

Neustrukturierung des Asylbereichs

Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren

Problemaufriss und erste Empfehlungen



Geschrieben von Angela Stettler

Veröffentlicht mit Unterstützung von UNHCR

August 2020

Diese Publikation wurde mit Unterstützung von UNHCR erstellt. Die darin dargestellten Ansichten sind die der Autorin und entsprechen nicht notwendigerweise denen von UNHCR. Die Publikation darf ohne vorherige Genehmigung des UNHCR für akademische, bildungsbezogene oder andere nicht-kommerzielle Zwecke frei zitiert und kopiert werden, vorausgesetzt, dass die Quelle und der Autor genannt werden.

Impressum

© UNHCR, August 2020

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Weltpoststrasse 4
CH-3015 Bern
Tel: +41 31 309 60 80

swibe@unhcr.org
www.unhcr.ch

Bildnachweis: © UNHCR 2019

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IV
KURZFASSUNG (EXECUTIVE SUMMARY)	1
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	3
EINFÜHRUNG	9
BEGRIFFSDEFINITIONEN	11
A RECHTSGRUNDLAGEN	14
1 Völkerrecht	14
1.1 Folteropfer – UN-Antifolterkonvention und Istanbul-Protokoll	14
1.2 Schutz von Frauen vor Diskriminierung und Gewalt – CEDAW und Istanbul-Konvention	16
1.3 Kinder – UN-Kinderrechtskonvention	17
1.4 Menschen mit Behinderungen – UN-Behindertenrechtskonvention	19
1.5 Opfer von Menschenhandel – Palermo-Protokoll und Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel	20
1.6 LGBTIQ-Personen – UNO-Pakt II, EMRK sowie Richtlinien zum Schutz der sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität	22
2 Recht der Europäischen Union	23
2.1 Dublin-III-Verordnung	23
2.2 EU-Richtlinien	24
3 Nationales Recht	25
3.1 Verfahrensgrundsätze	25
3.2 Spezielle Verfahrens- und Aufnahmegarantien	26
4 Zusammenfassung Rechtsnormen	27
B IDENTIFIZIERUNG VON PERSONEN MIT BESONDEREN BEDÜRFNISSEN	29
5 Bestehende Mechanismen zur Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen	29
5.1 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende	29
5.2 Geschlechtsspezifische Gewalt und Verfolgung	31
5.3 Menschenhandelsopfer	33
5.4 Weitere besondere Bedürfnisse	35
6 Identifizierung in der Vorbereitungsphase	35
6.1 Information	35
6.2 Medizinische Abklärung und erste Massnahmen	37

6.3	Anwendung von Standardabläufen und -Instrumenten	40
6.4	Kooperation mit spezialisierten Organisationen	43
6.5	Spezielle Konstellation der Dublin- und sicherer Drittstaat-Verfahren	44
7	Identifizierung im beschleunigten Verfahren	46
7.1	Anhörung	46
7.2	Stellungnahme zum negativen Entscheidentwurf	47
8	Identifizierung im erweiterten Verfahren	48
9	Ganzheitlicher Ansatz zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse	49
10	Zusammenfassung Identifizierung	51
C	BERÜCKSICHTIGUNG VON BESONDEREN BEDÜRFNISSEN	52
11	Besondere Verfahrensrechte	52
11.1	Prioritäre Behandlung von Asylgesuchen	52
11.2	Ernennung Beistand/Vormundschaft/Vertrauensperson	53
11.3	Wahl der Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams	55
11.4	Erholungs- und Bedenkzeit sowie Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für Opfer von Menschenhandel	56
11.5	Besondere Ausgestaltung der Anhörungen	57
11.6	Verweis ins erweiterte Verfahren/Kantonszuteilung	61
12	Glaubhaftigkeit der Fluchtgründe	62
12.1	Widersprüchliche oder nicht substantiierte Vorbringen	62
12.2	Vorbringen in einem späteren Stadium des Verfahrens	64
12.3	Objektive Faktoren und geteilte Beweislast	65
13	Asylrelevanz der Fluchtgründe	66
13.1	Intensität der Nachteile	66
13.2	Flüchtlingsrelevantes Motiv	69
13.3	Staatlicher Schutz und interne Fluchtalternative	70
14	Wegweisung	71
14.1	Im Allgemeinen	71
14.2	In Dublin-Verfahren	74
15	Zusammenfassung Berücksichtigung	76
16	Schlusswort und Ausblick	77
	LITERATURVERZEICHNIS	78

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AlG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
ARK	Asylrekurskommission
Art.	Artikel
ASYL	Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht- und Praxis
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (Stand 1. Januar 2020)
AsylV1	Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (Stand 1. Januar 2020)
Aufl.	Auflage
BAZ	Bundesasylzentrum
BRK	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid (publiziert)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CAT	Committee against Torture (UN-Antifolterausschuss)
CEDAW	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN-Frauenrechtsübereinkommen)
Dublin-III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist
Dublin-Assoziierungsabkommen	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags
E.	Erwägung
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMK	Konvention des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
et. al.	und andere
EU	Europäische Union
EU-Asylverfahrensrichtlinie	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes
EU-Aufnahmerichtlinie	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
EU-Qualifikationsrichtlinie	Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
FoK	Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und anderer grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention)
GC	General Comment
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GR	General Recommendation
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
Hrsg.	Herausgeber
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

i.V.m.	in Verbindung mit
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer
lit.	litera
KESB	Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes
KSM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Nr./no.	Nummer
Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
Rs.	Rechtssache
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UN/UNO	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
vgl.	vergleiche
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren
VZAE	Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Ziff.	Ziffer

Kurzfassung (Executive Summary)

Faktoren wie **Geschlecht, Alter, Gesundheit oder erlebte Gewalt** können die Möglichkeit Asylsuchender, gleichberechtigt am Asylverfahren teilzunehmen, einschränken. Manche Asylsuchenden sind deshalb auf **besondere Garantien und besondere Unterstützung während des Asylverfahrens** angewiesen, damit sie ihre **Rechte wahrnehmen** und die sich daraus ergebenden **Verpflichtungen in gleicher Weise erfüllen** können wie Asylsuchende ohne **besondere Bedürfnisse**.

