährigkeit unmittelbar zum Wechsel in die Erwachsenenstruktur komme (40.9 Prozent) oder zumindest nach wenigen Tagen (36.4 Prozent). Nur 8 Prozent gaben an, dass der Wechsel vorbereitet und begleitet erfolge, und nur 5.7 Prozent, dass die Betroffenen (bei vorhandenem Platz) in der UMA-Struktur bleiben könnten.

<sup>176</sup> Ebenso: UNHCR, Runder Tisch Kinderrechte, S. 5 ff.

### 3. Kindesinteresse im Entscheid

Ein dritter Problemkreis im Asylverfahren ist das *Einfließen des konkreten Kindesinteresses in Entscheide betreffend Vollzug von Wegweisungen*. Das Postulat thematisiert diesen Fragenkomplex explizit. Es soll geklärt werden, wie weit Wegweisungshindernisse wirklich im Licht des Kindeswohls geprüft werden und ob die Pflicht zur Begründung hinreichend beachtet wird. Der Kinderrechtsausschuss vertritt die Auffassung, eine Rückkehrentscheidung komme grundsätzlich nur bei Vereinbarkeit mit dem Kindeswohl in Frage.<sup>177</sup> Einzuhalten ist aber auf jeden Fall das Refoulementverbot.<sup>178</sup> Darüber hinaus verlangt der Ausschuss, dass das Kindeswohl bei einer Wegweisung vorrangig berücksichtigt wird, es bei der Rückkehr angemessen betreut wird und seine Rechte ausüben kann.<sup>179</sup> Dies gilt sowohl für begleitete als auch für unbegleitete Kinder. Der Kinderrechtsausschuss verlangt konkrete Abklärung, wie das Kind im Heimatstaat- oder zuständigen Dublin-Staat in Empfang genommen wird. Mit Blick auf gesundheitliche Probleme räumt er allerdings ein, dass das Refoulementverbot kein Recht auf Aufenthalt im Staat mit dem besseren Gesundheitssystem vermittelt.<sup>180</sup> Anders ist die Situation nur, wenn die Behandlung für das Leben und die Entwicklung des Kindes essenziell ist und im Rückkehrstaat nicht zur Verfügung steht. Bei einer Rückkehr muss – in Zusammenarbeit mit dem Rückkehrstaat – sichergestellt sein, dass die Behandlung auch während des Transfers und nach der Rückkehr gewährleistet ist.<sup>181</sup> In der Praxis scheint der

---

<sup>177</sup> Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 32 Bst. k und 33; in Bezug auf unbegleitete Kinder: Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 84. Siehe allgemein zur Bedeutung von Art. 3 KRK bei Rückkehrentscheidungen: Kinderrechtsausschuss, *A.B. gegen Finnland*, Mitteilung Nr. 51/2018, 4. Februar 2021, § 12; zum Vorsichtsgebot: Kinderrechtsausschuss, *I.A.M. gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 3/2016, 25. Januar 2018, § 11.3 und 11.8.

<sup>178</sup> Dem Kind darf unter keinen Umständen ein nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen (*irreparable harm*). Bei Zweifeln, dass der Rückkehrstaat das Kind davor bewahren kann, darf es nicht zurückgeführt werden (siehe Kinderrechtsausschuss, *I.A.M. gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 3/2016, 25. Januar 2018, § 11.8.; Kinderrechtsausschuss, *Z.S. und A.S. gegen die Schweiz*, § 7.3 f.; Kinderrechtsausschuss, *M.K.A.H. gegen die Schweiz*, § 10.4; Kinderrechtsausschuss, *K.K. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 110/2020, 25. Januar 2023, § 9.3, 9.4 und 9.6).

<sup>179</sup> Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 33; Kinderrechtsausschuss, *K.K. gegen die Schweiz*, § 9.3.

<sup>180</sup> Kinderrechtsausschuss, *K.S. und M.S. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 74/2019, 10. Februar 2022, § 7.3; Kinderrechtsausschuss, *K.K. gegen die Schweiz*, § 9.4.

<sup>181</sup> Kinderrechtsausschuss, *K.K. gegen die Schweiz*, § 9.6. Der Kinderrechtsausschuss scheint die Frage als Vollzugsmodalität zu betrachten (ebenda).

Kinderrechtsausschuss damit nicht zu verlangen, dass die für das Kind beste Lösung gewählt wird.<sup>182</sup> Der Standard ist tiefer anzusetzen. Die KRK beschränkt jedoch die Entscheidungsspielräume der Staaten bei Kindern weit stärker als bei Erwachsenen.

Nach Ablehnung eines Asylgesuches in der Schweiz sind im Wegweisungsverfahren mögliche *Vollzugshindernisse* zu prüfen. Ist der Wegweisungs Vollzug «unzumutbar», so führt dies zur vorläufigen Aufnahme (Art. 83 Abs. 1 und 4 AIG). Die Anordnung ist keine Ermessensfrage, wie man allenfalls denken könnte. Das Vorliegen von Gründen für eine vorläufige Aufnahme ist eine Rechtsfrage.<sup>183</sup> In der Praxis ist diese rechtliche Zumutbarkeitsschwelle von besonderer Relevanz. Das Kindeswohl ist bei ihrer Bestimmung gemäss Bundesverwaltungsgericht von «gewichtiger Bedeutung».<sup>184</sup> In ständiger Rechtsprechung wird das Kindeswohl als Element der Zumutbarkeitsfrage verstanden.<sup>185</sup> Unzumutbarkeit wird – dieser Punkt ist zu betonen – nicht erst bei einer existenziellen Notlage des Kindes angenommen.<sup>186</sup> Die Schwelle für die Annahme der Unzumutbarkeit liegt tiefer als bei Erwachsenen. Es ist im Kern zu prüfen, ob eine Rückkehr das Kindeswohl gefährden würde.<sup>187</sup> Bei UMA sind hier etwa relevant: Alter, Reife, Abhängigkeiten, Art seiner Beziehungen (Nähe, Intensität, Tragfähigkeit), Eigenschaften seiner Bezugspersonen (insbesondere Unterstützungsbereitschaft und -fähigkeit), Stand und Prognose bezüglich Entwicklung/Ausbildung sowie der Grad der erfolgten Integration bei einem längeren Aufenthalt in der Schweiz.<sup>188</sup> Hinzu kommen weitere Sicherungen: UMA müssen im Rückkehrstaat einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer Aufnahmeeinrichtung übergeben werden können (Art. 69 Abs. 4 AIG). Lassen sich keine

---

<sup>182</sup> Siehe dazu Kap. I.B. vorne.

<sup>183</sup> BVGE 2014/26 E. 7.9.6.

<sup>184</sup> BVGE 2009/51 E. 5.6 und BVGE 2009/28 E. 9.3.2.

<sup>185</sup> Etwa: BVGE 2021 VI/3 E. 11.5.2; 2015/30 E. 7.2; 2014/26 E. 7.6; 2012/31 E. 7.3.2.3. Anders: BVGer E-6485/2014 vom 8. Dezember 2017 E. 7.2 und 7.4. Mit «Zulässigkeit» ist gemeint, dass dem Vollzug keine völkerrechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen (zum Beispiel das Refoulementverbot gemäss Art. 3 EMRK). Das SEM argumentiert regelmässig, dass die Kindeswohlgarantie mangels direkter Anwendbarkeit im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht zum Tragen komme (siehe SEM, Handbuch Wegweisung, Ziff. 3.2.2.3.1).

<sup>186</sup> Siehe u.a. BVGE 2014/26 E. 7.6 m.H. auf BVGE 2009/51 E. 5.8 und 2009/28 E. 9.3.4 f. Ebenso: SEM, Handbuch Wegweisung, Ziff. 3.2.2.3.2.

<sup>187</sup> BVGE 2014/26 E. 7.6.

<sup>188</sup> BVGE 2015/30 E. 7.2.

Angehörigen ausfindig machen, so müssen konkrete geeignete Unterbringungsmöglichkeiten abgeklärt und gegebenenfalls Übernahmezusicherungen eingeholt werden.<sup>189</sup> Diese Vorgaben zum Schutz des Kindes finden sich im Wesentlichen auch in den Dokumenten des SEM.<sup>190</sup> In Entscheiden über den Vollzug von Wegweisungen muss *nachvollziehbar begründet* sein, wie das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt wurde.<sup>191</sup>

Das Beispiel von *Rückführungen nach Guinea* mag verdeutlichen, was dies konkret bedeutet. Eine zentrale Rolle beim Wegweisungsvollzug nach Guinea spielt in der Praxis eine von einem Schweizer gegründete NGO («rocCONAKRY»). Sie betreibt oder unterstützt in Guinea Waisenhäuser. Auf Anfrage des SEM verpflichtet sie sich in einem Schreiben, rückgeführte UMA am Flughafen abzuholen, sie bis zur Volljährigkeit dem Kindeswohl entsprechend unterzubringen, zu ernähren, psychosozial zu unterstützen, ihre wirtschaftliche Integration zu fördern und allgemein zu betreuen. Gemäss Bundesverwaltungsgericht kommt das SEM seiner Untersuchungspflicht auf diese Weise hinreichend nach.<sup>192</sup> Expertinnen und Experten wiesen im Rahmen der Interviews darauf hin, dass solche Abkommen nur sinnvoll seien, wenn Aufenthalt, Reise und Übergabe vorbereitet und fachlich begleitet werden. Ausserdem müsse die Einrichtung ein Konzept zur Kindeswohlgewährleistung besitzen, und die versprochenen Leistungen müssten überprüft werden.

In *Dublin-Verfahren* müssen Überstellungshindernisse betreffend Kinder bereits bei der Abklärung der Zuständigkeit geprüft werden. Sie können für einen sogenannten «Selbsteintritt» der Schweiz relevant werden. Als solchen bezeichnet man den vom Dublin-System vorgesehenen Fall, dass ein Vertragsstaat ein Verfahren freiwillig übernimmt, für das er grundsätzlich nicht zuständig wäre (Art. 17 Dublin-III-VO i.V.m. Art. 29a Abs. 3 AsylV 1). Das Wohl eines involvierten Kindes kann ein Grund für eine solche Übernahme sein. In der Zuständigkeitsentscheidung muss – wie in der Interessenabwägung im Ausländerrecht – *nachvollziehbar begründet* werden, wie das Kindeswohl berücksichtigt

---

<sup>189</sup> BVGE 2021 VI/3 E. 11.5.2; siehe auch BVGE 2015/30 E. 7.3.

<sup>190</sup> Siehe z.B. SEM, Handbuch Wegweisung, Ziff. 3.2.2.3.2; SEM, Handbuch UMA, Ziff. 2.5.2.

<sup>191</sup> BVGE 2015/30 E. 7.2.

<sup>192</sup> BVGer D-3060/2024 vom 29. Mai 2024 E. 5.2.

wurde.<sup>193</sup> Gemäss Bundesverwaltungsgericht kann unter Umständen – je nach Implikationen einer Überstellung für das Kind – eine «positive Verpflichtung» bestehen, ein Asylgesuch zu prüfen.<sup>194</sup>

Die Dossieranalyse ergab ein *gemischtes Bild*. Bei den Entscheiden über einen Wegweisungsvollzug konnte – im Vergleich mit den ausländerrechtlichen Verfahren – grundsätzlich eine vermehrte Erwähnung des Kindesinteresses konstatiert werden. Dies gilt vor allem mit Blick auf UMA. Auch in den Begründungen nahm es mehr Raum ein. Bei *begleiteten Kindern* wurde das Kindeswohl allerdings nicht immer spezifisch geprüft. In drei von zehn Fällen wurden die Wegweisungshindernisse nur in Bezug auf die Eltern geprüft, in vier Fällen vorwiegend mit Blick auf die Eltern und unter blosser Bezugnahme auf die Kinder. Nur in drei Fällen wurde spezifisch mit Blick auf das Kind geprüft. Zwei Kinder sind persönlich angehört worden. Die Meinung des Kindes wurde nur in drei der insgesamt 17 Fälle im Entscheid wiedergegeben. In diesen drei Fällen waren die Kinder zuvor auch persönlich angehört worden. Auffällig war zudem, dass die Perspektive der jüngeren begleiteten Kinder und jene der nicht persönlich angehörten begleiteten Kinder insgesamt wenig in die Entscheide über einen Wegweisungsvollzug einfließen. Expertinnen- und Experten-Interviews bestätigten diesen Befund. Eine intensivere Abklärung der Hindernisse sowie eine eingehendere Begründung findet sich typischerweise in den UMA-Dossiers. Mit einer Ausnahme wurden die Hindernisse in allen Dossiers geprüft.<sup>195</sup> In allen UMA-Fällen wurde die Meinung des Kindes im Entscheid dargelegt. Abweichungen davon wurden im Entscheid begründet.

Zusammenfassend ergibt sich, dass *bei UMA Hindernisse beim Wegweisungsvollzug in aller Regel geprüft wurden* und bei Abweichen von der Kindesmeinung in der Regel eine erhöhte Begründungsdichte festgestellt werden konnte. Bei den begleiteten Kindern fand nur selten eine Kindeswohlprüfung statt; die Begründung war tendenziell ausführlicher, wenn das Kind zuvor persönlich angehört worden war.

---

<sup>193</sup> BVGE 2021 VI/1 E. 15.5 mit Verweis auf die entsprechende EGMR-Rechtsprechung. Siehe auch BVGer D-2505/2024 vom 16. Mai 2024 E. 5 und 7.3.4 f.; D-6865/2023 vom 5. Juli 2024 E. 6.3; D-1251/2023 vom 23. Februar 2023 E. 4.6; E-2056/2020 vom 31. August 2020 E. 6.3.

<sup>194</sup> BVGE 2021 VI/1 E. 16.1.

<sup>195</sup> Die Ausnahme betraf einen 15-jährigen Asylsuchenden, der bereits in einem Dublin-Staat als Flüchtling anerkannt worden war und nach Erhebung der Beschwerde in der Schweiz Zweitasyll erhielt.

#### 4. Teilfazit

In den vergangenen Jahren wurden in Asylverfahren verschiedene Vorgaben der KRK deutlich besser implementiert. In der Grundtendenz ist eine verstärkte Sensibilität für die Situation der Kinder bzw. vor allem der UMA zu konstatieren. Dies gilt sowohl für die Sachverhaltsermittlung, die Mitwirkung und das Einfließen der Kindesinteressen in die Entscheide. Namentlich zu nennen sind etwa zunehmende Abklärungen bei jüngeren begleiteten Kindern oder das vermehrte Einfordern konkreter Abklärungen bei der Wegweisung von UMA durch das Bundesverwaltungsgericht. Dennoch sind die sich aus der KRK ergebenden Pflichten auch heute erst partiell umgesetzt. Dies gilt sowohl für die Implikationen der Pflicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KRK als auch für jene des Rechts auf Gehör nach Art. 12 Abs. 1 KRK.

Folgende Feststellungen drängen sich mit Blick auf die weitere Diskussion auf:

- (1) Im Asylverfahren fehlt ein spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Der Schwerpunkt der Sachverhaltsermittlung liegt auf der Prüfung der Asylgründe, der Dublin-Zuständigkeit sowie allfälliger Wegweisungsvollzugshindernisse. Bei UMA können weitere Sachverhaltsabklärungen hinzukommen (z.B. Altersbestimmung).
- (2) Es fehlt eine am Kindeswohl orientierte Bestimmung von Gegenstand und Umfang der Mitwirkungspflicht im *konkreten* Einzelfall.
- (3) Schematische Altersregeln erzeugen sachlich nicht gerechtfertigte Hürden bei der Mitwirkung von Kindern, namentlich jüngerer begleiteter Kinder. Dies geht auch mit spezifischen Risiken bei der Sachverhaltserstellung einher.
- (4) Das Asylverfahren ist insgesamt – im Besonderen die persönliche Anhörung – nur bedingt auf Wahrung des Kindeswohls ausgerichtet.
- (5) Das Verfahren zur Altersbestimmung trägt den spezifischen Risiken dieses Verfahrensschritts für die Jugendlichen ungenügend Rechnung. Der Übertritt in die Volljährigkeit wird zu wenig vorbereitet und begleitet.
- (6) Die Situation jüngerer begleiteter Kinder und ihre allenfalls von jenen der Eltern divergierenden Interessen werden im Entscheid wenig berücksichtigt.

## 5. Handlungsempfehlungen

### 4. *Systematische Abklärung der Situation des Kindes (siehe insb. Kap II.B.1. und II.B.2.)*

4.1 *Empfohlen wird die Einführung einer durch Fachpersonen für Kindeswohlfragen durchgeführten ersten Bedarfsabklärung zu Beginn des Asylverfahrens. Ziel ist eine fachlich fundierte Ersteinschätzung der Umstände des Kindes (z.B. gesundheitliche Situation). Im Anschluss kann es zu konkretisierenden Abklärungsschritten mit Blick auf die Unterbringung, Betreuung, Beurteilung der Mitwirkungspflicht, Verfahrensmodalitäten etc. kommen. Die Fachpersonen für Kindeswohlfragen sollten organisatorisch und personell möglichst unabhängig agieren können.*<sup>196</sup>

4.2 *Empfohlen wird die Einführung eines spezifischen Abschnitts im Beweisverfahren zur Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Ermittlungsschritte und Bestimmung sind in den Akten zu dokumentieren. Kinderspezifisches Fachwissen ist beizuziehen.*<sup>197</sup>

4.3 *Die vollständige Ermittlung des Kindeswohls erfordert namentlich die Abklärung folgender Aspekte:*<sup>198</sup>

- *Meinung des Kindes;*
- *Identität des Kindes: u.a. Geschlecht, sexuelle Orientierung, nationale Herkunft, religiöse, weltanschauliche und kulturelle Identität sowie Persönlichkeit;*
- *Vulnerable Lebenslagen: Geschichte des Kindes im Heimatland, auf der Flucht und im Zielland (Gewalterfahrungen, Trennungen oder Tod von Familienangehörigen, soziale und emotionale Entwicklung, begleitet/unbegleitet, Einschränkungen [disabilities]);*
- *Umstände des Aufwachsens und Ressourcen: aktuelle und absehbare Entwicklung, physisches und psychisches Wohlergehen, Betreuung und Aufwachsen, Familie, wichtige Bezugspersonen und Beziehungen, weitere persönliche und soziale Ressourcen;*
- *Umstände im Heimatstaat im Fall einer Wegweisung (oder Drittstaat/Dublin-Staat): Betreuungssituation, Schutz und Sicherheit, Aufrechterhaltung des familiären und persönlichen Umfelds, Zugang zu Bildung und Gesundheitssystem;*
- *Umstände im Zielland: Dauer des Aufenthalts (über/unter 5 Jahre), allfällige Gefährdung der Entwicklung durch eine Rückkehr in den Heimatstaat (oder Drittstaat/Dublin-Staat).*

---

<sup>196</sup> Siehe insb. Kap. II.B.1.a. und II.C.3.a. Siehe hierzu Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 32 (c): «The best-interests assessment should be carried out by actors independent of the migration authorities in a multidisciplinary way, including a meaningful participation of authorities responsible for child protection and welfare and other relevant actors, such as parents, guardians and legal representatives, as well as the child».

<sup>197</sup> Siehe insb. Kap. II.B.1.a.

<sup>198</sup> Basierend auf KALVERBOER/BELTMAN/VAN OS/ZIJLSTRA, insb. Anhang I und II.

Einschätzung Massnahmenbündel 4:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>199</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen (Massnahme 4.1): je nach Ausgestaltung erforderlich

## 5. *Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflicht des Kindes (siehe insb. Kap. II.B.1.b.)*

5.1 *Gegenstand und Umfang der Mitwirkungspflicht sind in jedem Einzelfall verhältnismässig und am Kindeswohl orientiert festzulegen. Schritte und Ergebnis sind in den Akten zu dokumentieren. Es wird empfohlen, vertieft zu prüfen, ob der Entscheid als anfechtbarer Zwischenentscheid auszugestalten ist.*

5.2 *Das Altersbestimmungsverfahren ist internationalen Vorgaben anzupassen (siehe z.B. EASO, Praxisleitfaden für die Altersbestimmung). Im Zweifel ist von der Minderjährigkeit auszugehen.*

Einschätzung Massnahmenbündel 5:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>200</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone

---

<sup>199</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen etc.). Längerfristig sind durch die Anpassung geringe Mehrkosten zu erwarten (zusätzliche Ermittlungsschritte). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren. Bei *Massnahme 4.1* dürfte sich nach einem gewissen Initialaufwand (Schaffung entsprechender Strukturen für die Bedarfsabklärung) aus dem zusätzlichen Abklärungsschritt längerfristig gewisse Mehrkosten ergeben (personelle Ressourcen). Demgegenüber dürften längerfristig Einsparungen stehen (z.B. Reduktion gewisser Abklärungen im Asylverfahren, Prävention von Krisensituationen, nachhaltigere Integration, Reduktion des Aufwands in Rechtsmittelverfahren).

<sup>200</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen etc.). *Massnahme 5.1* dürfte längerfristig zu geringen Mehrkosten führen (Festlegung der Mitwirkungspflicht im Einzelfall, allenfalls zusätzliche Untersuchungsschritte). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren. *Massnahme 5.2* dürfte nach einem gewissen Initialaufwand (z.B. breitere Abstützung der wissenschaftlichen Methoden, Schaffung entsprechender Strukturen) längerfristig kostenneutral umsetzbar sein.

## 6. *Mitwirkungsrecht des Kindes (siehe insb. Kap II.B.1.c. und d.)*

- 6.1 *Kindern ist eine persönliche Anhörung anzubieten. Auf eine Einschränkung des Mitwirkungsrechts gestützt auf das Kriterium der Urteilsfähigkeit oder anhand von Altersgrenzen sollte generell verzichtet werden.<sup>201</sup> Der Entscheid über die persönliche Anhörung ist in den Akten zu dokumentieren.*
- 6.2 *Verzichtet das Kind auf eine persönliche Anhörung (oder erscheint eine solche aufgrund der Umstände nicht geboten), so ist seine Meinung über eine Vertretung einzuholen. Diese Vertretung sollte nur das Kind bzw. dessen Interessen repräsentieren. Im Falle von begleiteten Kindern ist eine Vertretung durch die Eltern oder die Rechtsvertretung der Eltern zur Sicherstellung der Authentizität der Kindesmeinung und zwecks Vermeidung von Interessenkonflikten zu vermeiden.<sup>202</sup>*
- 6.3 *Die Aussagen des begleiteten Kindes dürfen nicht zur Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Ausführungen der Eltern verwendet werden.*
- 6.4 *Es wird empfohlen, ein Praxishandbuch «Begleitete Kinder» zu erstellen (analog Handbuch UMA).*

Einschätzung Massnahmenbündel 6:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>203</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **empfohlen**

## 7. *Kindgerechte Durchführung von Verfahren (siehe insb. Kap. II.B.2. und II.B.1.)*

- 7.1 *Im Asylverfahren ist die kindgerechte Information aller Kinder einschliesslich der begleiteten sowohl durch die Behörde als auch die Rechtsvertretung sicherzustellen. Angesichts der weitgehenden Delegation dieser Aufgabe an die Rechtsvertretungen sind entsprechende Ressourcen einzuplanen.<sup>204</sup>*

---

<sup>201</sup> Siehe insb. Kap. II.B.1.c. und d.

<sup>202</sup> Siehe insb. Kap. II.B.1.c. und d. Siehe hierzu Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 37: «Children should be heard independently of their parents, and their individual circumstances should be included in the consideration of the family's cases».

<sup>203</sup> Einschätzung: Das SEM verfügt über die Infrastruktur und Prozesse zur Durchführung von Anhörungen. Ein gewisser dauerhafter Mehraufwand dürfte sich aus der vermehrten Durchführung von Anhörungen bzw. angemessenen Gesprächen mit Kindern ergeben. Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren. Ebenfalls dürfte sich daraus eine teilweise Entlastung der Rechtsvertretungen ergeben.

<sup>204</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2.

- 7.2 *Es ist zu gewährleisten, dass die Kinder auf wichtige Verfahrensschritte und v.a. persönliche Anhörungen frühzeitig, ausreichend und kindgerecht vorbereitet werden (z.B. durch persönliche Einladung in kindgerechter Sprache, mögliche Kontaktaufnahme vor der Anhörung, Besichtigung der Räumlichkeiten etc.). Im beschleunigten Verfahren ist zudem sicherzustellen, dass zwischen den verschiedenen Verfahrensschritten Zeit für Information, Vor- und Nachbereitung und Vertrauensaufbau bleibt. Je nach Verfassung und Bedarfslage des Kindes ist auf ein beschleunigtes Verfahren zu verzichten.*<sup>205</sup>
- 7.3 *Persönliche Anhörungen müssen kindgerecht durchgeführt werden (z.B. Räumlichkeiten, Zeitfenster, informelles Auftreten). Bei jüngeren und traumatisierten Kindern im Besonderen sind alternative, das Kind weniger belastende Gesprächsformen in Erwägung zu ziehen.*<sup>206</sup>
- 7.4 *Es ist zu gewährleisten, dass Kinder nach wichtigen Verfahrensschritten angemessen begleitet werden (insbesondere nach persönlicher Anhörung).*<sup>207</sup>
- 7.5 *Vor, während und nach dem Altersbestimmungsverfahren ist für eine Begleitung zu sorgen, die die verstärkte Drucksituation auffängt.*<sup>208</sup>
- 7.6 *Beim Übertritt in die Volljährigkeit (nach einem Altersbestimmungsverfahren oder bei Erreichen der Volljährigkeit) sind die Übergänge schonend zu gestalten (z.B. kein abrupter Wechsel der Unterkunft, Gespräche, Betreuung etc.).*<sup>209</sup>

#### Einschätzung Massnahmenbündel 7:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>210</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **erforderlich**

<sup>205</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2. sowie einleitende Bemerkungen zu II.B.

