



**«Die Gleichbehandlung aller Kinder in der Schweiz muss eine Selbstverständlichkeit sein. Kinderflüchtlinge sind in erster Linie Kinder. Die Kantone haben sie als Kinder zu behandeln, der Bund muss sicherstellen, dass die Kinderrechtskonvention überall und in jeder Hinsicht eingehalten wird.»**

Caritas-Positionspapier zu den Kinderflüchtlingen in der Schweiz

**Kinder brauchen**

**Geborgenheit und Ausbildung**

# Kinder alleine auf der Flucht

**In Kürze:** Die Zahl der unbegleiteten Kinder und Jugendlichen, die in der Schweiz Schutz suchen, nahm in den letzten Jahren stark zu. Der allergrösste Teil dieser Kinderflüchtlinge stammt aus Ländern, in die eine rasche Heimkehr auf Grund von Bürgerkrieg oder Gewalt höchst unwahrscheinlich ist. Diese Kinder und Jugendlichen müssen sich unter schwierigen Umständen in der Schweiz eine Existenz aufbauen können. Die Unterstützung, die sie heute dabei erhalten, ist lückenhaft und je nach Kanton, in dem sie untergebracht werden, sehr unterschiedlich. Aus Sicht von Caritas Schweiz muss jedoch die Gleichbehandlung aller Kinder und minderjähriger Jugendlicher in der Schweiz gewährleistet sein. Kinderflüchtlinge brauchen wie unsere eigenen Kinder Erziehung und Geborgenheit sowie ausreichend Bildung. Nur so können sie zu eigenständigen und wirtschaftlich unabhängigen Erwachsenen werden. Die dazu nötigen finanziellen Mittel sind von Bund und Kantonen bereitzustellen. Denn wenn der Weg in die Selbständigkeit misslingt, dann kostete das nicht nur viel Geld, es untergräbt auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Caritas Schweiz will mit diesem Positionspapier aufzeigen, wie die Schweiz dieser Herausforderung erfolgreich begegnen kann.

Immer mehr minderjährige Kinder sind alleine auf der Flucht. Zum Teil verlassen sie bereits ihre Heimat ohne Eltern oder andere Verwandte, zum Teil werden sie unterwegs von den Eltern getrennt oder werden zu Waisen. Ohne diesen Verlust verarbeiten zu können und auf sich alleine gestellt müssen sie den langen und gefährlichen Weg durch fremde Länder bewältigen. Ständig besteht die Gefahr, an Menschenhändler zu geraten oder von den Behörden aufgegriffen und zurückgeschickt zu werden. Die Minderjährigen müssen allein zwischen Freund und Feind unterscheiden, ihr Alltag ist von Angst und Verzweiflung bestimmt.

Die Erfahrungen und Erlebnisse, die Kinder im Krieg und auf der Flucht machen, hinterlassen Spuren, sie kämpfen mit den schweren Erinnerungen, viele sind traumatisiert. Und auch nach der Ankunft in einem sicheren Land – wie beispielsweise der Schweiz – können minderjährige Flüchtlinge zunächst nur von einem besseren Leben träumen. Weiterhin macht ihnen die Ungewissheit um die eigene Zukunft zu schaffen, weiterhin ist ihnen ein «normales» Leben als Kinder oder Jugendliche verwehrt.

Caritas Schweiz wies bereits 2013 im Positionspapier «Kinder und Jugendliche in den Zwängen des Asylrechts» auf die unbefriedigende Situation der unbegleiteten Kinder und minderjährigen Jugendlichen hin und forderte Verbesserungen. Unterdessen ist die Zahl der minderjährigen Flüchtlinge, die alleine nach Europa und in die Schweiz kommen, massiv gestiegen, das Problem hat an Bedeutung gewonnen. Die Schweizer Asylpolitik konnte mit der Entwicklung nur teilweise Schritt halten, neue Anstrengungen sind nötig. Caritas Schweiz will mit diesem Positionspapier aufzeigen, wie die Schweiz dieser Herausforderung erfolgreich begegnen kann.

# Kinderflüchtlinge in der Schweiz

## Unbegleitete Kinder und minderjährige Jugendliche

Kinder und minderjährige Jugendliche, die ohne Eltern in die Schweiz einreisen und ein Asylgesuch stellen, werden in der Fachsprache «unbegleitete minderjährige Asylsuchende» oder kurz UMA genannt. Diese Abkürzung ist aus Sicht von Caritas Schweiz weder angebracht noch zweckmässig. Zum einen verschleiert dieses neutrale und unschöne Kürzel, dass es um Kinder und Jugendliche geht. Zum anderen ist es auch nicht präzise. Erstens geht es nicht nur um Asylsuchende, sondern auch um vorläufig Aufgenommene oder anerkannte Flüchtlinge. Zweitens ist die Volljährigkeit für diese Jugendlichen eine künstliche Grenze. Dass sie ohne familiäre Unterstützung in der Schweiz sind, hat für ihr Leben die viel grössere Bedeutung.

**Caritas Schweiz spricht deshalb von Kinderflüchtlingen und meint damit alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die als Minderjährige ohne Eltern in die Schweiz gekommen sind und hier ein Asylgesuch gestellt haben, unabhängig von aktuellem Alter und Aufenthaltsstatus. Die Situation dieser unbegleiteten Kinder und Jugendlichen sowie die nötigen Verbesserungen sind Inhalt des vorliegenden Positionspapiers.**

## Kinderflüchtlinge suchen Schutz in der Schweiz

In den letzten Jahren hat die Zahl der Kinderflüchtlinge in der Schweiz stark zugenommen. Während bis 2014 jeweils einige hundert unbegleitete Minderjährige in der Schweiz ein Asylgesuch stellten, stieg die Zahl im Jahr 2015 auf über 2700. Im Jahr 2016 reisten weitere 2000 unbegleitete Kinder und Jugendliche ein. Auch der Anteil der unbegleiteten Minderjährigen am Total der Asylsuchenden ist von 1.5 bis 3.5 Prozent auf gut 7 Prozent im Jahr 2016 gestiegen. Insgesamt hielten sich Ende 2016 ungefähr 5800 Kinderflüchtlinge in der Schweiz auf. Diese stammen zum grössten Teil aus den vier Ländern Eritrea (2351), Afghanistan (1424), Somalia (409) und Syrien (314). Bei der Einreise waren jeweils rund zwei Drittel der Kinderflüchtlinge über 16 Jahre alt, womit heute die Mehrheit bereits über 18 Jahre alt sein dürfte. Die Anerkennungsquote als Flüchtlinge betrug 2016 relativ tiefe 8.6 Prozent, die Schutzquote, die auch die vorläufigen Aufnahmen umfasst, hingegen hohe 76,8 Prozent.