Die Definition des Begriffs der «besonderen Bedürfnisse», die in dieser Studie verwendet wird, verfolgt einen **intersektionalen Ansatz**. **Dieser geht davon aus, dass** besondere Bedürfnisse **im Einzelfall, unter Berücksichtigung aller individuellen Umstände, ermittelt werden müssen und nicht erst dann, wenn Personen in bestimmte Kategorien fallen oder zu bestimmten Gruppen gehören**.

Die **für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumente**, insbesondere die Antifolterkonvention FoK, die Kinderrechtskonvention KRK, die Frauenrechtskonvention CEDAW, die Behindertenrechtskonvention BRK und die Anti-Rassismus-Konvention CERD verpflichten die Staaten zur **Identifizierung und angemessenen Berücksichtigung** besonderer Bedürfnisse. Auch verschiedene von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen des Europarates sowie Rechtsinstrumente der **Europäischen Union**, welche die Schweiz zu beachten hat, sind für die Aufnahme von Asylsuchenden mit spezifischen Bedürfnissen relevant. Schliesslich auferlegt auch das **nationale Recht** den schweizerischen Asylbehörden Verpflichtungen, damit spezifische Bedürfnisse von Asylsuchenden zum **frühestmöglichen Zeitpunkt** im Asylverfahren **identifiziert und angemessen berücksichtigt werden**. Dies schliesst Massnahmen ein, die einen **gleichwertigen Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren** in der Schweiz ermöglichen.

Unter anderem gewähren die oben genannten Rechtsinstrumente Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen:

- **Ein Recht auf Information:** Asylsuchende haben ein Recht darauf, über besondere Bedürfnisse und die sich daraus ergebenden besonderen Verfahrens- und Aufnahmegarantien informiert zu werden.
- **Besondere Verfahrensgarantien:** für einige Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen können besondere Verfahrensgarantien wie prioritäre Behandlung des Asylgesuchs, eine flexible Handhabung von Fristen und die Einsetzung einer Vertrauensperson bzw. einer Vormund- oder Beistandschaft notwendig sein.
- **Die Berücksichtigung bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft und der Wegweisungshindernisse:** Besondere Bedürfnisse können sich auf den **konkreten Inhalt des Asylantrags**, die **Verfolgungsgründe**, die Beurteilung der **Glaubhaftigkeit des Vorbringens** und die **Zulässigkeit der Wegweisung** auswirken, einschliesslich der Wegweisung in Dublin- oder sicheren Drittstaatsverfahren.

- **Besondere Aufnahmegarantien:** Die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden sind für deren **Unterbringung, Betreuung und medizinische Versorgung** oder die Ausgestaltung allfälliger Beschäftigungsprogramme relevant.

Um sicherzustellen, dass Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen einen effektiven Zugang zu ihren Rechten haben, ist es wichtig, dass diese besonderen Bedürfnisse **zum frühestmöglichen Zeitpunkt des Asylverfahrens identifiziert werden**. Auch wenn das neue Asylsystem zu **Verbesserungen** bei der Identifizierung und Berücksichtigung bestimmter Kategorien von besonderen Bedürfnissen führte, gibt es weiterhin Herausforderungen. Insbesondere lassen die kurzen Fristen im beschleunigten Verfahren nicht immer genügend Zeit, um besondere Bedürfnisse zu identifizieren. Zudem kann der **Handwechsel** beim erweiterten Verfahren zu einem **Informationsverlust** führen. Darüber hinaus wird derzeit kein Standardtool zur Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen verwendet. Ferner sind nicht alle Akteur*innen des Asylsystems im Hinblick auf einschlägige Rechtsinstrumente wie das Istanbul-Protokoll ausreichend ausgebildet. Damit können sie häufig bei der Identifizierung besonderer Bedürfnisse keine proaktive Rolle einnehmen. Schliesslich führen Hinweise auf das Vorhandensein besonderer Bedürfnisse nicht automatisch dazu, dass Asylsuchende an spezialisierte Stellen verwiesen werden, die besondere Bedürfnisse besser identifizieren könnten. Selbst wenn weitere Abklärungen erfolgen, führt dies aufgrund des oft mangelnden Informationsflusses und unzureichender Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteur*innen im Asylsystem nicht immer zu einer frühzeitigen Identifizierung besonderer Bedürfnisse.