<sup>206</sup> Siehe insb. Kap. II.B.1.c., d. und 2.

<sup>207</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2.

<sup>208</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2.

<sup>209</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2.

<sup>210</sup> Einschätzung: Die Massnahmen sind initial durch die Anpassung von Weisungen, Prozessen und Schulungsunterlagen mit gewissen einmaligen Kosten verbunden. Ebenfalls dürfte sich initial ein geringer Mehraufwand bei der Schulung (oder Anstellung) von Mitarbeitenden und gegebenenfalls Einrichtung entsprechender Örtlichkeiten zur Durchführung von Gesprächen v.a. mit jüngeren Kindern ergeben. Eine verbesserte Information, Vorbereitung und Begleitung dürfte zudem dauerhaft zu einem gewissen Mehraufwand beim SEM und bei den Rechtsvertretungen führen. Den Rechtsvertretungen müssen dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen. Demgegenüber dürften Einsparungen bei der Sachverhaltsstellung stehen, indem das Kind besser auf seine Mitwirkung dabei vorbereitet ist. Ebenfalls können hierdurch allenfalls Krisensituation verhindert werden, was zu Kosteneinsparungen im Verfahren oder danach führen kann. *Massnahme 7.6* betrifft auch die Kantone. Die entsprechenden Strukturen bestehen. Die Umsetzung der Massnahme dürfte längerfristig mit geringen Mehrkosten verbunden sein. Demgegenüber stehen Einsparungen durch die Prävention von Krisensituation sowie mit Blick auf die allfällige Integration.

## 8. *Kindesinteressen im Entscheid (siehe insb. Kap. II.B.3.)*

8.1 *In der Entscheidungsbegründung ist darzulegen, wie das Kindeswohl berücksichtigt wurde. In der Verfügung sind die folgenden Begründungsabschnitte vorzusehen.<sup>211</sup>*

- *Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls: Darlegung der ermittelten Umstände des Kindes, Relevanz der einzelnen Elemente, Kontext dieser Elemente im spezifischen Fall, Gewichtung der Elemente (insbesondere auch der Meinung des Kindes);*
- *Prüfung der Asylgründe: KRK-orientierte Auslegung der Bestimmungen des AsylG und der GFK (insbesondere kinderspezifische Fluchtgründe);*
- *Prüfung von Hindernissen beim Wegweisungsvollzug: Nachweis vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls, der Sicherheit des Kindes bei der Rückkehr, angemessener Betreuung und der Gewährleistung der KRK-Vorgaben (z.B. mentale und gesundheitliche Entwicklung, Bildung, Auswirkungen der Rückkehr auf das soziale und persönliche Umfeld). Bei Zweifel tendenziell Verzicht auf Wegweisung. Im Falle von UMA gelten zusätzliche Schutzvorkehrungen;*
- *Die Umstände von begleiteten Kindern sind vollständig und ungeachtet der Fluchtgründe der Eltern zu prüfen.*

Einschätzung Massnahme 8.1:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>212</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone

---

<sup>211</sup> Basierend auf Kinderrechtausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 97 und Nr. 6, Ziff. 26 ff.; Kinderrechtausschuss, *A.B. gegen Finnland*, § 12; Kinderrechtausschuss, *I.A.M. gegen Dänemark*, § 11.3 und 11.8.

<sup>212</sup> Einschätzung: Initial ist mit gewissen einmaligen Kosten zu rechnen (Anpassungen von Weisungen, Prozessen, Schulungsunterlagen, Entscheidvorlagen etc.). Die Massnahme dürfte längerfristig zu geringem Mehraufwand führen (Begründungsaufwand). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzicht auf Rechtsmittelverfahren stehen. Die Kostenfolgen einer allfälligen materiellen Praxisänderung sind hier nicht berücksichtigt.

## C. Querschnittsthemen

Das Postulat thematisiert auch eine Reihe von Fragenkomplexen, die sich nicht ausschliesslich den ausländer- oder asylrechtlichen Verfahren zuordnen lassen. Sie werden im folgenden Abschnitt C. separat behandelt.

### 1. Familiennachzug

Das Postulat fragt nach der Gewährleistung des Kindeswohls und des Rechts des Kindes auf Gehör bei Familiennachzügen. Die Postulatsfragen werden nachfolgend in Ergänzung zu den Erkenntnissen aus den vorgehenden Kapiteln A. und B. separat in Bezug auf diese Verfahren beantwortet. Der Schwerpunkt der Untersuchungen lag auf der Auswertung der internationalen und schweizerischen Rechtsprechung (Module 1 und 3).

#### a. Interessenabwägung beim Familiennachzug

Das Postulat fragt nach der Bedeutung des Kindeswohls bei Interessenabwägungen im Kontext von *Familiennachzügen*. Es erbittet Klärung, wie das Kindeswohl und das Recht des Kindes auf regelmässige persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen bei der Abwägung gehandhabt und berücksichtigt werden. Eine kurze Vorbemerkung zum Begriff des Familiennachzugs ist an dieser Stelle angezeigt. Familiennachzug bedeutet rechtlich betrachtet sowohl «Nachzug» im wörtlichen Sinn (etwa: Eltern holen ihr Kind in die Schweiz) wie auch «Nicht-Trennung» von der Familie, wenn ein Familienmitglied die Schweiz verlassen müsste. Ein Nachzugsrecht kann somit dazu führen, dass die Bewilligung einer bereits in der Schweiz zugelassenen Person verlängert wird. Umgangssprachlich würde man hier nicht von Nachzug sprechen.

Zu Interessenabwägungen kommt es nur bei einem Teil der Familiennachzüge. Der Gesetzgeber sieht verschiedene Voraussetzungen für den Familiennachzug vor, etwa ein bestimmter Verwandtschaftsgrad, genügend Einkommen oder das Einhalten einer bestimmten Frist. Vergleichsweise weitgehende fixierte Nachzugsrechte sieht insbesondere das Freizügigkeitsrecht vor. Kinder wie auch Eltern im Besonderen können grosszügig nachgezogen werden. Auch das Asylrecht kennt bei Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wurde,

ein gesetzlich garantiertes Nachzugsrecht. Familienzusammenführungen sollten bei anerkannten Flüchtlingen rasch stattfinden können.<sup>213</sup> Die Nachzugsbestimmungen des AIG unterscheiden nach dem Anwesenheitsrecht der nachziehenden Person. Sie knüpfen das Nachzugsrecht teilweise an Fristen. Im Kern gilt aber für alle diese Konstellationen: Sind die Voraussetzungen erfüllt, so wird der Nachzug gewährt.

Von diesen Konstellationen sind jene *mit Interessenabwägungen* zu unterscheiden. In diesen Fällen ist das Kindesinteresse der Grundidee nach nur *ein* Element bei der Abwägungsentscheidung. Sein Gewicht wird in eine Relation zu den involvierten privaten und öffentlichen Interessen gesetzt. Das Ergebnis der Abwägung entscheidet über die Nachzugsfrage. Drei Subkategorien können unterschieden werden. (1) Die erste Kategorie sind Ermessensentscheide von Behörden über die Gewährung des Familiennachzugs. Kennzeichnend sind Kann-Formulierungen im AIG, etwa in Art. 44 AIG (Personen mit Aufenthaltsbewilligung). Eine solche Rechtsgrundlage vermittelt keinen festen Anspruch auf Nachzug.<sup>214</sup> Das Gesetz eröffnet den Behörden nur die Möglichkeit, den Nachzug zu gewähren. Das Kindeswohl ist in diesen Fällen ein Gesichtspunkt, der nach Massgabe der KRK zu berücksichtigen ist. (2) Die zweite Subkategorie betrifft die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Nachzugsrecht. Die Verpflichtungen im Hinblick auf das Kindeswohl müssen in die Konkretisierung kindeswohlrelevanter unbestimmter Rechtsbegriffe einfließen. Ein Beispiel ist die AIG-Norm zum nachträglichen Nachzug von Kindern (Art. 47 Abs. 4 AIG). Das Nachzugsrecht wird in diesen Fällen an das Vorliegen «wichtiger familiärer Gründe» geknüpft. Die Konkretisierung des Begriffs muss daher in einer Weise erfolgen, die für das Kindeswohl im *konkreten* Fall sensibel ist. (3) Die dritte und in der Praxis wichtigste Subkategorie sind Abwägungen im Kontext geltend gemachter Verletzungen von Art. 8 EMRK oder Art. 13 BV (Recht auf Achtung des Familienlebens). Das Recht auf Familienleben vermittelt in gewissen Situationen ein Nachzugsrecht, in denen das staatliche Recht keinen solchen Anspruch einräumt. Wird in das Recht eines Kindes auf Familienleben (durch Verweigerung eines Aufenthaltsrechts)

---

<sup>213</sup> Art. 51 AsylG ist als *lex specialis* zu den Familiennachzugsrechten des AIG konzipiert: BVGE 2020 VI/7 E. 2.2 f. In der Praxis können bei der asylrechtlichen Familienzusammenführung der Nachweis des Familienverhältnisses (durch amtliche Dokumente) oder des Bestehens eines realen Familienlebens vor der Flucht Probleme bereiten.

<sup>214</sup> Ein Anspruch auf Nachzug kann sich in Fällen mit behördlichem Ermessen allerdings aus dem Recht auf Achtung des Privatlebens nach Art. 13 BV und Art. 8 EMRK ergeben: BGE 146 I 185 E. 5.

eingegriffen, so muss dieser Eingriff im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Private und öffentliche Interessen werden in eine Relation gesetzt. Voraussetzung für eine Berufung auf das Recht auf Familie ist ein tatsächlich «gelebtes» Familienleben.<sup>215</sup> Die involvierten öffentlichen und privaten Interessen sind bei Vorliegen eines Eingriffs *immer* abzuwägen.<sup>216</sup>

Von hoher Relevanz ist die *Praxis des EGMR* bei der Abwägung. Festzuhalten ist zunächst, dass der EGMR in seiner Rechtsprechung die *Vorgaben der KRK berücksichtigt*.<sup>217</sup> Dem Kindesinteresse ist im Lauf der Zeit zunehmend grösseres Gewicht beigemessen worden.<sup>218</sup> Das Gericht geht von einem breiten internationalen Konsens aus, dass das Kindeswohl bei der Abwägung «vorrangig» zu berücksichtigen sei.<sup>219</sup> Es übernimmt die Diktion der KRK und verlangt eine ausgewogene Gesamtabwägung der involvierten Interessen. Hierzu hat der EGMR einen Katalog von Kriterien entwickelt, die berücksichtigt werden müssen; ausserdem hat das Gericht Konstellationen identifiziert, deren

---

<sup>215</sup> Zum konventionsrechtlichen Familienbegriff: MOTZ, Studie Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, S. 28 m.w.H. sowie BGE 135 I 143 E. 3.1; BGE 137 I 154 E. 3.4.2. Zum Familienbegriff der KRK siehe Art. 5 KRK und Kinderrechtsausschuss, *Y.B. und N.S. gegen Belgien*, § 8.11 sowie *O.M. gegen Dänemark*, § 8.3 zum Stiefkind. Die ältere Schweizer Rechtsprechung setzte noch ein gefestigtes Aufenthaltsrecht des nachziehenden Familienangehörigen voraus, damit ein Fall in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK fiel. Der EGMR sieht den Schutzbereich bei Vorliegen einer schützenswerten gelebten familiären Beziehung eröffnet, unabhängig vom Aufenthaltsstatus der betroffenen Person; die rechtliche Qualifizierung und tatsächliche Ausgestaltung des Aufenthalts wird im Rahmen der Gesamtabwägung berücksichtigt (siehe EGMR, *M.P.E.V. gegen die Schweiz*, Nr. 3910/13, 8. Juli 2014, § 28, 31 f., 45 und 55 ff.; *Jeunesse gegen die Niederlande*, Nr. 12738/10, 3. Oktober 2014, § 104 f.; *M.A. gegen Dänemark*, Nr. 6697/18, 9. Juli 2021, § 135 [i]). Auch gemäss neuerer bundesgerichtlicher Rechtsprechung betrifft die Frage nach dem Anwesenheitsrecht nicht den Schutzbereich, sondern die Interessenabwägung (BGE 144 I 266 E. 3.8). Dieser Auffassung folgt auch das Bundesverwaltungsgericht: Siehe etwa BVGE 2018 VII/4 E. 6 zum Anwesenheitsrecht vorläufig aufgenommener Personen, BVGE 2021 VI/1 E. 13.5 zur Anwendbarkeit von Art. 8 EMRK in Dublin-Verfahren sowie z.B. BVGer F-3410/2021 vom 8. April 2022 E. 6 zu Art. 8 EMRK als Eintretensvoraussetzung. In der Praxis (inkl. Rechtsprechung) wird teilweise nach wie vor ein gefestigtes Aufenthaltsrecht vorausgesetzt (veraltet wohl die Formulierung in: SEM, Weisungen AIG, Ziff. 6.17.2 und 6.17.2.2).

<sup>216</sup> Der EGMR unterscheidet zwischen der positiven Pflicht, die Familie durch Anerkennung eines Nachzugsrechts zu vereinigen, und der negativen Pflicht, die Familie nicht zu trennen. In beiden Fällen kommen ähnliche Prinzipien zur Anwendung, die Hürden für die Annahme einer positiven Pflicht sind aber höher (siehe EGMR, *Jeunesse gegen die Niederlande*, § 104 ff.; *Pormes gegen die Niederlande*, Nr. 25402/14, 28. Juli 2020, § 54 f.).

<sup>217</sup> EGMR, *Mamousseau und Washington gegen Frankreich*, Nr. 39388/05, 6. Dezember 2007, § 60 m.w.H.

<sup>218</sup> Dazu: HELLAND/HOLLEKIM, S. 226 ff.

<sup>219</sup> EGMR, *Neulinger und Shuruk gegen die Schweiz*, Nr. 41615/07, 6. Juli 2010, § 135; *X. gegen Lettland*, Nr. 27851/09, 26. November 2013, § 96; *Jeunesse gegen die Niederlande*, § 109; *El Ghatet gegen die Schweiz*, Nr. 56971/10, 8. November 2016, § 46; *M.A. gegen Dänemark*, § 135; *B.F. und andere gegen die Schweiz*, Nr. 13258/18, 15500/18, 57303/18, 9078/20, 4. Juli 2023, § 120.

Vorliegen gegen oder für den Familiennachzug sprechen.<sup>220</sup> Betroffenheit von Kindern spricht zunächst grundsätzlich für Gewährung des Nachzugs.<sup>221</sup> Von grundlegender Bedeutung ist, ob und inwieweit das Familienleben bei Ablehnung des Familiennachzugs verunmöglicht würde und ob es allenfalls im Herkunftsland real gelebt werden könnte. Der grundsätzliche Vorrang des Kindeswohls bedeutet, dass der Gerichtshof den Umständen des Kindes besondere Aufmerksamkeit schenkt und insbesondere überprüft, ob ihm die nationalen Gerichte genügendes Gewicht beigemessen haben.<sup>222</sup> Die Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls obliegt allerdings den innerstaatlichen Gerichten.<sup>223</sup> Erforderlich ist eine Bezugnahme auf die konkreten, realen Umstände des betroffenen Kindes. Pauschale Begründungen genügen nicht. Das Augenmerk des Gerichtshofs liegt insbesondere auf dem Alter, der Situation im Herkunftsland und dem Grad der Abhängigkeit von den Eltern.<sup>224</sup> Bei einer Wegweisung eines Familienangehörigen müssen die Praktikabilität des künftigen Lebens der Beziehung und die Verhältnismässigkeit geprüft werden.<sup>225</sup> Bei einem Nachzug aus dem Herkunftsland ist von Belang, ob der nachziehende Elternteil der einzige verbliebene ist und ob der andere Elternteil auch nachgezogen wird.<sup>226</sup> In prozeduraler Hinsicht macht der EGMR ebenfalls Vorgaben: Familiennachzugsgesuche sind flexibel, rasch und effizient zu behandeln.<sup>227</sup> Eine rudimentäre Begründung oder eine lange Verfahrensdauer wird eher als Verletzung von Art. 8 EMRK qualifiziert, wenn sie Kinder betrifft.<sup>228</sup> Zusammenfassend: Die Vorgaben der KRK bedeuten in der Praxis des EGMR, dass Familiennachzugsgesuche in der Tendenz eher zu

---

<sup>220</sup> EGMR, *Jeunesse gegen die Niederlande*, § 106 ff.; *M.A. gegen Dänemark*, § 130 ff.; *M.T. und andere gegen Schweden*, Nr. 22105/108, 20. Oktober 2022, § 58; *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 88 ff.; *Dabo gegen Schweden*, Nr. 12510/18, 18. Januar 2024, § 88 ff. sowie *Okubamichael Debru gegen Schweden*, Nr. 49755/18, 25. Juli 2024, § 56, und *D.H. und andere gegen Schweden*, Nr. 34210/19, 25. Juli 2024, § 54.

<sup>221</sup> EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, § 135 m.w.H.

<sup>222</sup> EGMR, *El Ghatet gegen die Schweiz*, § 46; *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 120 ff.

<sup>223</sup> EGMR, *El Ghatet gegen die Schweiz*, § 47 m.H. auf *Neulinger und Shuruk gegen die Schweiz*, § 138.

<sup>224</sup> EGMR, *El Ghatet gegen die Schweiz*, § 46; *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 121 ff.

<sup>225</sup> EGMR, *Jeunesse gegen die Niederlande*, § 109.

<sup>226</sup> EGMR, *B.F. und andere*, § 120.

<sup>227</sup> EGMR, *Tanda-Muzinga gegen Frankreich*, Nr. 2260/10, 10. Juli 2014, § 82; *Mugenzi gegen Frankreich*, Nr. 52701/09, 10. Juli 2014, § 46.

<sup>228</sup> EGMR, *Senigo Longue und andere gegen Frankreich*, Nr. 19113/09, 10. Juli 2014, § 73. Ist die Begründung unzureichend, weil namentlich eine echte Abwägung der ermittelten und bestimmten Interessen fehlt, stellt dies bereits eine Verletzung von Art. 8 EMRK dar (EGMR, *El Ghatet gegen die Schweiz*, § 47; ferner *I.M. gegen die Schweiz*, Nr. 23887/16, 9. April 2019, § 77 f.).

bewilligen sind, wenn Kinder betroffen sind. Entscheidend ist aber die Gesamtabwägung im konkreten Einzelfall.

Von Bedeutung sind in diesem Kontext auch einige *Konkretisierungen der KRK* durch den *Kinderrechtsausschuss*. Das Vertragsorgan hat sich zu verschiedenen Konstellationen spezifisch geäußert. Er entnimmt der KRK Anforderungen an Abwägungsentscheide bei Familiennachzügen.<sup>229</sup> Eine besonders neuralgische Thematik sind potenzielle Trennungen eines Kindes von einem Elternteil. Der Kinderrechtsausschuss geht gestützt auf Art. 3 und Art. 9 Abs. 1 KRK von einem Gebot der Nichttrennung sowie einer Pflicht der Auswirkungsabklärung einer allfälligen Trennung auf das Kind aus. Das Verhindern von Trennungen und die Erhaltung der Familieneinheit sind gemäss Kinderrechtsausschuss wichtige Komponenten des Kinderschutzsystems (siehe Art. 9 Abs. 1 KRK).<sup>230</sup> Trennungen sollten nur als *ultima ratio* angeordnet werden. Auch dürfen sie nicht mit wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt werden.<sup>231</sup> Grundsätzlich sind Kinder nicht gegen ihren Willen von ihren Eltern zu trennen, ausser die Trennung liegt in ihrem Wohl. Die Prüfung einer potenziellen Trennung unterliegt den strengen Anforderungen von Art. 3 und 9 KRK. Es bedarf folglich eines individuell-konkreten Verfahrens samt systematischer Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls unter Berücksichtigung der Meinung des Kindes.<sup>232</sup> Neben dessen Alter ist insbesondere die Art und Weise, wie die Eltern-Kind-Beziehung gelebt wird und nach einer Trennung gelebt werden könnte, von Belang. Die reale Situation wird in eine Relation zur mutmasslichen neuen gesetzt. Zulässig ist die Trennung nur, wenn sie notwendig und verhältnismässig ist. Der Kinderrechtsausschuss nimmt zudem an, dass persönliche Beziehungen im Falle einer Trennung nicht allein durch moderne Kommunikationsmittel aufrechterhalten werden können. Art. 9 Abs. 3 KRK setze vielmehr voraus, dass angemessene und bedeutungsvolle Beziehungen im Rahmen direkter Kontakte gepflegt werden können.<sup>233</sup> Der Staat habe effektive

---

<sup>229</sup> Siehe insbesondere Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.1 ff. und *Y.B. und N.S. gegen Belgien*, § 8.1 ff.

<sup>230</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 60.

<sup>231</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 61. Dies ist beim Bewilligungswiderruf aufgrund Sozialhilfebezugs zu beachten, sofern er zu einer Trennung oder Nichtvereinigung des Kindes mit Familienangehörigen führt.

<sup>232</sup> Siehe hierzu Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Ziff. 63.

<sup>233</sup> Kinderrechtsausschuss, *O.M. gegen Dänemark*, § 8.6.

Massnahmen zu ergreifen, damit die persönlichen Beziehungen aufrechterhalten werden können – selbst wenn das Kind und der Elternteil in unterschiedlichen Staaten leben.<sup>234</sup> Können keine angemessenen und bedeutungsvollen Beziehungen aufrechterhalten werden, spricht dies umso mehr gegen eine Trennung.

Die zunehmende Anerkennung der Bedeutung der KRK spiegelt sich auch in der *Entwicklung der Schweizer Rechtsprechung*.<sup>235</sup> Nach dem Bundesgericht sind die Art. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 und Art. 18 KRK im Rahmen der Rechtsauslegung und der Interessenabwägungen zu berücksichtigen.<sup>236</sup> Dies gilt auch für die Auslegung des nationalen Rechts – etwa Art. 96 AIG.<sup>237</sup> Die ältere Praxis war zurückhaltender. Sie betrachtete das Kindeswohl als «ein Element unter anderen»,<sup>238</sup> ohne das Gewicht dieses Elements näher zu spezifizieren. In BGE 143 I 21 änderte das Bundesgericht diese restriktive Praxis. Es anerkannte die grundlegende Bedeutung der KRK für alle das Kind betreffenden Angelegenheiten.<sup>239</sup> Nach der Rechtsprechung lassen sich aus den Bestimmungen der KRK zwar keine Aufenthaltsrechte unmittelbar ableiten, sie bestimmt jedoch Auslegung und Anwendung des schweizerischen Rechts. Die zunehmende

---

<sup>234</sup> Kinderrechtsausschuss, *N.R. gegen Paraguay*, Mitteilung Nr. 30/2017, 10. Mai 2017, § 8.4 und 8.8.

<sup>235</sup> Siehe AMARELLE, S. 258 f. mit Beispielen. Der Kanton Genf verfügt über eine eigene Zusammenfassung der Rechtsprechung zur EMRK und KRK, in welcher diese Kriterien bzw. die entsprechenden Entscheide zitiert werden. Ferner ergibt sich aus Schulungsunterlagen des Kantons Genf zu Art. 8 EMRK und zu Härtefällen, dass diese Kriterien auch im Einzelfall geprüft werden sollten.

<sup>236</sup> Siehe zur KRK generell: BGE 126 II 377 E. 5.d sowie BGer 2C\_113/2023 vom 27. September 2023 E. 5.7.4. Zu den einzelnen Bestimmungen: BGE 124 II 361 E. 3.b; BGer 2A.563/2002 vom 23. Mai 2003 E. 2.5; BGE 135 I 143 E. 2.3; 135 I 153 E. 2.2.2; 136 I 285 E. 5.2; 139 I 315 E. 2.4; 140 I 145 E. 3.2; BGer 2C\_520/2016 vom 13. Januar 2017 E. 4.3 oder BGE 144 I 91 E. 5.2; 143 I 21 E. 5.5.1; BGer 2C\_641/2019 vom 3. Oktober 2019 E. 4.1 zu Art. 96 AIG. Nicht zu berücksichtigen sind demgegenüber Art. 24 und 29 KRK (siehe BGer 2C\_776/2022 vom 14. November 2023 E. 7.3).

