

Neustrukturierung des Asylbereichs

UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren

August 2017

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	4
Einführung	9
A. Allgemeine Empfehlungen	11
1 Bewegungsfreiheit	11
1.1 Standorte der Bundesasylzentren	11
1.2 Ausgangszeiten	12
1.3 Zuteilung in ein Bundesasylzentrum und in die Kantone	14
2 Angemessener Lebensstandard	15
2.1 Wohnraum unter Berücksichtigung des Privat- und Familienlebens	16
2.2 Mahlzeiten und Ernährung	18
3 Hausordnung	19
4 Beschäftigung	22
4.1 Beschäftigungsprogramme	22
4.2 Kultur- und Freizeitgestaltung	23
4.3 Sprachkurse	24
5 Glaubens- und Gewissensfreiheit	24
6 Zugang zur medizinischen Versorgung	25
7 Informationen und Beratung	26
8 Kommunikations-, Meinungs- und Informationsfreiheit	28
9 Austausch mit der Zivilgesellschaft	29
B. Personen mit besonderen Bedürfnissen	30
10 Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen	30
10.1 Mechanismen zur Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen	30
10.2 Kindergerechte Unterbringung in den Bundesasylzentren	32
10.2.1 Bildung	33
10.2.2 Besondere Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Asyl- suchenden	34
10.3 Spezifische Vorkehrungen für weitere Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen	37

C. Qualitätssicherung	40
11 Qualitätssicherung der Unterbringungsstrukturen	40
12 Qualifikation des Personals	42
12.1 Qualifikation des Betreuungspersonals	42
12.2 Qualifikation des medizinischen Fachpersonals	43
12.3 Qualifikation des Sicherheitspersonals	44

Zusammenfassung

Hintergrund

2016 hat die Schweizer Bevölkerung einer Asylgesetzrevision (Neustrukturierung des Asylbereichs), zugestimmt, deren Ziel es ist, das Asylverfahren fairer und effizienter zu gestalten.¹ Die Reform bringt grundlegende Änderungen sowohl im Verfahrensrecht als auch bei der Unterbringung mit sich, die bis 2019 umgesetzt werden sollen. So werden Asylverfahren künftig gebündelt in Bundesasylzentren in sechs Regionen durchgeführt und die zulässige Dauer des Aufenthalts in einem Bundesasylzentrum erhöht sich von 90 auf 140 Tage.

Dies bietet die Gelegenheit, vorhandene Regelungen und Praktiken einer kritischen Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. Vor diesem Hintergrund hat UNHCR auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats einige ausgewählte Empfehlungen für die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren zusammengestellt. Diese ergeben sich sowohl aus einschlägigen flüchtlingsvölkerrechtlichen und menschenrechtlichen Normen, europäischen und schweizerischen Standards und *best practices*. In die Empfehlungen eingeflossen sind auch Gespräche mit Expertinnen und Experten sowie die Beobachtungen, die UNHCR bei Besuchen in verschiedenen Unterbringungseinrichtungen machen konnte.

Allgemeine Erkenntnisse und Empfehlungen

Die bestehenden Bundeszentren entsprechen weitestgehend menschen- und flüchtlingsrechtlichen Mindeststandards. Selbst in Zeiten mit relativ hohen Zahlen von ankommenden Asylsuchenden hat die Schweiz sichergestellt, dass ihre Grundbedürfnisse im Wesentlichen gesichert waren.

Dennoch bestehen aus Sicht von UNHCR in einzelnen Bereichen Verbesserungs- und Anpassungsmöglichkeiten, die im Laufe der Neustrukturierung angegangen werden könnten. Dies betrifft insbesondere die Unterbringung von Personen mit besonderen Bedürfnissen (Identifizierung als auch Berücksichtigung dieser Bedürfnisse) und die Qualitätssicherung. Im Folgenden sind die zentralen Empfehlungen zusammengefasst:

¹ Staatssekretariat für Migration (SEM), Umsetzung der Asylgesetzrevision (AsylG) – Beschleunigung der Asylverfahren, 5. Juni 2016, [nachfolgend Umsetzung der Asylgesetzrevision (AsylG) – Beschleunigung der Asylverfahren] abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html (18.08.2017).

Allgemeine Empfehlungen

Folgende allgemeine Empfehlungen sind wichtig, um die Rechte von Asylsuchenden bestmöglich zu wahren.

UNHCR empfiehlt insbesondere,

- Einschränkungen der **Bewegungsfreiheit** dadurch zu minimieren, dass die Bundesasylzentren an gut erschlossenen Orten liegen oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln beziehungsweise regelmässigen und in ausreichender Anzahl organisierten Transporten zu erreichen sind;
- die **Ausgangszeiten** so umfassend wie möglich zu gestalten;
- bei der **Zuteilung** auf die Bundesasylzentren und danach auf die Kantone einen erweiterten Familienbegriff anzuwenden sowie das übergeordnete Kindeswohl, besondere Bedürfnisse und auch Integrationskriterien zu berücksichtigen;
- das **Familien- und Privatleben** der Asylsuchenden durch geeignete bauliche Massnahmen und andere Vorkehrungen zu schützen wie beispielsweise durch kleine, geschlechtergetrennte und abschliessbare Wohneinheiten inklusive sanitärer Anlagen und durch Rückzugsorte sowie durch ausreichend Familienzimmer;
- dass die **Mahlzeiten** ausgewogen sind, Personen mit speziellen Bedürfnissen flexibel Zugang zu Nahrung erhalten und Asylsuchenden ein Ort zum Kochen zur Verfügung steht;
- dass ein **Betreuungsansatz** verfolgt wird, das heisst, dass Betreuungspersonal rund um die Uhr anwesend ist und der Fokus auf sozialarbeiterischen Aspekten liegt;
- faire **Regeln des Zusammenlebens**, wo möglich unter partizipativer Mitbestimmung der Asylsuchenden, vorzusehen; diese, sowie drohende **Disziplinarmassnahmen** klar verständlich zu vermitteln; und sicherzustellen, dass diese verhältnismässig sind und bei einer unabhängigen Instanz angefochten werden können;

- sinnvolle **gemeinnützige Beschäftigungsprogramme** für eine möglichst grosse Zahl von Interessierten, unter Berücksichtigung von Alter und Geschlecht, anzubieten;
- regelmässig **Sprachkurse** mit unterschiedlichen Niveaus anzubieten;
- **Seelsorge** anzubieten und Räume für die Ausübung des Glaubens zur Verfügung zu stellen;
- dass in jedem Bundesasylzentrum zumindest tagsüber **medizinisches Fachpersonal** anwesend ist; dass Behandlungsmöglichkeiten für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen bestehen und den medizinischen Fachpersonen bei Bedarf eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher zur Verfügung steht;
- sicherzustellen, dass **Informationsmaterialien** in einfacher Sprache zur Verfügung gestellt werden und die Informationen zusätzlich mündlich oder anhand eines Filmes erklärt werden;
- Asylsuchenden ihre **Mobiltelefone** zu belassen und den Zugang zum **Internet** zu gewährleisten;
- den **Austausch von Asylsuchenden mit der Zivilgesellschaft** und deren **Unterstützung durch die Zivilgesellschaft** zu erleichtern, zu fördern und zu institutionalisieren.

Empfehlungen zu besonderen Bedürfnissen

Asylsuchende können besondere Bedürfnisse haben. Damit diese bei der Unterbringung angemessen Berücksichtigung finden, müssen sie so schnell wie möglich identifiziert werden. Dies betrifft insbesondere (unbegleitete) Kinder, Personen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, alleinerziehende Eltern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit psychischen oder physischen Erkrankungen, Personen, die schwere Formen von Gewalt erlebt haben und lesbische, homosexuelle, bisexuelle, transgender- und intersexuelle Personen (LGBTI).

UNHCR empfiehlt insbesondere,

- effektive **Mechanismen** für die **systematische Identifizierung** von Personen mit besonderen Bedürfnissen einzuführen;
- bei der **Ausstattung** der Bundesasylzentren darauf zu achten, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt werden oder die Möglichkeit der Unterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren sichergestellt wird;
- die besonderen Bedürfnisse von **Kindern und insbesondere unbegleiteten Kindern** bei der Unterbringung zu berücksichtigen. Dies umfasst folgende Massnahmen:
 - **geschützte, kinderfreundliche und altersgerechte Orte** und die Anwesenheit von **qualifiziertem Personal** für die Betreuung von Kindern einzurichten;
 - **Schulunterricht** für Kinder bis 18 Jahre gemäss ihren schulischen Vorkenntnissen und ihrem Entwicklungsstand anzubieten;
 - bei Eintritt in ein Bundesasylzentrum mit jedem unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) ein **Orientierungsgespräch** durchzuführen;
 - UMAs **nach Geschlechtern getrennt** an geschützten Orten unterzubringen;
 - UMAs eine **konkrete Bezugsperson** zuzuteilen und für weibliche UMAs eine weibliche Bezugsperson vorzusehen;
 - die Anwesenheit einer qualifizierten **Betreuungsperson rund um die Uhr** sicherzustellen;
 - **Austauschkanäle** zu schaffen, durch die das Betreuungspersonal seine Beobachtungen zur Reife der UMAs mitteilen kann;
 - **altersgerechte Unterbringungs- und Betreuungsangebote** je nach Entwicklungsstand anzubieten. Je nach Entwicklungsstand kann das auch für junge Erwachsene nötig sein.

Empfehlungen zur Qualitätssicherung

Ein effektives Qualitätsmanagementsystem umfasst transparente und regelmässige Kontrollen der Unterbringung. Wichtig sind des Weiteren Qualitätsvorgaben, die sicherstellen, dass das Personal die nötigen Qualifikationen vorweisen kann.

UNHCR empfiehlt insbesondere,

- dass das SEM **Qualitätsstandards für die Unterbringung** vorgibt und diese in den Leistungsvereinbarungen festhält;
- dass das SEM einen effektiven, systematischen Mechanismus für die **regelmässige Qualitätssicherung** der Unterbringung und Betreuung einführt, der interne und externe Evaluierungen umfasst;
- den Bewohnerinnen und Bewohnern effektive Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um Verbesserungsvorschläge deponieren und sich über **Vorkommnisse und Mängel beschweren** zu können;
- dass das SEM **Qualitätsstandards für das Betreuungspersonal** durch entsprechende Vorgaben im Pflichtenheft des Leistungserbringers sicherstellt und diese bereits in die Ausschreibungskriterien aufnimmt;
- dass alle in den Bundesasylzentren tätigen **Personen**, namentlich Betreuungspersonal, medizinische Fachpersonen und das Sicherheitspersonal, für ihre Tätigkeit spezifisch **geschult und qualifiziert** sind.

UNHCR hofft, dass die Empfehlungen in der Neustrukturierung berücksichtigt werden.

Einführung

2016 hat die Schweizer Bevölkerung einer Asylgesetzrevision (Neustrukturierung des Asylbereichs) zugestimmt, deren Ziel es ist, das Asylverfahren fairer und effizienter zu gestalten.² Die Reform bringt grundlegende Änderungen sowohl im Verfahrensrecht als auch bei der Unterbringung mit sich, die bis 2019 umgesetzt werden sollen. So werden Asylverfahren künftig gebündelt in Bundesasylzentren in sechs Regionen durchgeführt und die zulässige Dauer des Aufenthalts in einem Bundesasylzentrum erhöht sich von 90 auf 140 Tage.

Die Neustrukturierung erfordert nicht nur Anpassungen geltender Vorschriften, sondern bringt auch den Aufbau neuer beziehungsweise den Umbau vorhandener Unterbringungseinrichtungen mit sich. Dieser Prozess wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) gegenwärtig genutzt, um vorhandene Regelungen und Praktiken einer kritischen Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. UNHCR begrüsst diese Initiative des SEM und hofft mit den nachfolgenden Empfehlungen hierzu beitragen zu können.³

UNHCR hatte im Laufe der vergangenen Jahre wiederholt Gelegenheit, die bestehenden Bundeszentren zu besuchen und konnte feststellen, dass diese weitestgehend menschen- und flüchtlingsrechtlichen Mindeststandards entsprechen. Selbst in Zeiten mit relativ hohen Zahlen von ankommenden Asylsuchenden hat die Schweiz sichergestellt, dass ihre Grundbedürfnisse im Wesentlichen gesichert waren.