Die Konsequenz ist, dass es im schweizerischen Asylsystem immer noch keine umfassende, frühzeitige und systematische Identifizierung aller besonderen Bedürfnisse gibt, unabhängig von einer Kategorisierung. Dies führt dazu, dass die Verpflichtungen nicht immer berücksichtigt werden, die sich in allen Phasen des Asylverfahrens - **einschliesslich des Dublin- und des sicheren Drittstaatenverfahrens** - aus internationalen, europäischen und nationalen Rechtsinstrumenten gegenüber Asylsuchenden mit spezifischen Bedürfnissen ergeben. Es besteht deshalb in allen Phasen des Asylverfahrens noch **Verbesserungspotenzial**.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

I. Bei der Identifizierung besonderer Bedürfnisse von Asylsuchenden sollte ein ganzheitlicher Ansatz angewendet werden.

- Das SEM ist verantwortlich für die rechtzeitige Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse in allen Phasen des Asylverfahrens, einschliesslich des Dublin-Verfahrens, des erweiterten Verfahrens und des Wegweisungsverfahrens.
- Die Verantwortung des SEM für die Identifizierung der besonderen Bedürfnisse der Asylsuchenden sollte jedoch von allen Akteur*innen des Asylsystems mitgetragen werden, einschliesslich des Sicherheits-, Betreuungs- und Pflegepersonals, das in den Unterkünften auf Bundes- und Kantonsebene tätig ist.
- Sensibilisierung, obligatorische, regelmässige Schulungen sowie Weiterbildungen für alle Akteur*innen des Asylsystems im Hinblick auf das Erkennen von besonderen Bedürfnissen sind wichtig, um mit Hilfe aller Akteur*innen eine systematische Identifizierung zu gewährleisten.
- Die Erarbeitung von Standardabläufen und -Tools würde die Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen für alle Akteur*innen erleichtern.
- Ein intersektionaler Ansatz erlaubt dabei, dass besondere Bedürfnisse in jedem Einzelfall abgeklärt werden können - unabhängig davon, ob die asylsuchende Person in eine der Kategorien von Asylsuchenden fällt, die klar definierte besondere Bedürfnisse haben, wie UMA oder Asylsuchende mit einer körperlichen Behinderung. Insbesondere sollte festgelegt werden:
 - Die Zuständigkeiten und Rollen aller Personen, die im Verfahren und in den Unterkünften zur Identifizierung von besonderen Bedürfnissen beitragen können.
 - Konkrete, festgelegte Meldeverpflichtungen – unter Beachtung des Datenschutzes – bei Hinweisen auf besondere Bedürfnisse für alle Akteur*innen auf Bundes- und Kantonsebene, inklusive des Betreuungspersonals, des Pflegepersonals und der Rechtsvertretung.
- Die Rechtsvertretung sollte zur Identifizierung beitragen, indem sie dem SEM relevante Informationen bereits vor der Erstbefragung bzw. der Anhörung unterbreitet und, falls notwendig, weitere Abklärungen anregt oder veranlasst.
- Die Disposition der Leistungserbringer in den BAZ sowie das SEM sollten der Rechtsvertretung insbesondere bei Anzeichen auf besondere Bedürfnisse genügend Zeit für die angemessene Vertretung geben, und das SEM sollte falls notwendig Fristerstreckungsgesuche bewilligen.

II. Asylsuchenden sollte ermöglicht werden, eine aktive Rolle bei der Identifizierung ihrer besonderen Bedürfnisse einzunehmen.

- Asylsuchende sollten bereits zu Beginn des Asylverfahrens Informationen zu besonderen Bedürfnissen und entsprechenden Verfahrens- und Aufnahmegarantien sowie spezifischen Anlaufstellen erhalten.
- Die Information sollte laufend während aller Verfahrensstadien erfolgen und sowohl passiv als auch aktiv an verschiedenen Orten und durch verschiedene Akteur*innen (Beratung, Rechtsvertretung, Betreuungs- und Pflegepersonal, SEM) vermittelt werden.
- Die Übernahme der Übersetzungskosten durch die Kantone sollte einheitlich geregelt werden.

III. Medizinische Konsultationen und Eintrittsinformationen könnten besser für die Identifizierung besonderer Bedürfnisse genutzt werden.

- Medizinische Eintrittsinformationen (MEI) und medizinische Erstkonsultationen (MEK) könnten durch die Einführung entsprechender Instrumente und die angemessene Ausbildung des Personals in der Anwendung solcher Instrumente (beispielsweise Standardfragebögen oder das *EASO Tool for Identification of Persons with Special Needs*) für ein systematisches Screening auf besondere Bedürfnisse verwendet werden.
- Bei einem Termin mit dem Pflegepersonal sowie den zuständigen Ärzt*innen sollten sofern notwendig transkulturelle Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen.
- Der systematische Einsatz von medizinischem Personal sowie Dolmetscher*innen, die das gleiche Geschlecht haben wie die Asylsuchenden, entspricht internationaler *Good Practice* und begünstigt sowohl die Identifizierung als auch Behandlung besonderer Bedürfnisse massgeblich.
- Das SEM sollte sein Gesundheitskonzept entsprechend anpassen, sodass die rechtzeitige Information der Rechtsvertretung und der Behörden durch das Pflege- und Betreuungspersonal ermöglicht wird.

IV. Die Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen kann vereinheitlicht und verbessert werden.

- Es sollte festgelegt werden, in welchen Fällen zwingend die Expertise einer spezialisierten Stelle zur Identifizierung der besonderen Bedürfnisse beigezogen werden muss. Dies sollte insbesondere für Opfer von Folter oder Menschenhandel in Betracht gezogen werden. Dabei sollte der Aufwand finanziell entschädigt werden, sofern es sich nicht um eine staatliche Stelle handelt.
- Ein systematischer Aufbau von spezialisierten Angeboten in sämtlichen Kantonen und in den BAZ ermöglicht in allen Fällen eine fachgerechte Identifizierung. Bei einem mangelnden Angebot sollten spezialisierte Stellen nach Möglichkeit aufgebaut bzw. bestehende Stellen finanziell unterstützt werden.