Der allergrösste Teil der Kinderflüchtlinge stammt aus Ländern, in die eine rasche Heimkehr aufgrund von Gewalt, Bürgerkrieg oder systematischer Menschenrechtsverletzungen höchst unwahrscheinlich ist. Deshalb ist davon auszugehen, dass diese Kinder und Jugendlichen in der Schweiz bleiben und sich hier eine Existenz aufbauen müssen und wollen. Entsprechend gewinnt die Frage an Brisanz, wie die Schweiz mit diesen Kindern und Jugendlichen umgeht. Für Caritas Schweiz ist zentral, dass wir diese jungen Menschen beim Weg in die Selbständigkeit unterstützen, anstatt ihnen Steine in den Weg zu legen.

# Für Kinderflüchtlinge gelten besondere Regeln

Für Kinder und Jugendliche gibt es im internationalen und im nationalen Recht besondere Bestimmungen.

## Die Kinderrechtskonvention

Gemäss der Kinderrechtskonvention der UNO haben alle Kinder Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Sie müssen von jeglicher Art von Diskriminierung geschützt werden. Bei allen Entscheidungen, die Kinder und Jugendliche betreffen, ist das Wohl des Kindes vorrangig. In Bezug auf Kinderflüchtlinge ist der Staat verpflichtet, dem geflüchteten Kind Hilfe bei der Wahrnehmung seiner Rechte zukommen zu lassen und ihm den gleichen Schutz zu gewähren wie jedem anderen Kind, das nicht in seiner familiären Umgebung leben kann. Zudem muss er die Betreuung in einer Pflegefamilie oder in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung sicherstellen. Die Kinderrechtskonvention wurde von der Schweiz ratifiziert. Es handelt sich um völkerrechtliche Verpflichtungen, die vom Bund und von den Kantonen einzuhalten sind.

### Kindswohl – Was heisst das?

Das Kindswohl umfasst alle Lebensumstände, die zu einer guten und gesunden Entwicklung beitragen. Dazu gehören elementare Dinge wie Ernährung, Kleider und ein Dach über dem Kopf, aber auch der Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt, beständige und liebevolle Beziehungen, dem Alter entsprechende Entfaltungsmöglichkeiten sowie Verbindlichkeit. In erster Linie sind die Eltern verpflichtet, für ihre Kinder zu sorgen und deren Entwicklung zu fördern. Sie tragen die Hauptverantwortung für das Wohl ihrer Kinder.

## Kinderflüchtlinge im schweizerischen Recht

Gemäss **Bundesverfassung** haben Kinder und Jugendliche in der Schweiz Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11). Als Grundrecht gilt dieser Artikel für alle Kinder in der Schweiz. Ebenfalls als Grundrecht formuliert die Bundesverfassung den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19).

Im **Asylrecht** ist festgehalten, dass minderjährige Asylsuchende Anspruch haben auf eine Vertrauensperson. Diese nimmt einerseits die rechtliche Vertretung im gesamten Asylverfahren wahr und vertritt andererseits die Interessen des minderjährigen Asylsuchenden auch in administrativen und organisatorischen Fragen. Zudem sind die Asylgesuche von Minderjährigen prioritär zu behandeln (AsylG Art. 17 und AsylV1 Art. 7). Gemäss der **Dublin-Verordnung III** ist die Schweiz verpflichtet, auf die Asylgesuche von Kinderflüchtlingen einzutreten. Sie darf diese nicht wie Erwachsene in einen anderen EU-Staat zurückweisen, auch wenn der Kinderflüchtling anderswo bereits registriert wurde.

Das **Zivilgesetzbuch** schreibt vor, dass die Kindesschutzbehörde für Kinder, deren Eltern den Schutz des Kindes und das Kindswohl nicht selbst garantieren können, einen Beistand oder Vormund als gesetzlichen Vertreter bestimmt, der die Rechte und Interessen des Kindes in allen Lebensangelegenheiten wahrnimmt (ZGB Art. 306, 307 und 327). Im Weiteren geht aus dem Zivilgesetzbuch auch hervor, dass die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses einer Bewilligung bedarf und der Aufsicht untersteht (ZGB Art. 316, PAVO Art. 1).

# Situation der Kinderflüchtlinge in der Schweiz ist unbefriedigend

Das Schweizer Asylsystem war auf die starke Zunahme von Kinderflüchtlingen nicht vorbereitet. Während Kinderflüchtlinge bis 2014 nur in Kantone überstellt wurden, die über geeignete Unterbringungs- und Betreuungseinrichtungen verfügten, entschied das Staatssekretariat für Migration im Frühling 2015, Kinderflüchtlinge ab sofort nach dem allgemeinen Schlüssel auf alle Kantone zu verteilen. Viele Kantone wurden von diesem Entscheid überrumpelt. Die Folge waren teilweise unzumutbare Betreuungsverhältnisse. So wurden Kinderflüchtlinge beispielsweise ohne zusätzliches Betreuungspersonal zusammen mit Erwachsenen in Kollektivunterkünften untergebracht.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) reagierte auf diese problematische Situation und gab im Mai 2016 «Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich» heraus. Diese führten in den Kantonen zu Verbesserungen in den Bereichen Unterkunft und Betreuung, Bildung und gesetzlicher Vertretung. Der Bund seinerseits hat bisher wenig unternommen, um die neue Situation in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) zu bewältigen. Erste Pilotversuche mit neuen Betreuungsmodellen sind angekündigt, eine definitive Einführung ist nicht vor 2019 vorgesehen.