Die Beobachtungen und Gespräche, die UNHCR während dieser Besuche gemacht beziehungsweise geführt hat, sowie die Ergebnisse der Austausche mit verschiedenen Expertinnen und Experten haben jedoch an einigen Stellen Verbesserungsbedarf gezeigt. Diese Punkte sind in den nachfolgenden Empfehlungen aufgenommen worden.

Rechtlicher Rahmen der Empfehlungen sind die einschlägigen und für die Schweiz bindenden flüchtlingsvölkerrechtlichen und menschenrechtlichen Normen. Ergänzt werden diese durch europäische und schweizerische Standards und durch Empfehlungen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) sowie durch Hinweise auf bewährte Praktiken der Schweiz und anderer europäischer Staaten. Auf diese wird im Text explizit verwiesen.

2 SEM, *Umsetzung der Asylgesetzrevision (AsylG) – Beschleunigung der Asylverfahren (FN 1)*.

3 UNHCR hat diese Empfehlungen auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats erstellt. Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR. 0.142.30 [nachfolgend Genfer Flüchtlingskonvention]; Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950; in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, die ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

Unterbringungseinrichtungen stellen die Versorgung der Grundbedürfnisse von Asylsuchenden sicher und dienen damit der Sicherung fundamentaler Menschenrechte. Aber sie können auch zur Beschränkung von Rechten führen. Das Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften sowie die Organisation eines effektiven Asylverfahrens sind nicht möglich ohne Regeln. Diese können Eingriffe in die Grund- oder Menschenrechte der Bewohnerinnen und Bewohner mit sich bringen, die sich ihrerseits an grund- beziehungsweise menschenrechtlichen Standards messen lassen müssen.

Im Hinblick auf die Rechte, die Asylsuchenden über die Grundversorgung hinaus gewährt werden, sind unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. So wird sich ein Teil der Asylsuchenden lediglich für einen kurzen Zeitraum in der Schweiz aufhalten. Wenngleich gegenwärtig die Schutzquote in Europa und in der Schweiz hoch ist, ist nicht jede asylsuchende Person ein Flüchtling. Zudem ist der Aufenthalt in den Bundesasylzentren zeitlich auf maximal 140 Tage beschränkt. Dies ist zwar eine Verlängerung der gegenwärtig maximalen Aufenthaltsdauer von 90 Tagen, aber auch künftig werden die Kantone für die längerfristige Unterbringung von Asylsuchenden zuständig bleiben.

Darüber hinaus stellen Asylsuchende eine vulnerable Personengruppe dar.⁴ Viele sind in einer schwierigen persönlichen Situation und haben traumatische Erfahrungen in der Heimat oder auf der Flucht gemacht. Zusätzlich belastet sie die Ungewissheit über ihre Zukunft. Ausserdem können einige Asylsuchende aufgrund zusätzlicher Vulnerabilitäten besondere Bedürfnisse haben.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich die Ausgestaltung der Unterbringung auf das Asylverfahren auswirken kann. Sind die Asylsuchenden angemessen untergebracht, können sie sich auf ihr Asylverfahren konzentrieren. Die Unterbringung hilft auch, ein Minimum an Vertrauen in staatliche Einrichtungen zu schaffen. Dies wirkt sich wiederum vertrauensfördernd auf Pflichten im Asylverfahren aus. Ferner kann die Unterbringung bereits zur Identifizierung und angemessenen Reaktion auf besondere Bedürfnissen beitragen, die auch im Asylverfahren relevant sind.

Schliesslich können die Art der Unterbringung und die zur Verfügung stehenden Angebote bereits die Integration unterstützen. Die Teilnahme an Sprachkursen oder die Berücksichtigung der vorhandenen Sprachkenntnisse bei der Verteilung auf eine Asylregion erhöhen beispielsweise erheblich die Chance auf eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt.

Die nachfolgenden Empfehlungen beziehen sich auf die Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Zentren mit Verfahrensfunktion. Bei Zentren mit Warte- und Ausreisefunktion, Zivilschutzanlagen und bei besonderen Zentren können weitere rechtliche und praktische Überlegungen relevant werden, welche hier nicht näher ausgeführt werden. Verfahrensrechtliche Aspekte wurden nicht berücksichtigt.

⁴ Vgl. etwa *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), M.S.S. v. Belgium and Greece, application no. 30696/09, 21. Januar 2011, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,4d39bc7f2.html> (18.08.2017).*

A. Allgemeine Empfehlungen

1 Bewegungsfreiheit

Art. 31 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention schützt die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen, deren „Rechtsstellung im Aufenthaltsstaat noch nicht geregelt ist“. Auch Asylsuchende können sich auf dieses Recht berufen.⁵ Dieses Recht wird durch das in verschiedenen Menschenrechtsverträgen niedergelegte Recht auf Bewegungsfreiheit bei rechtmässigem Aufenthalt ergänzt.⁶ Die an die Bewegungsfreiheit geknüpften Rechte können gestützt auf eine gesetzliche Grundlage eingeschränkt werden, soweit dies zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und Moral oder von Rechten Dritter notwendig ist.⁷ Weitgehende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit müssen als Freiheitsentzug weiteren menschenrechtlichen Anforderungen genügen.⁸

1.1 Standorte der Bundesasylzentren

Faktische Einschränkungen des Rechts auf Bewegungsfreiheit können sich zum Beispiel dadurch ergeben, dass Unterkünfte so abgelegen sind, dass die Möglichkeiten der Asylsuchenden zur Ortsveränderung, zur Aufnahme von sozialen Kontakten sowie ganz allgemein die Alltagsgestaltung stark begrenzt sind.⁹ Selbst wenn öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, kann die Tatsache, dass Asylsuchende oft nur über geringe finanzielle

5 Da die Flüchtlingsanerkennung deklaratorischen Charakter hat, können sich auch Asylsuchende, die sich noch im Anerkennungsverfahren befinden, auf dieses Recht berufen. Vgl. dazu G. Noll, *Article 31, Refugees Unlawfully in the Country of Refuge*, in: A. Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention relating to the refugees and its 1967 protocol, a Commentary*, Oxford 2011, para. 89.

6 Art. 12 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) vom 16. September 1966, SR 0.103.02 [nachfolgend UNO-Pakt II]; Siehe auch Art. 10 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101 30 [nachfolgend BV]. Gemäss Art. 42 Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31 [nachfolgend AsylG], haben die Asylsuchenden das Recht, sich bis zum Abschluss des Verfahrens in der Schweiz aufzuhalten, und können sich somit auf die Bewegungsfreiheit berufen.

7 Vgl. Art. 12 Abs. 3 UNO-Pakt II.

8 Vgl. Art. 5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101 [nachfolgend EMRK]; Vgl. beispielsweise auch EGMR, *Guzzardi v. Italien*, application no. 7367/76, 6. November 1980, Ziff. 92ff, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/502d42952.html> (18.08.2017); EGMR, *Amuur v. France*, 17/1995/523/609, 25. Juni 1996, Ziff. 42, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b76710.html> (18.08.2017).

9 Vgl. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), *Asylsuchende im öffentlichen Raum, Rechtsgutachten*, Februar 2017 [nachfolgend Rechtsgutachten EKR], para. 30, abrufbar unter: http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende_D_web.pdf (18.08.2017). Das Rechtsgutachten weist darauf hin, dass die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden eingeschränkt ist, wenn die Unterkünfte so abgelegen sind, dass die Möglichkeit zum Ortswechsel, zur Aufnahme von sozialen Kontakten sowie die Alltagsgestaltung der Asylsuchenden ganz allgemein stark begrenzt sind.

Mittel verfügen, dazu führen, dass diese nicht genutzt werden können. Diesem Umstand kann durch das Bereitstellen von Fahrkarten oder regelmässig organisierten Transporten Rechnung getragen werden.

Die Nutzung von abgelegenen Zentren kann kurzfristig notwendig sein, insbesondere, um bei hohen Gesuchszahlen die notwendige Anzahl von Plätzen sicherstellen zu können. Sie sind aber keine adäquate Dauerlösung. Grundsätzlich ist anzuregen, dass die Standorte aller Bundesunterkünfte die Möglichkeit der Ortsveränderung für Asylsuchende gewährleisten.

Gute Praktiken:

Das SEM hat im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Bern positive Erfahrungen mit seinem urbanen Standort gemacht. Dieser ermöglicht ein grosses soziokulturelles Angebot und gute Vernetzungsmöglichkeiten. Das SEM hat im EVZ Bern zudem auf eine Umzäunung verzichtet. Das geplante Bundesasylzentrum auf dem Duttweilerareal in Zürich wird ebenfalls nicht umzäunt werden.¹⁰

UNHCR empfiehlt, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit dadurch zu minimieren, dass die Bundesasylzentren an gut erschlossenen Orten liegen oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln beziehungsweise regelmässigen und in ausreichender Anzahl organisierten Transporten zu erreichen sind. Damit ist gewährleistet, dass Asylsuchende Zugang zu medizinischen Einrichtungen, Beratungsstellen, Glaubensstätten und Aktivitäten zur Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, Lebensmittelläden, und Bildungs- und Freizeitaktivitäten erhalten.

1.2 Ausgangszeiten

Längere Ausgangszeiten erweitern die Möglichkeiten zwischenmenschlicher Kontakte und der Teilnahme am öffentlichen Leben. Ausserdem wird das Konfliktpotential in den Zentren minimiert, wenn die Asylsuchenden sich nicht auf engem Raum aufhalten müssen, sondern ihre Tage individuell gestalten können.

¹⁰ Vgl. Stadt Zürich, Medienmitteilung, Bauprojekt für Bundesasylzentrum nimmt weitere Hürden, 30. Dezember 2016, abrufbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_department/medien/medienmitteilungen_aktuell/2016/november/161130a.html (18.08.2017).

Um die Verfügbarkeit für das Asyl- und Wegweisungsverfahren sicherzustellen, könnten die Ausgangszeiten während der Vorbereitungsphase, in denen die Anwesenheit der Asylsuchenden für verschiedene Verfahrensschritte notwendig ist, vermindert oder es könnten Zeitfenster vereinbart werden, in denen die Anwesenheit im Zentrum vorgeschrieben ist.¹¹ Bei wichtigen Gründen sollte auch ausserhalb der Ausgangszeiten eine Ausgangsmöglichkeit bestehen.

Aktuell ist in Art. 11 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich¹² vorgesehen, dass für Ausgänge generell eine Ausgangsbewilligung notwendig ist. UNHCR empfiehlt hingegen, statt des komplizierten Bewilligungssystems zu einem Meldesystem überzugehen, wie es etwa im Testbetrieb praktiziert wird. Eine Ausgangsbewilligung wäre dabei nur mehr für Ausgänge ausserhalb der Ausgangszeiten aus wichtigen Gründen erforderlich.

Gute Praktiken:

Einige Bundeszentren haben die Ausgangszeiten über den in Art. 11 Verordnung EJPD vorgesehenen Zeitraum erweitert, ohne dass es zu namhaften Störungen des geregelten Ablaufs in den Zentren oder der Verfügbarkeit der Asylsuchenden bezüglich des Asylverfahrens gekommen wäre. Das EVZ Bern sieht zum Beispiel die Ausgangszeiten von 09.00 bis 20.00 Uhr vor. Das Zentrum Juch ermöglicht den Bewohnerinnen und Bewohnern an Wochentagen Ausgang von 07.00 bis 20.00 Uhr und am Freitag und Samstag von 07.00 bis 22.30 Uhr. Dabei ist keine Ausgangsbewilligung erforderlich, sondern lediglich eine An- und Abmeldepflicht.¹³

UNHCR empfiehlt, angesichts der Erhöhung der Höchstaufenthaltsdauer in einem Bundesasylzentrum von 90 auf 140 Tage sowie der positiven Erfahrungen mit erweiterten Ausgangszeiten, diese so umfassend wie möglich zu gestalten.

¹¹ Vgl. auch Teresia Gordzielik, *Rechtliche Rahmenbedingungen zur aktuellen Unterbringungssituation von Asylsuchenden in der Schweiz*, in: *Jusletter* 14. März 2016 [nachfolgend Gordzielik, *Rechtliche Rahmenbedingungen zur aktuellen Unterbringungssituation*], para. 132.

¹² *Verordnung EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007*, SR 142.311.23 [nachfolgend *Verordnung EJPD*].