- Die Abklärung des psychischen Gesundheitszustandes sollte - auch wenn sich ein positiver Entscheid oder eine Triage ins erweiterte Verfahren abzeichnet - so rasch wie möglich von einer spezialisierten Fachstelle vorgenommen werden. Der Zustand hat nicht nur Auswirkungen auf das Asylverfahren. Eine späte oder ausbleibende Behandlung kann auch den Genesungsprozess verunmöglichen und hohe Folgekosten verursachen.
- Bei Hinweisen auf erlittene Folter sollte ein Arztbericht gemäss Istanbul-Protokoll erstellt werden. Dazu ist es notwendig, dass eine ausreichende Anzahl von Ärzt*innen in der Erstellung solcher Gutachten geschult wird.

V. Der zeitliche Rahmen des Verfahrens sollte angepasst werden, falls die Ermittlung spezifischer Bedürfnisse dies erfordert.

- Das SEM sollte einen Standardablauf festlegen, welcher gewährleistet, dass während der Abklärung der (psychischen) gesundheitlichen Situation keine negativen bzw. Nichteintretens-Entscheide gefällt werden, damit die Resultate der Abklärung in den Asylentscheid einfließen können.
- Können notwendige Abklärungen innert kurzer Zeit getätigt werden, sind eine kurze Überschreitung der Ordnungsfristen und Fristerstreckungsgesuche einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren vorzuziehen.
- Das SEM sollte seine Behandlungsstrategie dahingehend überarbeiten, dass auch Personen mit besonderen Bedürfnissen prioritär behandelt werden, sofern die Behandlung im beschleunigten Verfahren ohne Nachteile für die Asylsuchenden möglich ist.

VI. Anhörungen und Befragungstechniken sollten je nach den Umständen und den Asylgründen der Person angepasst werden, um die Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse zu ermöglichen. Verfahrensgarantien in Bezug auf bestimmte Kategorien von Asylsuchenden:

Frauen

- Insbesondere asylsuchende Frauen sollten ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass ihre Aussagen vertraulich behandelt und auch nicht an ihre Ehe- oder Lebenspartner oder andere Begleitpersonen weitergegeben werden.

Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung

- Bei der Erstbefragung sollte systematisch auf die besonderen Verfahrensgarantien bei geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung hingewiesen und nach einem allfälligen Wunsch betreffend Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams gefragt werden. Die Wünsche Asylsuchender in Bezug auf das Geschlecht der Rechtsvertretung und/oder Dolmetscher*innen sollten ebenfalls berücksichtigt werden.
- Bei Asylgesuchen gestützt auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (SOGI) sollte bei der Anhörung das *Difference, Stigma, Shame, Harm* (DSSH) Modell oder ein vergleichbares in Fachkreisen anerkanntes Modell angewandt werden.

- Für die Befragung traumatisierter Asylsuchender sollten geschulte Spezialistinnen und Spezialisten eingesetzt werden, um eine systematische Identifizierung zu erleichtern.
- Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung sollten vom SEM datenschutzkonform statistisch erfasst werden.

Opfer von Menschenhandel

- Zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern sollte ein spezielles Verfahren mit entsprechenden Standardabläufen und -Instrumenten und unter Einbeziehung von spezialisierten Fachstellen entwickelt werden.
- Der Anspruch von mutmasslichen Opfern von Menschenhandel auf eine Erholungs- und Bedenkfrist besteht auch im Dublin-Verfahren, unabhängig davon, ob der Menschenhandel im anderen Dublin-Staat oder in der Schweiz stattfand und ob ein Strafverfahren eingeleitet wurde.
- Ein systematisches Schnittstellen-Management zwischen Asylverfahren und Opferberatung bereits bei Verdacht auf Menschenhandel sollte gewährleisten, dass Betroffene Zugang zu allen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen haben, die Opfern von Straftaten zustehen. Die Weisungen des SEM zum Ausländerbereich für Menschenhandelsopfer im Asylverfahren sollten zu diesem Zweck überarbeitet werden.

Unbegleitete Kinder

- Das SEM sollte, mit Unterstützung anderer Akteur*innen, Kriterien für die Durchführung von Alterseinschätzungen und Richtlinien für die Methoden der Alterseinschätzung definieren. Diese Kriterien sollten vorsehen, dass Alterseinschätzungen nur dann durchzuführen sind, wenn bestätigte Zweifel am Alter eines Kindes bestehen.
- Die Anwendung eines multidisziplinären und ganzheitlichen Ansatzes sollte sicherstellen, dass die Alterseinschätzung zu korrekten Ergebnissen führt. In die Analyse sollten sowohl Beweismaterialien einfließen als auch die Ergebnisse eines Gesprächs mit dem Kind, in dem seine Reife und sein Entwicklungsstand aus psychologischer, sozialer und kultureller Perspektive beurteilt wird.
- Medizinische Alterseinschätzungen sollten nur in Ausnahmefällen und als letztmögliche Massnahme angeordnet werden. Eine Beurteilung der geschlechtlichen Reife im Rahmen der medizinischen Untersuchung darf dabei in keinem Fall durchgeführt werden, da dies mit der Menschenwürde unvereinbar ist.
- Entscheide über die Alterseinschätzung sollten unmittelbar anfechtbar sein. Ferner sollten die einschlägigen Verfahrens- und Aufnahmebestimmungen für asylsuchende Kinder gelten, solange das Alter nicht abschliessend eingeschätzt ist. So können nicht wiedergutzumachende Nachteile für unbegleitete Kinder verhindert werden.
- Die Aufgaben der Vertrauensperson sollten in einem Konzept zur Betreuung, Unterstützung und Vertretung von UMA konkretisiert werden. Dort sollten diese

insbesondere auch von den Aufgaben der Betreuung und der KESB abgegrenzt sowie Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteur*innen geklärt werden.