<sup>237</sup> BGer 2C\_776/2022 vom 14. November 2023 E. 7.3. Art. 9 Abs. 3 KRK findet damit auch im ausländerrechtlichen Kontext Anwendung, was bei der Ausarbeitung der KRK noch umstritten war (siehe Bundesrat, Botschaft KRK, S. 32 f.).

<sup>238</sup> Etwa BGer 2C\_648/2014 vom 6. Juli 2015 E. 2.3 oder 2C\_608/2015 vom 1. Februar 2016 E. 4.

<sup>239</sup> BGE 143 I 21 E. 5.5.4 m.H. auf EGMR, *El Ghatet gegen die Schweiz*, § 46. Trotz folgender Urteile, die die KRK nach wie vor eher als Leitgedanke und das Kindeswohl als blosses Element unter anderen verstanden (siehe etwa BGer 2C\_608/2015 vom 1. Februar 2016 E. 4; BGE 144 I 91 E. 5.2; BGer 2C\_904/2018 vom 24. April 2019 E. 2.4; BGer 2C\_488/2019 vom 4. Februar 2020 E. 5), geht die jüngere Rechtsprechung – soweit ersichtlich – durchwegs von einer mindestens «wesentlichen» Bedeutung aus (siehe etwa BGer 2C\_800/2018 vom 12. Februar 2020 E. 3.2; 2C\_484/2020 vom 19. Januar 2021 E. 4.2.3; 2C\_965/2021 vom 5. April 2022 E. 4.7; 2C\_998/2020 vom 3. Juni 2021 E. 3.4 verwendet das Adjektiv «eindringlich»).

Berücksichtigung der KRK war etwa wichtig bei der Entwicklung der Rechtsprechung zum umgekehrten Familiennachzug. Auf diese Spezialthematik ist weiter hinten einzugehen.<sup>240</sup>

Die *Realität* bei Interessenabwägungen mit involvierten Kindern korrespondiert allerdings nur teilweise mit der skizzierten Rechtslage. Die *Dossieranalyse*, die *Onlinebefragung*, die *Expertinnen-Interviews* und die *Analyse der Rechtsprechung* warfen Licht auf verschiedene neuralgische Punkte. Erwähnung verdient etwa, dass dem Kindeswohl in der erstinstanzlichen Rechtsprechung – und teilweise auch in der bundesgerichtlichen – bisher kaum ein den normativen Vorgaben der KRK entsprechendes Gewicht eingeräumt wird.<sup>241</sup> Das Kindesinteresse wird selten als entscheidend betrachtet. Weiter wird auch spärlich konkret abgeklärt, wie im Falle einer Trennung substanzielle persönliche Beziehungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 KRK aufrechterhalten werden können. Die reale Situation wird ungenügend gewürdigt. Ein weiterer problematischer Aspekt ist die restriktive Auslegung der Regelung über den nachträglichen Familiennachzug (Art. 47 Abs. 4 AIG). Nach Ablauf der Fristen wird die Abwägungsfrage (Vorliegen «wichtiger familiärer Gründe») zuweilen nur als Problem begriffen, ob die weiterhin notwendige Betreuung der Kinder im Herkunftsland bei Tod oder Krankheit der betreuenden Person nicht mehr gewährleistet ist und ob keine sinnvolle andere Alternative in der Heimat gefunden werden kann.<sup>242</sup> Eine solche thematische Verengung der gebotenen Gesamtabwägung und das darin erkennbar restriktive Verständnis des Kindeswohls lassen sich nicht mit den Vorgaben der KRK in Einklang bringen.<sup>243</sup> Insbesondere die Frist von zwölf Monaten bei Kindern über zwölf Jahren erscheint zudem in ihrem Schematismus problematisch. Führen die Fristen überdies zu dauerhaften Trennungen, kann dies der Vorgabe widersprechen, in Szenarien zu denken und revidierbare Entscheidungen zu treffen. Und schliesslich sind Familiennachzugsverfahren, die Kinder betreffen, so zu organisieren und durchzuführen, dass sie den prozeduralen Vorgaben von Art. 8 EMRK i.V.m. Art. 3 KRK genügen, also flexibel, rasch und effizient sind.

---

<sup>240</sup> Zum Aufenthaltsrecht vorne Fn. 53 sowie zum umgekehrten Familiennachzug Kap. II.C.1.c. hinten.

<sup>241</sup> So in Bezug auf die Rechtsprechung auch AMARELLE, S. 270.

<sup>242</sup> Zuletzt etwa BGer 2C\_280/2023 vom 29. September 2023 E. 5.2 m.w.H.

<sup>243</sup> Auch nach CARONI verletzt die Praxis die sich aus der KRK ergebenden Verpflichtungen (CARONI, N. 33 zu Art. 47 AIG).

Insgesamt sind die prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben zur Interessenabwägung nur teilweise umgesetzt. Mit Blick auf eine umfassende Ermittlung und Bestimmung sowie Gewichtung des Kindeswohls und die Revidierbarkeit einmal getroffener Entscheidungen erscheint die Praxis zum nachträglichen Familiennachzug als besonders problematisch.

b. Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Personen

Das Postulat erwähnt auch die Problematik einer *Wartefrist* für den Nachzug von Kindern vorläufig aufgenommener Personen. Es handelt sich um eine international und auch in der Schweiz seit Längerem kontrovers diskutierte Frage.<sup>244</sup> Der Kinderrechtsausschuss identifiziert mit Blick auf die Schweiz – bemerkenswert explizit – «dringenden Handlungsbedarf».<sup>245</sup> Eine differenzierte Behandlung der Thematik ist hier geboten. Ausgangspunkt ist der Zweck der gesetzlichen Regelung. Art. 85c Abs. 1 AIG sieht beim Nachzug von Kindern vorläufig aufgenommener Personen eine dreijährige Wartefrist vor. Die Regelung will eine allzu starke Integration dieser Personengruppe verhindern, welcher der Grundidee nach ein Aufenthaltsrecht lediglich bis zum Wegfall der Hindernisse für den Wegweisungsvollzug eingeräumt werden soll. Die Wartefrist will die Vereinigung von Familien während dieser Frist grundsätzlich verunmöglichen. Ein Kernproblem ist jedoch, dass Grundidee und Realität beim Status der vorläufig Aufgenommenen nur bedingt übereinstimmen. Die meisten vorläufig aufgenommenen Personen – 90 Prozent – verbleiben dauerhaft in der Schweiz.<sup>246</sup> Der faktischen Bleibewahrscheinlichkeit steht der Leitgedanke der Vorläufigkeit des Status gegenüber. Hinzu kommt die hier besonders interessierende Frage, wie weit ein vom Gesetz vorgesehener und der Idee nach kategorischer Nachzugsausschluss bei Kindern mit internationalen Vorgaben vereinbar ist.

---

<sup>244</sup> Siehe für die politische Diskussion die Übersicht in: Bundesrat, Erläuternder Bericht Wartefrist Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen, S. 3 ff. Zur internationalen Kritik die Nachweise in EGMR, *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 56 ff. Zur Kritik an der Schweizer Wartefrist: Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2021, Ziff. 42 Bst. d; siehe auch schon Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2015, Ziff. 68. Zur Lehre: UEBERSAX, S. 231 f.; BOLZLI, N. 14 zu Art. 85 AIG; CARONI, N. 8 ff. zu Art. 85c AIG; MOTZ, Studie Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, S. 32 ff.

<sup>245</sup> Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2021, Ziff. 4, 6 und 43 Bst. g.

<sup>246</sup> Siehe EGMR, *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 100 m.H.

Der EGMR hat sich in zwei Entscheiden mit der *Zulässigkeit von Wartefristen im Nachzugsrecht generell* befasst.<sup>247</sup> Die Entscheide ergingen nach Annahme des Postulats. Im Entscheid *M.A. gegen Dänemark* aus dem Jahr 2021 ging es um die Frage, wie weit eine Wartefrist von drei Jahren bei sogenannt subsidiär Schutzberechtigten mit dem Recht auf Familienleben nach Art. 8 EMRK vereinbar ist. In der Sache war über den Nachzug einer Ehefrau durch ihren aus Syrien nach Dänemark geflohenen Ehemann zu entscheiden. Kinder waren nicht involviert. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass spätestens zwei Jahre nach Anordnung des subsidiären Schutzes eine Einzelfallprüfung zu erfolgen habe.<sup>248</sup> Er beschränkte damit die Freiheit der Staaten zur Statuierung von Wartefristen. Der im darauffolgenden Jahr 2022 ergangene Entscheid *M.T. und andere gegen Schweden* betraf einen ehemaligen UMA, dem in Schweden subsidiärer Schutz gewährt worden war. Er wollte seine Mutter sowie seinen Bruder aus Syrien nachziehen. Die Behörden hatten eine temporäre Wartefrist mit gesetzlichen Ausnahmebestimmungen eingeführt, die im konkreten Fall während rund eineinhalb Jahren zur Anwendung kam. Das Gericht kam in Würdigung der Umstände des Falles zum Schluss, die Frist sei mit Art. 8 EMRK vereinbar.<sup>249</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht und das SEM haben ihre Praxis nach dem Urteil *M.A. gegen Dänemark* angepasst. In der Schweiz muss beim Familiennachzug seither ca. sechs Monate vor Ablauf von zwei Jahren eine eingehende und individuelle Prüfung vorgenommen werden, wobei eine ausnahmsweise Bewilligung vor Ablauf der Frist nicht ausgeschlossen ist.<sup>250</sup> Im Rahmen dieser Untersuchung wurde nicht eruiert, wie oft der Nachzug von Kindern vor Ablauf der Frist bewilligt wird, aufgrund der Rechtsprechung scheint die Praxis aber von der Zulässigkeit einer «strikten und a priori

---

<sup>247</sup> Eine rechtsvergleichende Untersuchung des EGMR zeigte, dass von den 36 Mitgliedsstaaten des Europarats, die einen subsidiären Schutzstatus und Familiennachzug kennen, fünf Staaten eine relative oder absolute Wartefrist vorsehen (Lettland, Liechtenstein, Schweiz, Österreich und Nord-Mazedonien; EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, § 69).

<sup>248</sup> EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, § 162.

<sup>249</sup> EGMR, *M.T. und andere gegen Schweden*, § 72 ff. und 84.

<sup>250</sup> BVGE 2022 VII/6 E. 6.5; SEM, Handbuch Familienvereinigung, Ziff. 2.3.1.1; SEM, Weisungen Asylbereich, Ziff. 6.3.9.1. Siehe zum laufenden Gesetzgebungsverfahren: Bundesrat, Erläuternder Bericht Wartefrist Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen.

undifferenzierten»<sup>251</sup> Frist auszugehen.<sup>252</sup> Ein gewisser Schematismus soll jedenfalls beibehalten werden. Die Implikationen der konventionsrechtlichen Rechtsprechung für eine Wartefrist beim Nachzug von Kindern sind wohl nicht eindeutig. Hier wird vorgeschlagen, bei der Antwort zu *differenzieren*. (1) Die Festsetzung einer Wartefrist erscheint nicht kategorisch als unzulässig. Der EGMR hatte in beiden Fällen sogenannt «relative» Wartefristen zu beurteilen, die gestützt auf explizite Ausnahmeklauseln im konkreten Fall festgesetzt worden waren. Solche Ausnahmeklauseln sollen eine menschenrechtskonforme und mit der Kinderrechtskonvention kompatible Anwendung der Wartefrist ermöglichen. (2) Ein strikter Ausschluss einer Gesamtabwägung bei Kindern während einer gewissen Zeitdauer ist jedoch als problematisch zu qualifizieren. Die Schwelle zur Erforderlichkeit einer Einzelfallprüfung muss beim Nachzug von Kindern tiefer liegen als bei Erwachsenen.<sup>253</sup> Die Vulnerabilität der Kinder ist der Hauptgrund. Kinder besitzen ein anderes Zeitempfinden als Erwachsene, ausserdem dauern Trennungen real regelmässig länger als die festgesetzten Fristen.<sup>254</sup> Im Fall *M.T. und andere gegen Schweden*, der auch Kinder betraf, sprach die Tatsache, dass eine individuelle Gesamtabwägung vorgesehen war, für die Rechtmässigkeit der Wartefrist im konkreten Fall – im Vergleich zu *M.A. gegen Dänemark* war wesentlich, dass es sich nicht bloss um eine enge Ausnahmeklausel handelte.<sup>255</sup>

Die im Postulat aufgeworfene Frage lässt sich dahingehend beantworten, dass bei allen vorläufig aufgenommenen Kindern im Einzelfall eine umfassende Ermittlung und Bestimmung ihres Wohls sowie eine relativ grosszügig zu handhabende ausnahmsweise Zulassung vor Ablauf der Wartefrist möglich sein sollte. Folgt man der Kritik des

---

<sup>251</sup> So BVGE 2022 VII/6 E. 6.3.2.

<sup>252</sup> Die Lehre schätzt die diesbezügliche Schweizer Praxis als streng ein: REBER, S. 30; GRAF, S. 24.

<sup>253</sup> Siehe hierzu auch: REBER, S. 30. Weiter ist zu berücksichtigen, dass Flüchtlingen günstigere Familiennachzugsbestimmungen gewährt werden müssen als anderen ausländischen Personen (siehe EGMR, *B.F. und andere gegen die Schweiz*, § 90, 98 und 103 f.).

<sup>254</sup> EGMR, *M.A. gegen Dänemark*, § 179.

<sup>255</sup> Siehe EGMR, *M.T. und andere gegen Schweden*, § 83 f. und *M.A. gegen Dänemark*, § 192 m.H. auf § 63 f. und 176.

Kinderrechtsausschusses, so ist von einer Wartefrist – wenn sie Kinder betrifft – gar generell abzusehen.<sup>256</sup>

c. Umgekehrter Familiennachzug

Ein *Spezialfall* des Familiennachzugs ist der «*umgekehrte Familiennachzug*» (fortan ohne Anführungszeichen). Der sperrige Begriff verweist auf den Fall, dass ein minderjähriges Kind einen Elternteil oder beide Eltern in die Schweiz «nachzieht». Normalerweise ziehen Eltern ihre minderjährigen Kinder nach, nicht umgekehrt – daher der Begriff. Das Postulat erbittet eine Stellungnahme zur Frage, ob ein generelles «Recht auf umgekehrten Familiennachzug» eingeführt werden sollte. Spezifischer wird zudem die Frage aufgeworfen, ob Minderjährige mit Schweizer Staatsangehörigkeit zum Nachzug ihrer ausländischen Eltern berechtigt sein sollten.

Ein Anspruch auf umgekehrten Familiennachzug kann in *unterschiedlichen Konstellationen* bestehen. Das Personenfreizügigkeitsrecht im EU-Binnenmarkt kennt deren zwei. Sie betreffen eingeschulte Kinder von (ehemaligen) Wanderarbeitnehmerinnen oder -nehmern und Kinder mit EU-/EFTA-Staatsangehörigkeit und drittstaatsangehörigen Eltern.<sup>257</sup> Jenseits der Binnenmarkt-Freizügigkeit betrifft der umgekehrte Familiennachzug primär Fälle, in denen es um Nicht-Trennung einer Familie geht.<sup>258</sup> Im Asylverfahren werden die Entscheidungen betreffend Familienangehörige, die sich mit einem Kind in der Schweiz befinden, unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Achtung des Familienlebens getroffen.<sup>259</sup> Aus der Abwägung der Interessen kann sich hier ein

---

<sup>256</sup> Eine generelle Abschaffung müsste der Problematik Rechnung tragen, dass die Nachzugsfristen nach Art. 47 Abs. 1 AIG früher zu laufen beginnen, was in der Praxis die Erfüllung der materiellen Nachzuvoraussetzungen innert Frist erschweren könnte. Die Abschaffung oder Relativierung der Wartefrist muss daher in Koordination mit einer kinderrechtskonformen Anwendung der Nachzugsfristen einhergehen.

<sup>257</sup> Zur ersten Konstellation Art. 3 Abs. 6 Anhang I FZA und BGer 2C\_185/2019 vom 4. März 2021 E. 6 sowie zur zweiten Konstellation Art. 24 Anhang I FZA und BGE 144 II 113 E. 4.

<sup>258</sup> Siehe Kap. II.C.1.a. vorne.

<sup>259</sup> Zum umgekehrten Familiennachzug in Dublin-Verfahren: POLONI, S. 17 f. Zum Einbezug in die vorläufige Aufnahme siehe Art. 44 AsylG sowie u.a. BVerfGE E-182/2021 vom 30. April 2024 E. 9.6 m.H. Wird der Wegweisungsvollzug beispielsweise bei einem Mädchen wegen Gefahr der weiblichen Genitalverstümmelung ausgesetzt, sind gemäss Praxis des Kinderrechtsausschusses auch ihre Eltern oder der sie betreuende Elternteil vorläufig aufzunehmen (siehe z.B. Kinderrechtsausschuss, *R.H.M. gegen Dänemark*, Mitteilung Nr. 83/2019, 4. Februar 2021, § 9 m.w.H.).

Anspruch auf umgekehrten Nachzug ergeben. Im Ausländerrecht geht es vor allem um Fälle von Kindern, bei denen ein Elternteil sein Aufenthaltsrecht in der Schweiz verliert. Etwa weil sich die Eltern trennen oder ein Erlöschens- oder Widerrufgrund eingetreten ist. Lebt das Kind mit dem obhutsberechtigten Elternteil in der Schweiz, so kann der besuchsberechtigte Elternteil unter gewissen Voraussetzungen nachgezogen werden.<sup>260</sup> Ist dagegen das Aufenthaltsrecht des sorge- und obhutsberechtigten Elternteils fraglich, so ist zu unterscheiden: Schweizer Kinder können ihren ausländischen sorgeberechtigten Elternteil grundsätzlich nachziehen.<sup>261</sup> Ausländische aufenthaltsberechtigte oder niedergelassene Kinder haben dagegen prinzipiell dem obhutsberechtigten Elternteil ins Ausland zu folgen. Sie dürfen nur ausnahmsweise mit dem obhutsberechtigten Elternteil in der Schweiz bleiben.<sup>262</sup> Die Lehre kritisiert die Rechtsprechung zum umgekehrten Familiennachzug. Sie fokussiere insgesamt zu sehr auf das Verhalten und die Beziehungsumstände der Eltern statt auf das Kindeswohl.<sup>263</sup>

Von diesen Konstellationen der Trennung oder Nicht-Trennung sind jene der *Familienvereinigung* zu unterscheiden.<sup>264</sup> Das Schweizer Recht kennt grundsätzlich keinen Anspruch von Kindern auf Nachzug von Familienangehörigen in diesem Sinne. Schweizer Kinder, die im Ausland leben, können zwar ihre Eltern «mitziehen», wenn sie in die Schweiz übersiedeln.<sup>265</sup> In der Schweiz lebende Elternteile ohne Anwesenheitsberechtigung können zudem unter – strengen – Voraussetzungen ihren Aufenthalt legalisieren,

---

<sup>260</sup> Zu Schweizer Kindern: BGE 140 I 145 E. 4.2; zu ausländischen Kindern: BGE 139 I 315 E. 2.3 ff. und BGE 144 I 91 E. 5 sowie E. 5.2 zu den einzelnen Voraussetzungen; ferner BGer 2C\_904/2018 vom 24. April 2019 E. 4.2 zur Voraussetzung der wirtschaftlichen Beziehung sowie BGE 147 I 149 E. 3 zu Art. 12 KRK in dieser Konstellation.

<sup>261</sup> BGE 135 I 153 E. 2.2, präzisiert in BGE 136 I 285 E. 5.2, 137 I 247 E. 5.1 und 140 I 145 E. 4: Nachzug möglich, ausser es sprechen ordnungs- oder sicherheitspolitische Interessen von einer gewissen Schwere dagegen.

<sup>262</sup> BGE 137 I 247 E. 4.2.3. Siehe hierzu Kap. II.C.2. hinten.

<sup>263</sup> Siehe AFFOLTER, S. 36 ff.; SPESCHA, N. 25 zu Nr. 21 (Kommentar BV/EMRK/UNO-KRK); SCHMUCKI/RAVEANE/BÜCHLER, Rz. 25.143.

<sup>264</sup> Siehe Kap. II.C.1.a. vorne.

<sup>265</sup> BGer 2C\_273/2023 vom 30. Mai 2024 E. 5.5 ff. Siehe auch die Andeutung in BGer 2C\_7/2018 vom 10. September 2018 E. 2.1.2. Da das Schweizer Kind im Gegensatz zu den im Ausland lebenden sorgeberechtigten Eltern(-teilen) jederzeit in die Schweiz einreisen kann und es dadurch zu einer Trennung käme, sollte gestützt auf diese Rechtsprechung auch der Nachzug der Eltern(-teile) möglich sein. Diese Frage wurde aber – soweit ersichtlich – noch nicht höchstrichterlich geklärt.

um bei ihrem anwesenheitsberechtigten Kind zu bleiben.<sup>266</sup> Ein eigentliches umgekehrtes Nachzugsrecht im Sinne eines Rechts zum Mitziehen existiert für in der Schweiz lebende ausländische Kinder jedoch nicht.

Diese Situation wird in zwei Hinsichten kritisiert. Als problematisch wird zum einen der Fall geflüchteter unbegleiteter Kinder bezeichnet, denen Asyl gewährt wurde. Diese Kinder erhalten eine dauerhafte Bleibeperspektive, dürfen ihre Eltern aber nicht nachziehen. Zum anderen wird kritisiert, dass unbegleitete Kinder oft (nur) vorläufig aufgenommen werden. In ihren Fällen besteht oft eine faktische hohe Bleibewahrscheinlichkeit ohne Nachzugsperspektive mit Blick auf die Eltern. Die Vereinbarkeit der Nichtgewährung des umgekehrten Nachzugs in diesen Fällen mit den Vorgaben der KRK erscheint fraglich. Hervorhebung verdient in diesem Zusammenhang, dass sich die KRK bei geflüchteten Kindern am Ziel des Zusammenlebens der Familien orientiert (Art. 22 Abs. 2 KRK).<sup>267</sup> Die Vertragsstaaten müssen – neben der Pflicht, die Eltern ausfindig zu machen – auch prüfen, wo das Kind mit den Eltern zusammengeführt werden könnte (sofern eine Zusammenführung im Sinne des Kindeswohls ist). Ist eine Zusammenführung weder im Herkunftsland noch in einem Drittstaat möglich, so ist sie im Aufenthaltsland des Kindes zumindest in Erwägung zu ziehen (wobei hier die Vorgaben von Art. 9 und 10 KRK zu berücksichtigen sind).<sup>268</sup> Sie sollte höchstens bei Vorliegen starker Gründe ausgeschlossen werden. Ein *kategorischer* Ausschluss des umgekehrten Familiennachzugs ist mit den Vorgaben der KRK kaum vereinbar. Dies ist ein starkes Argument, zumindest die Möglichkeit eines umgekehrten Nachzugs bei als Flüchtlinge anerkannten unbegleiteten Minderjährigen vorzusehen (und sie allenfalls in das behördliche Ermessen zu stellen). Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang, dass sämtliche EU-Staaten bei geflüchteten unbegleiteten Kindern einen umgekehrten Familiennachzug kennen.<sup>269</sup> Daran könnte und sollte sich die Schweiz orientieren.

---

<sup>266</sup> BGE 144 I 91 E. 5.2.1 m.H. auf BGE 139 I 315 E. 2.3 ff. Siehe auch EGMR, *Nunez gegen Norwegen*, Nr. 55597/09, 28. Juni 2011, § 84.

<sup>267</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 81 ff.

<sup>268</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 83; berücksichtigt in: EGMR, *Dabo gegen Schweden*, § 64. Aus Art. 22 KRK alleine ergibt sich nach Auffassung des Kinderrechtsausschusses kein Familiennachzugsrecht: Kinderrechtsausschuss, *L.S. gegen die Schweiz*, Mitteilung Nr. 81/2019, 30. September 2020, § 6.4.

<sup>269</sup> Siehe Art. 10 Abs. 3 Bst. a und b EU-Familienzusammenführungsrichtlinie; POLONI, S. 14 ff.

## 2. Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt

Eine spezifisch vom Postulat angesprochene Problematik sind auch *Wegweisungen von Kindern nach langjährigem Aufenthalt* in der Schweiz. Die Frage wird nachfolgend in Ergänzung zu den Erkenntnissen aus den vorgehenden Kapiteln A. und B. separat in Bezug auf diese Konstellation beantwortet. Da die untersuchten erstinstanzlichen Dossiers keine Fälle der Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt umfassten, liegt der Schwerpunkt der Untersuchungen auf der Auswertung der schweizerischen Rechtsprechung (Modul 3).