¹³ Vgl. *Asylorganisation Zürich (AOZ), Hausordnung Zentrum Juch, April 2014*, abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index/sozialhilfe/zentrum-juch.html> (18.08.2017).

1.3 Zuteilung in ein Bundesasylzentrum und in die Kantone

Das SEM weist Personen, die um Asyl nachsuchen, zunächst einem Bundesasylzentrum zu.¹⁴ Zu einem späteren Zeitpunkt werden die Personen dann gemäss einem Verteilschlüssel den Kantonen zugewiesen.¹⁵ Der künftige Zuweisungsmechanismus der Asylsuchenden auf die Bundesasylzentren sowie auf die Kantone bietet die Möglichkeit, Rechte und legitime Interessen der Asylsuchenden aber auch Interessen der Kantone verstärkt zu berücksichtigen. Hierzu gehören:

- Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens: Die Familieneinheit kann dadurch gewahrt beziehungsweise wiederhergestellt werden, dass zumindest Mitglieder der Kernfamilie, auch wenn diese zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingereist sind, im selben Bundesasylzentrum untergebracht werden. Zudem sollten nach Möglichkeit auch Verwandtschaftsverhältnisse ausserhalb der Kernfamilie bei der Verteilung berücksichtigt werden;
- Das übergeordnete Kindeswohl: Dieses kann zum Beispiel erfordern, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) ausserhalb eines Bundesasylzentrums, gegebenenfalls bei Familienangehörigen, untergebracht werden oder einem Bundesasylzentrum zugeteilt werden, welches sich in der Nähe von bereits in der Schweiz ansässigen Verwandten befindet (siehe auch Kapitel 10.2);
- Besondere Bedürfnisse: Besondere Bedürfnisse können sich aus individuellen Umständen ergeben. Diese können dadurch berücksichtigt werden, dass Asylsuchende in Zentren oder anderen Einrichtungen untergebracht werden, die auf diese Bedürfnisse eingestellt sind und eine allenfalls nötige medizinische Behandlung sicherstellen. Des Weiteren kann es bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen wie zum Beispiel älteren Personen sinnvoll sein, bestehende Vertrauensverhältnisse beziehungsweise Unterstützungsmöglichkeiten bei der Zuteilung zu berücksichtigen;
- Integrationskriterien: Die Berücksichtigung bereits vorhandener Sprachkenntnisse und beruflicher Fähigkeiten sowie Ausbildungen können die spätere Integration im Kanton erleichtern.¹⁶ Diese Kriterien sind vorzugsweise bereits bei der Verteilung zu beachten. Sollte dies aufgrund von Vorgaben des Kantons nicht immer zu berücksichtigen sein, sollte zumindest die Möglichkeit geschaffen werden, diese im Nachhinein zu beachten und einen Kantonswechsel zu ermöglichen. Es könnte sinnvoll sein, im Rahmen eines Pilotprojekts den Einfluss der Berücksichtigung von Integrationskriterien auf die spätere Integration zu testen.

¹⁴ Art. 21 AsylG.

¹⁵ Vgl. Art. 27 AsylG; Art. 21 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR. 142.311.

¹⁶ Beispielsweise erleichtert die Berücksichtigung der vorhandenen Sprachkenntnisse bei der Verteilung auf einen Kanton die Integration in den Arbeitsmarkt. Vgl. National Center of Competence in Research (NCCR), Daniel Auer, *Language Roulette - The Effect of Random Placement on Refugees' Labour Market Integration*, Working paper, 11. Januar 2017, Neuchâtel, abrufbar unter: http://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2017/01/nccrotm-WP11-Auer-Language-Roulette.pdf (18.08.2017).

Gute Praktiken:

Schweden berücksichtigt zum Beispiel die Wünsche der Asylsuchenden. Belgien, Luxemburg und die Niederlande beachten die individuellen Umstände und besonderen Bedürfnisse bei der Verteilung auf ein Zentrum.¹⁷

UNHCR empfiehlt, bei der Zuteilung auf die Bundesasylzentren und danach auf die Kantone einen erweiterten Familienbegriff anzuwenden sowie das übergeordnete Kindeswohl, besondere Bedürfnisse und auch Integrationskriterien zu berücksichtigen.

2 Angemessener Lebensstandard

Das Recht jedes Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard ist in verschiedenen Menschenrechtsverträgen und in der Bundesverfassung garantiert¹⁸ und umfasst verschiedene Elemente eines menschenwürdigen Lebens. Dazu gehören unter anderem ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung.¹⁹ Das Recht auf einen angemessenen

¹⁷ Vgl. *Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers Belgium (FEDASIL), Reception of Asylum Seekers*, abrufbar unter: <http://fedasil.be/en/content/reception-asylum-seekers> (18.08.2017).

¹⁸ Art. 11 *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)* vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1 [nachfolgend UNO-Pakt I], schützt das Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Art. 27 des *Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK)* vom 20. November 1989, SR 0.107 [nachfolgend *Kinderrechtskonvention*], garantiert das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Art. 14 *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)* vom 18. Dezember 1979, SR 0.108 [nachfolgend CEDAW], gewährleistet das Recht auf angemessene Lebensbedingungen. Gemäss Art. 28 des *Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)* vom 13. Dezember 2006, SR 0.109 [nachfolgend *Behindertenrechtskonvention*], hat jede Person das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Art. 12 *BV* garantiert das Recht auf Hilfe in Notlagen und den Anspruch auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

¹⁹ Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard soll Asylsuchenden und Flüchtlingen in gleichem Masse zukommen wie der einheimischen Bevölkerung. Ein Mindeststandard soll gewährleistet werden, welcher nichtdiskriminierend ausgestaltet und grundlegende Existenzbedarfe abdecken soll (vgl. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant)*, 4 February 2008, E/C.12/GC/19, para. 38 und 59, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html> (18.08.2017). Mit weiteren Hinweisen Gordzielik, *Rechtliche Rahmenbedingungen zur aktuellen Unterbringungssituation (FN 11)*, para. 74 ff.

Lebensstandard berührt weitere Grund- beziehungsweise Menschenrechte, wie beispielsweise das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens.²⁰

2.1 Wohnraum unter Berücksichtigung des Privat- und Familienlebens

Wie bereits erwähnt wird das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in verschiedenen Menschenrechtsverträgen und in der Bundesverfassung geschützt.²¹ Auch die geltende Verordnung des EJPD enthält Vorschriften, die dem Schutz der Privatsphäre dienen.²²

Die Achtung der Privatsphäre der Bewohnerinnen und Bewohner einer Kollektivunterkunft ist nicht nur rechtlich geboten, sondern fördert auch das friedliche Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund. Asylsuchende befinden sich oftmals in einer schwierigen persönlichen Lage. Häufig haben sie eine anstrengende und gefährliche Reise hinter sich. Manche haben traumatische Erfahrungen in der Heimat oder auf der Flucht gemacht und leiden darüber hinaus unter der Ungewissheit ihrer Zukunft. Die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft führt zu unvermeidlichen Beschränkungen der persönlichen Freiheit, wie beispielsweise die Einschränkung der Intimsphäre, die Beachtung von Ausgangs- und Essensregelungen, die Duldung von Kontrollen, das Ausgesetztsein an einen gewissen Lärmpegel. Auch kleinere Einschränkungen, die für sich allein gesehen keine Eingriffsqualität aufweisen, können in ihrer Gesamtheit Eingriffe in die Privatsphäre darstellen.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass ein Mindestmass an Privatsphäre hergestellt werden kann durch:

- Gestaltung der Schlafräume: Kleine Schlafeinheiten mit einer überschaubaren Anzahl von Bewohnerinnen und Bewohnern und der Verzicht, Personen die nicht zu einer Familie gehören, in Doppelbetten unterzubringen, vermindern das Konfliktpotential.²³ Für persönliche Gegenstände sollte ein abschliessbares Fach zur Verfügung gestellt werden;
- Privatsphäre von Frauen: Das Komitee zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau empfiehlt bei Unterbringungsstrukturen die spezifischen Bedürfnisse von

20 Art. 17 UNO-Pakt II; Art. 8 EMRK; Art. 13 Abs. 1 BV.

21 *ibid.*

22 Vgl. Art. 4 Verordnung EJPD; Siehe auch SEM, Hausordnung der Empfangs- und Verfahrenszentren für Asylsuchende und Schutzbedürftige, März 2008 [nachfolgend Hausordnung EVZ], S. 3, para 4.3, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/weiteres/hausordnung-evz-d.pdf> (18.08.2017).

23 EASO empfiehlt, höchstens sechs Einzelpersonen in einem Raum unterzubringen. Vgl. European Asylum Support Office (EASO), EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators, September 2016, [nachfolgend EASO guidance on reception conditions], S. 16, abrufbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> (18.08.2017).

Frauen zu beachten.²⁴ Hierzu gehören die geschlechtergetrennte Unterbringung alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass die Frauen nicht an den Schlafeinheiten, Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen. Sicherheits- und Betreuungspersonal sollte ausserdem auf die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse geschult sein und weibliches Personal jederzeit anwesend sein.²⁵ Geschlechtergetrennte Aufenthaltsräume und Aussenbereiche geben Frauen auch ausserhalb der Schlafräume einen Ort, an dem sie sich in Ruhe aufhalten und austauschen können;²⁶

- Familienleben: Eine gemeinsame Unterbringung aller Familienmitglieder berücksichtigt das Recht auf Achtung des Familienlebens. Die neuen Bundesasylzentren sollten daher so geplant werden, dass sie über ausreichend Familienzimmer verfügen und Familien getrennt von alleinstehenden Männern untergebracht werden können;²⁷
- Privatsphäre bei sanitären Anlagen: Abtrennungen in den Duscheinheiten und Vorbereichen schützen die Intimsphäre. Abschliessbare und barrierefreie sanitäre Anlagen ermöglichen den Zugang für alle Personengruppen;

²⁴ Vgl. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *General Recommendations No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, CEDAW/C/GC/32, 5 November 2014 [nachfolgend CEDAW, *General Recommendations No. 32*], para. 34, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/54620fb54.html> (18.08.2017). Weitere Hinweise finden sich in: ExCom Conclusion No. 93 (LIII), 2002; UNHCR, "Reception of Asylum-seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems", EC/GC/01/17, 4 September 2001 [nachfolgend ExCom Conclusion No. 93], abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3dafdd344/execute-committee-conclusion-93-2002-conclusion-reception-asylum-seekers.html> (18.08.2017); ExCom Conclusion No. 64 (XLI), 1990, UNHCR, "Refugee Women and International Protection", A/AC/96.754, 5 October 1990 [nachfolgend ExCom Conclusion No. 64], abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c441f/refugee-women-international-protection.html> (18.08.2017); ExCom Conclusion No. 73 (XLIV) 1993, UNHCR, "Refugee Protection and Sexual Violence", 8 October 1993 [nachfolgend ExCom Conclusion No. 73], abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6810/refugee-protection-sexual-violence.html> (18.08.2017); UNHCR, *Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, 8 March 1995 [nachfolgend UNHCR *Guidelines Sexual Violence Against Refugees*], abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b33e0.html> (18.08.2017); UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, July 1991 [nachfolgend UNHCR *Guidelines on the Protection of Refugee Women*], abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3310.html> (18.08.2017).

²⁵ Vgl. Council of Europe, *Explanatory report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11.V.2011 [nachfolgend *Explanatory Report Istanbul Convention*], para. 314, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a> (18.08.2017).

²⁶ *Terre des Femmes*, *Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften*, Bern, Oktober 2013 [nachfolgend *Terre des Femmes*, *Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften*], S. 9, abrufbar unter: http://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/2014_Bericht_Unterbringung_web.pdf (18.08.2017).

²⁷ *Die Hausordnung EVZ sieht die Möglichkeit der gemeinsamen Unterbringung von Familienmitgliedern vor, sofern die Umstände dies erlauben* (vgl. *Hausordnung EVZ (FN 21)*, S. 3, para. 4.3). Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat im Jahr 2012 hervorgehoben, dass in den bestehenden EVZ meist nicht ausreichend familienfreundliche Strukturen existieren. Vgl. NKVF, *Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der NKVF in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes* [nachfolgend *NKVF Bericht 2012*], Bern, 22. November 2012, S. 10ff, abrufbar unter: https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2012/evz_bund/121123_ber_evz.pdf (18.08.2017).