- Die gesetzlich verankerte Verantwortung der KESB bleibt trotz des Instituts der Vertrauensperson bestehen. Diese muss insbesondere bei Kindeswohlgefährdungen intervenieren.

Asylsuchende mit Behinderungen

- Die Autonomie von Asylsuchenden mit einer Behinderung ist zu achten. Falls die Ernennung einer Beistandschaft aufgrund von Bedenken bezüglich der Urteilsfähigkeit notwendig ist, sollten die individuellen Umstände sowie die Präferenzen der betroffenen Person berücksichtigt werden.

VII. Die Pflicht, besondere Bedürfnisse zu identifizieren und zu berücksichtigen, bleibt auch dann bestehen, wenn eine asylsuchende Person dem erweiterten Verfahren zugeteilt wird.

- Das SEM sollte die Stellungnahmen der Rechtsvertretung berücksichtigen und begründete Punkte im Entscheid aufnehmen bzw. einem Antrag auf **Zuweisung ins erweiterte Verfahren** stattgeben, wenn die Stellungnahme Belege für besondere Bedürfnisse oder die Notwendigkeit weiterer Abklärungen enthält und dies nicht bereits berücksichtigte Auswirkungen auf den Entscheid hat.
- Bei der Entscheidung, welchem Kanton Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen zugewiesen werden, sollten familiäre und therapeutische Beziehungen sowie die Möglichkeit des Zugangs zu spezialisierten Organisationen und Hilfseinrichtungen im jeweiligen Kanton berücksichtigt werden.
- Die Rechtsvertretung des BAZ sollte das Mandat bei Anzeichen von Schwierigkeiten im Aufbau eines Vertrauensverhältnisses aufgrund besonderer Bedürfnisse auch im erweiterten Verfahren fortführen, sofern die konkreten Umstände dies erlauben und die asylsuchende Person damit einverstanden ist.
- Bei einem Mandatswechsel liegt es in der Verantwortung der Rechtsvertretung im BAZ, für den Informationsaustausch und die vollständige Aktenübergabe an die kantonale Rechtsberatungsstelle zu sorgen.

VIII. Besondere Bedürfnisse von Asylsuchenden sollten auch bei der materiellen Entscheidung über den Asylantrag angemessen berücksichtigt werden.

- Bei Asylgesuchen von Personen mit besonderen Bedürfnissen kann jedes der fünf **Verfolgungsmotive** des Flüchtlingsbegriffs der GFK einschlägig sein.
- Bei der Beurteilung, ob eine interne Fluchtalternative vorliegt, sollte den individuellen Umständen und besonderen Bedürfnissen der betroffenen Person besonders Rechnung getragen werden.
- Zu berücksichtigen ist, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen **speziellen Verfolgungsformen** ausgesetzt sein können.

- Bei der Beurteilung der Intensität der erlittenen bzw. zu befürchtenden Nachteile ist es wichtig, die individuellen Umstände der Betroffenen zu berücksichtigen, etwa ihr Geschlecht, ihr Alter, ihre geistigen Fähigkeiten und ihr Entwicklungsstand sowie der Gesundheitszustand.
- Bei der Beurteilung der **Glaubhaftmachung** sollten insbesondere die Auswirkungen von Traumata, psychischer Beeinträchtigung sowie von weiteren individuellen Faktoren berücksichtigt werden. Bei Vorliegen von objektiven Gründen darf die Glaubhaftigkeit der Asylvorbringen nicht allein aufgrund von Widersprüchen oder nicht-substantiierten Aussagen verneint werden. Das SEM sollte soweit möglich nicht einzig auf die Aussagen der Asylsuchenden abstellen, sondern weitere Informationen und Beweismittel einholen.
- Insbesondere bei geschlechtsspezifischer Verfolgung und Verfolgung aufgrund von SOGI darf nicht von der Annahme ausgegangen werden, die betroffene Person könnte oder werde bei einer Rückkehr ins Heimatland diskret leben. Vielmehr ist die drohende Verfolgungsgefahr auf der Grundlage zu beurteilen, welche ernsthaften Nachteile der betroffenen Person drohen, wenn der Heimatstaat oder das Umfeld um deren sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität wüssten.
- Bei der Beurteilung des staatlichen Schutzes ist nicht das Vorhandensein von Gesetzen entscheidend, die geschlechtsspezifische Verfolgungshandlungen unter Strafe stellen, sondern deren Umsetzung unter Berücksichtigung der individuellen Umstände des Einzelfalles.

IX. Die besonderen Garantien der EMRK, KRK, BRK und weiterer Menschenrechtskonventionen sind für die Beurteilung der Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs relevant, einschliesslich der Wegweisung im Falle eines Dublin- oder Drittstaatenverfahrens.

- Den individuellen Umständen von Personen mit besonderen Bedürfnissen sollte bei der Prüfung der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Rechnung getragen werden.
- Bei Kindern sollten die zuständigen Vormundschaftsbehörden in die Abklärung des Kindeswohls im Hinblick auf die Wegweisung einbezogen werden.
- Individuelle Umstände, insbesondere hinsichtlich medizinischer Bedürfnisse, sollten auch bei **Dublin- und sicheren Drittstaat-Entscheiden** hinreichend abgeklärt werden.
- Bei Hinweisen auf gesundheitliche Beschwerden, die einer Überstellung entgegenstehen können, sollte die Ausstellung eines Arztberichts durch entsprechende Spezialist*innen abgewartet werden, bevor ein Entscheid getroffen wird.
- Im Standardformular, welches mit dem (Wieder-)aufnahmegesuch an den Dublin-Staat gesandt wird, sollten die besonderen Bedürfnisse und gegebenenfalls notwendige Massnahmen aufgeführt werden.