Die Wegweisung ist eine Entfernungsmassnahme, die eine davon betroffene Person verpflichtet, ein bestimmtes Territorium zu verlassen.<sup>270</sup> Grundsätzlich spricht man ab einem geregelten Aufenthalt von fünf Jahren von einem langjährigem Aufenthalt.<sup>271</sup> Die Wegweisung eines Kindes nach einer solchen Aufenthaltsdauer dürfte im Regelfall einzig bei ordentlichen Wegweisungen nach Art. 64 Abs. 1 lit. c AIG erfolgen, also Wegweisungen, die nach einer Verweigerung, einem Widerruf oder einer Nichtverlängerung einer ausländerechtlichen Bewilligung verfügt werden. Der Begriff des langjährigem Aufenthalts impliziert eine gewisse Wahrscheinlichkeit einer mit der Dauer des Aufenthalts zusammenhängenden Mindestintegration. Wegweisungen nach langjährigem Aufenthalt sind im Licht der Bedeutung von Kontinuität im Leben des Kindes offenkundig heikel. Sie können etwa die Folge davon sein, dass ein Elternteil das Anwesenheitsrecht verliert, etwa bei Widerruf oder Nichtverlängerung der Bewilligung. Gründe dafür können etwa Stellenverlust, Straffälligkeit, Sozialhilfebezug, Schuldenwirtschaft, Auflösung der Ehe oder Täuschung sein (siehe Art. 50 f. und Art. 61a–63 AIG). Oder sie können Folge davon sein, dass das Kind selbst das Anwesenheitsrecht verliert, namentlich bei straffällig gewordenen Kindern.<sup>272</sup> Eine solche Konstellation kann sich im Ausländerrecht wie im Asylbereich ergeben. In Letzterem kann etwa die Dauer des Asylverfahrens der Grund für die Langjährigkeit des Aufenthalts vor Erlass einer Wegweisungsverfügung nach

---

<sup>270</sup> Eine Wegweisung kann entweder ordentlich, mit Standardformular, formlos, aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen, am Flughafen oder nach Ablehnung eines Asylgesuchs verfügt werden (Art. 64–64a und 65 AIG sowie Art. 44 AsylG).

<sup>271</sup> Siehe Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung 2000/15.

<sup>272</sup> Siehe hierzu SEM Weisungen AIG, Ziff. 8.6.6.

Art. 44 AsylG sein. Namentlich bei Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft oder der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme kann es auch nach langfristigem Aufenthalt zu einer Wegweisung kommen. Ist ein Kind unbegleitet und nicht verbeiständet oder bevormundet, bestimmen die kantonalen Behörden unverzüglich eine Vertrauensperson, die deren Interessen während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt (Art. 64 Abs. 4 AIG und Art. 88a VZAE).<sup>273</sup> Gemäss Weisungen des SEM muss eine ordentliche Wegweisungsverfügung an ein unbegleitetes Kind sowie an eine Familie mit Kindern für jede minderjährige Person eine individuelle sachliche und rechtliche Begründung einschliesslich einer individuellen Prüfung des Kindeswohls enthalten.<sup>274</sup>

Die KRK beansprucht für alle diese Konstellationen Geltung. Sie stellt bei Wegweisungen nach langer Dauer *inhaltliche wie prozedurale Anforderungen an die Entscheidung*.<sup>275</sup> Wenn das Kind in den Heimatstaat weggewiesen wird, muss die Reintegration sichergestellt sein. Dies kann etwa geschehen, indem mit dem Kind gemeinsam ein Reintegrationsplan ausgearbeitet wird.<sup>276</sup> Vertiefter Abklärung bedarf das Kindeswohl namentlich, wenn die Trennung von einem Elternteil in Frage steht.<sup>277</sup> In der Praxis findet die Einschätzung regelmässig mit Hilfe etablierter Kriterien statt, die mit den vom EGMR verwendeten übereinstimmen.<sup>278</sup> Grundsätzlich gilt, dass Wegweisungen von Kindern nach langjährigem Aufenthalt in der Regel im Familienverbund stattfinden. Die Schlüsselgrösse für die Implikationen einer Wegweisung sind die *familiären und familienähnlichen Beziehungen* des Kindes. Bei Wegweisung bloss eines Elternteils unterscheidet die Praxis insbesondere danach, ob beide Elternteile sorge- und obhutsberechtigt sind oder nur einer. In ersterem Fall bestehen für das Kind mehr Möglichkeiten: Hier wird die Frage der Wegweisung des Kindes – im Ausländerbereich – in der Regel offengelassen; eine Wegweisung des Kindes wird nicht verfügt.<sup>279</sup> Das Kind verliert seine Anwesenheitsberechtigung

---

<sup>273</sup> Siehe zur Wegweisung von unbegleiteten Kindern: SEM, Weisungen AIG, Ziff. 8.6.7.

<sup>274</sup> SEM, Weisungen AIG, Ziff. 8.6.1.

<sup>275</sup> Siehe Kap. II.C.1.a. vorne.

<sup>276</sup> Wanderarbeiterrausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 32 Bst. k.

<sup>277</sup> Ebenda, Ziff. 32 Bst. e.

<sup>278</sup> Siehe für eine Analyse der Rechtsprechung des EGMR: LELOUP, S. 53 ff. Zuletzt etwa bestätigt in EGMR, *P.J. und R.J. gegen die Schweiz*, Nr. 52232/20, 17. September 2024, § 45 ff. m.w.H.

<sup>279</sup> BGer 2C\_17/2021 vom 18. Juni 2021 E. 3.6; 2C\_709/2019 vom 17. Januar 2020 E. 3.2.

nicht und kann beim nicht weggewiesenen Elternteil in der Schweiz bleiben. Wenn hingegen nur der sorge- und obhutsberechtigte Elternteil weggewiesen werden soll bzw. kein sorge- und obhutsberechtigter Elternteil in der Schweiz bleibt, folgen die Kinder in der Regel dem ausländerrechtlichen Schicksal des sorge- und obhutsberechtigten Elternteils.<sup>280</sup>

Die bundesgerichtliche und bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt misst ihrem *Alter* entscheidendes Gewicht zu. Es bestimmt die Anpassungsfähigkeit des Kindes wesentlich mit und damit über die realen Möglichkeiten im Heimatstaat bei einer Wegweisung. Das Bundesgericht unterscheidet *im Ausländerbereich verschiedene Grade der Anpassungsfähigkeit* – in Abhängigkeit vom Alter. Bei Kleinkindern bzw. Kindern bis zur Einschulung geht es grundsätzlich von hoher Anpassungsfähigkeit aus. Entsprechend wird bei diesen Kindern grundsätzlich die Zumutbarkeit<sup>281</sup> der Ausreise mit dem sorge- und obhutsberechtigten Elternteil angenommen.<sup>282</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang von «anpassungsfähigem Alter» (Anpassungsfähigkeit meint hier nicht nur eine relative, sondern eine ausgeprägte Anpassungsfähigkeit). Während der obligatorischen Schulzeit reduziert sich die Anpassungsfähigkeit des Kindes. In dieser Phase wird die Integration in der Schweiz und die Vertrautheit mit dem Heimatstaat geprüft.<sup>283</sup> Nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit wird in der Regel kein anpassungsfähiges Alter mehr angenommen, auch nicht im weit gefassten Sinne wie zwischen Einschulung und Ende der Schulpflicht. Daher wird auch die Zumutbarkeit einer Rückkehr nicht mehr ohne Weiteres in Betracht gezogen.<sup>284</sup> Die Integrationsmöglichkeiten der frühen Kindheit und frühen Jugendjahre bestehen bei diesen Jugendlichen nicht mehr. Im Asylbereich ist der Schematismus grober.

---

<sup>280</sup> Siehe hierzu Kap. II.C.1.c. vorne.

<sup>281</sup> Der vom Bundesgericht in diesem Zusammenhang verwendete Begriff der «Zumutbarkeit» der Ausreise ist nicht mit der «Zumutbarkeit» des Wegweisungsvollzugs gemäss Art. 83 Abs. 4 AIG gleichzusetzen. Die Begriffe unterscheiden sich u.a. hinsichtlich Prüfmasstab und Rechtsfolgen. Ersterer bildet den Masstab bei der Interessenabwägung, wenn die Ausreise des Kindes mit den Eltern in Frage steht. «Unzumutbarkeit» kann diesfalls dazu führen, dass die Bewilligung des betroffenen Elternteils verlängert wird. Letzterer stellt ein Vollzugshindernis dar, bei dessen Vorliegen das SEM die vorläufige Aufnahme verfügt.

<sup>282</sup> BGer 2C\_709/2019 vom 17. Januar 2020 E. 6.2.2 mit Verweis auf BGE 143 I 21 E. 5.4 und E. 6.3.6; 139 II 393 E. 5.1; 122 II 289 E. 3c.

<sup>283</sup> BGer 2C\_709/2019 vom 17. Januar 2020 E. 6.2.2 m.w.H.

<sup>284</sup> BGer 2C\_730/2020 vom 6. Mai 2021 E. 4.5.4; 2C\_870/2018 vom 13. Mai 2019 E. 6.3.

Die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts unterscheidet zwei Alterskategorien. Differenziert wird zwischen jungen und älteren (oder adoleszenten) Kindern. Bei Ersteren wird grundsätzlich Anpassungsfähigkeit angenommen. Bei älteren oder adoleszenten Kindern ist eine differenzierte Betrachtung der Umstände des Einzelfalls geboten.<sup>285</sup>

Die Berücksichtigung des *Integrationsgrads* erfolgt bei Kindern ebenfalls in Abhängigkeit vom Alter. Bei Kindern im voll anpassungsfähigen Alter (d.h. bis zur Einschulung) und ohne eigene Anwesenheitsberechtigung nimmt das Bundesgericht an, dass sie ausländerrechtlich das Schicksal des sorge- und obhutsberechtigten Elternteils teilen.<sup>286</sup> Bei eingeschulerten Kindern werden die Beziehung zum Heimatstaat und der Integrationsgrad in der Schweiz zu zentralen Faktoren. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt die Wegweisung von Kindern dieser Alterskategorie grundsätzlich als zumutbar, wenn sie durch Sprachkenntnisse, gelegentliche Ferienaufenthalte und eine entsprechende Kulturvermittlung im familiären Rahmen mit den Verhältnissen im Heimatland vertraut sind.<sup>287</sup> Der Integrationsgrad in der Schweiz wird mitberücksichtigt.<sup>288</sup> Gelungene Integration insbesondere kann zur Unzumutbarkeit der Wegweisung führen. In einem Fall von in der Schweiz geborenen und während zehn Jahren hier wohnhaften Kindern etwa ging das Bundesgericht von einer gefestigten Beziehung zur Schweiz und einer guten Integration aus.<sup>289</sup> Die Interessen der Kinder flossen in die Interessenabwägung zum Verbleib der Mutter in der Schweiz ein und führten dazu, dass die privaten gegenüber den öffentlichen Interessen einer Wegweisung überwogen. In anderen Fällen bejahte das Gericht die Zumutbarkeit der Wegweisung: Im Falle eines elfjährigen in der Schweiz aufgewachsenen Kindes konstatierte das Bundesgericht, dass es altermässig zwar nicht mehr im vollen Sinn anpassungsfähig, aber auch nicht besonders integriert sei. Das Gericht betrachtete eine Ausreise ins Heimatland daher als zumutbar, selbst wenn das Kind damit

---

<sup>285</sup> BVer E-182/2021 vom 30. April 2024 E. 9.2.2. f. mit Verweis auf BVGE 2009/28 E. 9.3 ff., BVGE 2009/51 E. 5.6, je m.w.H. sowie BVer D-4726/2017 vom 3. Mai 2018 E. 5; siehe auch BVer E-5946/2020 vom 3. Juni 2024 E. 9.2.1.

<sup>286</sup> BGE 143 I 21 E 5.4.

<sup>287</sup> BGE 143 I 21 E. 5.4 m.H.; BVer 2C\_730/2020 vom 6. Mai 2021 E. 4.5.3; 2C\_709/2019 vom 17. Januar 2020 E. 6.2.2; 2C\_1064/2017 vom 15. Juni 2018 E. 6.5.

<sup>288</sup> BVer 2C\_709/2019 vom 17. Januar 2020 E. 6.2.2.

<sup>289</sup> Ebenda, E. 6.2.2 ff.

aus seinem Umfeld herausgerissen werde.<sup>290</sup> Auch bei guter Integration von Kindern dieser Alterskategorie ist eine Wegweisung möglich. Bei einem gut integrierten elfjährigen Kind, das in der Schweiz aufgewachsen ist, konstatierte das Bundesgericht, dass es die Sprache des Heimatlandes spreche und dieses regelmässig ferienhalber besucht habe. Das Gericht ging davon aus, dass das Kind mit den dortigen Gepflogenheiten vertraut und eine Rückkehr mit der Mutter zumutbar sei.<sup>291</sup> Einem in Deutschland geborenen Mädchen, das im Alter von einem Jahr in die Schweiz übergesiedelt und hier eingeschult worden war, mutete es zu, der obhutsberechtigten Mutter nach Aserbaidshan zu folgen; es sei der Sprache mächtig und über die Mutter mit den dortigen Verhältnissen vertraut – auch wenn das Kind selbst noch nie in Aserbaidshan war.<sup>292</sup>

Das *Bundesverwaltungsgericht gewichtet* in der Tendenz *Kindeswohlüberlegungen etwas stärker als die tatsächliche Integration und die Dauer* des Aufenthalts in der Schweiz.<sup>293</sup> Es hielt zu dieser Frage in einer Entscheidung aus dem Jahr 2020 explizit fest: «Während Kindern in einem anpassungsfähigen, sehr jungen Alter die Rückkehr in ihr Heimatland gegebenenfalls selbst nach einem mehrjährigen Aufenthalt im Gastland üblicherweise zuzumuten ist, verlangt ein Vollzug der Wegweisung eines langjährig anwesenden Adoleszenten ... eine differenzierte Betrachtung. Abzuwägen sind dabei insbesondere die *besonderen Bindungen*, welche die betreffende Person im Aufenthaltsstaat eingegangen ist.»<sup>294</sup> Die Gewichtung der Aufenthaltsdauer habe sodann, so das Gericht weiter, der *Intensität und Prägung des Aufenthalts* Rechnung zu tragen. Als Beispiel für diese leicht andere Gewichtung kann der Fall eines 15-Jährigen und seit sechs Jahren in der Schweiz wohnhaften Kindes angeführt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hielt seine Rückkehr in den Heimatstaat für unzumutbar, da es durch die Entwurzelung in seiner Gesundheit und Entwicklung konkret gefährdet worden wäre.<sup>295</sup>

---

<sup>290</sup> BGer 2C\_730/2020 vom 6. Mai 2021 E. 4.5.3. Die Wegweisung wurde aber schliesslich auch mit Blick auf die 16-jährige Schwester nicht verfügt, der eine Rückkehr nicht zugemutet werden konnte.

<sup>291</sup> BGer 2C\_538/2021 vom 24. Juni 2022 E. 4.4.3.

<sup>292</sup> BGer 2C\_34/2023 vom 19. Oktober 2023 E. 6.4.

<sup>293</sup> Siehe zum Kindeswohl und zur Integration: BVGer E-3008/2019 vom 3. Januar 2020 E. 6.3.2.

<sup>294</sup> BVGer E-5946/2020 vom 3. Juni 2024 E. 9.2.1. m.H. (Kursivsetzung im Direktzitat durch die Autorinnen und Autoren).

<sup>295</sup> Ebenda und E. 9.2.2.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die *Frage der Zumutbarkeit* der Ausreise (mit den Eltern) der zentrale Aspekt der Thematik ist. Bei jüngeren Kindern wird die Zumutbarkeit im Regelfall bejaht. Danach werden die Anforderungen immer höher. Bei eingeschulerten und älteren Kindern wird der Integrationsgrad in der Schweiz sowie – mit Blick auf die (Re-)Integrationsmöglichkeiten im Herkunftsland – geprüft, ob sie mit der heimatischen Kultur und Sprache einigermaßen vertraut sind. Wird bei der Wegweisung von Kindern mit dem obhutsberechtigten Elternteil dem «ausländerrechtlichen Schicksal des Elternteils» ein zu grosses Gewicht beigemessen, so kann dies das Gebot der KRK verletzen, das Kind als eigenständiges Rechtssubjekt ernst zu nehmen. Auch wenn in der Grundtendenz die Eltern im Fokus der Entscheidungen stehen, dürfen Kinder nicht als blosse «Anhängsel» behandelt werden.

### 3. Unterbringung, Betreuung und Bildung

Das Postulat thematisiert schliesslich die Situation von Kindern bei der Unterbringung und Betreuung sowie mit Blick auf den Zugang zu Bildung. In der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Untersuchungen zur Unterbringungs- und Betreuungssituation durchgeführt. Diese wurden im Rahmen der vorliegenden Studie ausgewertet (Modul 4). Die Befunde wurden durch Erkenntnisse aus den Experten- und Expertinnen-Interviews (Modul 5) sowie aus der Onlinebefragung (Modul 6) ergänzt.

#### a. Unterbringung und Betreuung im Allgemeinen

Der Staat trägt für die Kinder in seiner Obhut eine *besondere Verantwortung*. Dies ergibt sich unmittelbar aus der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei *allen* das Kind berührenden Angelegenheiten nach Art. 3 Abs. 1 KRK.<sup>296</sup> Für das Kind wichtige Entscheide des die Obhut ausübenden Staates betreffen neben der Unterbringung und Betreuung auch den Zugang zu medizinischer Versorgung und zu Bildung. Bei der Unterbringung der Kinder sind grundsätzlich verschiedene Formen möglich. Im Asylbereich etwa sind nach dem Kinderrechtsausschuss bei UMA eine

---

<sup>296</sup> Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22, Ziff. 30 und 32 Bst. f; Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 25 und 40.

Unterbringung in einer Pflegefamilie oder allenfalls in einer geeigneten Kinderbetreuungs- einrichtung denkbare Optionen.<sup>297</sup> Welche Lösung die adäquateste ist, entscheidet sich grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalls. Ein zentraler Gesichtspunkt beim Unterbringungsentscheid sollte stets die Kontinuität der Lebensumstände des Kindes sein.<sup>298</sup> Sie ist für seine Entwicklung von schwer zu überschätzender Bedeutung. Wechsel dagegen – insbesondere häufige – sind risikobehaftet. In Notsituationen können Übergangslösungen geboten sein. Sie müssen allerdings die Ausnahme darstellen und von kurzer Dauer sein, wenn Entwicklungsgefährdungen vermieden werden sollen. Schutz und Geborgenheit sind wichtige Entwicklungsfaktoren. Die Entscheide erfordern Fachwissen sowohl mit Blick auf die Unterbringung als auch mit Blick auf die Betreuung.<sup>299</sup> Spezifische Risiken sind für Laien oft nicht erkennbar.

Eine grundlegende Problemstellung bei der Unterbringung und Betreuung ist die *Gewährleistung des Kindeswohls in nicht primär auf das Kind ausgerichteten Settings*. Dieses Problem stellt sich primär im Asylbereich mit seiner Zentralisierung zu Beginn des Verfahrens. Sämtliche Asylsuchenden sind bis zum Abschluss des Verfahrens oder dem Übertritt in den Kanton in einem BAZ untergebracht.<sup>300</sup> Der Aufenthalt in einem solchen Zentrum dauert maximal 140 Tage (Art. 24 Abs. 4 AsylG), bevor anschliessend gegebenenfalls der Übertritt in einen Kanton erfolgt.<sup>301</sup> Kommt es zum Übertritt, so sind fortan die kantonalen Behörden für Unterbringung, Betreuung und Bildung zuständig.<sup>302</sup> Die diesbezügliche Situation der Asylsuchenden variiert in den einzelnen Kantonen stark.<sup>303</sup>

---

<sup>297</sup> Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, Ziff. 40.

<sup>298</sup> Ebenda.

<sup>299</sup> Ebenda.

<sup>300</sup> Es bestehen Ausnahmen: So werden z.B. UMA extern untergebracht, wenn eine der folgenden Konstellationen vorliegt: UMA unter 12 Jahren; über 12-jährige UMA mit unter 12-jährigen Geschwistern; UMA, die in einer Privatunterkunft wohnen können. Der Entscheid obliegt dem SEM (siehe SEM, UMA-Betreuungshandbuch, S. 5 und 46).

<sup>301</sup> Bei Erforderlichkeit vertiefter Abklärungen kann der Übertritt schon eher erfolgen (Art. 24 Abs. 3 Bst. c AsylG).

<sup>302</sup> Im Kanton Zürich z.B. ist die Unterbringung in zwei Phasen aufgeteilt. In einer ersten Phase werden Asylsuchende während 4-6 Monaten in einem Durchgangszentrum des Kantons untergebracht (§ 6 Abs. 1 AfV). Anschliessend werden sie auf die Gemeinden verteilt (§ 6 Abs. 2 AfV).

<sup>303</sup> Für einen Überblick über die diversen Betreuungsformen von UMA: SSI, Mapping der kantonalen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für UMA.

Nach dem Übertritt kommt es teilweise erneut zu Übergangslösungen.<sup>304</sup> In diesen Situationen folgt auf das erste Provisorium im BAZ ein zweites in den Kantonen, was bei den Betroffenen unvermeidlich das Gefühl hochgradiger Instabilität ihrer Situation erzeugt. In den kantonalen bzw. kommunalen Asylstrukturen wohnen zudem oftmals nicht nur Asylsuchende. Teilweise sind auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen in diesen Strukturen untergebracht, für die der Kanton oder die Gemeinde bereits länger zuständig ist.<sup>305</sup> Die anwendbaren Unterbringungsregeln unterscheiden sich je nach zuständigem Gemeinwesen. In der BAZ-Phase sind die asylgesetzlichen Regelungen und die Vorgaben des Bundes generell massgeblich.<sup>306</sup> Für die Bundeszentren besteht auf normativer Ebene eine gewisse Einheitlichkeit. In den Kantonen gelten entweder die kantonale Sozialgesetzgebung oder die einschlägige Verordnung des Bundes (PAVO).<sup>307</sup> Ein rechtlicher Rahmen für die Unterbringungssituation während des ganzen Asylverfahrens fehlt.

Die *Unterschiede zwischen den Unterbringungssituationen von Kindern in Asylstrukturen und Kindern in der übrigen Kinder- und Jugendhilfe* (d.h. jenseits des Asylverfahrens) sind *markant*.<sup>308</sup> Der zentrale Grund ist die Funktionsweise bzw. der Zweck des Asylverfahrens. Es geht primär um die Abklärung der Flüchtlingseigenschaft. Diese klare Fokussierung geht während der Unterbringung in den BAZ mit einer sehr beschränkten Orientierung am realen Bedarf des einzelnen Kindes einher.<sup>309</sup> Nach der Zuweisung in einen Kanton werden die Kinder in fast allen Kantonen aufgrund ihres Status in einer zur Kinder- und Jugendhilfe parallelen Angebotslandschaft betreut und untergebracht – mit

---

<sup>304</sup> So ist z.B. im Kanton Zürich der Aufenthalt mit der Unterbringung in einem Durchgangszentrum ebenfalls nur vorübergehend, bis die Zuweisung an eine Gemeinde erfolgt.

<sup>305</sup> Siehe z.B. im Kanton Zürich: Erläuterungen Unterstützungszuständigkeit, Ziff. 3.2.

<sup>306</sup> Die entsprechenden Rechtsgrundlagen finden sich im Asylgesetz sowie in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23). Ein Rechtsgutachten aus dem Jahr 2023 kam zum Schluss, dass die asylgesetzlichen Regelungen zur Unterbringung und Betreuung als spezialgesetzliche Regelungen dem ZGB und der darauf basierenden Pflegekinderverordnung (PAVO) vorgehen (AFFOLTER-FRINGELI/VOGEL, Studie UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren, S. 23 und 25). Entsprechend kommen die Regeln der PAVO auf die Unterbringung und Betreuung in BAZ nicht zur Anwendung.

<sup>307</sup> Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO. Die PAVO wird voraussichtlich überarbeitet (Postulat Roduit Benjamin [22.4407], Ein zeitgemässer Handlungsrahmen für die ausserfamiliäre Begleitung von Kindern tut Not, 14. Dezember 2022).

<sup>308</sup> BOMBACH, S. 1 ff.; MÖRGEN/RIEKER, S. 1 ff.