- Rückzugsorte: Rückzugsorte sind für die psychische Verfassung der Bewohnerinnen und Bewohner wichtig. Dazu gehören alters- und geschlechtsspezifische Rückzugsorte sowohl im Innen- als auch im Aussenbereich. Wie oben ausgeführt, sollten diese geschlechtergetrennt vorhanden sein, damit Frauen diese auch in Anspruch nehmen können. Insbesondere sind auch Still- und Wickelmöglichkeiten einzurichten.

UNHCR empfiehlt, dass Familien- und Privatleben der Asylsuchenden durch geeignete bauliche Massnahmen und andere Vorkehrungen zu schützen. Dies beinhaltet unter anderem kleine Schlafeinheiten, Schliessfächer, geschlechtergetrennte und abschliessbare Wohneinheiten inklusive sanitärer Anlagen und Rückzugsorte im Innen- und Aussenbereich, ausreichend Familienzimmer und Abtrennungen in den Duscheinheiten.

2.2 Mahlzeiten und Ernährung

Eines der zentralen Elemente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ist das Recht auf Nahrung. Dieses beinhaltet unter anderem, dass die zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel im Hinblick auf die Traditionen und Gewohnheiten der Betroffenen annehmbar sind.²⁸ In den Kollektivunterkünften treffen Personen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen, Esstraditionen und religiösen Essensgeboten oder -verboten aufeinander. Wenngleich es nicht möglich ist, alle zu berücksichtigen, kann jedoch darauf geachtet werden, dass die Mahlzeiten ausgewogen und gesund sind, eine Auswahl angeboten wird, die es ermöglicht, religiöse Gebote einzuhalten und die für unterschiedliche Kulturen akzeptabel ist.

Der Nahrungsmittelbedarf beschränkt sich ausserdem insbesondere bei schwangeren Frauen, Kindern, älteren und kranken Personen nicht immer auf die geregelten Essenszeiten. Hier können flexible Essenszeiten und Zwischenmahlzeiten Abhilfe schaffen.²⁹

Asylsuchenden kann ein Stück Alltag und Beschäftigungsmöglichkeit gegeben und damit die Möglichkeit zu autonomen Handeln eingeräumt werden, wenn ihnen erlaubt wird, eigene Lebensmittel in den Zentren zu verwahren und auch selber zu kochen. Eine Küche die zumindest sporadisch von den Asylsuchenden zum Kochen benutzt werden kann oder die Möglichkeit, bei der Zubereitung der Mahlzeiten für die Zentrumsbewohnerinnen und -

²⁸ Vgl. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), 12 May 1999, para. 8, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html> (18.08.2017).*

²⁹ Vgl. dazu die von EASO festgelegten Indikatoren. *EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators (FN 23), S. 25.*

bewohner mithelfen zu können, wäre in allen Zentren möglich. Einige Zentren haben damit bereits positive Erfahrungen gemacht.

Gute Praktiken:

Im Bundeszentrum in Allschwil bereiten die Asylsuchenden ihr Essen selber zu und können dafür die Gemeinschaftsküche benutzen. Dafür erhalten sie 8 Franken pro Tag.³⁰ Im EVZ Altstätten bereitet eine Gruppe von Asylsuchenden für die Bewohnerinnen und Bewohner die Mahlzeiten vor.³¹

UNHCR empfiehlt, dass

- **die Mahlzeiten ausgewogen und gesund sind und religiöse sowie kulturelle Traditionen berücksichtigen;**
- **Kinder und Personen mit speziellen Bedürfnissen flexibel Zugang zu Nahrung erhalten können;**
- **Asylsuchenden ein Ort zum Kochen zur Verfügung steht;**
- **oder sie zumindest in die Zubereitung der Mahlzeiten einbezogen werden.**

3 Hausordnung

Faire Regeln des Zusammenwohnens in einer Kollektivunterkunft und deren Einhaltung sind wichtig für das friedliche Zusammenleben und für einen geordneten Betrieb des Zentrums. Eine klar vermittelte Hausordnung, welche auch die möglichen drohenden Sanktionen bei Verstößen enthält, ermöglicht es den Asylsuchenden, sich regelkonform zu verhalten. Eine bessere Akzeptanz und Befolgung der Hausordnung kann dadurch erreicht werden, dass Asylsuchenden eine partizipative Mitbestimmung bei Aspekten des Zusammenwohnens eingeräumt wird.

³⁰ Vgl. Tagesanzeiger, *Besuch in der neuen Bundes-Flüchtlingsunterkunft in Allschwil*, 13. Mai 2013, abrufbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/Besuch-in-der-neuen-BundesFluechtlingsunterkunft-in-Allschwil/-story/14984506> (18.08.2017).

³¹ AÖZ, *Empfangs- und Verfahrenszentrum Altstätten*, abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index/sozialhilfe/bundeszentren/empfangs--und-verfahrenszentrum-altstaetten.html> (18.08.2017).

Gute Praktiken:

Art. 18 Abs. 8 EU-Aufnahmerichtlinie³² schlägt beispielsweise vor, dass sich Asylsuchende über einen Beirat oder einen Abgeordneten beziehungsweise eine Abgeordnete an diversen Aspekten des Lebens im Zentrum beteiligen.

Damit die Hausordnung befolgt wird, kann es notwendig sein, Zurechtweisungen auszusprechen, und falls diese nicht ausreichen, Disziplinarmaßnahmen zu verfügen. Dabei ist zu beachten, dass diese menschenrechtlichen Standards genügen, rechtlich vorgesehen sowie verhältnismässig sind. Um Transparenz zu gewährleisten ist eine detaillierte Verankerung der möglichen Disziplinarmaßnahmen zumindest auf Verordnungsebene vorzusehen. Eine Abwägung mit den rechtlich geschützten Interessen der Betroffenen sowie die Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen führt zu einem fairen und nachvollziehbaren Sanktionssystem und erhöht die Akzeptanz der verhängten Massnahmen.

Für Kinder kann das Zusammenleben und das Befolgen von Hausregeln in einer Kollektivunterkunft herausfordernd sein, weshalb an Stelle von Disziplinarmaßnahmen pädagogische Massnahmen anzuregen sind. Werden Eltern beziehungsweise Vormund oder Vertrauensperson sowie die Betreuungsperson in die Festsetzung solcher Massnahmen miteinbezogen, können diese unterstützend tätig werden und die Massnahmen zielführender sein.

Auch die Festlegung einer allgemeinen Rangordnung von verschiedenen möglichen Disziplinarmaßnahmen nach ihrer Eingriffsintensität kann dazu beitragen, dass diese verhältnismässig sind und von den Betroffenen akzeptiert werden. Es ist daneben anzuregen, dass bei einem Regelverstoss in einem ersten Schritt eine förmliche Warnung ausgesprochen und die konkret drohende Sanktion bei Nichtbefolgen erläutert wird, um ein regelkonformes Verhalten zu fördern. Eine Disziplinarmaßnahme sollte generell erst bei groben Verstössen vorgesehen und eine maximale Dauer verankert werden.³³ Wird eine Disziplinarmaßnahme verfügt, kann die Gewährung des rechtlichen Gehörs etwaige Missverständnisse klären und damit auch zur effizienteren Beilegung von Disziplinarverstössen führen.

Neben der mündlichen Eröffnung einer Disziplinarmaßnahme erleichtert eine schriftliche Mitteilung allgemein die Nachvollziehbarkeit der Massnahme und kann helfen, den Regelverstoss zu verstehen und ein wiederholtes Vergehen zu vermeiden. UNHCR empfiehlt, dass jedenfalls bei schwerwiegenden Disziplinarmaßnahmen eine schriftliche Verfügung ergeht.

³² Vgl. Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) [nachfolgend Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU], abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF> (17.08.2017).

³³ Vgl. Art. 20 Abs. 4 Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (FN 32).

Damit den Asylsuchenden eine effektive Möglichkeit zur Beschwerde bei einer unabhängigen Behörde oder Gerichtsinstanz offensteht, ist es wichtig, dass die Betroffenen bei der Sanktionsverhängung darüber in einer klar verständlichen Sprache informiert werden und eine angemessene Beschwerdefrist vorgesehen wird. Eine Beschwerde sollte dabei grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben. All diese Massnahmen tragen auch zur Transparenz und zur Glaubwürdigkeit der Hausordnung bei, was sich positiv auf das Zusammenleben auswirkt.

Die Anordnung von Disziplinar massnahmen ist eine verantwortungsvolle Aufgabe, die zu Einschränkungen von Rechten der betroffenen Person führen kann. Damit Transparenz gewahrt und klare Rollenverständnisse bestehen, ist die Anordnung als eine staatliche Aufgabe durch das SEM wahrzunehmen.

UNHCR empfiehlt,

- **die Regeln des Zusammenlebens fair auszugestalten und diese, sowie die Hausordnung und mögliche Disziplinar massnahmen klar verständlich zu vermitteln;**
- **dass Asylsuchende, wo möglich an der Ausgestaltung der Hausordnung und des Zusammenlebens im Zentrum, etwa über einen Beirat, teilhaben können;**
- **etwaige Disziplinar massnahmen detailliert rechtlich zu verankern, sicherzustellen, dass diese stets verhältnismässig sind und mit den rechtlich geschützten Interessen der Asylsuchenden abgewogen werden;**
- **das rechtliche Gehör der Asylsuchenden zu wahren sowie eine effektive Beschwerdemöglichkeit bei einer unabhängigen Behörde oder Gerichtsinstanz vorzusehen.**

4 Beschäftigung

4.1 Beschäftigungsprogramme

Der Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften, das Verbot, eine Arbeitsstelle anzunehmen, sowie der Schwebezustand, in dem sich Asylsuchende bis zum Entscheid über ihren Antrag befinden, können es schwierig machen, den Tag zu strukturieren. Die Untätigkeit wirkt sich auch negativ auf ihr psychisches Wohlbefinden und das Selbstwertgefühl aus. Dies kann das Zusammenleben in der Gemeinschaftsunterkunft beeinträchtigen.

Sinnvolle gemeinnützige Beschäftigungsprogramme mit einer zumindest symbolischen Entlohnung können hier entgegenwirken und gleichzeitig das während des Aufenthalts in einem Bundesasylzentrum geltende Arbeitsverbot (Art. 43 nAsylG) teilweise ausgleichen. Die Fähigkeiten und das Potential der Asylsuchenden können so genutzt und ein Anreizsystem geschaffen werden.³⁴ Ausserdem kann dadurch die Akzeptanz der Bundesasylzentren in der lokalen Bevölkerung gesteigert werden.³⁵ Es gibt in der Schweiz bereits verschiedene Projekte, an deren Erfahrungen angeknüpft werden kann.

Gute Praktiken:

Das Projekt „In-Limbo“ des Vereins Asyl Biel und Region sieht vor, dass die Asylsuchenden in einer Kollektivunterkunft die Möglichkeit haben, in verschiedenen Berufsbereichen eine Grundlagenausbildung zu absolvieren. Die Infrastruktur in und um das Zentrum herum bestimmen dabei die Grundlagenausbildungen und Beschäftigungen.³⁶

³⁴ Längere Wartezeiten auf den Asylentscheid und Nichterwerbstätigkeit während dieser Zeit vermindern die späteren Erfolgchancen der Integration in den Arbeitsmarkt. Vgl. Jens Hainmueller, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence, *When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees*, in: *Science Advances*, .Vol. 2 No. 8, e1600432 (2016), abrufbar unter: <http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432.full> (18.08.2017).

³⁵ Vgl. dazu Ecoplan, *Regionalwirtschaftliche Analyse Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundesamtes für Migration, Schlussbericht*, 2. Oktober 2012, Bern, S. 43, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/ber-analyse-evz-d.pdf> (18.08.2017). Die Interviewpartner waren mehrheitlich der Meinung, dass Beschäftigungsprogramme die Akzeptanz der Bundeszentren erhöhen können.

³⁶ Vgl. Asyl Biel und Region (ABR), *Medienmitteilung, Bundesrätin Simonetta Sommaruga besucht In-Limbo – ein ganzheitliches Beschäftigungsprogramm für Asylsuchende*, 20. Februar 2017, abrufbar unter: http://media.wix.com/ugd/508232_12fb53ed42c948868681c8557ec822d5.pdf (18.08.2017). Weitere Informationen sind auf der Homepage In-Limbo, *Integration und Rückkehrhilfe, Das Konzept*, abrufbar unter: <https://www.inlimbo.ch/daskonzept> (18.08.2017).