Caritas Schweiz ist in mehreren Kantonen und in verschiedenen Bereichen der Betreuung, Unterkunft, Bildung, Rechtsvertretung usw. von Kinderflüchtlingen tätig. Dabei stellen wir fest, dass die Verhältnisse für diese Kinder und Jugendliche nach wie vor in vielen Punkten unbefriedigend sind.

## **Verfahren und Zuständigkeiten im Asylsystem der Schweiz**

Der Bund ist zuständig für das Verfahren (Registrierung, Befragungen, Prüfung der Asylgesuche, Asylentscheid) sowie den Aufenthalt in den Empfangs- und Verfahrenszentren während der ersten Zeit eines Asylsuchenden in der Schweiz. Dauert das Verfahren länger als 90 Tage, werden die Asylsuchenden einem Kanton zugewiesen. Ab diesem Zeitpunkt sind die Kantone zuständig für Unterbringung, Betreuung und Unterstützung (Unterkunft, Sozialhilfe, Ausbildung, Integration usw.). Der Bund beteiligt sich an den Kosten mit einer wiederkehrenden Globalpauschale für alle zugewiesenen Asylsuchenden in der Höhe von rund 50 Franken pro Tag und einer einmaligen Integrationspauschale pro anerkanntem Flüchtling und vorläufig Aufgenommenen von 6000 Franken.

## **Kinderflüchtlinge in den Empfangszentren**

Nach der Einreise in der Schweiz werden alle Asylsuchenden in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) untergebracht. Hier werden sie registriert, können ihr Asylgesuch einreichen und es findet die Erstbefragung statt. Dabei wird den speziellen Bedürfnissen der Kinderflüchtlinge jedoch nur wenig Rechnung getragen.

**Information:** Die unbegleiteten Minderjährigen erhalten beim Eintritt in das Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) ein Merkblatt, das in 50 Sprachen zur Verfügung steht. Die Informationen sind aber dürftig und betreffen fast ausschliesslich die Rechte und Pflichten beim Aufenthalt im EVZ (Hausordnung). Informationen zum Asylverfahren, zur Vertrauensperson, zu den Rechten bezüglich Unterbringung, Betreuung oder Schulbildung usw. fehlen weitgehend. Zudem wird das Merkblatt erst bei der Erstbefragung mündlich erklärt. Da die meisten Kinderflüchtlinge aus anderen Kulturkreisen stammen und ein Merkblatt ohne mündliche Erklärung kaum verstehen, ist das ungenügend.

**Unterbringung:** Noch gravierender ist die Situation bei Unterkunft und Betreuung. Zwar stehen in den Kollektivunterkünften der EVZ Räume für unbegleitete Minderjährige – oft zusammen mit Frauen und/oder Familien – zur Verfügung. Diese Unterkünfte und vor allem die Betreuung der Minderjährigen entsprechen aber keineswegs den Anforderungen der Kinderrechtskonvention. Diese fordert spezielle Einrichtungen, getrennt von erwachsenen Asylsuchenden und mit einer individuellen, auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Betreuung. Dafür wären eine durchgehende Präsenz von sozialpädagogischem Personal sowie eine altersgerechte Tages- und Wochenstruktur notwendig.

**Gesetzliche Vertretung:** Alle Minderjährigen ohne Eltern haben in der Schweiz Anspruch auf einen Beistand oder Vormund als gesetzlichen Vertreter. Dies gilt auch für Kinderflüchtlinge. Da das Bestimmen eines gesetzlichen Vertreters Zeit erfordert, die Vertretung im Asylverfahren jedoch sofort garantiert werden muss, ist im Asylgesetz die Ernennung einer Vertrauensperson vorgesehen. Gemäss Asylgesetz muss die Vertrauensperson die Interessen des Asylsuchenden bei allen Verfahrensschritten vertreten und eine Beratung vor und während der Befragungen sicherstellen. Dies ist nicht gewährleistet. Die Erstbefragungen im EVZ finden ohne vorgängige Beratung oder sogar ohne Anwesenheit der Vertrauensperson statt. Das heisst, dass diese Kinder und Jugendlichen alleine dem Befrager, dem Protokolleur und dem Dolmetscher gegenüberstehen. Dies zudem in einem Zustand, der noch von der langen, oft sehr schwierigen Reise

ohne Essen, der Witterung ausgesetzt, in Lastwagen usw. geprägt ist.

**Altersbestimmung:** Die Kinderflüchtlinge kennen oft weder ihren Geburtstag noch ihr Alter, weil beides in ihrem Heimatland nicht wichtig ist und im Herkunftsland möglicherweise ein anderer Kalender (z. B. der islamische, der afghanische Kalender) verbreitet ist. Bei Zweifel an der Minderjährigkeit kommt die Handknochenanalyse zur Anwendung, deren Ergebnisse jedoch eine Streubreite von zwei bis drei Jahren aufweisen. Ein 15-Jähriger kann also als 18-Jähriger gelten. Trotz dieser grossen Unsicherheit werden so Kinder und Jugendlichen aus dem Verfahren für Minderjährige ausgeschlossen. Konkret heisst das, dass sie zusammen mit Erwachsenen in Kollektivunterkünften untergebracht werden und ihnen keine Begleitung im Asylverfahren zusteht. Und wenn nachträglich Belege für die Minderjährigkeit vorliegen, dauert die Alterskorrektur oft mehrere Jahre, so dass die Kinder wirklich nicht mehr minderjährig sind. Dies alles führt dazu, dass die Vorgaben und Garantien der Kinderrechtskonvention auf Grund einer höchst unsicheren Methode ausmanövriert werden.

**Aufenthaltsdauer und Überstellung an Kanton:** Obschon im Asylgesetz eine prioritäre Behandlung der Kinderflüchtlinge vorgesehen ist, dauert es oft Wochen oder sogar Monate, bis diese in einen Kanton umziehen können. Gerade aufgrund der mangelhaften und nicht auf die Kinder zugeschnittenen Verhältnisse in den EVZ ist das gravierend und führt zu grossen Zeitverlusten für die Bildung und die soziale Integration der Kinderflüchtlinge.