<sup>309</sup> Siehe auch NKVF, Rapport de visite CFA Provence 2023, Ziff. 7.

anderen Standards sowie anderen zuständigen Ämtern. Die interviewten Expertinnen und Experten bestätigten diese Befunde und unterstrichen die Dominanz der Logik der jeweiligen Verfahrensphase und des jeweiligen Status für die jeweilige Situation des Kindes. Namentlich nannten sie die knappen Raumverhältnisse und die oft nicht auf Kinder ausgerichtete Gestaltung der Örtlichkeiten. Die Ergebnisse der Onlinebefragung von Fachpersonen auf Bundes- und kantonaler Ebene aus den Bereichen Unterbringung und Betreuung bestätigten dieses Bild für Bund und Kantone. Nur ein gutes Viertel (26 Prozent) gab an, UMA könnten ihren Bedürfnissen entsprechend untergebracht werden. Bei begleiteten Kindern schätzten rund ein Drittel (31 Prozent) der Befragten die Bedürfnisgerechtigkeit als gegeben ein. In den BAZ dominierten ein Denken in Kategorien der Verfahrenseffizienz und nicht in Bedarfslagen der Einzelnen.<sup>310</sup> Dies erschwert die Priorisierung des Kindeswohls von unbegleiteten wie auch begleiteten Kindern. Obschon die BAZ-Phase nicht lange dauert, erfolgen hier massgebliche Weichenstellungen mit Blick auf Unterbringungs- und Betreuungssituation des Kindes.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber hat die Problematik für die BAZ-Phase etwas *abzumildern* versucht. Das Problem ist generell zumindest erkannt worden. Art. 82 Abs. 3<sup>bis</sup> AsylG sieht vor, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern, Familien und betreuungsbedürftigen Personen bei der Unterbringung «nach Möglichkeit» Rechnung zu tragen ist. Auf Verordnungsstufe wird der Grundsatz näher konkretisiert.<sup>311</sup> Das SEM hat in den vergangenen Jahren zudem intensive Anstrengungen unternommen, um die Situation von Familien und UMA in Kollektivstrukturen zu verbessern. Namentlich wurden das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO)<sup>312</sup> überarbeitet und das UMA-Betreuungshandbuch<sup>313</sup> entwickelt, auf das sowohl in der Online-Befragung als auch in den Interviews mit den Expertinnen und Experten Betreuung/Unterbringung mehrfach verwiesen wurde. Das im Jahr 2022 zuletzt angepasste BEKO formuliert Zielsetzungen und Standards mit

---

<sup>310</sup> Siehe auch MEY/KELLER/ADILI/BOMBACH/ESER DAVOLIO/GEHRIG/KEHL/MÜLLER-SULEYMANOVA, Bericht Evaluation UMA-Pilotprojekt.

<sup>311</sup> Art. 5 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23). Bei hohen Gesuchszahlen sieht das SEM-Handbuch bei der separaten Unterbringung von Familien die Möglichkeit eines gewissen Abweichens von den Vorkehrungen vor (SEM, Handbuch BAZ, Ziff. 2.3.1).

<sup>312</sup> SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 4.0 vom 1. Januar 2022.

<sup>313</sup> SEM, Handbuch zur Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren (BAZ) Version, 2.0 vom 1. November 2023.

Blick auf die Unterbringung in den BAZ. Es enthält namentlich Vorgaben für UMA und Familien und ist verpflichtend und nicht als blosser Orientierung gedacht. Das seit 2020 existierende und 2023 zuletzt angepasste Betreuungshandbuch UMA enthält ebenfalls bindende Regelungen für alle BAZ. Aktuellere Untersuchungen zeigen mit Blick auf Kinder allerdings trotz der Verbesserungen weiterhin ein ungenügendes Gesamtbild. Das Problem kann in keiner Weise als gelöst gelten. Die NKVF kommt in neueren Berichten etwa verschiedentlich zum Schluss, dass die Unterbringungs- und Betreuungssituation von Kindern in den BAZ mindestens teilweise nicht mit den Vorgaben der KRK kompatibel ist.<sup>314</sup>

Für die *kantonalen und kommunalen Strukturen* wurden die normativen Vorgaben in dieser Studie nicht systematisch erhoben. Aussagen zur Unterbringung und Betreuung in diesen Strukturen können hier höchstens gestützt auf punktuelle Erkenntnisse gemacht werden. Ein gewisses Bild zeichnet sich dennoch ab. Von Belang ist etwa, dass die vorhandenen kantonalen Unterbringungsstrukturen bzw. ihre Standards in den wenigen existierenden Studien zuweilen als ungenügend eingestuft werden. Moniert wird insbesondere die geringe Ausrichtung auf Bedarfslagen von teilweise hochvulnerablen Kindern.<sup>315</sup> Ein Thema ist auch die Belastungsgrenze der Strukturen. Wird sie erreicht, so hat dies unweigerlich auch Folgen für die Unterbringungssituation der Kinder. Die generelle Volatilität bei den Asylgesuchten verschärft die ohnehin instabile Situation.<sup>316</sup>

Die Ergebnisse der *Expertinnen- und Experteninterviews* stimmten mit dem Ausgeführten sowohl für die Situation auf Bundes- als auch auf Kantonsebene überein. Ein zentrales Thema war in den Interviews die Raumsituation. So wurde von einem Experten aus dem Bereich Unterbringung berichtet, dass in kantonalen Kollektivunterkünften oft viele hochgradig vorbelastete Menschen auf engem Raum zusammenleben, was Risiken für

---

<sup>314</sup> Siehe z.B. NKVF, Bericht Überprüfung BAZ Tessin und Zentralschweiz 2023-2024, z.B. Ziff. 4, 8, 18, etc.; NKVF, Rapport de visite CFA Provence 2023, Ziff. 2, 7, 11, etc.; NKVF, Besuchsbericht BAZ Basel und Aesch 2023, Ziff. 24 ff; NKVF, Besuchsbericht BAZ Steckborn 2023, Ziff. 8 f. Siehe auch schon NKVF, Medienmitteilung «Kommission besorgt über Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Rückkehrzentren» vom 10. Februar 2022 (abrufbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilungen); NKVF, Bericht Überprüfung BAZ 2021-2022, Ziff. 11 und 151 f.

<sup>315</sup> Siehe z.B. MÖRGEN/RIEKER, S. 1 ff.

<sup>316</sup> Siehe dazu ROULIN/JURT, S. 185 ff.

psychische Erkrankungen und Gewalt erhöhe. Expertinnen und Experten aus den Bereichen Psychologie/Sozialpädagogik betonten auch die Bedeutung einer gewissen Mitbestimmung des Kindes für seine Situation. In einer Phase ausgeprägter Fremdbestimmung wie im Asylverfahren sei dies wichtig. Sie wiesen zudem auf die Problematik von Mehrbettzimmern ohne Privatsphäre sowie Spiel- und Rückzugsmöglichkeiten hin.<sup>317</sup> Eine kindgerechte Raumgestaltung könne einen wesentlichen Beitrag zur Prävention von deviantem Verhalten leisten. Dies sei wichtig, weil die Phase der Kindheit nicht nachholbar und entwicklungsrelevant sei. Auch die interviewten jungen Erwachsenen berichteten von Schwierigkeiten, als junge Geflüchtete Beziehungen zu Bezugspersonen aufzubauen und in die Gesellschaft integriert zu werden. In eine (Pflege-/Gast-)Familie eingebunden zu sein, bringe diesbezüglich Vorteile. Ein junger Erwachsener hob die Beziehungsdimension dieser Situation hervor: «Die Pflegefamilie hat mich immer motiviert und mich ermutigt, nicht aufzugeben». Eine vertraute und gestaltbare Umgebung helfe, die Anpassung an neue Sprachen und Kulturen zu bewältigen.

Auch in *Gesprächen des UNHCR mit UMA und Familien* in den BAZ stand oft die Kombination von genereller Unsicherheit und psychischer Belastung im Mittelpunkt. Ein Grundsachverhalt bei begleiteten wie unbegleiteten Kindern sei ein starker psychischer Druck. Es kämen Unsicherheit in Bezug auf Verfahren und Zukunft, fehlende Informationen und Ohnmachtsgefühle zusammen, die sich zu Not und Angstzuständen kumulieren können. Die Anwesenheit beim Vollzug von Wegweisungen kann für ein Kind ein einschneidendes Erlebnis sein. Derartige Erfahrungen gehen unvermeidlich mit der Wahrnehmung der Asylstruktur als einem unsicheren Ort einher. Eltern berichteten, ihre Kinder hätten sich aus Angst vor der eigenen Ausschaffung versteckt oder seien davongelau-  
fen. Als Problem wurden zudem das fehlende psychologische «Auffangen» der Kinder während der Nacht genannt, da in dieser Zeit bedrückende Gefühlslagen oft verstärkt auftreten.

In den Ergebnissen der *Onlinebefragung* dominierte ebenfalls eine kritische Einschätzung der Situation bezüglich Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen. Die psychische Situation von UMA namentlich wurde als neuralgischer Punkt genannt. Der Aussage, UMA

---

<sup>317</sup> Siehe auch NKVF, Bericht Überprüfung BAZ Tessin und Zentralschweiz 2023-2024, Ziff. 6 ff.

gehe es «psychisch überwiegend gut in den Unterbringungen»<sup>318</sup>, stimmte ein Drittel der Befragten zu (32 Prozent, davon 4 Prozent «voll und ganz»). Ein grösserer Teil stimmte nicht zu (41 Prozent, davon 11 Prozent «überhaupt nicht»). Bei den Beistandspersonen von UMA auf kantonaler Ebene war die Einschätzung zur psychischen Situation noch kritischer. 25 Prozent äusserten sich sehr kritisch und 40 Prozent eher kritisch (bei 10 Prozent Enthaltungen). In den Grundkonturen ähnlich ist das Bild bei der Frage nach einer «übergreifend» kindgerechten Unterbringung und Betreuung. Mit «übergreifend» kindgerecht sind die Bedingungen bei Örtlichkeiten und Räumlichkeiten sowie entsprechender Belegung und verfügbaren Fachpersonen gemeint. Von den Fachpersonen Unterbringung und Betreuung verneinten 33 Prozent diese Frage mit Blick auf begleitete Kinder und 27 Prozent mit Blick auf UMA, bei jeweils rund 25 Prozent Enthaltungen.<sup>319</sup> Die Beistandspersonen gaben an, in den meisten Unterkünften sei eine kindgerechte Unterbringung «überhaupt nicht» (10 Prozent) oder «eher nicht» (40 Prozent) vorhanden. Ein kritischer Aspekt ist vor allem der Schutz vor Auswirkungen eskalierender Situationen. 40 Prozent der in den BAZ oder kantonalen Zentren tätigen Sozialpädagoginnen und -pädagogen und Betreuungspersonen waren der Ansicht, dass UMA vor Eskalationen unter Erwachsenen «nicht sicher» seien. Mit Blick auf begleitete Kinder sahen dies 44 Prozent so, von den Fachpersonen Asyl gar 51 Prozent. Noch höher – bei 70 Prozent – ist der Anteil kritischer Einschätzungen bei den befragten Beistandspersonen. Als ungenügend kritisiert wurde teilweise auch der «Betreuungsschlüssel» bei UMA. Fast die Hälfte (46 Prozent) der Fachpersonen, die in den BAZ oder den kantonalen Zentren tätig sind, erachten den Betreuungsschlüssel als «überhaupt nicht» oder «eher nicht» angemessen. Auf die ergänzende Frage nach dem aktuell gültigen Betreuungsschlüssel wurde unterschiedlich geantwortet. Mehrmals wurde 1:20 und einmal gar 1:30 genannt,<sup>320</sup> das

---

<sup>318</sup> In dieser und den nachfolgenden Fragen wurde nicht nach BAZ und kantonaler Unterbringung differenziert – sie bezogen sich jeweils auf beide Typen.

<sup>319</sup> Der vergleichsweise hohe Anteil Enthaltungen ist überproportional auf Personen zurückzuführen, die nicht in die Betreuungsarbeit in den BAZ bzw. den kantonalen Zentren eingebunden sind, sondern in ambulanten Settings mit der Zielgruppe arbeiten (z.B. Integrationsförderung) oder Leitungs- und Koordinationsaufgaben auf behördlicher Ebene wahrnehmen (z.B. Asylkoordination). Berücksichtigt man hier nur die Antworten jener Fachpersonen aus Sozialpädagogik und Betreuung, die direkt mit den Kindern in den Zentren zu tun haben, sehen nur 20 Prozent die Bedürfnisgerechtigkeit als gegeben, während 66 Prozent sie verneinen (bei 14 Prozent Enthaltungen).

<sup>320</sup> Zum Vergleich: 1 zu 4 gilt als Richtwert in Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe (siehe z.B. im Kanton Zürich: § 18 KJV). Diesem Richtwert kommen jedoch auch sehr wenige Einrichtungen für die Ankunftsphase von UMA in vereinzelt Kantonen nach.

Spektrum reichte aber bis 1:4. Hier ist ausgeprägte Varianz zu konstatieren, die sich in den Antworten auf die Frage nach der Angemessenheit des Schlüssels spiegelt. Die fehlende durchgehende Verfügbarkeit einer Fachperson – insbesondere nachts, wenn sich die Probleme verschärften – wurde von 60 Prozent der Beistandspersonen bemängelt.

Eine generelle Problematik bei Unterbringung und Betreuung ist die bedingte Verfügbarkeit *professioneller Standards*. Solche können die Kultur und generelle Situation in den Strukturen markant verbessern. Leitlinien, Empfehlungen, «best practices» etc. nutzen vorhandenes und im günstigen Fall wissenschaftlich bearbeitetes Erfahrungswissen für praktische Zwecke. Bei UMA stellt sich die Situation übergreifend besser dar als bei begleiteten Kindern. Für UMA existieren in der Schweiz mehrere Fachstandards, namentlich die Empfehlungen der SODK zu UMA<sup>321</sup>, die Empfehlungen der SODK/KOKES zur ausserfamiliären Unterbringung<sup>322</sup> und das Handbuch des Internationalen Sozialdienstes Schweiz<sup>323</sup>. Allerdings sind diese Orientierungshilfen nicht rechtsverbindlich. Die Handhabung ist folglich nicht einheitlich. Rechtsverbindlichkeit – möglicherweise der zentralen Standards – könnte dazu beitragen, die Orientierung an professionellem Wissen besser durchzusetzen.<sup>324</sup> Relevant könnte in diesem Zusammenhang sein, dass die verbindliche Orientierung an Handbüchern auf Bundesebene generell zu Verbesserungen geführt hat. Interviewte Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen berichteten, in den BAZ würden seit der Einführung des UMA-Betreuungshandbuchs mit allen UMA sozialpädagogische Eintrittsgespräche durchgeführt. Das Wohl der UMA werde zwar nach wie vor nicht systematisch erhoben, zumindest aber existiert hier eine klare Tendenz in Richtung Einheitlichkeit und verbindlicher Fachlichkeit. Der Bedarf von begleiteten Kindern allerdings – da waren sich die befragten Fachpersonen (Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Mitarbeitende der KESB, Mitarbeitende von NGOs, Rechtsvertretungen) einig – würde nicht erfragt und auch kaum erkannt. Bei begleiteten Kindern fehlten fachliche Standards und Orientierungen und Standards für die Zusammenarbeit mit Eltern weitgehend.<sup>325</sup> Der

---

<sup>321</sup> SODK, Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen.

<sup>322</sup> SODK/KOKES, Empfehlungen zur Ausserfamiliären Unterbringung.

<sup>323</sup> SSI, Begleitung von jungen Migrant\*innen.

<sup>324</sup> Dazu auch: SFH, Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden, S. 9 f.

<sup>325</sup> BOMBACH, S. 1 ff.; ASEFAW/BOMBACH/WÖCKEL, S. 171 ff.

Kontrast zur deutlich besseren Situation bei UMA erklärt sich mit der verbreiteten Vorstellung, Kinder würden mit ihren Familien «mitlaufen», d.h. ihre Interessenlage entspreche jener ihrer Familie. Dies trifft in manchen Fällen nicht zu. Standards und dafür ausgebildetes Personal könnten helfen, diese Problematik zu entschärfen. Von Seiten der Sozialpädagogik wurde auf den Ressourcenmangel und die fehlende Ausbildung der Involvierten, namentlich der Quereinsteiger hingewiesen. Ausserdem seien die häufigen Personalwechsel/Fachpersonenwechsel ein Problem. Dies sei auch wiederum durch den Ressourcenmangel bedingt, die Probleme hängen teilweise zusammen. Ein Experte Sozialpädagogik berichtete, unter solchen herausfordernden Bedingungen würde oft auf Sanktionen statt auf Pädagogik gesetzt (Geldabzug, Taschengeldsperre, Ausgangsbeschränkungen). Die in den BAZ oder kantonalen Zentren tätigen Fachpersonen sahen ihre Arbeit zu einem kleinen Teil als durch «klare Standards» geleitet. Bei UMA waren dies ungefähr 19 Prozent und bei begleiteten Kindern gerade einmal 8 Prozent. Etwa ein Drittel schätzte sich mit Blick auf beide Kategorien immerhin als «eher» durch Standards geleitet ein.<sup>326</sup> Sozialpädagoginnen und Betreuer verfügen insgesamt über eine Fülle an Leitlinien, Handbüchern, Orientierungshilfen etc. für den Umgang mit kinderspezifischen Fragen, was hier durchaus eine Rolle spielen könnte.<sup>327</sup> Denn wenn zwar diverse, fachlich unterschiedlich fundierte Standards zugänglich, aber ohne Verbindlichkeit sind (betrifft gemäss der Onlinebefragung eher die Kantone) und die Bedingungen zur Umsetzung gleichzeitig ungenügend sind, kann dies Fachpersonen stark verunsichern. Die realen Möglichkeiten zur Einhaltung verfügbarer Standards variieren nach zwei Drittel der befragten Fachpersonen Unterbringung und Betreuung mit der jeweiligen Zahl der

---

<sup>326</sup> Auffallend sind hier die hohen Anteile von Nicht-Antwortenden, insbesondere in den kantonalen Zentren. So äusserten sich etwa in Bezug auf begleitete Kinder 49 Prozent der in den Zentren tätigen Fachpersonen überhaupt nicht zur Frage nach dem Vorhandensein klarer Standards, was den Eindruck fehlender Klarheit und Verbindlichkeit zusätzlich untermauert. Fachpersonen, die in den BAZ mit UMA arbeiten, verwiesen in den offenen Antworten auf das Potential der bestehenden Standards auf Bundesebene. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass deren Anwendung und Umsetzung im sozialpädagogischen Alltag weiterhin herausfordernd ist.

<sup>327</sup> Auf die Frage, woran man sich in der alltäglichen Arbeit bei Kinderschutzfragen orientiere, beziehen sich (bei n=210 und möglichen Mehrfachnennungen) 92 Nennungen auf *gesetzliche Grundlagen* (grösste Gruppen: Kinderrechte [29], ZGB [22], Asylgesetz [11]). 61 Nennungen beziehen sich auf *UMA-Handbücher und -Konzepte* (grösste Gruppen: UMA-Betreuungshandbuch des SEM [18], organisationsinterne Handbücher Betreuung UMA [20]). Weitere 50 Nennungen betreffen offizielle *Weisungen* (grösste Gruppen: Weisungen des Kantons [14], Weisungen des SEM [11]). Daneben werden von jeweils wenigen Personen *weitere Orientierungsgrundlagen* genannt, etwa Grundlagen der Mütter-, Väter- und Familienberatung, Leitfäden von NGO, der Kodex der Sozialen Arbeit, eigene Erfahrungen, der Austausch im Team oder die Vorgaben des Vorgesetzten.

Asylgesuche. Diese bestimmt den Umgang mit den Kindern wesentlich mit. Ein ungenügend erkanntes Problem im Kontext der Frage nach verbindlichen Standards ist – nebst dem Wechsel von Betreuungspersonen – auch der Wechsel von Betreuungsstrukturen, Rechtsvertretungen und Beistandspersonen. Solche Wechsel bergen spezifische Risiken. Sie können das Gefühl des Alleingelassenwerdens verstärken. Ein ehemaliger UMA berichtete: «Sie haben mir ein Ticket gegeben und ein Blatt mit Wegbeschreibung. Ich habe gesagt, ich kann das nicht, aber sie haben gesagt: du schaffst das. Bis [zur ersten Stadt] habe ich es geschafft, ab dann habe ich Hilfe gebraucht. Dann habe ich Leute aus meinem Land gefragt. Sie haben mich [zum besagten Dorf] gebracht, doch dort hiess es: Du bist hier falsch. Es war am Abend. Ich habe gesagt, ich kann nicht mehr, ich bin den ganzen Tag schon unterwegs und immer noch nicht am richtigen Ort.»

Zusammenfassend ist bei der Unterbringung und Betreuung *eine starke Determinierung der Situation der Kinder durch die jeweilige Verfahrenssituation* und den Status des Kindes bzw. den seiner Eltern zu konstatieren. Nur in Ausnahmesituationen bestimmt ein konkret ermittelter Bedarf die Wahl der Unterbringungsform.<sup>328</sup> Von hoher Relevanz für die Unterbringungssituation im Asylverfahren ist die aktuelle Anzahl Asylgesuche. Sie bestimmt die Rahmenbedingungen von Unterbringung und Betreuung stark mit, namentlich mit Blick auf den Betreuungsschlüssel, die Belegung pro Zimmer und die Unterbringung von UMA mit Erwachsenen.<sup>329</sup> Hinzu kommt das Problem einer ausgesprochen heterogenen Unterbringungslandschaft. Die föderalistische Staatsstruktur geht in diesem Bereich mit einer teilweise problematischen Varianz einher. Fehlendes Fachwissen und der Mangel an qualifizierten Fachpersonen sind ein weiteres Grundproblem bei der Unterbringung/Betreuung. In der Gesamtbetrachtung sind – trotz Verbesserungen während der letzten Jahre namentlich bei den Standards betreffend UMA – weiterhin signifikante Defizite zu konstatieren. Die Gesamtsituation scheint mit der Verpflichtung des Staates zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls bei allen das Kind berührenden Angelegenheiten nur bedingt vereinbar.

---

<sup>328</sup> Gemäss befragten Expertinnen und Experten in den Interviews und der Onlinebefragung sind diese Ausnahmesituationen selten. Sie betreffen entweder Massnahmen des Kinderschutzes (vorwiegend in Familien) oder in Akutsituationen die Kinder- und Jugendpsychiatrie.

<sup>329</sup> Siehe MEY/KELLER/ADILI/BOMBACH/ESER DAVOLIO/GEHRIG/KEHL/MÜLLER-SULEYMANOVA, Bericht Evaluation UMA-Pilotprojekt, S. 72; RIEKER/HÖHNE/MÖRGEN, S. 9 ff.

## b. Unterbringung in der Nothilfe und der vorläufigen Aufnahme

Kinder sind auch nach Abschluss des Asylverfahrens teilweise in staatlichen Strukturen untergebracht. Dies betrifft u.a. *Kinder in der Nothilfe*<sup>330</sup> sowie *Kinder, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden*. Mit der erstgenannten Thematik der Nothilfe hat sich neulich eine durch die EKM in Auftrag gegebene Studie separat befasst. Sie hat die Situation von Kindern untersucht und kommt zu einem klaren Schluss: Die Lebensumstände dieser Kinder seien als hochprekär einzuschätzen, ihre gesamten Verhältnisse würden durch den Status der Nothilfe bestimmt.<sup>331</sup> Ein begleitendes Rechtsgutachten stellte die Unvereinbarkeit dieser Situation mit einer Reihe rechtlicher Vorgaben fest, namentlich den Verpflichtungen der KRK sowie verfassungsrechtlichen Vorgaben.<sup>332</sup> Hervorhebung verdient hier, dass Nothilfe ein Dauerzustand sein kann. Im Jahr 2020 lebten in der Schweiz 390 Kinder seit mehr als einem Jahr in der Nothilfe; bei 137 war dies bereits mehr als vier Jahre der Fall.<sup>333</sup> Der als Übergangslösung gedachte Status der Nothilfe ist für diese Kinder ein höchst problematisches Dauerprovisorium.<sup>334</sup>

Die interviewten *Expertinnen und Experten* waren sich in der kritischen Beurteilung dieser Thematik im Grundsatz einig. Besondere Problemfelder seien neben der Langzeitnothilfe auch belastende Situationen in Kollektivstrukturen und das Miterleben von Ausschaffungen. Als Hauptprobleme wurden vor allem Gewalt, Hoffnungslosigkeit der Eltern, fehlender Raum oder fehlende Privatsphäre genannt. Erfragt wurde in der Onlinebefragung zudem die Zuständigkeit zur «Fallführung» in der Nothilfe. Die Antworten zeigten Unklarheiten in Bezug auf die Kompetenzen auf. Die Zuständigkeit liegt hier nach Angaben (oder Schätzung<sup>335</sup>) der Befragten bei der Betreuung in der Nothilfeunterkunft (28 Prozent), bei der KESB (14 Prozent) oder bei «anderen» (15 Prozent: etwa Eltern

---

<sup>330</sup> Diese Situation betrifft u.a. Familien und Kinder, deren Wegweisungsvollzug angeordnet wurde, die aber aus unterschiedlichen Gründen nicht ausgereist sind (z.B. weil ihre Identität nicht geklärt ist). Ihnen wird in der Schweiz nur die Nothilfe gemäss Art. 12 BV gewährt. Siehe z.B. für den Kanton Bern: NKVF, Überprüfung Rückkehrzentren Bern 2021, S. 6.

<sup>331</sup> LANNEN/PAZ CASTRO/SIEBER, Studie zur Nothilfe, insbesondere S. 65.

<sup>332</sup> AMARELLE/ZIMMERMANN, Rechtsgutachten zur Nothilfe, S. 25.

<sup>333</sup> LANNEN/PAZ CASTRO/SIEBER, Studie zur Nothilfe, S. 23.