Eine ausreichende Zahl von Plätzen und ein gleichberechtigter, transparenter Zugang stellen sicher, dass möglichst viele Bewohnerinnen und Bewohner von solchen Programmen profitieren können. Spezifische Programme für Frauen sowie Möglichkeiten der Kinderbetreuung ermöglichen auch diesen eine Teilnahme.³⁷

Gute Praktiken:

In Irland gibt es in den grösseren Zentren Kinderkrippen, damit die Eltern, insbesondere die Mütter, auch an Aktivitäten teilnehmen können.³⁸

UNHCR empfiehlt, sinnvolle gemeinnützige Beschäftigungsprogramme für eine möglichst grosse Zahl von Interessierten, unter Berücksichtigung von Alter und Geschlecht, anzubieten.

4.2 Kultur- und Freizeitgestaltung

Neben Beschäftigungsprogrammen sind auch weitere Angebote für Asylsuchende wichtig, die eine Tagesstruktur bieten können. Aufgrund von Sprachbarrieren, knappen finanziellen Ressourcen und teilweise auch wegen der Lage der Kollektivunterkünfte kann es für Asylsuchende schwierig sein, am kulturellen Leben teilzunehmen und sich über Angebote zu informieren. Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebote, unter Einbezug der Zivilgesellschaft, bieten eine sinnvolle Ergänzung zu den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen.

UNHCR empfiehlt, den Austausch mit der Zivilgesellschaft zu fördern und zu institutionalisieren, um insbesondere weitere Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebote zur Verfügung stellen zu können.

³⁷ Vgl. dazu *Terre des Femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften (FN 26)*, S. 13.

³⁸ Vgl. *Department of Justice and Equality Ireland, Reception and Integration Agency, Reception, Dispersal and Accommodation*, abrufbar unter: http://www.ria.gov.ie/en/RIA/Pages/Reception_Dispersal_Accommodation (18.08.2017).

4.3 Sprachkurse

Das Erlernen der Sprache des Wohnortes gibt Autonomie im alltäglichen Leben und ermöglicht die Teilhabe am sozialen Leben. Regelmässige Sprachkurse (mehrmals wöchentlich) bieten zudem Gelegenheit, den Asylsuchenden nationale und lokale Gegebenheiten und Verhaltensregeln näherzubringen. Ausserdem helfen sie bei der Etablierung einer sinnvollen Tagesstruktur. Sie erleichtern gegebenenfalls auch die spätere Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt. Nach Möglichkeit sollten hier entsprechend der Vorbildung unterschiedliche Niveaus berücksichtigt werden. Aufgrund von Schwankungen und hoher Fluktuation kann es sinnvoll sein, die Zivilgesellschaft in die Lehrtätigkeit miteinzubeziehen.

UNHCR empfiehlt, in den Bundesasylzentren für alle Interessierten regelmässig Sprachkurse mit unterschiedlichen Niveaus anzubieten.

5 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Das in vielen Menschenrechtsverträgen und auch der Bundesverfassung geschützte Recht auf Religionsfreiheit³⁹ umfasst das Recht jedes Menschen, seiner religiösen Überzeugung entsprechend zu leben und die damit verbundenen Handlungen auszuüben.

Die Möglichkeit, den eigenen Glauben zu praktizieren, kann in der ungewohnten und oftmals belastenden Situation, in der sich die Asylsuchenden häufig befinden, Halt geben. Zugang zu Seelsorge und das Vorhandensein von Räumen der Stille tragen daher nicht nur zur Gewährleistung des Rechts auf Religionsfreiheit bei, sondern auch zur psychischen Stabilität der Asylsuchenden. Wichtig ist, dass auch Frauen faktisch Zugang zu den Räumen haben. Neben zentrumsinternen Angeboten ist auch der Zugang zu Glaubensstätten und Aktivitäten ausserhalb des Zentrums zu ermöglichen.

UNHCR empfiehlt, in den Bundesasylzentren eine Seelsorge anzubieten und Räume für die Ausübung des Glaubens zur Verfügung zu stellen.

³⁹ Vgl. Art. 4 Genfer Flüchtlingskonvention; Art. 18 UNO-Pakt II; Art. 9 EMRK; Art. 15 BV.

6 Zugang zur medizinischen Versorgung

Das Recht auf ein erreichbares Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit garantiert für jede Person im Krankheitsfall diskriminierungsfreien Zugang zu vorhandenen Gesundheitseinrichtungen.⁴⁰ Geschlechts- und altersspezifische Bedürfnisse von Frauen und Kindern sind hierbei zu berücksichtigen.⁴¹ Die Verordnung EJPD trifft daher auch Vorkehrungen, wie dieses Recht Asylsuchenden in der Schweiz gewährt werden kann. Allerdings ist dieses auf die notwendige medizinische und zahnärztliche Grund- beziehungsweise Notversorgung beschränkt, solange sich die Asylsuchenden noch in den Bundeszentren befinden.⁴²

Zugang zu medizinischer Versorgung ist für Asylsuchende auch wichtig, um ihre Rechte im Asylverfahren wahren zu können. Art. 26bis AsylG verpflichtet Asylsuchende, den Behörden medizinische Beeinträchtigungen, die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren relevant sind, bei Einreichung des Asylgesuches, spätestens aber bei der Anhörung zu den Asylgründen, mitzuteilen. Daher sollte zumindest an Werktagen tagsüber medizinisches Fachpersonal anwesend sein, das Bagatellfälle behandeln und bestimmen kann, ob eine Asylsuchende / ein Asylsuchender weiterer medizinischer Behandlung beziehungsweise einer Überweisung an eine Ärztin / einen Arzt bedarf. Ausserhalb der Sprechstunden sollte eine ambulante Behandlungsmöglichkeit für Notfälle bereitstehen.

Es ist zu empfehlen, dass auch in den Bundesasylzentren zumindest in Einzelfällen Zugang zu psychologischer Betreuung gewährt wird. Sollte dies nicht möglich sein, könnte eine schnelle Zuteilung an einen Kanton vorgenommen werden, wenn dies notwendig ist, um die medizinische Behandlung sicherzustellen. Schulungen für die medizinischen Fachpersonen könnten dazu beitragen, dass Traumata erkannt und behandelt werden. Darüberhinausgehend können weitere Personengruppen besondere Bedürfnisse haben und zusätzliche medizinische Behandlung benötigen (siehe dazu Kapitel 10). Dabei ist wichtig, dass den medizinischen Fachpersonen bei Bedarf eine Dolmetscherin / ein Dolmetscher zur Verfügung steht (siehe auch Kapitel 12.2).

Weibliche Asylsuchende benötigen Zugang zu gynäkologischen Untersuchungen. Insbesondere bei Opfern, die sexualisierte Gewalt erlebt haben, sollte die Ausgestaltung dieser Untersuchungen den kulturellen und sozialen Hintergrund der Frauen berücksichtigen. So ist beispielsweise darauf zu achten, dass medizinische Fachpersonen des gleichen Geschlechts die Untersuchung vornehmen. Dabei sollte genügend Zeit eingeräumt werden, um dem Opfer die körperliche Untersuchung in einer allgemein verständlichen Sprache zu erklären.⁴³

⁴⁰ Art. 12 UNO-Pakt I.

⁴¹ Art. 12 CEDAW und Art. 24 Kinderrechtskonvention.

⁴² Art. 5 Verordnung EJPD.

⁴³ Siehe dazu ExCom Conclusion No. 64 (FN 24); ExCom Conclusion No. 73 (FN 24); UNHCR Guidelines Sexual Violence Against Refugees (FN 24); UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women (FN 24).

UNHCR empfiehlt, dass

- **in jedem Bundesasylzentrum zumindest tagsüber medizinisches Fachpersonal anwesend ist;**
- **Behandlungsmöglichkeiten für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen bestehen;**
- **den medizinischen Fachpersonen bei Bedarf eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher zur Verfügung steht.**

7 Informationen und Beratung

Bei Ankunft in der Schweiz wissen Asylsuchende oftmals nicht, was sie erwartet, wie ein Asylverfahren abläuft und wie sich der Aufenthalt während dieser Zeit gestaltet. Objektive, unabhängige Informationen und Beratung über das Asylverfahren sowie über den Aufenthalt in der Schweiz können Fehlinformationen vorbeugen und eine umfassende Teilnahme am Verfahren ermöglichen.⁴⁴ Das Recht auf Beratung und Zugang zu Information wurde daher auch ausdrücklich im neuen Asylgesetz verankert.⁴⁵ Informationsmaterialien und rechtliche Beratung können gegebenenfalls durch ein Angebot an sozialer Beratung ergänzt werden, die Auskunft zu Fragen wie beispielsweise im Bereich Familie, Integration, Aufenthalt in der Unterkunft und weiteren alltäglichen Aspekten gibt.

Angesichts der unterschiedlichen Sprachkenntnisse und des unterschiedlichen Bildungsniveaus vieler Asylsuchender ist die Informationsvermittlung am erfolgreichsten, wenn solche Informationsmaterialien systematisch in einfacher Sprache und Piktogrammen vorliegen. Die Informationen mündlich oder anhand eines Filmes zu erklären, ist zusätzlich hilfreich. Umfassende Informationen erhöhen die Akzeptanz für das Asylverfahren.

⁴⁴ Im Evaluationsbericht zur Testphase wird auf die wichtige Rolle der Beratung hingewiesen und empfohlen, dass die Beratung als jederzeit zugängliche Anlaufstelle beibehalten und gestärkt wird. Vgl. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern, 17. November 2015, S. 9f, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat4-d.pdf> (18.08.2017).

⁴⁵ Vgl. Art. 102g nAsylG.

Gute Praktiken:

In einigen Zentren gibt es bereits:

- Informationen über das Asylverfahren und die Hausordnung in der Form von Piktogrammen und Kurzfilmen.
- Regelmässige Informationsveranstaltungen in verschiedenen Sprachen, bei denen den Asylsuchenden die Informationen mündlich erklärt werden.

Das SEM hat einen Flyer mit Informationen über das Leben in der Schweiz in der Form von Piktogrammen erstellt.⁴⁶

Als gutes Beispiel ist eine von UNHCR Österreich entwickelte Plattform zu erwähnen, die in kindergerechter Sprache das Wichtigste zum Thema Asyl erklärt.⁴⁷

UNHCR empfiehlt, sicherzustellen, dass Informationsmaterialien in einfacher Sprache zur Verfügung gestellt und zusätzlich mündlich oder anhand eines Filmes erklärt werden. Das Beratungskonzept sollte nicht nur rechtliche, sondern auch soziale Beratung berücksichtigen.

⁴⁶ SEM, *Erstinfo Asylsuchende*, 2017, abrufbar unter: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CD4590EE41EE783F4CCF43AD745C0.pdf (18.08.2017).

⁴⁷ Vgl. UNHCR / Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, *dein Asylverfahren*, abrufbar unter: <http://deinasylverfahren.at/> (18.08.2017).

8 Kommunikations-, Meinungs- und Informationsfreiheit

Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens beinhaltet auch das Recht, Kontakte mit anderen Personen aufrechtzuerhalten, wie insbesondere mit Familienangehörigen und Verwandten aber auch Bekannten.⁴⁸ Darüber hinaus umfasst das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit das Recht, Informationen frei zu empfangen.⁴⁹

Das Internet bietet kostengünstige Möglichkeiten des Austausches mit der Aussenwelt. Ausserdem ermöglicht es Zugang zu Informationen, Lern- und Beschäftigungsmöglichkeiten. In einigen EVZ betreiben NGOs ein Café, in dem Asylsuchende kostenlos das Internet nutzen können. Denkbar wäre auch die Errichtung von Computerstationen oder Wi-Fi Zonen.

Gute Praktiken:

In Zentrum Juch wurden Computerstationen eingerichtet.⁵⁰ Im Asylzentrum Frick existieren Wi-Fi Zonen.⁵¹

Die Kommunikation läuft mittlerweile häufig über Applikationen, auf die mit Smartphones zugegriffen werden kann. Die Möglichkeit, die eigenen Smartphones zu nutzen, bietet ausserdem einer Vielzahl von Personen Zugang zum Internet. Um die Persönlichkeitsrechte anderer Asylsuchenden zu wahren, könnte ein Fotografierverbot erlassen werden.