Einführung

«Es sollte nie vergessen werden, dass sich jemand, der sich um die Anerkennung als Flüchtling bemüht, in einer besonders empfindlichen Lage befindet. Er [oder sie] hält sich nicht nur in einer fremden Umgebung auf, sondern hat unter Umständen auch mit erheblichen technischen wie psychologischen Schwierigkeiten zu kämpfen, wenn er [oder sie] seinen [beziehungsweise ihren] Fall den Behörden eines fremden Landes – sehr oft noch in einer fremden Sprache – vortragen muss.»

UNHCR Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (1979), § 191.

Asylsuchende haben oft eine psychisch und physisch belastende Fluchterfahrung hinter sich. Im Ankunftsland ist ihr Aufenthaltsstatus unsicher, und sie verfügen meistens weder über Kenntnisse einer Landessprache, noch über ein soziales Netz. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hielt daher in einer Entscheidung fest: «*The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum seeker and, as such, a member of a **particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection** ... It notes the existence of a broad consensus at the international and European level concerning this need for special protection.*»¹ Abgesehen vom dem Status als Asylsuchende inhärenten Prekarität kann es weitere individuelle Faktoren geben, die zu einer zusätzlichen spezifischen Bedürftigkeit von Asylsuchenden führen.

Das schweizerische Asylverfahren wurde im März 2019 neustrukturiert, um es effizienter und gleichzeitig rechtsstaatlich fair zu gestalten. Ein Asylverfahren ist effizient, wenn es **erfolgreich international schutzbedürftige Personen identifiziert und deren Rechte wahrt. Hierzu gehört, insofern kein sicherer aufnahme- und schutzbereiter Drittstaat existiert, die Gewährung eines Bleiberechts mit einer entsprechenden Rechtsstellung.**² Dies kann bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen nur gelingen, wenn diese besonderen Bedürfnisse früh identifiziert und im Asylverfahren berücksichtigt werden.

Die Schweizer Behörden haben bereits **erste Schritte** unternommen, um den **Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen im neuen Asylverfahren zu verbessern**. Die vorliegende Studie analysiert, inwieweit die besonderen Bedürfnisse Asylsuchender von den Behörden bereits berücksichtigt werden und wo Verbesserungsbedarf besteht. Zu diesem Zweck werden zunächst die hierfür relevanten internationalen und nationalen **Rechtsgrundlagen** dargelegt. Anschliessend werden die **bestehenden Mechanismen zur Identifizierung** von besonderen Bedürfnissen vorgestellt. Weiter wird aufgezeigt, inwiefern **besondere Bedürfnisse im schweizerischen Asylverfahren berücksichtigt** werden.

¹ EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011, Ziff. 251. Vgl. ebenfalls Fineman Albertson Martha, The vulnerable Subject and the Responsive State, Emory Law Journal 60, 2010 (nachfolgend: Fineman Albertson Martha, The vulnerable Subject), wonach Vulnerabilität eine universelle menschliche Eigenschaft ist, die je nach Ressourcen bzw. gesellschaftlicher Stellung unterschiedlich erfahren wird.

² Maiani Francesco, Les procédures nationales d'asile et leur environnement juridique international: encadrement, dialogue, apprentissage, in: Asyl, Sondernummer 2013, S. 22; UNHCR, Anmerkungen von UNHCR zum „Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund/Kantone“, Januar 2013 (nachfolgend UNHCR, Anmerkungen Schlussbericht), S. 1, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b1fcf8e4.html>.

Die Unterbringung von Personen mit besonderen Bedürfnissen wird nur summarisch behandelt, da eine eingehende Analyse im Rahmen anderer Studien vorgenommen wurde und auch den Rahmen dieses Berichts sprengen würde. Die Analyse jedes dieser Kapitel schliesst mit entsprechenden **Empfehlungen zu einer verbesserten Identifizierung und Berücksichtigung** besonderer Bedürfnisse.

Begriffsdefinitionen

Die Begriffe «besondere Bedürfnisse» und «Vulnerabilität» werden oft als Synonyme verwendet. In der Psychologie wird Vulnerabilität definiert als herabgesetzte Widerstandsfähigkeit gegenüber Belastungen und Stress.³ Vulnerabilität kann **angeboren sein** (bspw. eine Behinderung). Sie kann aber auch **später entstehen** durch externe Faktoren (Erlebnisse wie zum Beispiel Folter) oder interne Faktoren (Gründe, die in der Person selbst liegen, wie zum Beispiel das Alter). Dabei werden in der Fachliteratur **drei Faktorgruppen** diskutiert, die eine solche besondere Vulnerabilität hervorrufen können:⁴

- Risikofaktoren
Erfahrungen im Heimatland oder auf der Flucht, wie das Erleben von Krieg und Konflikt, Folter, geschlechtsspezifischer Verfolgung, sexueller Gewalt, Menschenhandel sowie Hunger und schwierige Fluchtbedingungen.
- Umweltfaktoren
Lebenssituation und -bedingungen im Aufnahmeland, z.B. unsicherer Aufenthaltsstatus, fehlende Arbeitserlaubnis oder kulturelle und gesellschaftliche Unterschiede zum Herkunftsland.
- Persönliche Faktoren
Z.B. Geschlecht, Alter, Religion, physischer und psychischer Zustand, sozioökonomischer Hintergrund von Asylsuchenden.

In diesem Sinne können Asylsuchende aufgrund ihres Alters oder Geschlechts, ihres psychischen Zustands oder ihrer Erfahrungen in den Heimatländern und/oder auf der Flucht **vulnerabel** sein.