<sup>334</sup> Siehe BGE 131 I 166 E. 3.1.

<sup>335</sup> Eine Fachperson schrieb dazu: «Das weiss wohl niemand so genau».

oder Sozialdienste der Gemeinden). Hieraus ergibt sich für die Gewährleistung des Kindeswohls in der Nothilfe eine problematische Konstellation, in der Kinder in teils hochprekären Situationen aufwachsen und zugleich die Zuständigkeiten für die «Fallführung» unklar sind.<sup>336</sup>

Bei *vorläufig aufgenommenen Kindern* stellt der real dauerhafte Verbleib der grossen Mehrheit der Personen in diesem Status in der Schweiz das Ausgangsfaktum dar. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Situation der Kinder kann daher nicht auf Grundlage der Annahme stattfinden, die mit dem Status verbundenen Probleme stellten sich nur vorübergehend. Für vorläufig aufgenommene Personen sind die Kantone zuständig. Die Unterstützung erfolgt nach den kantonalen Ansätzen der Asylfürsorge, die stark variieren, aber von Gesetze wegen tiefer liegen als jene der Sozialhilfe für die einheimische Bevölkerung (Art. 86 Abs. 1 AIG). Die Divergenzen zwischen den Ansätzen und Unterbringungssituationen bedeuten faktisch markante Ungleichheiten für Personen in diesem Status. Je nach Kanton kann die Unterbringung in den Asylstrukturen erfolgen, auch in Kollektivunterkünften. Für vorläufig aufgenommene Kinder kann dies hochproblematisch sein.

Aus den Interviews mit Expertinnen und Experten konnten mit Blick auf vorläufig aufgenommene Kinder nur punktuell Erkenntnisse gewonnen werden, weil hier nur einzelne Einblicke vorhanden waren. Rechtsvertretungen etwa betonten das Problem langfristiger Unterbringungen in Kollektivunterkünften. Die Unruhe des Asylwesens wird hier unter Umständen dauerhaft Teil der Lebensbedingungen der Kinder. Ausserdem wurde die Thematik beruflicher Integration angesprochen. Der Ausweis F könne stellensuchenden Jugendlichen den Zugang zu Lehr- und Arbeitsstellen erschweren. In der Onlinebefragung wurde der hohe Anteil vorläufig aufgenommener Familien mit Kindern in Kollektivunterkünften von allen Fachgruppen als kritisch für die Gewährleistung des Wohls betroffener Kinder hervorgehoben. 73 Prozent der befragten Fachpersonen Unterbringung und Betreuung gaben zudem an, vorläufig aufgenommene und «Asylfürsorge» beziehende Familien würden oft jahrelang – gar bis zu sieben Jahre – in Kollektivunterkünften wohnen. Die befragten Beistandspersonen bestätigten dies.

---

<sup>336</sup> Ähnlich: LANNEN/PAZ CASTRO/SIEBER, Studie zur Nothilfe, S. 34 und 63.

### c. Aufsicht und Beschwerdemöglichkeiten

Die Gewährleistung kindgerechter Unterbringung hängt von der Existenz einer *Aufsicht* über die Behörden sowie von wirksamen *Beschwerdemöglichkeiten* ab. Hier ist wiederum die Situation im Bund von jener in den Kantonen zu unterscheiden. Auf Bundesebene sind zunächst die Bemühungen des SEM um generelle Qualitätssicherung im Bereich Unterbringung zu erwähnen. Das Staatssekretariat hat 2021 ein entsprechendes Konzept mit Blick auf Unterbringungen in den BAZ erarbeitet. Es soll der besseren Einhaltung von Standards generell und mit Blick auf Kinder im Besonderen dienen. Dies gilt namentlich im Hinblick auf die im UMA-Betreuungshandbuch formulierten Vorgaben.<sup>337</sup> Zur Überprüfung sind interne, mindestens jährliche Audits vorgesehen. Die Regelmässigkeit soll präventiv wirken. Ausserdem können die Leitungen der einzelnen Asylregionen regelmässig Inspektionen durchführen.<sup>338</sup> Sie können dies auch unangemeldet tun. Die NKVF besitzt ebenfalls einen jederzeitigen Zugang zu den BAZ. Die Möglichkeit solcher Besuche soll im BAZ-Alltag automatisch mitbedacht werden. Ein weiteres Element zur Verbesserung ist die Pflicht des SEM, Empfehlungen der NKVF zu prüfen und zur möglichen Umsetzung Stellung zu nehmen (Art. 9 Abs. 2 NKVF-Gesetz). Hier deutet sich ein realitätsnahes Verständnis von Umsetzung als einem Prozess mit laufender Justierung an. Das BEKO für die BAZ sieht sodann vor, dass in jedem BAZ eine Feedback-Box bereitgestellt wird. Darin sollen «Anliegen, Rückmeldungen oder Beschwerden betreffend Unterbringung» zuhanden des SEM deponiert werden können.<sup>339</sup>

Die interviewten Expertinnen und Experten Unterbringung und Betreuung wiesen im Bereich BAZ vor allem auf die Bedeutung der Audits, die durch das SEM durchgeführt werden, hin. Die Regelmässigkeit wird hier als zentraler Punkt genannt. Ausserdem erwähnten sie die Relevanz solcher interner Kontrollmechanismen für die Umsetzung des UMA-Betreuungshandbuchs und der unangekündigten Besuche (namentlich durch die NKVF). Den Kindern bekannte Beschwerdemöglichkeiten waren den Experten hingegen kaum bekannt. Auch in den UNHCR-Gesprächen mit UMA und Familien in den BAZ

---

<sup>337</sup> AFFOLTER-FRINGELI/VOGEL, Studie UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren, S. 22.

<sup>338</sup> Ebenda.

<sup>339</sup> SEM, BEKO, S. 67.

wurde eine grosse Unsicherheit der Kinder mit Blick auf ihre Möglichkeit zu Rückmeldungen/Beschwerden deutlich. Sie wüssten kaum, wer von den Ansprechpersonen für ihre Anliegen zuständig sei. Ausserdem wüssten sie auch nicht, wer überhaupt in der Lage sei, sich erfolgreich für sie einzusetzen. Generell sei die Vorstellung verbreitet, man dürfe nur zur Rechtsvertretung und Rechtsberatung, wenn man «aufgeboten» werde.

Gesondert Erwähnung verdient eine externe Untersuchung von 2021 zu bekannt gewordenen *Gewaltvorfällen* in den BAZ. Diese hatten für heftige Diskussionen über die Zustände in den Zentren geführt. Die Untersuchung stellte fest, dass die Behörden die Strafverfahren eingeleitet hatten.<sup>340</sup> Dies zeigt, dass die Vorfälle nicht toleriert wurden. Das SEM beschloss im Nachgang der Untersuchung zudem, die Einführung einer externen Meldestelle näher zu prüfen. Ein entsprechender Pilotversuch begann am 1. November 2022 und war während der Studienlaufdauer noch nicht beendet.<sup>341</sup> Das Pilotprojekt wurde schliesslich am 31. Oktober 2024 beendet. Das SEM hat aufgrund der Erfahrungen sein internes Beschwerdemanagement für «weniger schwerwiegende Meldungen» zu betrieblichen Themen (etwa Verpflegung und Infrastruktur) angepasst und beschlossen, für «schwerwiegendere Meldungen» (mutmassliche Grundrechtsverletzungen) eine zentrale, schweizweite externe Meldestelle zu schaffen.<sup>342</sup>

Die Aufsicht über die *kantonalen und kommunalen Strukturen* und entsprechende Beschwerdemöglichkeiten wurden in dieser Studie nicht erhoben. Die folgenden Bemerkungen können sich daher nur auf fragmentarische Informationen stützen. Ausgangspunkt ist erneut die Feststellung grosser Varianz bei der Aufsicht über kantonale und kommunale Strukturen. In einigen Kantonen existieren Kontrollprozesse, in anderen fehlen sie weitgehend. Aufsicht findet – wo sie existiert – primär in Form behördeninterner Prüfung oder mandatierter Aufsicht durch Private statt.<sup>343</sup> Eine unabhängige Aufsicht über die problem anfälligen Kollektivunterkünfte scheint kaum zu existieren. Es fehlt zudem an

---

<sup>340</sup> OBERHOLZER, Bericht Sicherheit BAZ, S. 99.

<sup>341</sup> Für eine Zwischenevaluation siehe: PRESTEL/BONVIN/KOBELT, Zwischenbericht Meldestellen.

<sup>342</sup> Siehe [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asyl / Schutz vor Verfolgung > Das Asylverfahren > Asylregionen und Bundesasylzentren > Pilotprojekt «Externe Meldestellen».

<sup>343</sup> Drei Kantone gaben an, dass sie die UMA- bzw. MNA-Strukturen den Kinder- und Jugendhilfestrukturen angegliedert haben – inklusive der bestehenden Heimaufsicht.

übergeordneten Stellen, die mit Blick auf die Unterbringung und Betreuung von Kindern verbindlich Anordnungen erteilen können. Zwar ist es in den letzten Jahren zu wichtigen Klärungen zwischen SEM und KESB gekommen.<sup>344</sup> Allerdings wiesen die Interviews und die Onlinebefragung darauf hin, dass in der Praxis weiterhin gewisse Unklarheiten in Bezug auf Zuständigkeitsbereiche bestehen. Dies betrifft zwar nicht die KESB-Mitarbeitenden und Beistandspersonen selbst. Nur 20 Prozent von ihnen sahen die eigene Zuständigkeit im Unterbringungsbereich als «eher nicht» und 2.4 Prozent «gar nicht» geklärt und abgrenzbar. Hingegen waren 56 Prozent von ihnen der Meinung, dass die Zuständigkeiten der KESB den weiteren involvierten Fachpersonen zu wenig klar seien. Interviewte KESB-Expertinnen und Experten wiesen zudem darauf hin, dass sie bei von den Behörden zu verantwortenden problematischen Unterbringungssituationen – ohne nachweisliche Gefährdung des Kindeswohls – keine adäquaten Massnahmen ergreifen können. Die KESB sei nur bei Kindeswohlgefährdungen im Einzelfall zuständig. Die Kompetenz, den Schutz und das Wohl des Kindes zu gewährleisten, müsse hingegen dort vorhanden sein, wo die Kinder untergebracht und betreut werden. Sie übt nicht generell eine Aufsicht über die Behörden aus. Bei einzelnen existierenden Aufsichtsprozessen mangelt es nach den KESB-Expertinnen und Experten oft an erforderlichlichem Fachwissen. Es fehlten Standards und Leitfäden, die hinreichend Orientierung böten, vergleichbar etwa den Heimgesetzen einzelner Kantone. In der Onlinebefragung war zudem das bescheidene Wissen der Fachpersonen mit Blick auf unabhängige Meldestellen ein Thema.<sup>345</sup> Geringes Wissen der Fachpersonen dürfte mit noch weit geringerem der betroffenen Kinder einhergehen. Von klaren, allgemein bekannten Aufsichtsstrukturen kann nicht die Rede sein. Auch Schutz- und Präventionskonzepte scheinen den Expertinnen und Experten, die sich dazu äusseren, kaum bekannt zu sein. Explizit angesprochen wurde zudem das Fehlen sicherer Orte und Schutzräumen in allen Kollektivunterkünften – sowohl in den BAZ als auch in den kantonalen Grossinstitutionen. Gemäss einem Experten aus dem Bereich Unterbringung habe es in seiner Kollektiveinrichtung zwar separate Schlafzimmer für Familie und

---

<sup>344</sup> Siehe AFFOLTER-FRINGELI/VOGEL, Studie UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren, S. 26 f.

<sup>345</sup> Von den Fachpersonen Unterbringung und Betreuung auf Bundes- und kantonaler Ebene stimmten 33 Prozent «eher» und 16 Prozent «voll und ganz» der Aussage zu, dass sich UMA an eine «schriftlich definierte, unabhängige Stelle» wenden können, wenn es zu belastenden Erlebnissen kommt. 14 Prozent gaben «eher nicht» und 8 Prozent «überhaupt nicht» an. Ein Drittel beantwortete die Frage nicht; im Fall von begleiteten Kindern sind die Werte vergleichbar.

Mädchen gegeben. Der Weg zur Toilette habe aber durch den Männertrakt geführt, weshalb trotz Separierung kein sicherer Ort geschaffen werden konnte.<sup>346</sup>

Zusammenfassend ergibt sich in den Bereichen Aufsicht und Beschwerde auf Bundesebene ein in der jüngeren Vergangenheit verbessertes Bild. Defizite bestehen aber weiterhin, namentlich beim *Wissen bzw. der Information der Kinder mit Blick auf ihre Beschwerde- und Rückmeldungsmöglichkeiten*. In den Kantonen dürfte u.a. das Fehlen einer *unabhängigen externen Aufsicht über problematische Unterbringungen* wie in Kollektivunterkünften ein zentraler Schwachpunkt darstellen.

#### d. Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung

In den Interviews mit Expertinnen und Experten aus dem Betreuungsbereich zeigte sich, dass die Gewährleistung von Zugängen zu einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung sowie zur Bildung und Ausbildung in vielerlei Hinsicht sehr herausfordernd sind. Diese Herausforderungen beginnen ab Ankunft in der Schweiz (BAZ) und ziehen sich weiter auf der kantonalen und kommunalen Ebene. Die KRK nimmt die Vertragsstaaten in beiden Bereichen in die Pflicht.<sup>347</sup> Die Bereiche werden hier gesondert betrachtet. Bei der *medizinischen Versorgung* besteht nach den meisten interviewten Expertinnen und Experten folgendes Grundproblem: Eine fundierte Abklärung der physischen und psychischen Gesundheitssituation der Kinder finde grundsätzlich nicht statt. Dies gilt insbesondere im Asylverfahren. Hier stehe die physische Gesundheit eindeutig im Vordergrund. Jedoch erachteten einzelne Expertinnen und Experten aus den Bereichen Unterbringung Kantone, Beistandschaft Kantone und NGO die Abklärungen zur physischen Gesundheit als teilweise unzureichend. Genannt wurden unter anderem Krätze und infektiöse Wunden als ungenügend diagnostizierte Krankheiten. In der Online-Umfrage fügten mehrere Sozialpädagoginnen und -pädagogen bei den offenen Antworten Kinder mit chronischen Erkrankungen und speziellen medizinischen Bedürfnissen als zu wenig erkannt und begleitet hinzu. Psychische Leiden würden gemäss der meisten interviewten Expertinnen

---

<sup>346</sup> Überlegungen zur Situation von Kindern in verschiedenen Unterbringungsmodalitäten finden sich auch bei GORDZIELIK/REZZONICO/STRAUSS, S. 3 ff.

<sup>347</sup> Art. 24 und 28 KRK und Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkungen Nr. 6 Ziff. 40, 41 ff., 46 ff. und Nr. 14, Ziff. 79.

und Experten aus den Bereichen Unterbringung Kantone, Beistandschaft Kantone und NGO nicht angemessen ermittelt und erkannt. Selbst wenn entsprechende Konzepte zur Erkennung und Begleitung psychischer Beschwerden bestünden, so zwei interviewte Expertinnen aus Betreuung und Unterbringung und ein Experte Beistandschaft, fehle es oft an Behandlungsmöglichkeiten und an niederschweligen Angeboten in akuten Krisen: Wenn psychische Bedarfslagen erkannt würden, etwa in Akutsituationen, seien die notwendigen Behandlungen teilweise nicht oder nur mit langen Wartezeiten zugänglich.<sup>348</sup> Schlafstörungen, psychische Unruhe, aggressives und autoaggressives Verhalten oder Konsum von Rauschmitteln sind von vielen genannte Symptome. Einzelne Expertinnen und Experten (Vertrauenspersonen/Rechtsvertretungen) erwähnten das Problem der Verabreichung von Medikamenten als Symptombekämpfung oder von Psychopharmaka ohne gefestigte Diagnose. Ursache sei unter anderem das Fehlen von Plätzen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie. In der Onlinebefragung gaben die meisten Expertinnen und Experten aus den Bereichen Unterbringung und Betreuung allerdings an, die medizinische Grundversorgung sei «sichergestellt». Nur 7 Prozent der Befragten verneinten dies. Die UNHCR-Gespräche mit UMA und Familien in den BAZ jedoch stützten den Befund eines tendenziell schwierigen Zugangs zu medizinischer Versorgung. Jugendlichen würden teilweise vorschnell Medikamente verabreicht. Ausserdem fehle es an genügender Übersetzung, wobei Ärzte die Probleme auch mit Übersetzung oft nicht verstehen würden.

Beim *Zugang zu Bildung* hoben die interviewten Expertinnen und Experten zunächst das an sich grosse Gewicht der «*obligatorischen Schulbildung*» bis zum Alter von 16 Jahren in der Schweiz hervor. Daraus könne aber nicht automatisch auf eine gute Bildungssituation der Kinder im Asylverfahren geschlossen werden. Es bestünden teilweise hohe oder sehr hohe Hürden. Die Situation der Kinder variiert allerdings stark. In den BAZ existierten entweder eine interne Beschulung, die im Normalfall nur wenige Stunden pro Woche umfasse, oder ein Zugang zu den Angeboten der öffentlichen Schule. Diese

---

<sup>348</sup> Ein Hinweis in dieser Richtung war auch im Rahmen der Dossieranalyse festzustellen. Ein auf psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlung angewiesener UMA wurde vom zuständigen ärztlichen Dienst nach der Bedarfsabklärung nicht in eine weitere Behandlung überwiesen, da dies nicht zeitnah realisierbar war. Aus Kapazitätsgründen waren ausser Kriseninterventionen auch keine Folgeberatungen beim konsultierten Arzt möglich. Die Problematik ist nicht auf den Asylbereich beschränkt. In den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie und Therapie sind aktuell schweizweit Engpässe vorhanden. Auf dem Wege zu Behebung dieser Lage gilt es spezifische Zugänge und Bedarfslagen geflüchteter Kinder zu berücksichtigen.

Möglichkeiten seien jedoch mit zunehmendem Alter der Kinder – und vor allem bei hohen Gesuchszahlen – zusehends weniger gewährleistet. Teilweise sei die Situation durch Instabilität geprägt. Ein ehemaliger UMA etwa konnte im BAZ 16 Tage die Schule besuchen, musste dann aber jüngeren Geflüchteten Platz machen. Damit gingen die Tagesstruktur und die Möglichkeit zum Erwerb der Landessprache verloren. Auch auf Kantonsebene gestalte sich der Zugang zur öffentlichen Schule oft als sehr anspruchsvoll. Auch bei jüngeren Kindern (unter 16 Jahren), die noch der obligatorischen Schulpflicht unterliegen, blieben Zugänge aufgrund voller oder separierter Klassen oder der Lage bzw. Situation der Asylunterkünfte teilweise verwehrt. Bei internen oder auch privaten internen Schulangeboten als Alternative stellten sich auch Qualitäts-, Angebots- und Aufsichtsfragen. Ausserdem seien bei rein interner Beschulung die Kontakte zur Zivilgesellschaft beschränkt, womit die für die Entwicklung wichtigen Peer-Groups und der Zugang zu informellen Bildungsangeboten fehlten. Diese Situation könne sich auch auf die psychische Situation der Jugendlichen auswirken.

Für über 16-jährige Kinder ist der Zugang zur öffentlichen Schule noch seltener gewährt, obwohl ihnen dieser eine deutlich bessere Ausgangslage für den Eintritt in eine nachobligatorische Ausbildung verschaffen würde. Einzelne Kantone machten die öffentliche Schule gemäss Expertinnen und Experten aus diesem Grund auch für über 16-Jährige zugänglich, doch bestehe hier noch viel Entwicklungsbedarf. Der Zugang zur *nachobligatorischen Bildung* gestaltet sich gemäss den meisten Expertinnen und Experten generell schwierig. Dies gilt besonders für jene, die die öffentliche Schule nicht besuchen konnten. Jugendliche über 16 Jahren verharren dann oft in einer Art Bildungslücke, bis im Alter von 18 Jahren die Förderung im Rahmen der Integrationsagenda greife; auch hier variere die Situation allerdings je nach Kanton. Problematisiert wird auch, dass die Jugendlichen die für sie möglichen Bildungswege oft zu wenig gut verstünden. Schliesslich sei die Schwelle zu tertiärer Bildung sehr hoch. Junge Erwachsene könnten nur durch eine Kombination von ausgeprägter Eigeninitiative und gezielter Unterstützung durch eine engagierte Person oder NGO die tertiäre Bildungsstufe erreichen, so Expertinnen und Experten aus den Bereichen Betreuung/Kantone/NGOs. In der Onlinebefragung wurden diese Einschätzungen weitgehend bestätigt. Die Vernetzungen mit lokalen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe erachteten viele Befragte als wichtigen *informellen Bildungszugang* (16 Prozent stimmten «voll und ganz» zu, 35 Prozent in der Tendenz («eher»)). Bei

Kindern in der Nothilfe wurde der Besuch einer öffentlichen Schule von 45 Prozent der Fachpersonen Unterbringung und Betreuung als gesichert betrachtet. Die UNHCR-Gespräche mit UMA und Familien in den BAZ bestätigten den Befund eines tendenziell schwierigen Zugangs zur regulären Bildung. Gemäss den Expertinnen und Experten wie auch den betroffenen Kindern und Eltern wäre ein solcher gerade auch nach der Flucht wichtig. Denn Flucht bedeutet oft einen langen Schulunterbruch.

Zusammenfassend ergibt sich das Bild eines *erschwert* Zugangs von Kindern zu *medizinischer Versorgung, insbesondere im Asylverfahren*. Dies gilt namentlich mit Blick auf psychische und nicht offenkundig schwerwiegende Gesundheitsrisiken. Beim Zugang zu *Bildung* ist der oftmals stark erschwerte Zugang zur öffentlichen Schule und dadurch auch zur Zivilgesellschaft sowohl während als auch nach dem Asylverfahren zu problematisieren. Dieser kann mit Einbussen in Bezug auf Qualität und Quantität der Beschulung verbunden sein und bringt bei über 16-jährigen die Gefahr einer grösseren Bildungslücke mit grossen Konsequenzen für die nächsten Bildungsschritte mit sich.

#### 4. Teilfazit

Beim *Familiennachzug und bei der Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt* hat in den letzten Jahren erkennbar eine Sensibilisierung stattgefunden. Es drängen sich jedoch in beiden Bereichen weitere Handlungsfelder auf:

- (1) Die nachfolgenden Erkenntnisse gelten in Ergänzung zu den Erkenntnissen aus den vorgehenden Kapiteln A. und B. Siehe für die Sachverhaltsermittlung, Mitwirkung des Kindes sowie der Gewichtung des Kindeswohls dort.
- (2) Die teilweise fehlende Gesamtabwägung der involvierten Interessen und ein restriktiv verstandener Kindeswohlbegriff beim nachträglichen Familiennachzug erscheinen problematisch. In besonderem Mass gilt dies für die 12-monatige Nachzugsfrist bei Kindern über 12 Jahren.
- (3) Die Wartefrist für den Familiennachzug durch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Personen wird bei Kindern in der Tendenz wohl zu starr gehandhabt.
- (4) Für unbegleitete Kinder existiert in der Schweiz derzeit praktisch keine Möglichkeit, Familienmitglieder aus dem Ausland «nachzuziehen». Dies ist im Licht der

KRK insbesondere dann problematisch, wenn sich das Kind mit seiner Familie in keinem anderen Land vereinigen kann. Es stellt sich die Frage einer Ausnahmeklausel.

- (5) Bei der Wegweisung von Kindern nach langjährigem Aufenthalt liegt die Schwelle für die Annahme von Zumutbarkeit der Wegweisung teilweise tief. Es ist eine in der Tendenz nicht unproblematische Orientierung an Alterslimiten und pauschalen Annahmen zu konstatieren.

In den Bereichen *Unterbringung und Betreuung sowie Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildung* ist das Gesamtbild ebenfalls gemischt. Zahlreiche Anstrengungen der letzten Jahre haben teilweise zu Verbesserungen geführt. Zugleich sind – namentlich im Licht der Vorgaben der KRK – weiterhin erhebliche Defizite festzustellen:

- (6) Die Unterbringung und Betreuung von Kindern im Asylbereich ist wesentlich durch die Phase bzw. Stellung im konkreten Asylverfahren bestimmt. Viele (Kollektiv-) Unterkünfte sind nur beschränkt auf die Bedürfnisse von Kindern ausgerichtet. Hier entstanden auf Bundesebene und in einzelnen Kantonen zwar jüngst spezifische Konzepte, doch bestehen in der Umsetzung noch erhebliche Defizite.
- (7) Kinder von Personen in der Nothilfe oder von vorläufig aufgenommenen Personen oder Flüchtlingen verbleiben teilweise deutlich zu lange in den entsprechenden Strukturen. Damit gehen markante Entwicklungsrisiken für die Kinder einher.
- (8) Die häufigen Wechsel zwischen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen führen zu sozialen und örtlichen Diskontinuitäten.
- (9) Die Unterbringungs- und Betreuungsstandards zwischen den einzelnen Unterkünften – namentlich zwischen solchen aus verschiedenen Kantonen – variieren teilweise stark. Es fehlen übergreifende allgemein verbindliche und überprüfbare Vorgaben.
- (10) Die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure in den Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen sind den Kindern, ihren Eltern (und teils auch den Akteuren selbst) oft nicht klar.
- (11) Unabhängige und auf Kindeswohlfragen spezialisierte Aufsichtsstellen, welche die Einhaltung von fachlich fundierten Vorgaben überprüfen und verbindlich

einfordern können, fehlen teilweise auf Bundesebene und sehr weitgehend in vielen Kantonen.