Gute Praktiken:

Im Zentrum Juch und auch im Asylzentrum Feldreben können die Asylsuchenden ihre Mobiltelefone behalten. Im Rahmen eines Pilotprojekts werden seit Mai 2017 den Asylsuchenden in allen EVZ die Mobiltelefone während sechs Monaten nicht abgenommen.

⁴⁸ Vgl. Art. 17 UNO-Pakt II; Art. 8 EMRK; auch Art. 13 Abs. 1 BV garantiert den Schutz der Privatsphäre.

⁴⁹ Art 10 EMRK; Art. 16 BV.

⁵⁰ Vgl. AOZ, *Betreuung im Zentrum Juch*, abrufbar unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index/sozialhilfe/zentrum-juch.html> (18.08.2017).

⁵¹ Vgl. *Aargauer Zeitung, Kontaktgruppe will Begegnung mit den Asylbewerbern schaffen*, 7. April 2017, abrufbar unter: <http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/fricktal/kontaktgruppe-will-begegnung-mit-den-asylbewerbern-schaffen-131204365> (18.08.2017).

9 Austausch mit der Zivilgesellschaft

Die Möglichkeit des Austausches mit der Zivilgesellschaft verhindert eine Isolation der Asylsuchenden. Dies ist besonders wichtig, wenn diese in abgelegenen Zentren untergebracht werden müssen. Zudem können Angebote der Zivilbevölkerung die Beschäftigungsprogramme der Bundesasylzentren ergänzen und den Asylsuchenden eine Tagesstruktur bieten (vgl. Kapitel 4.1). Ein regelmässiger Austausch und die Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung können ausserdem die Integration erleichtern, die Akzeptanz des Zentrums in der Öffentlichkeit stärken und Fremdenfeindlichkeit verhindern.

Hierfür können im Bundesasylzentrum oder in unmittelbarer Nähe des Zentrums Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden, die es den Asylsuchenden und der lokalen Bevölkerung erlauben, sich auszutauschen und gemeinsame Aktivitäten zu organisieren. UNHCR begrüsst, dass das SEM in jedem Bundeszentrum eine Ansprechperson für die Zivilgesellschaft hat. Dies erleichtert den Dialog mit der Zivilgesellschaft. Regelmässige gemeinsame Veranstaltungen von SEM, Gemeinden, Betreuung und Zivilgesellschaft bieten die Möglichkeit des Austausches und fördern das gegenseitige Verständnis. Regelmässige Tage der offenen Tür können ebenfalls zu einer offenen Kommunikationskultur beitragen. Massnahmen wie halböffentliche Räume, die von aussen zugänglich sind, aber nicht ins Zentrum führen, können bei einer Öffnung des Zentrums die Privatsphäre der Asylsuchenden wahren.

UNHCR empfiehlt, dass der Zugang von Asylsuchenden mit der Zivilgesellschaft und deren Unterstützung durch die Zivilgesellschaft erleichtert, gefördert und institutionalisiert wird, unter anderem dadurch, dass Orte der Begegnung und Austauschmöglichkeiten geschaffen werden.

B. Personen mit besonderen Bedürfnissen

10 Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen

Asylsuchende können besondere Bedürfnisse⁵² und damit einhergehende Rechte haben. Dies betrifft beispielsweise (unbegleitete) Kinder, Personen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, alleinerziehende Eltern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Beeinträchtigungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Formen von Gewalt erlebt haben und LGBTI-Personen.⁵³ Manche besondere Bedürfnisse sind häufig vorhanden, so lag die Anzahl der UMAs im Jahr 2016 zum Beispiel bei 7,3 Prozent. Andere besondere Bedürfnisse sind eher selten. Manche Personen haben gleichzeitig mehrere besondere Bedürfnisse. Wichtig ist, dass alle besonderen Bedürfnisse erkannt und berücksichtigt werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund von Art. 26bis AsylG wichtig, damit mögliche medizinische Beeinträchtigungen im Asylverfahren geltend gemacht und berücksichtigt werden.

10.1 Mechanismen zur Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen

Um besonderen Bedürfnissen gerecht werden zu können, müssen diese so früh wie möglich systematisch und proaktiv erkannt werden, selbst wenn sie nicht offensichtlich sind.⁵⁴

Dies könnte durch folgende Massnahmen erleichtert werden:

- Klare Zuständigkeiten und definierte Rollen des Betreuungspersonals und der Behörden. Es ist in erster Linie Aufgabe der Behörden, die besonderen Bedürfnisse frühestmöglich zu identifizieren;

⁵² Der Begriff „Personen mit besonderen Bedürfnissen“ wird analog der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (FN 32), verwendet und meint Asylsuchende, welche aufgrund ihrer individuellen Situation zusätzlich besonders vulnerabel sind.

⁵³ Vgl. beispielsweise die Aufzählung in Art. 21 Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (FN 32).

⁵⁴ Vgl. Art. 20 und 21 European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), COM (2016) 465 final, Brussels, 13 July 2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf (18.08.2017); Der erläuternde Bericht zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Istanbul Konvention) regt an, insbesondere Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, frühestmöglich im Prozess zu identifizieren. Vgl. Explanatory Report Istanbul Convention (FN 25), para. 314.

- Definition von Standardabläufen für die Identifizierung und Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen;
- Sensibilisierung des Betreuungspersonals und der SEM-Mitarbeitenden, damit diese besondere Bedürfnisse erkennen und kommunizieren können;
- Sensibilisierung der Rechtsvertretung und Beratung damit auch diese besondere Bedürfnisse frühzeitig erkennen und kommunizieren können;
- Instrumente, die die Identifizierung erleichtern. Hier kann das von EASO entwickelte „Instrument für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen“ Hilfestellung bieten;⁵⁵

Gute Praktiken:

In den Niederlanden durchlaufen alle Asylsuchenden bei Ankunft in einer Unterkunft einen Gesundheitscheck, der eine physische und psychologische Untersuchung einschliesst. Ausserdem werden Fragebögen benutzt, um mögliche psychische Beeinträchtigungen zu eruieren.⁵⁶

- Das vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) ab 2018 geplante neue Konzept bezüglich gesundheitlicher Massnahmen für Asylsuchende⁵⁷ könnte eine Plattform bieten, um beispielsweise anhand von Fragebögen besondere Bedürfnisse zu erkennen;
- Bereitstellen von Informationsmaterialien in allgemein verständlicher Sprache über Rechte der verschiedenen Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen, einschliesslich besonderer Unterbringungsmöglichkeiten;
- Konkrete, festgelegte Meldeverpflichtungen der besonderen Bedürfnisse im SEM und zwischen SEM und Betreuung, um den Informationsfluss sicherzustellen und zu gewährleisten, dass alle Verantwortlichen Kenntnis von den besonderen Bedürfnissen haben;

⁵⁵ EASO, *Instrument für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen (IPSN)* [nachfolgend *EASO Instrument für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen*], abrufbar unter: <https://ipsn.easo.europa.eu/de> (18.08.2017).

⁵⁶ Vgl. Evert Bloemen, *Identification of vulnerable asylum seekers in the Netherlands*, in: *Dokumentation der Fachtagung, Besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden feststellen*, 6. Februar 2014, abrufbar unter: http://drk-wohlfahrt.de/uploads/tx_ffpublication/Dokumentation_Fachtagung_Besondere_Schutzbedürftigkeit_von_Asylsuchenden_feststellen.pdf (18.08.2017).

⁵⁷ BAG, *Gesundheitsversorgung für Asylsuchende*, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/mensch-gesundheit/uebertragbare-krankheiten/infektionskontrolle/gesundheitsversorgung-asylsuchende.html> (18.08.2017).

- Möglichkeit, besondere Bedürfnisse jederzeit vorbringen zu können, da den Betroffenen ihre Traumata teilweise nicht von Beginn an bewusst sind, oder auch andere besondere Bedürfnisse zu einem späteren Zeitpunkt auftreten können.⁵⁸

UNHCR empfiehlt, effektive Mechanismen für die systematische Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen einzuführen und die Zuständigkeiten der involvierten Personen klar zu definieren.

10.2 Kindergerechte Unterbringung in den Bundesasylzentren

Die Kinderrechtskonvention ist das wichtigste Rechtsinstrument für den Schutz von Kindern und verpflichtet die Staaten unter anderem, das übergeordnete Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.⁵⁹

Kinder, die aus ihrer Heimat geflohen sind, benötigen ebenso wie inländische Kinder besonderen Schutz. Dieser sollte für verschiedene Altersgruppen unterschiedlich ausgestaltet sein. Darüberhinausgehend haben geflohene Kinder oftmals traumatische Erlebnisse hinter sich, deren psychische und physische Auswirkungen behandelt werden müssen. Daher brauchen begleitete wie auch unbegleitete Kinder eine dem Kindeswohl entsprechende bedarfsgerechte Unterbringung in einem geschützten Rahmen. Auf die zusätzlichen besonderen Bedürfnisse von unbegleiteten Kindern, die von ihren Eltern getrennt wurden, wird weiter unten eingegangen (siehe Kapitel 10.2.2).

Zu einer dem Kindeswohl entsprechenden bedarfsgerechten Unterbringung gehören unter anderem:

- Familien- und altersgerechte Unterbringung;
- Räumliche Trennung der Kinder von alleinstehenden Männern;
- Kinderfreundliches Wohnumfeld; hierzu gehören beispielsweise abschliessbare und sichere Wohneinheiten, angemessene Beleuchtung, kinderfreundliche Ausstattung, kinderfreundliche Nahrung und Essenszeiten;
- Spezifische Rückzugsmöglichkeiten für Kinder, wie zum Beispiel kinderfreundliche Räume mit altersgerechten Spielmöglichkeiten und Kinderbetreuung sowie Lernräumen;

⁵⁸ Vgl. dazu auch EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators (FN 23), S. 39ff.

⁵⁹ Art. 3 Kinderrechtskonvention; vgl. auch Art. 11 BV.

- Anwesenheit zumindest einer im Umgang mit Kindern geschulten und qualifizierten Betreuungsperson.⁶⁰

Gute Praktiken:

Im Pilotprojekt von Save the Children und SEM wurden im EVZ Kreuzlingen kinderfreundliche Räume erstellt.⁶¹

UNHCR empfiehlt, die besonderen Bedürfnisse von Kindern bei der Unterbringung zu berücksichtigen. Dies schliesst geschützte, kinderfreundliche und altersgerechte Orte und die Anwesenheit von qualifiziertem Personal für die Betreuung von Kindern ein.

10.2.1 Bildung

Verschiedene internationale Menschenrechtsinstrumente⁶² garantieren Kindern das Recht auf Bildung. Auch gemäss Art. 19 und Art. 62 Bundesverfassung besteht für alle Kinder, unabhängig von ihrem Status, eine Grundschulpflicht.

UNHCR begrüsst, dass das SEM ein Konzept für den Schulbesuch in den Bundesasylzentren erarbeitet hat. Neben ihrer Bildung ist der regelmässige Schulbesuch für asylsuchende Kinder wichtig, um einen strukturierten Alltag und Normalität in ihr Leben zu bringen. Der vorgesehene Schulunterricht sollte dabei soweit wie möglich alters- und vorkenntnisgerechte Angebote umfassen und Kindern bis 18 Jahren ermöglicht werden.⁶³ Adäquate Ressourcen können sicherstellen, dass trotz der Heterogenität der Gruppe grundlegende Bildungsziele erreicht werden können. Ein regelmässiger Austausch mit einer dem Bundesasylzentrum nahe gelegenen Schule hilft, dass das Bildungskonzept und die benutzten Materialien so weit möglich mit denen der öffentlichen Schulen übereinstimmen.

⁶⁰ Die deutsche Regierung hat in Zusammenarbeit mit UNICEF «Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften» veröffentlicht. Ein entsprechendes Konzept wäre für die Bundesasylzentren zu begrüssen. Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften, 2016, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/107848/5040664f4f627cac1f2be32f5e2ba3ab/%20schutzkonzept-mindeststandards-unterkuenfte-data.pdf> (18.08.2017).

⁶¹ Vgl. Save the Children, Schweiz, Kinderfreundliche Räume, abrufbar unter: https://www.savethechildren.ch/de/projekte/projekte_weltweit_2/europa/schweiz.cfm (18.08.2017).