Eine besondere Aufmerksamkeit für Vulnerabilitätsfaktoren ist bei folgenden Personengruppen angebracht: Personen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, alleinerziehende Mütter oder Väter, Familien, Opfer von Menschenhandel⁵, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Beeinträchtigungen und

³ UNHCR Österreich, Vulnerable Asylsuchende, Informationen und Tipps zum Umgang mit Folteropfern, Traumatisierten und psychisch Erkrankten in der Einvernahme, November 2016 (nachfolgend: UNHCR Österreich, Vulnerable Asylsuchende), S. 6. Vgl. zur Definition von Verletzlichkeit: Fineman Albertson Martha, The vulnerable Subject; UNHCR, Response to Vulnerability in Asylum Project Report, Budapest, Dezember 2013 (nachfolgend UNHCR, RVA Project Report), S. 34 und 49, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/56c444004.html>; Peroni Lourdes/Timmer Alexandra: Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law, in: International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Nr. 4, 1. Oktober 2013, S. 1056-1085; European Council on Refugees and Exiles, The concept of vulnerability in European asylum procedures, 8. September 2017, S. 9-16, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/59d227154.html>.

⁴ STEPS Consulting Social, The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states, European Parliament, 2007, S. 40-41, verfügbar unter: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf.

⁵ Der Begriff «Menschenhandel» wird analog des Art. 4 lit. a des Übereinkommens des Europarates vom 15. Mai 2005 zur Bekämpfung von Menschenhandel (nachfolgend EMK), SR 0.311.543, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101963/index.html>, verwendet.

Personen, die Folter, sexuelle Gewalt⁶ oder andere schwere Formen von Gewalt erlebt haben sowie LGBTIQ⁷-Asylsuchende.

Aufgrund der verminderten Widerstandsfähigkeit vulnerabler Asylsuchender gegenüber Stress sind in der Regel besondere Massnahmen nötig, um allfällige Ungleichheiten mit nicht-verletzlichen Asylsuchenden auszugleichen. Daher wird das Konzept der Vulnerabilität verwendet, um den Grad notwendiger und **spezifischer Verfahrens- und Aufnahmegarantien zu bestimmen**, die einen effektiven und gleichwertigen Zugang **zum Asylverfahren gewährleisten**. Das Konzept der Vulnerabilität kann jedoch auch unbeabsichtigte negative Auswirkungen auf Asylsuchende haben. Eine solche unerwünschte Folge ist die Gefahr, zu stereotypen Vorstellungen von Asylsuchenden beizutragen. Um sicherzustellen, dass die Identifizierung von Vulnerabilität nicht grundsätzlich zur Schlussfolgerung führt, Asylsuchende seien nicht handlungsfähig, verwendet diese Studie den Begriff «besondere Bedürfnisse».

Dabei haben nicht alle Asylsuchenden, die unter die oben genannten Personengruppen fallen, **besondere Bedürfnisse**. Einige Personen können mit Belastungssituationen und Stress unbeschadet umgehen. Diese Fähigkeit, Belastungen durch Rückgriff auf persönliche und soziale Ressourcen zu meistern, wird als **Resilienz** bezeichnet.⁸ Zudem können bei Asylsuchenden, die nicht einer dieser Personengruppen angehören, besondere Bedürfnisse aus dem Zusammenwirken **mehrerer Faktoren** (bspw. unsicherer Aufenthaltsstatus, bereits erlebte Gewalt, LGBTIQ) entstehen. Bei der Definition von besonderen Bedürfnissen ist entsprechend ein **intersektionaler Ansatz** anzuwenden, der von einer **mehrdimensionalen Perspektive** ausgeht: Die individuell unterschiedliche Situation von Menschen wird aufgrund der Wechselwirkung verschiedener Faktoren wie Geschlechtsidentität, ethnische und kulturelle Herkunft, Hautfarbe, Religion und Weltanschauung, sexuelle Orientierung, Behinderung, Lebensalter, sozialer Status, Beruf etc. bestimmt.⁹ **Entsprechend haben nicht nur Asylsuchende, die in bestimmte Kategorien fallen oder zu bestimmten Personengruppen gehören, besondere Bedürfnisse, sondern diese müssen im Einzelfall, unter Berücksichtigung aller individuellen Umstände, ermittelt werden.**

Der in der vorliegenden Studie verwendete Begriff **«Personen mit besonderen Bedürfnissen»** will dies deutlich machen: **Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen sind Personen, die aufgrund von externen und/oder internen Faktoren wie insbesondere Geschlecht, Alter, Gesundheit oder erlebter Gewalt im Asylverfahren auf besondere Garantien und besondere Unterstützung angewiesen sind, damit sie ihre Rechte in Anspruch nehmen sowie den sich daraus ergebenden Pflichten in gleicher Weise wie Asylsuchende ohne besondere Bedürfnisse nachkommen können.**

Damit **besondere Bedürfnisse** im Asylverfahren berücksichtigt werden können, müssen sie **frühzeitig identifiziert** werden. Unter **Identifizierung** ist in der vorliegenden Studie sowohl das **Erkennen von potenziellen besonderen** Bedürfnissen als auch deren **formelle Identifizierung** gemeint. Es wird entsprechend von «identifizieren» gesprochen, sobald konkrete Anhaltspunkte für mögliche besondere Bedürfnisse vorliegen. Ab diesem Moment

⁶ Als «sexuelle Gewalt» wird vorliegend jeglicher Gewaltakt, welche die sexuelle Integrität beeinträchtigt, verstanden (insbesondere sexuelle Belästigung oder Nötigung, Vergewaltigung, Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung).

⁷ LGBTIQ steht für Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex und Queer.