## Kinderflüchtlinge in den Kantonen

Nach dem Empfangszentrum kommen die Kinderflüchtlinge in einen Kanton. Hier verbringen sie den grössten Teil des Asylverfahrens, das mehrere Monate oder sogar Jahre dauern kann. Wie die Kantone mit den zugewiesenen Kinderflüchtlingen umgehen, ist also von entscheidender Bedeutung für deren Wohlergehen.

### Gesetzliche Vertretung, Rechtsvertretung im Verfahren

Die gesetzliche Vertretung wird von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt. Meist sind aber mehrere Personen beteiligt, wie zum Beispiel der Beistand, die Vertrauensperson und eine Rechtsberatung für die Vertretung im Asylverfahren. Problematisch ist, dass die Beistände, Vertrauenspersonen und die Mitarbeitenden der Rechtsberatung für sehr viele Kinderflüchtlinge zuständig sind und dadurch keine persönliche Beziehung zu den Kindern und Jugendlichen aufzubauen können. Zudem hat die Rechtsberatung oft keine Einsicht in die Protokolle der Erstbefragung im EVZ. Das erschwert die Rechtsvertretung beträchtlich, ist doch der Vergleich zwischen dem Erst- und Zweitgespräch ein wichtiges Kriterium für den Asylentscheid. Gewisse Kantone ernennen zudem bereits für 17-jährige Kinderflüchtlinge gar

keinen Beistand mehr und mit dem Erreichen der Volljährigkeit fällt die gesetzliche Vertretung und die Rechtsberatung generell weg.

### Unterkunft und Betreuung

Bei der Unterkunft und der Betreuung von Kinderflüchtlingen bestehen trotz der Richtlinien der SODK nach wie vor sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Kinderflüchtlinge werden zwar kaum mehr in den gleichen Kollektivunterkünften wie die Erwachsenen untergebracht. Die Unterkünfte sind aber oft gross und beherbergen bis zu 60 Kinder und Jugendliche. Sozialpädagogische Konzepte fehlen vielerorts, ebenfalls sozialpädagogisch geschultes Personal. In der Nacht ist teilweise nur Sicherheitspersonal anwesend. Familienplatzierungen, die vor allem bei jüngeren Kindern angebracht wären, werden aus finanziellen Gründen vermieden. In den Wohnheimen für Kinderflüchtlinge kommen tiefere Betreuungsschlüssel und Tagesansätze zur Anwendung als normalerweise. So kostet ein Platz in einem Kinder- und Jugendheim gegen 300 Franken pro Tag. Für Kinderflüchtlinge bewegen sich die Ansätze sogar in Kantonen mit einer vergleichsweise guten Betreuung zwischen 120 und 170 Franken.

Die finanziellen Restriktionen betreffen auch die medizinische Versorgung. Die Grundversorgung gemäss Krankenversicherungsgesetz KVG ist zwar gewährleistet. Aber bereits für die psychologische Behandlung der oft traumatisierten Kinder ist weder genügend Geld noch Personal vorhanden. Und bei Zahnschäden wird eine reine Schmerzbehandlung verordnet. Ebenfalls ein Mauerblümchendasein fristet in vielen Kantonen die soziale Integration über die professionelle Betreuung hinaus. Dabei wären Kontakte mit der Bevölkerung, zum Beispiel in Vereinen oder mit Patenschaften in einheimischen Familien, absolut zentral dafür, dass diese Kinder und Jugendlichen bei uns ankommen, die Schweiz kennenlernen und sich mit der Zeit hier zurechtfinden können.

Einige Kantone erfüllen die Richtlinien der SODK weitgehend. Die Kinderflüchtlinge werden in alters- und bedürfnisgerechten Unterkünften (Pflegefamilien, Wohnheime, begleiteten Wohngruppen) untergebracht und von sozialpädagogisch ausgebildetem Personal betreut, sie haben eine Bezugsperson, Tagesstrukturen und Zugang zur Gesundheitsversorgung und die Koordination mit Beistand und Rechtsvertretung ist gewährleistet. Meist kommen aber auch diese positiven Verhältnisse nicht allen Kinderflüchtlingen zugute, weil beispielsweise nur Kinder und Jugendliche mit Bleiberecht aufgenommen werden.

Definitiv ausgeschlossen werden die Kinderflüchtlinge meistens bei der Erreichung der Volljährigkeit. Sie kommen dann entweder zusammen mit Erwachsenen in eine Kollektivunterkunft oder werden in einer Gemeinde untergebracht. In beiden Fällen verlieren sie ihre Betreuungsperson, ihr soziales Netz, den Lebensmittelpunkt und alle bisherigen Unterstützungsmassnahmen.

## **Schule und Ausbildung**

Beim Zugang zu Schule und Ausbildung bestehen ebenfalls sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Grundsätzlich gilt für alle Kinderflüchtlinge unter 16 Jahren die obligatorische Schulpflicht. Die SODK empfiehlt denn auch eine möglichst rasche Einschulung in die Regelklassen oder die Integrationsklassen der öffentlichen Schule. Einige Kantone setzen dies um, andere hingegen unterrichten die Kinderflüchtlinge in speziellen Schulen in den Wohnheimen, sogenannten Zentrumsschulen. Zum Teil wollen auch die Gemeinden die Kinder nicht in der öffentlichen Schule, weil ihnen dadurch Kosten entstehen.

Sind die Kinder älter als 16 Jahre, können sie die öffentliche Schule nicht mehr besuchen. Diesen Jugendlichen stehen dann zum Erwerb von Grundkenntnissen nur noch Sprachkurse oder die Zentrumsschulen offen. Gerade in den Zentrumsschulen wird zwar mit grossem Engagement gute Arbeit geleistet. Es fehlt aber fast durchgehend am notwendigen Personal, um auf die sehr heterogenen Bildungsvoraussetzungen der Kinderflüchtlinge einzugehen. Einige von ihnen sind Analphabeten und noch nie zur Schule gegangen, andere haben im Herkunftsland mehrere Jahre die Schule besucht und bringen gute Voraussetzungen mit, um rasch viel Stoff aufzuholen.