- (12) Niederschwellige Beschwerdemöglichkeiten, an die sich betroffene Kinder im Einzelfall wenden können, sind den Kindern und Fachpersonen zu wenig bekannt oder fehlen in den Unterbringungs- und Betreuungskontexten.
- (13) Die Abklärung medizinischer Bedarfe und der Zugang zur medizinischen Versorgung ist nicht durchgehend gewährleistet. Dies gilt insbesondere mit Blick auf psychische Schwierigkeiten. Der Zugang zu Bildung ist teilweise stark eingeschränkt, vor allem bei Kindern ab 16 Jahren.

## 5. Handlungsempfehlungen

**Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen 9 – 10:** Die Handlungsempfehlungen 1 – 8 gelten auch und insbesondere für Familiennachzüge und Wegweisungen nach langjährigem Aufenthalt. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen sind Ergänzungen in Bezug auf die durch das Postulat aufgeworfenen spezifischen Fragen zu diesen beiden Konstellationen.

### 9. Familiennachzug (siehe insb. Kap. II.C.1 und II.A.)

- 9.1 *Es sind Verbesserungen bei der Sachverhaltsermittlung, Mitwirkung des Kindes und Gewichtung des Kindeswohls gemäss den Handlungsempfehlungen 1, 2 und 3 vorne vorzunehmen.*
- 9.2 *Familiennachzug: Beim Nachzug von Kindern ist ein genereller Verzicht auf Fristen in Erwägung zu ziehen. Bei Beibehalt wird empfohlen, die Frist bei Kindern über zwölf Jahren deutlich zu verlängern.*
- 9.3 *Die Praxis bei Entscheiden über den nachträglichen Familiennachzug im Besonderen ist den Anforderungen der KRK anzupassen (insbesondere Anforderungen an Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls, Mitwirkung der Kinder und Gewichtung des Kindeswohls im Entscheid).*
- 9.4 *Wartefrist: Die bestehenden Regelungen betreffend Wartefrist sind dahingehend völkerrechtskonform auszulegen, dass auch vor Ablauf derselben eine Beurteilung im Licht der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls möglich ist. Es wird ausserdem empfohlen, eine generelle Aufhebung der Wartefrist zu prüfen (zu starke Schematisierung).*
- 9.5 *Umgekehrter Familiennachzug: Es wird empfohlen, die Einführung von umgekehrten Nachzugsrechten für Kinder in spezifischen Situationen zu prüfen (namentlich Kinder mit Bleibeperspektive und ohne Möglichkeit, sich im Ausland mit der Familie zu vereinigen).*
- 9.6 *Umgekehrter Familiennachzug: Bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wird empfohlen, eine Art. 10 Abs. 3 EU-Familienzusammenführungsrichtlinie entsprechende Bestimmung zum Recht auf umgekehrten Familiennachzug einzuführen.*

Einschätzung Massnahmen 9.3 und 9.4 (Praxisänderungen):

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>349</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**

---

<sup>349</sup> Einschätzung: Die in *Massnahme 9.3* empfohlene Anpassung entspricht im Wesentlichen den Handlungsempfehlungen 1 bis 3 vorne, weshalb auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann. *Massnahme 9.4* dürfte zu einem gewissen Mehraufwand im Einzelfall führen (Abklärungsschritte, Begründungsaufwand). Demgegenüber dürften Einsparungen durch teilweise Verzichte auf Rechtsmittelverfahren stehen bzw. sich der Aufwand der Rechtsmittelverfahren reduzieren.

Einschätzung Massnahmen 9.2 und 9.6 (Anpassung der rechtlichen Grundlagen):

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>350</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **erforderlich**

Einschätzung Massnahme 9.5 (Prüfauftrag):

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>351</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – Kantone

## 10. *Wegweisung nach langjährigem Aufenthalt (siehe insb. Kap. II.C.2. sowie II.A. und II.B)*

10.1 *Es sind Verbesserungen bei der Sachverhaltsermittlung, Mitwirkung des Kindes und Gewichtung des Kindeswohls gemäss den Handlungsempfehlungen 1, 2, 3 und 4, 6, 8 vorne vorzunehmen.*

10.2 *Bei Entscheiden über Wegweisungen nach langjährigem Aufenthalt wird von der Abstützung auf starre Alterslimiten und pauschale Annahmen (z.B. Anpassungsfähigkeit im Alter X) dringend abgeraten; Implikationen einer Wegweisung für das Kindeswohl sind konkret mit Blick auf das betroffene Kind zu ermitteln.*

Einschätzung Massnahme 10.2:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>352</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**

---

<sup>350</sup> Einschätzung: Die *Massnahme 9.2* dürfte kostenneutral sein. Die *Massnahme 9.6* dürfte zu einer Zunahme entsprechender Verfahren führen. Der Mehraufwand ist abhängig von der Anzahl Fälle, welche unter die entsprechende Regelung fallen und wäre vertieft zu prüfen.

<sup>351</sup> Einschätzung: Der Prüfauftrag ist mit *geringen einmaligen Kosten* verbunden.

<sup>352</sup> Einschätzung: Für die in *Massnahme 10.1* empfohlenen Anpassungen kann in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen auf die entsprechenden Massnahmen verwiesen werden. *Massnahme 10.2* dürfte zu einem gewissen Mehraufwand im Einzelfall führen (Abklärungsschritte, Begründungsaufwand). Gleichzeitig können aber durch die Umsetzung der Handlungsempfehlung allenfalls Rechtsmittelverfahren vermieden werden, was auch zu Einsparungen führt. Die Kostenfolgen einer allfälligen materiellen Praxisänderung sind hier nicht berücksichtigt.

**Vorbemerkungen zu den Handlungsempfehlungen 11 – 16:** Die Handlungsempfehlungen 11 – 12 stellen die übergeordneten Empfehlungen für die Unterbringung, Betreuung und Bildung dar, um das Kindeswohl in diesen Bereichen zu gewährleisten. Deren Umsetzung bedarf jedoch weitreichender struktureller Anpassungen. Die Empfehlungen 13 – 16 sollen zwischenzeitlich Verbesserungen bei der Gewährleistung des Kindeswohls bewirken.

## **11. Unterbringung und Betreuung während und nach dem Asylverfahren (siehe insb. Kap. II.C.3.)**

*11.1 Für die Unterbringung und Betreuung von Kindern (begleitet und unbegleitet) während des Asylverfahrens sind grundsätzlich Strukturen ausserhalb von BAZ oder kantonalen Zentren vorzusehen und zu schaffen (d.h. nicht nur in getrennten Räumen, sondern in separaten Unterbringungseinheiten).*

*11.2 Nach Abschluss des Asylverfahrens ist auf die Unterbringung von Kindern (begleitet und unbegleitet) in Kollektivunterkünften zu verzichten. Sollte eine solche im Ausnahmefall erforderlich sein, ist die Dauer so kurz wie möglich zu halten und zwingend zeitlich zu befristen.*

*11.3 Wechsel von Vertrauens-, Vertretungs- und Bezugspersonen sowie Transfers zwischen verschiedenen Unterbringungen sind im Interesse der Kontinuität auf ein Minimum zu reduzieren.*

Good Practices:

- Aktuell wird bei besonders vulnerablen UMA bzw. primär bei UMA unter 12 Jahren auf die Unterbringung in BAZ verzichtet; diese Praxis sollte ausgebaut werden;
- In allen Kantonen existieren professionelle Strukturen und Prozesse für ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Zur inklusiven Unterbringung von UMA ist auf die Praxis in Deutschland zu verweisen;<sup>353</sup>
- SSI, Good-Practice-Katalog bei der Unterbringung von UMA in den Kantonen.

Einschätzung Massnahmenbündel 11:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: **gross** – mittel – klein<sup>354</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**

---

<sup>353</sup> In Deutschland sind – abgesehen von Übergangsunterbringungen – alle UMA in Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht. Das heisst, dass sie z.B. zusammen mit anderen Kindern und Jugendlichen in einer betreuten Jugendwohnung leben, die den Standards der Kinder- und Jugendhilfe unterliegen.

<sup>354</sup> Einschätzung: Die bedarfsgerechte Unterbringung von Kindern und Familien ausserhalb von BAZ, kantonalen Zentren und Kollektivunterkünften dürfte zu grossen einmaligen und erheblichen wiederkehrenden Kosten führen. Demgegenüber dürften gewisse Einsparungen durch die Vermeidung allfälliger Krisensituationen und auch durch das frühzeitige Erkennen geringerer Betreuungsbedarfe (und entsprechender Unterbringung z.B. in einer Jugendwohnung) stehen. Längerfristig kann mit erheblichen Einsparungen durch bessere psychische Gesundheit und eine erleichterte soziale und berufliche Integration gerechnet werden.

## 12. Vorgaben für die Unterbringung und Betreuung (siehe insb. Kap. II.C.3.)

- 12.1 *Sämtliche geltenden Rechtsnormen betreffend Unterbringung und Betreuung während und nach dem Asylverfahren (d.h. auch für vorläufig aufgenommene Kinder und Kinder in der Nothilfe) sind in einer übersichtlich gestalteten und gut verständlichen Publikation aufzuführen. Erwähnung finden sollten auch sämtliche Möglichkeiten der Überprüfbarkeit zur Einhaltung dieser Vorgaben, sowohl auf Bundesebene wie auch in den Kantonen. Lücken bei der Verwirklichung des Kindeswohls können so besser erkannt und behoben werden.*
- 12.2 *Längerfristig ist eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen und Standards betreffend Betreuung/Unterbringung aller Kinder zu empfehlen (z.B. Anwendbarkeit der in Überarbeitung befindlichen PAVO oder analoge Regelung). Heute existierende parallele Zuständigkeiten und Strukturen etwa von kantonaler Kinder- und Jugendhilfe und kantonaler Unterbringung und Betreuung im Asylbereich sollten bei dieser Gelegenheit abgebaut werden; dabei ist jedoch sicherzustellen, dass keine Lücken in der Zuständigkeit entstehen.*

Good Practices: Bestehende Standards für Konzepte der Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen im Kinder- und Jugendhilfereich (z.B. Kinder- und Jugendheimgesetz des Kantons Zürich, KJG).<sup>355</sup>

Einschätzung Massnahme 12.1:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**

---

<sup>355</sup> Kriterien in Anlehnung an das KJG: **Betreuung: Ausbildungen/Team:** Anwesenheit einer ausgebildeten Fachperson (durchgehend); Personalmix mit möglichst grossem für das Kindeswohl relevantem Wissen (Therapie, interkulturelles Wissen, Bildung, Sozialarbeit); **Betreuungsschlüssel und «Bezugspersonenprinzip»:** Schlüssel sollte Arbeit am Einzelfall ermöglichen (ca. 1:4); ev. begleitetes Wohnen (abendliche Betreuung, Erweiterung der Betreuung während der Nacht sowie in anderen besonders belastenden Akutsituationen); **Therapie sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie:** ausgebildete Therapeutin/Therapeut nach Möglichkeit vor Ort (auch als Schnittstelle zu psychiatrischen Angeboten bei entsprechendem Bedarf); niederschwelliger Zugang zu sozialberaterischen Angeboten; Organisierter/routinemässiger Austausch zwischen für die Betreuung relevanten Akteuren (etwa auch mit Beistandschaft, Schule, KESB, Vereinen); **Weiterbildung:** Sensibilisierung aller Akteure für die Bedeutung von Bildung; Weiterbildung; Coaching durch Fallbesprechungen und Supervisionen; Sensibilisierung für Problematik begleiteter Kinder (etwa Kinder psychisch kranker Eltern); **Begleitung Übergang in Volljährigkeit:** Einbettung und Begleitung der Altersabklärungen; angemessene Vorbereitung und partizipative Gestaltung des Übergangs: Unterstützung in Alltagssituationen: Begleitung zu Terminen, Vermittlung von Bildungsangeboten, Zugangsverschaffung zu kulturellen Angeboten, Förderung von Hobbys und Freizeitaktivitäten sowie persönlichem Austausch, Schaffung von Anlaufstellen für alltägliche Anliegen. **Unterbringung: Örtlichkeiten:** Sichere Räume, kindgerechte Orte, Anbindung an Zivilgesellschaft, spezifische Risiken des Ortes für Gewährleistung des Kindeswohls sind zu benennen und zu beheben; **Zimmergrösse:** Unterbringung in Zimmern mit wenigen Betten; **Sozialraum:** Ermöglichung des Aufbaus von Kontakten mit der Zivilbevölkerung, Nutzung von ÖV; Teilnahme an gesellschaftlichen Aktivitäten; **Flexibilität des Settings:** Veränderbarkeit der Situation des Kindes/des Jugendlichen (kann Veränderung des Settings sinnvoll erscheinen lassen). **Schutzkonzept (als Teil des Gesamtkonzepts):** Vorgehen bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung; Prävention bei allen Kindern (psychische Gesundheit, physische Gesundheit, Sexualität, Medien, Sucht); Prävention bei einzelnen vulnerablen Kindern (präventiver Schutz, individualisierter Notfallplan); Melde- und Besprechungspflicht bei allen besonderen Vorkommnissen.

- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>356</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund – Kantone**

Einschätzung Massnahme 12.2:

- Dauer der Umsetzung: **lange** – mittel – kurz
- Aufwand: **gross** – mittel – klein<sup>357</sup>
- Bestehendes Wissen: vorhanden – **zugänglich/teilweise vorhanden** – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund – Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **erforderlich**

### 13. *Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (siehe insb. Kap. II.B.2. und II.C.3.)*

13.1 *Die Funktionen beteiligter Fachpersonen sollten den Kindern, Jugendlichen und, falls begleitet, den Eltern von Beginn an in verständlicher Sprache kommuniziert werden. Bei UMA betrifft dies insbesondere die Rolle der Vertrauens- und/oder der Beistandsperson.*

13.2 *Die Verantwortungsbereiche, Zusammenarbeit und Schnittstellen zur Gewährleistung des Kindeswohls zwischen SEM bzw. Kantonen und KESB sollen weiter geschärft und verschriftlicht werden, sodass diese für alle involvierten Akteure nachvollziehbar sind.*

13.3 *Die Erfassung und Weitergabe kindeswohlrelevanter Informationen und ein kindgerechter Transfer (physischer Übergang von Bund zu Kanton oder Gemeinden) sind durchgehend zu gewährleisten.*

Einschätzung Massnahmenbündel 13:

- Dauer der Umsetzung: lange – mittel – **kurz**
- Aufwand: gross – mittel – **klein**<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> Einschätzung: Die Massnahme führt zu gewissen einmaligen Kosten (Erstellen einer entsprechenden Übersicht). Langfristig wirken sich geklärte Verantwortungen, Aufgaben und rechtliche Verbindlichkeiten kostensparend aus, indem sie zu besserer fachlicher Zusammenarbeit und Effizienz in allen Prozessen und Strukturen führen. Daher dürften die langfristigen bzw. sich wiederholenden Kosten sinken.

<sup>357</sup> Einschätzung: Initial ist die Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen mit einmaligen Kosten verbunden (Anpassung der rechtlichen Grundlagen). Die Phasen des Abbaus paralleler Strukturen und Zuständigkeiten zwischen kantonalen Kinder- und Jugendhilfeangeboten und Asylbereich dürfte zu erheblichen Folgekosten führen (Anpassung der Strukturen, Prozesse). Langfristig führt die Vereinheitlichung aber zu verbesserter fachlicher Qualität und Handlungssicherheit in Betreuung und Unterbringung sowie zu effizienterer Planung und Entwicklung. Durch auf die Bedarfe angewandte Präventions-, Förder-, Schutz- und Beteiligungsangebote im Einzelfall können Folgekosten in den Bereichen psychische und physische Gesundheit, soziale Integration und Delinquenz sowie Schul- und Berufsbildung vermieden werden.

<sup>358</sup> Einschätzung: Die Massnahmen sind mit gewissen einmaligen Kosten verbunden (Schaffung von Strukturen zur verbesserten Information der Asylsuchenden sowie der Schnittstelle BAZ – Kantone, Schärfung und Verschriftlichung Zuständigkeiten SEM/Kantone – KESB). Langfristige bzw. sich wiederholende Kosten können durch die Klärung, Vermeidung von Kommunikations- und Passungsproblemen und daraus entstehender Effizienzsteigerung in gewissem Umfang sinken.

- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund – Kantone**

#### 14. *Aufsicht sowie Beschwerde-/Ombudsstellen (siehe insb. Kap. II.C.3.c.)*

- 14.1 *Für alle Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen ist eine unabhängige Aufsicht vorzusehen (bzw. bestehende Aufsichten sind zu stärken). Die Einhaltung der Betreuungs- und Unterbringungskonzepte sollte regelmässig und unangekündigt überprüft werden – unter Einbezug der Kinder. Die Aufsichtsstelle sollte verbindliche Massnahmen anordnen können.*
- 14.2 *Für alle Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen sind niederschwellige, kindgerechte und auf Kindeswohlfragen spezialisierte Ombuds- oder Beschwerdestellen zu schaffen (bzw., wo vorhanden, bestehende Stellen diesbezüglich zu stärken). Es ist zu gewährleisten, dass eine Überprüfung des konkreten Einzelfalles stattfinden kann.*
- 14.3 *Es ist sicherzustellen, dass Kinder und, im Falle begleiteter Kinder, Eltern angemessen über ihre Beschwerdemöglichkeiten informiert sind.<sup>359</sup>*

#### Good Practices:

- Kinderombudsstelle Schweiz (Pilotphase und im Bereich Asyl wenig verankert), regionale Ombudsstellen (z.B. Ombudsstelle Kinderrechte Ostschweiz);
- In einzelnen Kantonen existieren Aufsichtsstellen und selten auch Beschwerdemöglichkeiten für geflüchtete Kinder und Familien;
- Auf Ebene BAZ kommt die NKVF einzelnen Aufgaben nach (jedoch benötigt jede Aufsicht verbindliche Standards);
- In Deutschland müssen alle Bundesländer Ombudsstellen spezifisch für die Kinder- und Jugendhilfe etablieren und bekanntmachen.

#### Einschätzung Massnahmenbündel 14:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>360</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund – Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: **erforderlich**

<sup>359</sup> Siehe insb. Kap. II.B.2. und II.C.3.

<sup>360</sup> Einschätzung: Die Einführung bzw. Stärkung bestehender Stellen führt zu erhöhten wiederkehrenden Kosten. Gleichzeitig werden durch entsprechende Stellen auch Problematiken früher erkannt, was zur Einsparung von Kosten führen kann, die durch unerkannte und deshalb sich weiter verschärfende Problemstellungen und Missstände entstehen.

**15. Zugang zu Gesundheitsversorgung (siehe insb. Kap. II.C.3.d.)**

- 15.1 *Die psychische und physische Gesundheit soll zu Beginn des Asylverfahrens (Bundesebene) Bestandteil einer umfassenden Abklärung sein (siehe Handlungsempfehlung 4.1 vorne).*
- 15.2 *Auf Basis dieser Abklärungen ist auf der zuständigen Staatsebene der Zugang zu medizinischer und therapeutischer Versorgung orts- und zeitnah sowie fachlich fundiert zu gewährleisten. Dies ist auch bei der Verabreichung von Medikamenten sicherzustellen.*
- 15.3 *Zusätzliche Ressourcen für die psychologische und psychiatrische Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit entsprechenden Bedarfen sind auf Bundes- und kantonaler Ebene bereitzustellen; potenzielle faktische und psychologische Hürden für die Inanspruchnahme sind abzubauen, beispielsweise durch niederschwellige Angebote und Aufklärung (der betroffenen Personen sowie des Betreuungspersonals) insbesondere in Asylstrukturen.*

Einschätzung von Massnahmenbündel 15:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>361</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**

**16. Zugang zu formeller Bildung und informellen Bildungsorten (siehe insb. Kap. II.C.3.d.)**

- 16.1 *Kinder und, im Falle begleiteter Kinder, deren Eltern sollten über die Möglichkeiten des Zugangs zu Bildung und Ausbildung in angemessener Sprache und mit Bezugnahme auf ihre Bedarfe und Möglichkeiten im Einzelfall informiert werden.*
- 16.2 *Bei über 16-Jährigen ist der Zugang zu Bildungs- und Ausbildungsangeboten ebenfalls sicherzustellen, dies wo immer möglich über die Regelstrukturen.*
- 16.3 *Der Zugang zur öffentlichen Schule ist aufgrund des hohen Stellenwerts des alltäglichen Austauschs mit Peers und des Zugangs zur Zivilgesellschaft für die Entwicklung, psychische Gesundheit und die soziale, sprachliche und berufliche Integration zu verbessern. Für Kinder im Vorschulalter entspricht dies Zugängen zur frühen Förderung.*
- 16.4 *Es wird in dem Zusammenhang auch empfohlen, die Zusammenarbeit mit der Schulsozialarbeit und den Schulpsychologischen Diensten zu stärken.*

---

<sup>361</sup> Einschätzung: Für *Massnahme 15.1* siehe Empfehlung 4.1 vorne. *Massnahmen 15.2 und 15.3* dürften zu einem Mehraufwand bei Bund und Kantonen führen. Früherkennung sowie – wo als nötig diagnostiziert – zeitnaher und niederschwelliger Zugang zu passenden therapeutischen Angeboten im Einzelfall führen jedoch auch zur frühzeitigen Bearbeitung der verbreiteten Belastungen und besserer psychischen Gesundheit sowie zu rascherer sozialer und beruflicher Integration, was wiederum zu Einsparungen führen dürfte.

16.5 *UMA sollen bei Bedarf bis zum Abschluss einer Erstausbildung über die Volljährigkeit hinaus eng begleitet werden, z.B. durch einen Bildungsbeauftragten oder Coach.*

16.6 *Barrieren zu informellen Bildungsangeboten wie Sport- und anderen Vereinen, Quartier- und Jugendarbeit oder Familientreffpunkten und -zentren sollen abgebaut werden.*

Good Practices:

- Die meisten Kantone bemühen sich um eine schnelle Sprachausbildung und Eingliederung in die öffentlichen Schulen bei unter 16-Jährigen - vereinzelt auch bis zur Volljährigkeit; die Integrationsagenda Schweiz (IAS)<sup>362</sup> ermöglicht den Kantonen die Umsetzung entsprechender Angebote und Massnahmen;
- Einige Kantone ermöglichen eine Begleitung bis zum Abschluss einer Erstausbildung über die Volljährigkeit hinaus.

Einschätzung von Massnahmenbündel 16:

- Dauer der Umsetzung: lange – **mittel** – kurz
- Aufwand: gross – **mittel** – klein<sup>363</sup>
- Bestehendes Wissen: **vorhanden** – zugänglich/teilweise vorhanden – zusammenzutragen/grundlegend zu erarbeiten
- Adressaten: **Bund** – **Kantone**
- Anpassung der rechtlichen Grundlagen: zu prüfen

---

<sup>362</sup> Für Informationen siehe [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Integration & Einbürgerung > Integrationsförderung > Kantonale Integrationsprogramme und Integrationsagenda > Integrationsagenda Schweiz.

<sup>363</sup> Einschätzung: *Massnahme 16.1*: Information Bildungszugänge in einfacher Sprache führt zu geringem Aufwand für Erstellung Übersicht und Vermittlung in Einzelfallplanung sowie zur dauerhaften Aufwänden, je nach Kanton; *Massnahme 16.2*: Der Zugang zu Bildung/Ausbildung für über 16-Jährige führt primär bei Kantonen (aber auch bereits beim Bund während BAZ) zu einmaligen Aufwänden der Implementierung oder des Einkaufs entsprechender Brückenangebote, hinzu kommen dauerhafte Aufwände für die Umsetzung der Angebote; *Massnahme 16.3*: Klärung und Gewährung verbindlicher Zugangsermöglichung zur öffentlichen Schule sowie Zugänge zur frühen Förderung führen zu einmaligen (Klärung) und dauerhaften (Gewährung) Aufwänden, vor allem für Kantone, die hier noch wenige Angebote haben; *Massnahme 16.4*: Klärung und Gewährung engerer Zusammenarbeit mit Schulsozialarbeit und Schulpsychologischen Diensten u.Ä. führt zu einmaligem (Klärung) und dauerhaftem (Gewährung) Aufwand vor allem bei Kantonen (je nach bereits bestehenden Angeboten); *Massnahme 16.5*: Enge Begleitung der Jugendlichen bis zum Abschluss einer Erstausbildung führt zu dauerhaftem Mehraufwand für Kantone; *Massnahme 16.6*: Zugang zu informellen Bildungsangeboten führt zu einmaligen (Zugänge schaffen) und dauerhaften (Zugänge pflegen) Aufwänden geringen Ausmasses. Einschätzung Einfluss auf Folgekosten: Frühzeitige Zugänge zur Bildung und Ausbildung ermöglichen Abschluss einer Schulbildung (öffentliche Schule) und einer grundständigen Ausbildung. Hinzu kommen dadurch ermöglichte Zugänge zur Zivilgesellschaft und Peers als zentraler Schlüssel nicht nur für soziale und berufliche Integration (frühe finanzielle Unabhängigkeit), sondern auch für das Gefühl von Zugehörigkeit und Anerkennung und somit für die psychische Gesundheit.