⁶² Art. 22 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention; Art. 13 UNO-Pakt I; Art. 2 Protokoll Nr. 1 EMRK; Art. 28 und 29 Kinderrechtskonvention.

⁶³ Art. 14 Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (FN 32) legt fest, dass der Zugang zum Bildungssystem für minderjährige Kinder gestattet werden soll.

UNHCR empfiehlt, für Kinder bis 18 Jahre Schulunterricht in den Bundesasylzentren gemäss ihren schulischen Vorkenntnissen und ihrem Entwicklungsstand anzubieten.

10.2.2 Besondere Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

Gemäss der Kinderrechtskonvention haben Kinder, welche vorübergehend oder dauerhaft aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst wurden, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates. Dieser Anspruch gilt auch für asylsuchende Kinder.⁶⁴

Asylsuchende Kinder, die sich ohne Eltern in den Unterkünften befinden, haben besondere Bedürfnisse, die bei der Unterbringung zu berücksichtigen sind.

UNHCR begrüsst daher das Kurzkonzept des SEM für ein Pilotprojekt zur Betreuung und Unterbringung von UMAs in den EVZ, das ihrer besonderen Verletzlichkeit und ihrem unterschiedlichen Betreuungsbedarf je nach Altersgruppe verstärkt Rechnung trägt. Auch die von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) erarbeiteten Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich⁶⁵ helfen bei der Umsetzung der internationalen Standards in der Schweiz⁶⁶ und dem Schliessen von Schutzlücken.

Ein obligatorisches Orientierungsgespräch⁶⁷ unmittelbar bei Eintritt der UMAs in ein Zentrum ist wichtig, um das übergeordnete Kindeswohl (Best Interest Assessment)⁶⁸ zu ermitteln und um das Kind über das weitere Vorgehen zu informieren sowie um besondere Bedürfnisse zu identifizieren. In diesem Gespräch können auch etwaige Gefährdungen in Hinblick auf Gewalt, Ausbeutung, Missbrauch oder Menschenhandel und spezielle Vulnerabilitäten abgeklärt werden, die allenfalls auch gegen die Unterbringung in dem jeweiligen Zentrum sprechen können.

⁶⁴ Art. 20 und 22 Kinderrechtskonvention.

⁶⁵ SODK, *Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich*, 20. Mai 2016, abrufbar unter: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_sw_d.pdf (18.08.2017).

⁶⁶ Vgl. insbesondere UNHCR/UNICEF, *Safe & Sound: Welche Massnahmen Staaten ergreifen können, um das Kindeswohl von unbegleiteten Kindern in europäischen Staaten zu gewährleisten*, Oktober 2014, mit weiteren Nachweisen, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/574fd31f4.pdf> (18.08.2017).

⁶⁷ Vgl. Art. 12 Kinderrechtskonvention. Siehe dazu UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, 20 July 2009, CRC/C/GC/12, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html> (18.08.2017).

⁶⁸ Siehe dazu insbesondere umfassend UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General Comment No. 14 (2013): The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC/C/GC/14, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> (18.08.2017).

Zudem wird das Vorhandensein und der Aufenthaltsort von Familienangehörigen abgeklärt, um Kontakte mit Familienmitgliedern herzustellen, gegebenenfalls schnellstmöglich ein Familienzusammenführungsverfahren einzuleiten oder abklären zu können, ob die Unterbringung bei - oder zumindest in der Nähe von - Angehörigen in der Schweiz möglich ist.⁶⁹

Separate Unterkünfte für UMAs sind besonders geeignet, um eine Unterbringung getrennt nach Geschlechtern und von Erwachsenen sicherzustellen.

Gute Praktiken:

Im EVZ Basel sind UMAs beispielweise in einem separaten Haus untergebracht.

Für UMAs sollte eine konkrete Bezugsperson bestimmt werden, die nur in Ausnahmefällen wechselt. Da UMAs in der Regel keine erwachsene Ansprechperson haben, kommt der Bezugsperson eine wichtige Rolle zu. Weiblichen UMAs sollte eine weibliche Ansprechperson zugeteilt werden. Da viele Jugendliche traumatisiert sind oder an Schlafstörungen leiden, benötigen sie auch an Wochenenden und nachts eine Ansprechperson. Die Anwesenheit von Sicherheitspersonal genügt nicht.

UNHCR begrüsst, dass in dem vom SEM ausgearbeiteten Konzept die Anstellung von speziellem, sozialpädagogisch ausgebildetem Fachpersonal vorgesehen ist. Darüber hinaus braucht auch Standardpersonal zumindest eine Grundschulung für den Umgang mit UMAs.

Die Altersbestimmung ist nicht nur für das Asylverfahren, sondern auch für die Unterbringung wichtig, da je nach Altersgruppe unterschiedliche Bedürfnisse bei der Unterbringung auftreten können. Ein multidisziplinärer Ansatz bei der Altersfeststellung verhindert Fehlentscheidungen. Hierbei ist es vorteilhaft, wenn die sozialpädagogisch ausgebildeten Betreuungspersonen ihre Beobachtungen bezüglich der Reife und des Entwicklungsstandes der UMA dem SEM mitteilen können und hierfür ein institutionalisiertes Vorgehen besteht.⁷⁰

Für UMAs ist die ungewisse Zeit nach Erreichung der Volljährigkeit häufig belastend. Viele Jugendliche brauchen weiterhin Unterstützung, die am besten gewährleistet werden kann, wenn Jugendliche gegebenenfalls auch nach Erreichen der Volljährigkeit in den für UMAs vorgesehenen Unterkünften wohnen bleiben können. Je nach Entwicklungsstand kann

⁶⁹ Auch das EASO Instrument für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen (IPSN) (FN 55) kann hier einen sehr nützlichen, ausdifferenzierten Raster bieten.

⁷⁰ Vgl. *Separated Children in Europe Programme (SCEP), Positionspapier zur Altersfestsetzung bei unbegleiteten Minderjährigen in Europa, 2012, mit weiteren Hinweisen, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=563714674> (18.08.2017); 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, HCR/GIP/09/08, 22. Dezember 2009, para. 75, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4bf1459f2.html> (18.08.2017).*

eine solche Unterbringung sowie Zugang zu Betreuungsangeboten auch für junge Erwachsene nötig sein.

Gute Praktiken:

In Belgien gibt es Wohngemeinschaften und Betreuungsstrukturen für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte zwischen 16 und 25 Jahren.⁷¹

Geschwister sind oft wichtige Bezugspersonen. Es liegt daher in der Regel im Kindeswohl, wenn UMAs nach Möglichkeit gemeinsam mit Geschwistern untergebracht werden können, selbst wenn diese bereits über 18 Jahre alt sind.

UNHCR empfiehlt,

- mit UMAs bei Eintritt in ein Zentrum ein Orientierungsgespräch durchzuführen;
- UMAs nach Geschlechtern getrennt an geschützten Orten unterzubringen;
- UMAs eine konkrete Bezugsperson zuzuteilen und für weibliche UMAs eine weibliche Bezugsperson vorzusehen;
- die Anwesenheit einer qualifizierten Betreuungsperson rund um die Uhr sicherzustellen;
- Austauschkanäle zu schaffen, durch die das Betreuungspersonal seine Beobachtungen zur Reife der UMAs mitteilen kann;
- altersgerechte Unterbringungs- und Betreuungsangebote je nach Entwicklungsstand anzubieten.

⁷¹ Minor Ndako, Studio 54, abrufbar unter: <http://minor-ndako.be/watwedoen/studio-54/> (18.08.2017) (nur auf Niederländisch verfügbar).

10.3 Spezifische Vorkehrungen für weitere Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen

Neben Kindern können auch weitere Personengruppen besondere Bedürfnisse haben. Nachfolgend wird, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, auf einige dieser Gruppen eingegangen.

Ältere Personen

Im hohen Alter enturzelt zu werden, kann eine traumatische Erfahrung sein. Ältere Asylsuchende, die sich häufig nicht mehr auf das traditionelle Netzwerk der Familie berufen können, können besondere Hilfe benötigen. Sie sind möglicherweise weniger mobil, haben Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen oder haben umfassendere medizinische Bedürfnisse. Zudem laufen ältere Personen eher Gefahr, sozial isoliert zu sein, und brauchen allenfalls auch soziale Beratung und/oder psychologische Unterstützung.⁷² Die Berücksichtigung bestehender Abhängigkeits- oder Verwandtschaftsverhältnisse bei einer Kantonzuweisung kann hier Abhilfe schaffen (vgl. Kapitel 1.3).

Personen mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen⁷³

Personen mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen beziehungsweise Krankheiten benötigen entsprechende Beratung und Behandlung. So können sie beispielsweise Schwierigkeiten im Hinblick auf die Anforderungen des Asylverfahrens haben. Ausserdem ist es sinnvoll, bei entsprechenden Anzeichen auf die Möglichkeit psychologischer Unterstützung aufmerksam zu machen. Das Betreuungspersonal muss hierfür entsprechend sensibilisiert und geschult werden.

Bei manchen psychischen Erkrankungen kann die Unterbringung in einem Bundesasylzentrum ungeeignet sein, sodass andere Unterbringungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden müssen. Zumindest sollten Personen mit psychischen Erkrankungen in ruhigen Trakten und nicht in einer unterirdischen Aussenstelle untergebracht werden.

Zahlreiche Frauen haben im Herkunftsland oder auf der Flucht sexualisierte Gewalt erlebt. Es ist daher wichtig, dass diesen Frauen Rückzugsorte geboten werden und sie Ruhe finden können, um sich von solchen traumatischen Erlebnissen zu erholen. Art. 60 Abs. 3 des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Istanbul Konvention) verpflichtet die Staaten daher, geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste einzurichten.⁷⁴

⁷² Vgl. dazu ExCom Conclusion No. 93 (FN 24), para. 23.

⁷³ Vgl. Art. 28 Behindertenrechtskonvention.

⁷⁴ Der Bundesrat hat die Botschaft zur Ratifizierung des Übereinkommens am 2. Dezember 2016 verabschiedet. Der Ständerat hat am 23. Januar 2017 und der Nationalrat am 31. Mai 2017 der Ratifizierung zugestimmt.

Physische Beeinträchtigungen erfordern spezifische Vorkehrungen, wie zum Beispiel barrierefreie Unterbringungsstrukturen.

LGBTI-Personen

Lesbische, homosexuelle, bisexuelle, transgender- und intersexuelle Personen (im Folgenden als LGBTI-Personen bezeichnet) weisen ein erhöhtes Risiko auf, Opfer von sexualisierter oder anderweitiger Gewalt, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung zu werden, oder sind dies bereits geworden.⁷⁵ Weiteren Vorfällen kann vorgebeugt werden, indem Informationen über LGBTI-Personen in die Hausregeln aufgenommen werden, welche den Asylsuchenden bei Eintritt ins Zentrum erklärt werden. Eine Zusammenarbeit mit in diesem Bereich spezialisierten Organisationen kann ebenfalls förderlich sein.

Gute Praktiken:

In Schweden und Dänemark besuchen LGBTI-Organisationen regelmässig die Zentren, verteilen Broschüren und informieren die Bewohnerinnen und Bewohner und Mitarbeitende.⁷⁶

Des Weiteren hat sich bewährt, LGBTI-Personen in einem geschützten Trakt oder in einem Einzelzimmer unterzubringen und dafür zu sorgen, dass sie sanitäre Anlagen ungestört benutzen können. Verschiedene europäische Staaten haben in ihren Unterbringungsstrukturen bereits Massnahmen zum Schutz von LGBTI-Personen eingeführt.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. UNHCR, *Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund der sexuellen Orientierung und/oder der geschlechtlichen Identität im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, HCR/GIP/12/01, 23. Oktober 2012, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=56caba174> (18.08.2017).

⁷⁶ Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*, March 2017 [nachfolgend FRA, *Current migration situation in the EU*], S. 12 f., abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/march-monthly-migration-focus-lgbti> (18.08.2017).

⁷⁷ Eine Übersicht über gute Herangehensweisen in anderen europäischen Staaten findet sich unter: European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA Europe), *Good practices related to LGBTI asylum applicants in Europe*, May 2014, abrufbar unter: https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/good_practices_related_to_lgbti_asylum_applicants_in_europe_jul14.pdf (18.08.2017).