Bei dem Übergang in eine berufliche Ausbildung bestehen weitere grosse Hindernisse. Für den direkten Einstieg in eine Berufslehre verfügen sie oft nicht über die nötigen Grund-

kenntnisse (vor allem Sprache und Mathematik). Dies gilt insbesondere für die vielen Kinderflüchtlinge, die erst mit 16 Jahren in die Schweiz kommen und nie die öffentliche Schule besuchen. Zudem finden sie, solange sie im Asylverfahren stehen, keinen Lehrbetrieb. Denn diese wollen keine Jugendlichen in eine Ausbildung nehmen, die vielleicht nicht bis zum Ende der Ausbildung bleiben können. Diese Schwierigkeit bleibt auch mit einer vorläufigen Aufnahme bestehen.

Für die Brückenangebote fehlen den meisten Kinderflüchtlingen ebenfalls die nötigen Sprachkenntnisse. Zudem stehen diese Angebote in einigen Kantonen nur Jugendlichen offen, die ein Bleiberecht haben. Solange sie im Asylverfahren stehen, ist ihre Ausbildung blockiert. Im Weiteren sind diese Kurse vielerorts aus finanziellen Gründen unter Druck, ihre Zahl wird abgebaut oder sie werden verkürzt, was sich nicht nur, aber auch auf die berufliche Integration von Kinderflüchtlingen negativ auswirkt.

Nicht zuletzt stellen sich für die Kinderflüchtlinge auch bei der Bildung Probleme beim Erreichen der Volljährigkeit. Da sie die bisherige Unterkunft verlassen müssen, wechseln sie den Wohnort. Der Verlust von Bezugsperson und sozialem Netz schlägt sich auf die Ausbildung nieder. Zudem wird nach dem 18. Geburtstag oft der Asylentscheid gefällt und bei einem negativen Entscheid müssen sie ihre Ausbildung abbrechen.

# Die Forderungen von Caritas Schweiz zum Umgang mit Kinderflüchtlingen

## **1. Die Gleichbehandlung aller Kinder in der Schweiz muss eine Selbstverständlichkeit sein. Kinderflüchtlinge sind in erster Linie Kinder. Die Kantone haben sie als Kinder zu behandeln, der Bund muss sicherstellen, dass die Kinderrechtskonvention überall und in jeder Hinsicht eingehalten wird.**

Kinderflüchtlinge sind für Caritas Schweiz in erster Linie Kinder. Sie sind nicht verantwortlich für die Situation, in der sie sich befinden. Zudem sind sie alleine und können sich nicht auf die Familie oder Verwandte abstützen. Sie sind als Kinder auch nicht in der Lage, ihr Leben vollständig in die eigenen Hände zu nehmen. Wir tragen als Gesellschaft eine Mitverantwortung für ein gelingendes Leben dieser jungen Menschen in der Schweiz. Dies bedeutet:

- Kinderflüchtlinge sind in jeder Hinsicht gleich zu behandeln wie hiesige Kinder. Alle Kinder und Jugendlichen sind so gut und so lange zu unterstützen, dass sie zu eigenständigen und wirtschaftlich unabhängigen Erwachsenen werden können. Die gleiche Behandlung aller Kinder in der Schweiz ist moralisch geboten, völkerrechtlich richtig und angesichts der Tatsache, dass die allermeisten Kinderflüchtlinge in der Schweiz bleiben, letztlich auch gesellschaftlich und ökonomisch sinnvoll.
- Die Richtlinien der SODK sind von den Kantonen konsequent umzusetzen. Der Bund seinerseits muss sich beim Asylverfahren und in den Empfangszentren ebenfalls an den Vorgaben der Kinderrechtskonvention ausrichten. Zudem muss das Staatssekretariat für Migration sicherstellen, dass völkerrechtliche Vorgaben und Schweizer Gesetze in der ganzen Schweiz eingehalten werden.

## **2. Alle Kinderflüchtlinge brauchen Geborgenheit, Erziehung und ein stabiles soziales Netz. Die Standards bei der Unterbringung und Betreuung in den Kantonen sind zu harmonisieren, die Zuweisung an einen Kanton darf keine Lotterie sein.**

Die Unterkunft und Betreuung der Kinderflüchtlinge in den Empfangszentren des Bundes entsprechen nicht den Anforderungen der SODK-Richtlinien. Auch in den Kantonen werden diese nur teilweise umgesetzt. Die Verhältnisse bezüglich Unterkunft, Betreuung und medizinischer Versorgung entsprechen kaum überall der Kinderrechtskonvention. Oft spielen finanzielle Überlegungen eine grosse Rolle, obwohl das Kindeswohl in diesen zentralen Bereichen ohne Zweifel als übergeordnetes Interesse zu gelten hat. Die Zuteilung in einen Kanton ist für diese Kinder und Jugendlichen eine Lotterie. Diese Situation ist aus der Perspektive der Gleichbehandlung der Kinderflüchtlinge mit einheimischen Kindern unhaltbar bzw. skandalös. Deshalb gilt:

- Die konkrete Unterkunft und Betreuung ist alters- und bedürfnisspezifisch festzulegen, die Anliegen der Kinder und Jugendlichen sind zu berücksichtigen. Für Kinderflüchtlinge bis 14 Jahre ist eine Familienplatzierung prioritär zu erachten, für die 14- bis etwa 16-Jährigen sind auch spezielle Wohnheime vorzusehen und für die Älteren begleitetes Wohnen, das den Übergang in die Selbständigkeit ermöglicht.
- Bei der Unterbringung und Betreuung von Kinderflüchtlingen muss überall in der Schweiz die Pflegekinderverordnung des Bundes eingehalten werden. Die Betreuung durch sozialpädagogisch geschultes Personal muss gewährleistet sein, die Betreuungsschlüssel müssen sich an den kantonalen Umsetzungserlassen zur Pflegekinderverordnung orientieren und die Aufgaben des Betreuungspersonals sind, analog zu anderen Institutionen der Kinderbetreuung, in einem Betreuungskonzept festgehalten.
- Jeder Kinderflüchtling hat eine Bezugsperson, zu welcher er oder sie ein stabiles und vertrauensvolles Verhältnis aufbauen kann. Die Bezugsperson muss bei jüngeren Kinderflüchtlingen eine hohe Präsenz in der Unterkunft haben, bei älteren Kinderflüchtlingen ist eine gute Erreichbarkeit notwendig. Darüber hinaus braucht es eine professionelle Koordination der weiteren zuständigen Personen wie gesetzliche Vertreter, Vertrauensperson und Rechtsvertretung.
- Ein Sprichwort besagt: Für die Erziehung eines Kindes braucht es ein ganzes Dorf. Auch hiesige Kinder werden nicht nur von Eltern erzogen und «gesellschaftsfähig» gemacht, sondern auch im Umgang mit Nachbarn, Eltern von Schulkolleginnen und -kollegen, von Lehrerinnen, Trainern, in Vereinen, Musikschule etc. Dieser Zugang zur Gesellschaft ist mit kantonalen Patenschafts- oder Mentoringprogrammen und einem Freizeitangebot in Zusammenarbeit mit lokalen Vereinen, Kirchen, Jugendtreffs etc. sicherzustellen.
- Für die medizinische Versorgung muss bei der Ankunft eine systematische und umfassende Abklärung allfälliger Krankheiten, Störungen, Traumata etc. und während dem Aufenthalt eine regelmässige Bedarfsabklärung zusammen mit der Bezugsperson stattfinden. In den Wohnheimen braucht es Gesundheitspersonal für kleine Behandlungen. Wenn nötig ist ein uneingeschränkter Zugang zu allen medizinischen Leistungen inklusive Zahnmedizin und psychiatrischen Institutionen zu gewähren.



## Wie engagiert sich Caritas Schweiz für Kinderflüchtlinge?

### Caritas Schweiz setzt sich für Kinderflüchtlinge ein und übernimmt selbst Verantwortung für deren Wohlergehen:

- Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist nur mit politischen Entscheidungen zu verwirklichen. Deshalb wird sich Caritas Schweiz in persönlichen Gesprächen mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie mit Vorstössen für dieses fundamentale Ziel einsetzen.
- Ein zentrales Element für die bessere Behandlung von Kinderflüchtlingen ist, dass der Bund entsprechend dem Mehraufwand für die Kantone auch Mittel bereitstellt. Dafür wird die Caritas gezielt im Bundeshaus lobbyieren.
- Politische Veränderungen sind nur möglich, wenn Wissen und Bewusstsein in Politik und Bevölkerung vorhanden sind. Caritas Schweiz leistet Aufklärungsarbeit und trägt dazu bei, einer breiten Bevölkerung aufzuzeigen, dass systematische Bildungsmassnahmen und soziale Integration letztendlich günstiger sind als lebenslange Sozialhilfe und gesellschaftliche Ausgrenzung.
- Mit der Führung eines Wohnheims für Kinderflüchtlinge – dem Haus der Jugend in Immensee im Kanton Schwyz – nimmt Caritas Schweiz bereits heute Verantwortung wahr. Sie wird dieses Engagement in der Betreuung

von Kinderflüchtlingen zukünftig weiter ausbauen. Dabei werden die Erfahrungen laufend evaluiert und für weitere Verbesserungen fruchtbar gemacht.

- Durch die Sozialberatung und die Rechtsvertretung, die Caritas Schweiz in verschiedenen Kantonen wahrnimmt, besteht ein direkter Kontakt zu Kinderflüchtlingen und deren Schwierigkeiten beim Aufenthalt in der Schweiz. Dieses Wissen will Caritas Schweiz verstärkt aufarbeiten und nutzbar machen für gezielte Verbesserungen bei der beruflichen und gesellschaftlichen Integration.
- Caritas Schweiz hat grosse Erfahrung in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. So ist Caritas Schweiz beispielsweise zertifiziert für die Vermittlung und Begleitung von Familienplatzierungen. Dieses Know-how und Netzwerk befähigt uns zu einem Engagement für eine qualitativ hochwertige Betreuung von Kinderflüchtlingen.
- Caritas Schweiz betreibt Fundraising für Kinderflüchtlinge und setzt die selbst generierten Mittel ein für Bildungs- und Integrationsangebote. So werden beispielsweise in dem von Caritas Schweiz geführten Haus der Jugend in Immensee zusätzliche Bildungseinheiten angeboten und ein gemeinsames Sommerlager von Jugendlichen aus der Schweiz und Kinderflüchtlingen durchgeführt.

### 3. Das Recht auf eine ausreichende Bildung gilt für alle Kinder in der Schweiz. Kinderflüchtlinge haben Anrecht auf eine systematische und umfassende Bildung. Die Bildungsziele der öffentlichen Schule und des Übergangs in das Berufsleben gelten auch für sie.

Bei Schule und Ausbildung besteht kaum eine umfassende und systematische Herangehensweise. Der Schulbesuch in öffentlichen Schulen ist nur teilweise möglich. Das Angebot für über 16-jährige Kinderflüchtlinge ist lückenhaft und nicht für alle zugänglich. Die berufsvorbereitenden Kurse werden aus finanziellen Gründen abgebaut. Diese unbefriedigende Situation steht im Widerspruch zu den Anliegen der Kinderflüchtlinge und dem Erfolg von Bildungsmassnahmen. Die Kinderflüchtlinge wollen in der Regel möglichst viel lernen und wären auch bereit, deutlich mehr in die Schule zu gehen, als dies vielerorts vorgesehen und möglich ist. Der Erfolg von Bildungsmassnahmen ist hoch und führt gerade in der Grundbildung innert kurzer Zeit zu sehr grossen Fortschritten. Eine Studie aus Deutschland zeigt, dass innert sechs Monaten drei Viertel der Kinderflüchtlinge über sprachliche Grundkenntnisse verfügen, ein Viertel sogar über gute bis sehr gute Sprachkenntnisse. Deshalb gilt: Jeder Tag ohne Schule ist ein verlorener Tag. Das heisst:

- Für alle Kinderflüchtlinge ist rasch nach der Ankunft in der Schweiz eine umfassende Abklärung der vorhandenen Kompetenzen vorzunehmen.
- In der Grundbildung ist der Sinn und Geist der obligatorischen Schulpflicht auch für Kinderflüchtlinge umzusetzen. Es geht ja nicht darum, dass alle Kinder bis 16-jährig in die Schule gehen, sondern dass alle Kinder das Niveau der 9. Klasse erreichen. Dieses Ziel muss auch bei den Kinderflüchtlingen erreicht werden.
- Im schulpflichtigen Alter ist eine rasche Einschulung in die Regelklasse der Volksschule anzustreben. Für nicht mehr schulpflichtige Kinder sind Bildungsangebote bereitzustellen, durch die sie die Grundbildung systematisch und komplett aufholen können. Nur so können sie in der Ausbildung und später auf dem Arbeitsmarkt bestehen.
- Nach der Grundbildung sind den Jugendlichen Ausbildungen zu ermöglichen, die ihren Fähigkeiten und Interessen entsprechen. Dazu braucht es in allen Kantonen einen Mix von Angeboten wie Übergangsklassen, Integrationsvorlehren, Attestlehren, Berufslehren usw. und eine Begleitung der Jugendlichen analog dem Case-Management, wie es für hiesige Jugendliche bereits besteht. Diese Angebote sind auf die Bedürfnisse von Kinderflüchtlingen auszurichten und massiv auszubauen.
- Das Ziel von Bund, Kantonen und Sozialpartnern, dass 95 Prozent der Jugendlichen in der Schweiz einen nachobligatorischen Abschluss erreichen, muss auch für Kinderflüchtlinge gelten und in die Kantonalen Integrationsprogramme KIP aufgenommen werden.

**4. Bei der Ankunft in der Schweiz sind Kinderflüchtlinge umfassend und ihren Bedürfnissen entsprechend zu informieren. Die Aufenthaltsdauer im Empfangszentrum ist zu verkürzen und eine lückenlose und ausreichende Rechtsvertretung ab der Einreichung des Asylgesuchs muss gewährleistet sein.**

Im Asylverfahren bestehen Lücken in der Rechtsvertretung, insbesondere nach der Ankunft in der Schweiz, bei der ersten Anhörung und teilweise auch bei einem Wechsel in einen Kanton. Mit unsicheren Altersbestimmungsmethoden werden die Garantien der Kinderrechtskonvention ausgehebelt. Die Informationen, die Kinderflüchtlinge bei der Ankunft in der Schweiz erhalten, sind unzureichend. Die gesetzliche Vertretung wird durch die Kantone sehr heterogen gehandhabt und oft stehen nicht genügend Ressourcen zur Verfügung. Darum gilt:

- Die Kinderflüchtlinge müssen beim Eintritt in das Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) umfassend und kindgerecht über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren, aber auch über ihr Recht auf eine gesetzliche Vertretung, auf eine kinder- und jugendgerechte Unterkunft und Betreuung, auf Bildung etc. informiert werden.
- Die Rechtsvertretung muss umgehend bei Eintritt in das EVZ bestimmt werden. Eine Beratung muss auf jeden Fall vor der Altersbestimmung und der Erstbefragung möglich sein. Auf unsichere Altersbestimmungsmethoden ist zu verzichten. Im Zweifel müssen die Behörden von der Minderjährigkeit ausgehen. Bei allen Altersbestimmungsmethoden ist auf die Integrität der Kinderflüchtlinge Rücksicht zu nehmen.
- Die Aufenthaltsdauer EVZ muss auf ein bis zwei Wochen verkürzt werden. Nach dem Wechsel in einen Kanton muss umgehend eine professionelle gesetzliche Vertretung bestimmt werden. Falls verschiedene Personen mit den Aufgaben der gesetzlichen Vertretung (Vormund/ Beistand, Vertrauensperson, Rechtsvertretung) betraut werden, sind Aufgaben und Zuständigkeiten klar zu regeln. Zudem müssen alle Beteiligten über die nötigen Ressourcen verfügen, um die Aufgaben vollumfänglich wahrzunehmen. Dazu gehört auch eine Beschränkung der Anzahl Kinderflüchtlinge, für die sie zuständig sind.
- Das Staatssekretariat für Migration muss der Rechtsvertretung Zugang zu Protokollen der Erstbefragung gewähren und darf keine Befragungen von Kinderflüchtlingen durchführen, die nicht vom gesetzlichen Vertreter im Asylverfahren begleitet werden.

**5. Der Übergang in die Volljährigkeit muss abgefedert werde. Die Kinderflüchtlinge sollen ihr soziales Netz und ihre bisherige Unterstützung beibehalten können. Zudem ist das Asylrecht so zu ändern, dass Kinderflüchtlinge auf dem Weg in die Selbstständigkeit generell besser vor Wegweisungen und Ausschaffungen geschützt sind.**

Mit dem 18. Geburtstag müssen Kinderflüchtlinge ihre Unterkunft verlassen, sie verlieren ihr ganzes soziales Netz, ihre Bezugsperson und, falls ihr Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, die Begleitung und Beratung durch die Vertrauensperson. Dieser Schnitt ist viel zu radikal und verletzt das Gleichbehandlungsgebot. Auch in der Schweiz aufgewachsene Jugendliche wären überfordert, wenn wir sie mit 18 Jahren einfach in die volle Selbstverantwortung entlassen würden. Gleichzeitig verdreifacht sich ihr Risiko auf einen negativen Asylentscheid. Dadurch droht ihnen der Abbruch ihrer Ausbildung und sogar die Wegweisung. Der Umgang mit der Volljährigkeit ist von grosser Bedeutung, weil ein grosser Teil der Kinderflüchtlinge davon betroffen ist. Das bedeutet:

- Kinderflüchtlinge sollen auch beim Erreichen der Volljährigkeit in der bisherigen Unterkunft bleiben können, von einem Wechsel in eine Kollektivunterkunft oder in eine Gemeinde ist abzusehen, weil dort die Unterstützungsangebote fehlen. Die bisherige Bezugsperson muss beibehalten werden, z. B. als fallführender Sozialarbeiter, und bei einem laufenden Verfahren ist der Zugang zur bisherigen Rechtsberatung weiterzuführen.
- Alle Kinderflüchtlinge unter 16 Jahren sollen vom Asylverfahren ausgenommen werden und automatisch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Ihre Rückkehr ist höchst unwahrscheinlich. Bis 18 Jahre unterstehen sie dem Schutz der Kinderrechtskonvention und werden nicht weggewiesen. Mit 18 Jahren sind sie bereits mehrere Jahre in der Schweiz, haben die Sprache erlernt, stecken in einer Ausbildung und haben angefangen, in der Schweiz ihr Lebensprojekt zu verwirklichen. Mit einer Aufenthaltsbewilligung würden auch die Probleme der vorläufigen Aufnahme bezüglich Ausbildung und Familiennachzug ausgeräumt.
- Für alle über 16-jährigen Kinderflüchtlinge soll im Asylverfahren eine Karenzfrist gelten. Das heisst, dass während fünf Jahren nach Asylantrag eine Wegweisung als unzumutbar gelten soll. Die negativen Asylentscheide nehmen beim Erreichen der Volljährigkeit um Faktor drei zu. Das lässt sich nicht inhaltlich erklären, sondern nur mit der Möglichkeit der Wegweisung. Das Abwarten der Volljährigkeit führt zu einer künstlichen Verlängerung der Asylverfahren und verhindert die rasche Integration. Wir müssen diesen Jugendlichen eine Chance geben, in der Schweiz anzukommen, die Grundbildung nachzuholen und eine Ausbildung anzufangen bzw. abzuschliessen
- Belohnung für Ausbildungsabschluss: Wer als Kinderflüchtling in die Schweiz gekommen ist und eine Ausbildung abschliesst, bekommt automatisch eine Jahresaufenthaltsbewilligung B. Dies gibt Perspektiven und motiviert für den Aufbau einer eigenen Existenz.

**6. Die Kantone haben die Mittel für die Unterkunft, Betreuung, Bildung usw. der Kinderflüchtlinge auf der gleichen Basis zu berechnen und zu budgetieren wie die Ausgaben für hiesige Kinder. Der Bund muss sich entsprechend dem höheren Anteil von Kinderflüchtlingen stärker an den Kosten beteiligen.**

Um aus Kindern eigenständige und wirtschaftlich unabhängige Mitglieder der Gesellschaft zu machen, ist – neben vielen anderen wichtigen Dingen – auch viel Geld nötig. Das gilt für unsere eigenen Kinder, das gilt auch für Kinderflüchtlinge. Viele der vorangehend genannten Unzulänglichkeiten der Verhältnisse für Kinderflüchtlingen haben jedoch gerade damit zu tun, dass nicht genug Geld zur Verfügung gestellt wird.

Damit auch für ein Kind ohne Eltern Geborgenheit, Erziehung, Tagesstruktur und Lebensmittelpunkt gewährleistet ist, fallen in Kinder- und Jugendheimen oder bei einer Familienplatzierung tägliche Kosten in Höhe von 200 bis 300 Franken an. Dazu kommen die Kosten der Bildung. Ein Schuljahr in der Volksschule kostet ungefähr 20 000 Franken, bei einer beruflichen Ausbildung liegen die Kosten etwas tiefer, bei einer allgemeinbildenden Schule etwas höher. Alles in allem ergeben sich Auslagen pro Kind zwischen 100 000 und 130 000 Franken im Jahr. Wenn nun bei der Unterkunft und Betreuung von Kinderflüchtlingen die Richtlinien der SODK nicht verwirklicht werden, wenn sich zu wenige Beistände und Rechtsberater um zu viele Kinder und Jugendliche kümmern müssen, wenn Bildungsangebote fehlen oder abgebaut werden etc., dann liegt das auch daran, dass die Kantone den Aufwand für die Kinderflüchtlinge nicht gleich in ihre Budgets aufnehmen wie den Aufwand für alle anderen Kinder.

Dazu kommt, dass die heutige Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Kinderflüchtlingen viel zu tief ist. Gerade einmal 1.6 Prozent aller vom Bund an die Kantone bezahlten Pauschalen stehen für sogenannte Sonderunterbringungen und damit unter anderem für die Kinderflüchtlinge zur Verfügung. Diese Beteiligung stammt aus der Zeit, als nur ca. 1,5 Prozent der Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen eingereicht wurden. Dieser Anteil ist bis ins Jahr 2016 auf über 7 Prozent angestiegen.

Notwendig ist deshalb:

- Die Kantone müssen die Kosten für die Kinderflüchtlinge auf der gleichen Basis berechnen wie für alle anderen Kinder und diesen Aufwand standardmässig in den entsprechenden Budgetposten für Bildung und Soziales aufnehmen. Da geht es zwar um viel Geld, aber es gibt keine Alternative. Denn wenn der Weg in die Selbständigkeit misslingt, dann fallen die Kosten noch viel höher aus, und zwar finanziell und gesellschaftlich. Eine lebenslange Sozialhilfeabhängigkeit aufgrund einer missglückten Integration und Ausbildung geht nicht nur massiv ins Geld, sie untergräbt auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt.
- Der Bund muss sich stärker an den Ausgaben für Kinderflüchtlinge beteiligen. Dazu soll er einerseits den Kantonen eine Sonderpauschale für Kinderflüchtlinge in der Höhe von 100 Franken pro Tag entrichten. Zudem soll der Bund die einmalig ausgerichtete Integrationspauschale auf 12 000 Franken verdoppeln, sich an den Kosten für Berufsvorbereitungskursen und Begleitmassnahmen (Coaching etc.) beteiligen und Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration von Kinderflüchtlingen als einen Schwerpunkt in die Programmvereinbarungen der gemeinsam finanzierten Kantonalen Integrationsprogramme KIP aufnehmen.

Juni 2017

Autor: Martin Flügel, Leiter Politik und Public Affairs,  
Delegierter der Geschäftsleitung

Dieses Positionspapier steht unter  
[www.caritas.ch/positionspapiere](http://www.caritas.ch/positionspapiere) zum Download bereit.



Das Richtige tun  
Agir, tout simplement  
Fare la cosa giusta

**Caritas Schweiz**

Adligenswilerstrasse 15  
Postfach  
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22  
Telefax: +41 41 419 24 24  
E-Mail: [info@caritas.ch](mailto:info@caritas.ch)

Internet: [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Postkonto: 60-7000-4  
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem  
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075  
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116