## VERZEICHNISSE

### *Abkürzungen*

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AfV	Kanton Zürich, Asylfürsorgeverordnung vom 25. Mai 2005, LS 851.13
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005, SR 142.20 (bis zum 31. Dezember 2018 > AuG)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Zürich
Art.	Artikel
ASYL	Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, Bern
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999, SR 142.311
Aufl.	Auflage
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20 (per 1. Januar 2019 umbenannt in > AIG)
BAZ/CFA	Bundesasylzentrum/Centre fédéral pour requérants d'asile
BB1	Bundesblatt
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
Bst.	Buchstabe

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BZP	Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947, SR 273
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
Dublin-III-VO	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, 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. Juni 2013, S. 31 ff.
E.	Erwägung
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFTA-Ü	Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), SR 0.632.31
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Asylrekurskommission (bis 1. Januar 2007)
EMN	European Migration Network
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974, SR 0.101
EU	Europäische Union

EU-Asylverfahrensverordnung	Verordnung (EU) 2024/1348 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L 2024/1348 vom 22. Mai 2024
EU-Familienzusammenführungsrichtlinie	Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251 vom 3. Oktober 2003, S. 12 ff.
EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98 ff.
f./ff.	folgende/fortfolgende
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 1. Juni 2002, SR 0.142.112.681
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 21. Januar 1955, SR 0.142.30
Hrsg.	Herausgeber
IAS	Integrationsagenda Schweiz
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden
KJH	Kinder- und Jugendhilfe
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KJG	Kanton Zürich, Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 LS 852.2

KJV	Kanton Zürich, Kinder- und Jugendheimverordnung vom 6. Oktober 2021, LS 852.21
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 26. März 1997, SR 0.107
m.H.	mit Hinweisen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MMI	Marie Meierhofer Institut für das Kind, Zürich
N.	Note
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NKVF-Gesetz	Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977, SR 211.222.338
Rz.	Randziffer/Randziffern
S.	Seite/Seiten
SAV/FSA	Schweizerischer Anwaltsverband/Fédération Suisse des Avocats/Federazione Svizzera degli Avvocati
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Bern
SODK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSI	Internationaler Sozialdienst Schweiz
u.a.	unter anderem
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylbewerber
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen

Unicef	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organization/Vereinte Nationen
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VO	Verordnung
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer/Ziffern
zit.	zitiert
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, SR 272
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel

## *Literatur*

- Affolter Rahel, La protection de l'enfant en droit suisse des étrangers : état des lieux et potentiel de progression, in: Achermann Alberto/Amarelle Cesla/Boillet Véronique/Caroni Martina/Epiney Astrid/Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023 – Annuaire du droit de la migration 2022/2023, Bern 2023, S. 23 ff.
- Amarelle Cesla, La pesée des Intérêts en droit des migrations: un prélude?, in: ZSR 143 II/2024, S. 223 ff.
- Asefaw Fana/Bombach Clara/Wöckel Lars, In der Schweiz lebende Minderjährige mit Fluchterfahrung: «Wer versteht meine Innenwelt?», in: Swiss Archives of Neurology, Psychiatry and Psychotherapy 169(6) 2018, S. 171 ff.
- Biderbost Yvo, in: Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 4. Aufl., Zürich/Genf 2023, Art. 307 ZGB
- Biesel Kay/Fellmann Lukas/Müller Brigitte/Schär Clarissa/Schnurr Stefan, Prozessmanual. Dialogisch-systemische Kindeswohlklärung, Bern 2017
- Bolzli Peter, in: Orell Füssli Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl., 2019, Art. 85 AIG
- Bombach Clara, Warten auf den Transfer – Kinder(er)leben im Nicht-Ort Camp (Diss.), Zürich 2023
- Burghardt Daniel/Dederich Markus/Dziabel Nadine/Höhne Thomas/Lohwasser Diana/Stöhr Robert/Zirfas Jörg, Vulnerabilität: Pädagogische Herausforderungen, Stuttgart 2017
- Caroni Martina, in: Stämpfli Handkommentar Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), 2. Aufl., Bern 2024, Art. 47 und 85c AIG
- Caroni Martina, Die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses im Migrationsrecht – Menschenrechtliche Praxis, in: Achermann Alberto/Amarelle Cesla/Boillet Véronique/Caroni Martina/Epiney Astrid/Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023 – Annuaire du droit de la migration 2022/2023, Bern 2023, S. 1 ff.

- Collinson Jonathan, Making the best interests of the child a substantive human right at the centre of national level expulsion decisions, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 38(3) 2020, S. 169 ff.
- Eekelaar John, Two Dimensions of the Best Interests Principle: Decisions About Children and Decisions Affecting Children, in: Sutherland Elaine E./Barnes Macfarlane Lesley-Anne (Hrsg.), *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child: Best Interests, Welfare and Well-being*, Cambridge 2017, S. 99 ff.
- Fankhauser Roland, Die gesetzliche Vertretungsbefugnis bei Urteilsunfähigen nach den Bestimmungen des neuen Erwachsenenschutzrechts, in: *Basler Juristische Mitteilungen* 5/2010, S. 240 ff.
- Gerber Simone, *Wann interveniert der Staat in Familien, Eintritts- und Eingriffsschwellen im Kinderschutz und im Kindesrecht*, Bern 2021
- Gläser Jochen/Laudes Grit, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrument rekonstruierender Untersuchungen*, 3. Aufl., Wiesbaden 2010
- Gordzielik Teresia/Rezzonico Laura/Strauss Raphael, Kollektive Unterbringung von Geflüchteten: Le respect de standards minimaux dans les centres d'hébergement « temporaires » de la Confédération et des cantons, in: *ASYL* 4/2023, S. 3 ff.
- Graf Anne-Laurence, *Affaire M.A. c. Danemark: délai légal de trois ans pour le regroupement familial jugé disproportionné*, in *ASYL* 4/2021, S. 23 ff.
- Güntert Sonja/Nüssle Tamara, Kindesanhörung im ausländerrechtlichen Verfahren, in: Achermann Alberto/Amarelle Cesla/Boillet Véronique/Caroni Martina/Epiney Astrid/Uebersax Peter (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023 – Annuaire du droit de la migration 2022/2023*, Bern 2023, S. 51 ff.
- Hadatsch Florian/Brunner Sabine, *Neuer Leitfaden: Partizipation und Anhörung von Kindern im Asylverfahren*, in: *ASYL* 1/2024, S. 26 ff.
- Hauri Andrea/Jud Andreas/Lätsch David /Rosch Daniel (Hrsg.), *Abklärungen im Kinderschutz. Das Berner und Luzerner Abklärungsinstrument in der Praxis*, Bern 2021
- Hargasser Brigitte, *Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge: Sequentielle Traumatisierungsprozesse und die Aufgaben der Jugendhilfe*, 4. Aufl., Frankfurt am Main 2016
- Hartmann Andrea/Eser Davolio Miryam/Mey Eva/Keller Samuel, *Unsicher in einem sicheren Land? Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz zwischen Prekarität und Kinderschutz*, in: *SOZIALPOLITIK.CH* 1/2024, Artikel 1.6, S. 1 ff.

- Helland Trond/Hollekim Ragnhild, The Convention on the Rights of the Child's Imprint on Judgments from the European Court of Human Rights: A Negligible Footprint?, in: *Nordic Journal of Human Rights* 41/2023, S. 213 ff.
- Herzig Christophe A., *Das Kind in den familienrechtlichen Verfahren*, Zürich 2012
- Hruschka Constantin, in: *Orell Füssli Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen*, 5. Aufl. 2019, Art. 8 AsylG
- Kalverboer Margrite/Beltman Daan/van Os Carla/Zijlstra Elianne, The Best Interests of the Child in Cases of Migration: Assessing and Determining the Best Interests of the Child in Migration Procedures, in: *International Journal of Children's Rights* 25 (2017), S. 114 ff.
- Kilde Gisela, § 9 Asylrechtliche Verfahren, in: Hotz Sandra (Hrsg.), *Handbuch Kinder im Verfahren, Stellung und Mitwirkung von Kindern in Straf-, Zivil-, Gesundheits-, Schul- und Asylverfahren*, Zürich/St. Gallen 2020, S. 328 ff. (zit. Asylrechtliche Verfahren)
- Kilde Gisela, Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren, in: Eitel Paul/Zeiter Alexandra (Hrsg.), *Kaleidoskop des Familien- und Erbrechts: Liber amicorum für Alexandra Rumo-Jungo*, Zürich/Basel/Genf 2014, S. 205 ff. (zit. Anhörung)
- Kilkelly Ursula, The Best Interests of the Child: A Gateway to Children's Rights?, in: Sutherland Elaine E./Barnes Macfarlane Lesley-Anne (Hrsg.), *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child: Best Interests, Welfare and Well-being*, Cambridge 2017, S. 51 ff.
- Lehmann Robert/Klug Wolfgang, Die prozessorientierte Aktenanalyse, in: Begemann Maik-Carsten/Birkelbach Klaus (Hrsg.), *Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe: qualitative und quantitative Sekundäranalysen*, Wiesbaden 2019, S. 301 ff.
- Leloup Mathieu, The principle of the best interests of the child in the expulsion case law of the European Court of Human Rights: Procedural rationality as a remedy for inconsistency, in: *Netherlands Quarterly Journal of Human Rights* 37(I) 2019, S. 50 ff.
- Mannhart A./Freisleder J., Traumatisierung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen: Behandlung in der kinder- und jugendpsychiatrischen Klinik, in: *Monatsschrift Kinderheilkunde* 1/2017, Berlin/Heidelberg 2017, S. 38 ff.

- Meyer Christian, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes (Diss.), Zürich 2019
- Michel Margot/Steck Daniel, in: Basler Kommentar Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. Aufl., Basel 2017, Art. 298 ZPO
- Mörigen Rebecca/Rieker Peter, Vulnerabilitätsverfahren und die Erarbeitung von Agency: Ankommensprozesse junger Geflüchteter, in: Gesellschaft – Individuum – Sozialisation. Zeitschrift für Sozialisationsforschung Band 2 Nr. 1 (2021), S. 1 ff.
- Poloni Valentina, Le regroupement familial inversé des mineurs non accompagnés, in: Jusletter, 15. April 2019
- Reber Corinne, Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an, in: ASYL 3/2023, S. 29 ff.
- Rieker Peter/Höhne Ellen/Mörigen Rebecca, Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter in der Schweiz aus Sicht von Fachpersonen, Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit 27.20 (2021), S. 9 ff.
- Roulin Christophe/Jurt Luiza, Institutioneller Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten bei fluktuierender Anzahl von Asylgesuchen, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 2/2020, S. 185 ff.
- Schädler Simon, Die Mitwirkungspflicht im Asylverfahren: Mit einem besonderen Fokus auf renitentes Verhalten, in: AJP 2021, S. 788 ff.
- Schmahl Stefanie, United Nations Convention on the Rights of the Child, Article-by-Article Commentary, Baden-Baden 2021
- Schmucki Antonella/Raveane Zeno/Büchler Andrea, § 25 Ausländische Kinder sowie weitere Verwandte, in: Uebersax Peter/Rudin Beat/Hugi Yar Thomas/Geiser Thomas/Vetterli Luzia (Hrsg.), Handbücher für die Anwaltspraxis - Ausländerrecht, 3. Aufl., Basel 2022, S. 1439 ff.
- Spescha Marc, in: Orell Füssli Kommentar Migrationsrecht, Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), Asylgesetz (AsylG), Bürgerrechtsgesetz (BüG) sowie Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, 5. Aufl. 2019, Art. 47 AIG und Nr. 21 (Kommentar BV/EMRK/UNO-KRK)
- Uebersax Peter, Die EMRK und das Migrationsrecht aus Sicht der Schweiz, in: Breitenmoser Stephan/Ehrenzeller Bernhard (Hrsg.), EMRK und die Schweiz, St. Gallen 2010, S. 203 ff.

Wytttenbach Judith, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, Art. 11  
BV

Zermatten Jean, Schutz versus Mitsprache des Kindes? Überlegungen zum Spannungsfeld zwischen Art. 3 und 12 der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK), in: Zeitschrift für Vormundchaftswesen 2009, S. 315 ff.

*Studien, Rechtsgutachten und Berichte*

Affolter-Fringeli Kurt/Vogel Urs, UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren (BAZ):

Zur Rolle der Vertrauensperson, der Kindesvertretung im Asylverfahren, der gesetzlichen Vertretung im Allgemeinen und der Herbeiführung allfälliger Kindesschutzmassnahmen, Studie im Auftrag des SEM, Ligerz und Kulmerau 30. Mai 2023 (zit. Studie UMA-Betreuung in den Bundesasylzentren)

Amarelle Cesla/Zimmermann Nesa (Universität Neuenburg), Das Nothilferegime und die

Rechte des Kindes: Rechtsgutachten und Studie zur Vereinbarkeit mit der schweizerischen Bundesverfassung und der Kinderrechtskonvention, Studie im Auftrag der EKM, September 2024 (zit. Rechtsgutachten zur Nothilfe)

Hitz Quenon Nicole/Matthey Fanny (SKMR), Une justice adaptée aux enfants: L’audi-

tion de l’enfant lors d’un placement en droit civil et lors du renvoi d’un parent en droit des étrangers, Studie im Auftrag des BJ, Bern 7. April 2017 (zit. Studie kindgerechte Justiz)

Lannen Patricia/Paz Castro Raquel/Sieber Vera (MMI), Kinder und Jugendliche in der

Nothilfe im Asylbereich: Systematische Untersuchung der Situation in der Schweiz, Studie im Auftrag der EKM, September 2024 (zit. Studie zur Nothilfe)

Mey Eva/Keller Samuel/Adili Kushtrim/Bombach Clara/Eser Davolio Mirjam/Gehrig

Milena/Kehl Konstantin/Müller-Suleymanova Dilyara (ZHAW), Evaluation des UMA-Pilotprojektes: Befunde zur kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, im Auftrag des SEM, Schlussbericht vom Januar 2019 (zit. Bericht Evaluation UMA-Pilotprojekt)

Motz Stefanie A., Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und

strategische Überlegungen, Studie im Auftrag des SKMR, Oktober 2017 (zit. Studie Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz)

NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung

der Bundesasylzentren (BAZ) der Asylregion Tessin und Zentralschweiz durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), September 2023 – Januar 2024, Bern 10. April 2024 (zit. Bericht Überprüfung BAZ Tessin und Zentralschweiz 2023–2024)

NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Bern Dezember 2022 (zit. Bericht Überprüfung BAZ)

NKVF, Besuch der NKVF des temporären Bundesasylzentrums Steckborn (TG) am 28. März 2023, Bern 10. August 2023 (zit. Besuchsbericht BAZ Steckborn 2023)

NKVF, Besuch der NKVF in den temporären Bundesasylzentren Bonergasse und Schäferweg in Basel (BS) sowie in Aesch (BL) am 2. und 3. Mai 2023, Bern 10. August 2023 (zit. Besuchsbericht BAZ Basel und Aesch 2023)

NKVF, Überprüfung der Rückkehrzentren des Kantons Bern durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Mai – August 2021, Bern 30. November 2021 (zit. Bericht Überprüfung der Rückkehrzentren Bern 2021)

NKVF, Visite de la CNTP au Centre fédéral temporaire pour requérants d’asile (CFA) de Provence (VD) le 29 mars 2023, Bern 11. Oktober 2023 (zit. Rapport de visite CFA Provence 2023)

Oberholzer Niklaus, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren: erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) vom 20. September 2021 (zit. Bericht Sicherheit BAZ)

Prestel Victor/Bonvin Blaise/Kobelt Emilienne (TC Team Consult), Zwischenbericht. Evaluation des Pilotprojektes «Externe Meldestelle»: erstattet im Auftrag vom Staatssekretariat für Migration (SEM) Version 2.0 vom März 2024 (zit. Zwischenbericht Meldestellen)

Weber Kahn Christina/Hotz Sandra (SKMR), Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz: Studie zu den rechtlichen Grundlagen und zur Praxis in den neun Kantonen in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Studie im Auftrag des Bundes, Bern 2019 (zit. Studie Partizipationsrecht)

## *Materialien, Weisungen und weitere Unterlagen*

Bundesrat, Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen): Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens; Bern (ohne Datum) (abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat schlägt Anpassung der Wartefrist beim Familiennachzug vor) (zit. Erläuternder Bericht Wartefrist Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen)

Bundesrat, Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, 29. Juni 1994, BBl 1994 V 1 ff. (zit. Botschaft KRK)

EASO, Praxisleitfaden für die Altersbestimmung, Reihe EASO-Praxisleitfäden, 2. Aufl., 2018 (zit. Praxisleitfaden für die Altersbestimmung)

Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung 2000/15 vom 13. September 2000 über den sicheren Aufenthalt von langjährigen Einwanderern (zit. Empfehlung 2000/15)

European Migration Network, Accompanied children's right to be heard in international protection procedures – EMN Inform, April 2023 (zit. Accompanied children's right to be heard in international protection procedures)

Kanton St. Gallen, Amt für Soziales, Empfehlungen für kindergerechte Verfahren im Kanton St. Gallen, RRB 2021/399 / Beilage, 2. April 2019 (Stand 26. Januar 2021) (zit. Empfehlungen für kindergerechte Verfahren im Kanton St. Gallen)

Kanton Waadt, Examen de la situation des enfants dans le cadre d'une mesure de renvoi de Suisse de la famille suite aux recommandations formulées par l'évaluation Schengen, Ordre de Service 2019/1, 1. Mai 2019 (zit. Examen de la situation des enfants)

Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit, 1. September 2024 (abrufbar unter: [www.zh.ch](http://www.zh.ch) > Themen > Migration & Integration > Ausländerrechtliche Massnahmen & Vollzug) (zit. Massnahmenpraxis bei Sozialhilfeabhängigkeit)

Kanton Zürich, Unterstützungszuständigkeit für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, Erläuterungen, 20. Juni 2024 (abrufbar unter: [www.zh.ch](http://www.zh.ch) > Soziales > Sozialhilfe > Sozialhilfehandbuch > Zuständigkeit > Zuständigkeitsordnung in der Sozialhilfe > Unterstützungszuständigkeit für Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs > Erläuterungen) (zit. Erläuterungen Unterstützungszuständigkeit)

Kanton Zürich, Sicherheitsdirektion, Weisung Familiennachzug, 18. Januar 2019 (zit. Weisung Familiennachzug)

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005), Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder ausserhalb ihres Herkunftslandes, 3. Juni 2005, CRC/GC/2005/6 (zit. Allgemeine Bemerkung Nr. 6)

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009), Recht des Kindes, gehört zu werden, 20. Juli 2009, CRC/C/GC/12 (zit. Allgemeine Bemerkung Nr. 12)

Kinderrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013), Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1), 29. Mai 2013, CRC/C/GC/14 (zit. Allgemeine Bemerkung Nr. 14)

Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkung zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz, 22. Oktober 2021, CRC/C/CHE/CO/5-6 (zit. Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2021)

Kinderrechtsausschuss, Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz, 26. Februar 2015, CRC/C/CHE/CO/2-4 (zit. Schlussbemerkungen Staatenbericht Schweiz 2015)

MMI/Unicef, Die Kindesanhörung. Es geht um dich – deine Meinung ist gefragt: Für Jugendliche ab 13 Jahren, Zürich 2014 (abrufbar unter: [www.unicef.ch](http://www.unicef.ch) > Was wir tun > National > Publikationen und Materialien) (zit. Es geht um dich – deine Meinung ist gefragt)

SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 4.0, vom 1. Januar 2022 (zit. BEKO)

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, A2 - UN-Kinderrechtskonvention (KRK) (Stand 15. Juni 2022) (zit. Handbuch KRK)

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, B3 - Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht und Beweisverfahren (Stand 10. Februar 2020) (zit. Handbuch Untersuchungsgrundsatz, Mitwirkungspflicht und Beweisverfahren)

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, C1 – Bundesasylzentren (Stand 2. August 2024 (zit. Handbuch BAZ)

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, C6.2 – Anhörung zu den Asylgründen (Stand 21. Dezember 2023) (zit. Handbuch Anhörung)

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, C9 – Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) (Stand 19. August 2024) (zit. Handbuch UMA)

- SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, E3 – Wegweisung, Vollzug der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme (Stand 8. Mai 2019) (zit. Handbuch Wegweisung)
- SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, F7 – Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Familienvereinigung) (Stand 16. Juli 2024) (zit. Handbuch Familienvereinigung)
- SEM, Handbuch zur Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren (BAZ), Version 2.0 (Stand 1. November 2023) (zit. UMA-Betreuungshandbuch)
- SEM, Weisungen und Erläuterungen, I. Ausländerbereich (Weisungen AIG), vom Oktober 2013 (Stand 1. Juni 2024) (zit. Weisungen AIG)
- SEM, Weisungen, III. Asylbereich, vom 1. Januar 2008 (Stand 1. Juni 2024) (zit. Weisungen Asylbereich)
- SFH, Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden: Positionspapier SFH, Bern Januar 2021 (abrufbar unter: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch) > Publikationen > Positionspapiere) (zit. Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden)
- SFH, Rechtliches Gehör für Minderjährige im Asylverfahren. Juristische Analyse und Vorschläge der SFH, Bern 2021 (zit. Rechtliches Gehör)
- SODK, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, 20. Mai 2016 (abrufbar unter: [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Dokumentation > Empfehlungen) (zit. Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich)
- SODK/KOKES, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur Ausserfamiliären Unterbringung, 20. November 2020 (abrufbar unter: [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Dokumentation > Empfehlungen) (zit. Empfehlungen zur Ausserfamiliären Unterbringung)
- SSI, Begleitung von jungen Migrant\*innen in der Schweiz: Handbuch zum Mentoring von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, Februar 2022 (abrufbar unter: [www.ssi-suisse.org](http://www.ssi-suisse.org) > Publikationen > Unbegleitete Minderjährige) (zit. Begleitung von jungen Migrant\*innen)

- SSI, Good-Practice-Katalog: Vielversprechende Ansätze der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz, Genf/Zürich März 2018 (abrufbar unter [www.ssi-suisse.org](http://www.ssi-suisse.org) > Publikationen > Unbegleitete Minderjährige) (zit. Good-Practice-Katalog)
- SSI, Mapping der kantonalen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für UMA, 2022 (abrufbar unter: [www.ssi-suisse.org](http://www.ssi-suisse.org) > Publikationen > Unbegleitete Minderjährige) (zit. Mapping der kantonalen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen für UMA)
- UNHCR, Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child, 2021 (zit. Best Interests Procedure Guidelines)
- UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 2009 (zit. Richtlinien zum Internationalen Schutz)
- UNHCR, Runder Tisch «Kinderrechte im Schweizer Asylverfahren – eine Bestandesaufnahme zum 30. Jahrestag der Kinderrechtskonvention, Bern 2019 (zit. Runder Tisch Kinderrechte)
- Unicef, Faltblatt. Deine Rechte im Asylverfahren (abrufbar unter: [www.unicef.ch](http://www.unicef.ch) > Was wir tun > National > Publikationen und Materialien) (zit. Faltblatt. Deine Rechte im Asylverfahren)
- Unicef/MMI, Die Kindesanhörung in zivilrechtlichen Verfahren: Leitfaden für Fachpersonen, Zürich Juni 2023 (abrufbar unter: [www.unicef.ch](http://www.unicef.ch) > Was wir tun > National > Publikationen und Materialien) (zit. Die Kindesanhörung in zivilrechtlichen Verfahren)
- Unicef/MMI, Partizipation und Anhörung von Kindern im Asylverfahren: Leitfaden für Rechtsvertretung, Vertrauenspersonen, Mitarbeitende des SEM sowie andere Fachpersonen, 2023 (abrufbar unter: [www.unicef.ch](http://www.unicef.ch) > Was wir tun > National > Publikationen und Materialien) (zit. Partizipation und Anhörung von Kindern im Asylverfahren)
- Wanderarbeitsausschuss/Kinderrechtsausschuss, Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of

international migration, 16. November 2017, CMW/C/GC/3-/CRC/C/GC/22 (zit. Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 3/22)

Wanderarbeiterausschuss/Kinderrechtsausschuss, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16. November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (zit. Gemeinsame Allgemeine Bemerkung Nr. 4/23)