Gute Praktiken:

Zu den Massnahmen, die Dänemark, Frankreich und Schweden zum Schutz von LGBTI-Personen eingeführt haben, gehört zum Beispiel die Möglichkeit, diese Personen in ein anderes Zentrum, in ein Einzelzimmer oder in einen ruhigen Trakt zu verlegen.⁷⁸

Opfer von Menschenhandel

Für Opfer von Menschenhandel sehen das Palermo Protokoll⁷⁹ sowie das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels⁸⁰ als Schutzmassnahmen unter anderem die Gewährung einer sicheren Unterkunft und psychologische und materielle Hilfe vor. Dies bedeutet, dass weibliche Opfer von Menschenhandel räumlich weitestgehend von Männern getrennt werden (siehe Kapitel 2.1). Auch männliche Opfer benötigen eine geschützte Unterbringung, damit sie sich erholen können. Manchmal kann auch die Unterbringung ausserhalb eines Zentrums notwendig sein, um die Sicherheit des Opfers zu gewährleisten. Damit Opfer von Menschenhandel entsprechend beraten werden, muss das Betreuungspersonal auf den Umgang mit Opfern von Menschenhandel sensibilisiert werden. So können sie Opfer auch mit Opferschutzstellen oder mit spezialisierten Organisationen vernetzen.

UNHCR empfiehlt,

- **bei der Ausstattung der Bundesasylzentren darauf zu achten, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt und wo nötig separate Trakte für Betroffene eingerichtet werden oder die Möglichkeit der Unterbringung ausserhalb der Bundesasylzentren sicherzustellen;**
- **Betroffene mit entsprechend spezialisierten Organisationen zu vernetzen.**

⁷⁸ Vgl. dazu FRA, *Current migration situation in the EU* (FN 76), S. 11 f.

⁷⁹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542.

⁸⁰ Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005, SR 0.311.543.

C. Qualitätssicherung

11 Qualitätssicherung der Unterbringungsstrukturen

Qualitativ hochwertige Unterbringung trägt dazu bei, dass die Asylsuchenden sich konstruktiv am Asylverfahren beteiligen und erleichtert eine spätere Integration. Transparente und regelmässige Kontrollen der Unterbringung können auch die Beurteilung der Behörden und Leistungserbringer in der Öffentlichkeit positiv beeinflussen.

Zahlreiche europäische Staaten haben Kontrollmechanismen eingeführt, welche die Qualität der Unterbringung sichern sollen.⁸¹ Zur Entwicklung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems in der Schweiz können folgende Anregungen beitragen:

- Definition von Qualitätsstandards in den Ausschreibungskriterien und im Pflichtenheft der Leistungserbringer;
- Regelmässige und systematische Qualitätskontrollen anhand von festgelegten Indikatoren, die sich an den vereinbarten Qualitätsstandards orientieren:
 - durch das SEM als Auftraggeber;⁸²
 - durch ein unabhängiges Gremium aus Expertinnen und Experten aus relevanten Organisationen und Institutionen.

Gute Praktiken:

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) nimmt ab Juni 2017 regelmässig Kontrollbesuche in den Bundesasylzentren vor.⁸³

⁸¹ Die Aufnahme richtlinie 2013/33/EU (FN 32) legt in Art. 28 Abs. 1 fest, dass Mechanismen eingeführt werden sollen, die eine geeignete Lenkung, Überwachung und Steuerung des Niveaus der im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile sicherstellen.

⁸² Im April 2017 hat das SEM Qualitätsstandards für die Leistungserbringer eingeführt und es sollen regelmässige Kontrollen stattfinden.

⁸³ Der Bundesrat, Kontrolltätigkeiten der NKVF im Bereich der Bundesasylzentren, Medienmitteilung 9. Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66634.html> (18.08. 2017) .

- Regelmässiger Austausch mit den Bewohnerinnen und Bewohnern der Unterkunft (Diskussionsgruppen, Befragung der Bewohnerinnen und Bewohner, die Möglichkeit, auf Mängel und Unzulänglichkeiten hinzuweisen);

Gute Praktiken:

Beispielsweise in Österreich finden in manchen Zentren alle zwei Wochen Diskussionsgruppen statt.⁸⁴

- Errichtung einer unabhängigen Ombudsstelle. Asylsuchende, insbesondere Frauen, sollen die Möglichkeit haben, sich über Vorkommnisse in den Zentren zu beschweren.⁸⁵

Gute Praktiken:

Eine unabhängige Bundesombudsperson kümmert sich in Belgien um Beschwerden bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden.⁸⁶

UNHCR empfiehlt, dass das SEM

- **Qualitätsstandards für die Unterbringung vorgibt und diese in den Leistungsvereinbarungen festhält;**
- **einen effektiven, systematischen Mechanismus für die regelmässige Qualitätssicherung der Unterbringung einführt, der interne und externe Evaluierungen umfasst;**

⁸⁴ Beispielsweise im Zentrum „Grundversorgungsquartier Haus Murtel Diakonie“.

⁸⁵ Um den Verpflichtungen von CEDAW gerecht zu werden, müssen Frauen die Möglichkeit haben, sich über Vorkommnisse in den Zentren zu beschweren. Vgl. Art. 2c und f, Art. 3 CEDAW; CEDAW, General Recommendations No. 32 (FN 24).

⁸⁶ Vgl. European Commission/European Migration Network, *The organisation of Reception Facilities in Belgium, Focussed Study of the Belgian National Contact Point for the European Migration Network (EMN) in cooperation with the Federal Agency for the Reception of Asylum Seekers (FEDASIL)*, August 2013, S. 22, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/02.belgium_national_report_reception_facilities_september_2013_final_en.pdf (18.08.2017).

- **den Bewohnerinnen und Bewohnern effektive Möglichkeiten zur Verfügung stellt, um Verbesserungsvorschläge deponieren und sich über Vorkommnisse und Mängel beschweren zu können.**

12 Qualifikation des Personals

12.1 Qualifikation des Betreuungspersonals

Die Betreuung von Asylsuchenden erfordert spezifische Qualifikationen. Die Personen kommen aus verschiedenen Ländern und Kulturkreisen, haben häufig traumatische Erlebnisse gemacht, wurden entwurzelt und befinden sich in einer ungewissen Situation. Interkulturelle Kompetenzen, Erfahrungen im Umgang mit traumatisierten und anderen Personen mit spezifischen Bedürfnissen, wie insbesondere mit UMAs, können dem Betreuungspersonal helfen, mit diesen Herausforderungen umzugehen. Weitere Qualifikationen, wie Konfliktmanagement, Kommunikationskompetenzen und allgemeine Kenntnisse zum Migrationskontext, sind empfehlenswert.

UNHCR begrüsst, dass solche Kompetenzen grundsätzlich bereits bei der Auswahl des Personals berücksichtigt werden. In obligatorischen Einführungsschulungen können bereits vorhandenes Fachwissen und Erfahrung erweitert und so sichergestellt werden, dass alle Mitarbeitenden über das gleiche Basiswissen verfügen. In Einführungsschulungen sollte der Umgang mit Asylsuchenden und insbesondere auch der Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen behandelt werden.⁸⁷ Regelmässige verpflichtende Weiterbildungen tragen dazu bei, dass die Qualifikationen der Mitarbeitenden kontinuierlich ausgebaut werden und sollten daher ins Pflichtenheft des Betreibers aufgenommen werden.

Eine qualifizierte Leitung mit Führungserfahrung stellt sicher, dass das Betreuungspersonal seine Pflichten erfüllt. Dies ist eine herausfordernde Tätigkeit und erfordert die Kompetenz, Stresssituationen aufzufangen und Debriefings vorzunehmen. Ein regelmässiger Austausch zwischen den Mitarbeitenden verschiedener Zentren kann dazu beitragen, dass sich *good practices* schweizweit etablieren können. Regelmässige Evaluierungen garantieren die Einhaltung der durch das SEM vorgegebenen Qualitätsstandards. Insbesondere Betreuungspersonen von UMAs bedürfen einer systematischen Überprüfung.

Wenn rund um die Uhr neben Sicherheits- auch Betreuungspersonal präsent ist, kann dies deeskalierend wirken. Die Anwesenheit weiblichen Betreuungs- und Aufsichtspersonals

⁸⁷ Die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (FN 32) regelt in Art. 25 Abs. 2, dass das Betreuungspersonal für Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der Opfer adäquat ausgebildet sein und sich angemessen fortbilden muss.

rund um die Uhr stellt sicher, dass frauenspezifische Bedürfnisse adäquat beachtet werden.⁸⁸ Daher sollte im Hinblick auf Auswahl und Aufgaben des Personals ein Betreuungsansatz verfolgt werden, der sicherstellt, dass sozialarbeiterische Aspekte im Mittelpunkt der Arbeit stehen.

UNHCR empfiehlt, dass

- **das SEM Qualitätsstandards für das Betreuungspersonal durch entsprechende Vorgaben im Pflichtenheft des Leistungserbringers sicherstellt und diese bereits in die Ausschreibungskriterien aufnimmt. Hierzu gehört insbesondere, dass das Betreuungspersonal spezifische Qualifikationen für die Betreuung von Asylsuchenden aufweist und regelmässig an Weiterbildungen teilnimmt;**
- **ein regelmässiger Austausch zwischen dem Betreuungspersonal gefördert wird;**
- **ein Betreuungsansatz verfolgt wird, das heisst, dass Betreuungspersonal rund um die Uhr anwesend ist und der Fokus auf sozialarbeiterischen Aspekten liegt;**
- **die Qualität der Betreuung anhand von Evaluierungen durch das SEM und den Leistungserbringer sichergestellt wird.**

12.2 Qualifikation des medizinischen Fachpersonals

Die Entscheidung, ob der medizinische Zustand der asylsuchenden Person einen Verweis an einen Arzt oder eine Ärztin bedarf, benötigt spezifisches medizinisches Wissen, interkulturelle Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten. Entsprechende Vorgaben bei der Ausschreibung können sicherstellen, dass die medizinische Betreuung in den Bundesasylzentren durch qualifiziertes Fachpersonal geleistet wird.⁸⁹ Je nach Einzelfall kann es notwendig sein, Dolmetscherinnen beziehungsweise Dolmetscher hinzuzuziehen, insbesondere wenn es um Traumatisierung oder andere psychische Probleme geht (siehe dazu

⁸⁸ Vgl. UNHCR, *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*, January 2008, S. 324, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/47cfc2962.html> (18.08.2017).

⁸⁹ Bei einer durch die NKVF durchgeführten Evaluation im Jahre 2012 wurde festgestellt, dass die erste medizinische Einschätzung nicht flächendeckend von medizinischem Personal durchgeführt wurde. Vgl. dazu NKVF Bericht an das BFM 2012 (FN 27), S. 15f.

auch Kapitel 6). In Weiterbildungen, insbesondere zu Opfern von sexualisierter Gewalt, Opfern von Menschenhandel und Traumata, können weitere wichtige Kompetenzen erforderlich sein.⁹⁰ Regelmässige Evaluationen der medizinischen Fachpersonen sind wichtig um eine qualitativ hochwertige Arbeit sicherzustellen.

UNHCR empfiehlt, dass die in den Bundesasylzentren tätigen medizinischen Fachpersonen für diese Tätigkeit spezifisch qualifiziert sind.

12.3 Qualifikation des Sicherheitspersonals

Zu den Aufgaben des Sicherheitspersonals gehört der alltägliche Umgang mit Asylsuchenden, einschliesslich in Konfliktsituationen. Diese Aufgabe bedarf besonderer Erfahrungen und Kenntnisse. Sollten diese nicht bereits vorhanden sein, können sie zum Beispiel durch ein Basistraining erworben werden, das Informationen über die Situation von Asylsuchenden enthält, sowie durch interkulturelles Training und Sensibilisierung für besondere Bedürfnisse. Entsprechende Qualitätsvorgaben stellen einen respektvollen und diskriminierungsfreien Umgang des Sicherheitspersonals mit den Asylsuchenden sicher. Verantwortlich dafür, dass das Sicherheitspersonal die Qualitätsvorgaben einhält und umsetzt ist das SEM als Auftraggeber.

UNHCR empfiehlt, dass das Sicherheitspersonal im Umgang mit Asylsuchenden geschult wird.

UNHCR BÜRO FÜR DIE SCHWEIZ UND LIECHTENSTEIN
AUGUST 2017

⁹⁰ Vgl. dazu auch die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 3. September 2014, 14.063, S. 8013f.