⁸ Fineman Albertson Martha, The vulnerable Subject, S. 31.

⁹ Walgenbach Katharina, Intersektionalität - eine Einführung, 2012, verfügbar unter: <http://portal-intersektionalitaet.de/theoriebildung/ueberblickstexte/walgenbach-einfuehrung/>.

besteht die Pflicht, weitere Abklärungen zu treffen, welche zu einer formellen Identifizierung durch die zuständige Behörde führen können.¹⁰ Beide Schritte sind wichtig, um eine umfassende Identifizierung zu gewährleisten. Wie die oben erläuterte Definition besonderer Bedürfnisse zeigt, kann deren Identifizierung komplex sein und sich je nach Bedürfnis unterscheiden. Vorschläge für ein entsprechendes Vorgehen gibt die vorliegende Studie.

¹⁰ Vgl. Frei Nula, Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Baden-Baden 2018, S. 156 ff.

A Rechtsgrundlagen

1 Völkerrecht

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹¹ sowie das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹² bilden die Grundlagen des Flüchtlingsvölkerrechts. Die GFK selbst enthält keine expliziten Bestimmungen zu Flüchtlingen mit besonderen Bedürfnissen. Weitere für die Schweiz verbindliche Völkerrechtsverträge enthalten jedoch einschlägige Normen. Zusätzlich existieren internationale und regionale Standards und Empfehlungen. Auf diese wird nachfolgend eingegangen.

1.1 Folteropfer – UN-Antifolterkonvention und Istanbul-Protokoll

Die UN-Antifolterkonvention (FoK)¹³ definiert den Begriff der Folter¹⁴ und verpflichtet die Vertragsstaaten, **Massnahmen zur Verhinderung und Ahndung von Folter** zu ergreifen.¹⁵

So verbietet Art. 3 FoK, **Personen in einen anderen Staat zurückzuschieben, wenn ihnen dort Folter droht** (*Refoulement*-Verbot). Der Aufenthaltsstaat muss eine individuelle Beurteilung des persönlichen und realen Risikos vornehmen, welchem die betroffene Person im Heimat- oder Drittstaat ausgesetzt wäre.¹⁶ Gemäss Auslegung des UN-Antifolterausschusses (CAT) kann das *Refoulement*-Verbot auch in Situationen zur Anwendung kommen, in denen **grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung** nicht eindeutig von Folter abgegrenzt werden kann.¹⁷ Ferner kann die Ausschaffung einer schwerkranken Person an sich unter Umständen gegen das Verbot unmenschlicher Behandlung nach Art. 16 FoK verstossen.¹⁸

Art. 14 FoK verankert das **Recht auf Rehabilitation**. Der Antifolterausschuss hat dieses Recht in verschiedenen seiner «Allgemeinen Empfehlungen» spezifiziert. So hat der Ausschuss empfohlen, einen ganzheitlichen Ansatz anzuwenden: Folteropfer bedürfen je nach individuellen Umständen (besondere Bedürfnisse, Resilienz) unter anderem umfassende psychologische und medizinische Betreuung, aber auch integrative und soziale Begleitung,

¹¹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19510156/index.html>.

¹² Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.301, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670017/index.html>.

¹³ Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840309/index.html>.

¹⁴ Art. 1 FoK.

¹⁵ Art. 2 FoK.

¹⁶ CAT, A.N. gegen die Schweiz, Nr. 742/2016 vom 3. August 2018, E. 8.6 und E. 8.9, verfügbar unter: <https://juris.ohchr.org/search/results>; CAT, Concluding Observations on the 7th periodic report of Switzerland, 7. September 2015, Ziff. 13, verfügbar unter:

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/menschenrechte/antifolterkonvention/cat-ber-7-schlussfolgerungen-e.pdf>.

¹⁷ CAT, General Comment No. 2, Implementation of Article 2 by States Parties, 24. Januar 2008, (nachfolgend CAT, GC No. 2), Ziff. 2, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47ac78ce2.html>; CAT General Comment No. 4 (2017) on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Art. 22, 9. Februar 2018 (nachfolgend CAT, GC No. 4), Ziff. 15-17, verfügbar unter:

<https://www.refworld.org/docid/5a903dc84.html>, siehe ausführlich dazu De Weck Fanny, Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention against Torture, Leiden 2016, (nachfolgend: De Weck Fanny, Non-Refoulement), S. 198 ff.

¹⁸ CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O., Ziff. 8.8; CAT, M. F. gegen Schweden, Nr. 326/2007 vom 14. November 2008, Ziff. 6.4, verfügbar unter: <https://juris.ohchr.org/search/results>; siehe weiter hierzu De Weck Fanny, Non-Refoulement, a.a.O., S. 205 f.

gesellschaftliche sowie familiäre Unterstützung und Berufsbildung.¹⁹ Rehabilitationsprogramme sollten auch für Asylsuchende und Flüchtlinge zugänglich sein.²⁰ Die Umsetzung des Rechtes von Folteropfern auf Rehabilitation darf nicht aufgeschoben werden.²¹ Verantwortlich hierfür ist deshalb nicht nur der Staat, in dem die Folter stattfand, sondern auch der Aufenthaltsstaat.²²

Zudem kann Art. 14 FoK einer **Rückschiebung entgegenstehen, wenn im betroffenen Staat keine angemessene Rehabilitation** gewährleistet ist und deshalb der betroffenen Person eine unmenschliche Behandlung gemäss Art. 16 FoK droht.²³ Es muss **im Einzelfall geprüft** werden, ob im anderen Staat angemessene Rehabilitationsmöglichkeiten existieren und ob diese der betroffenen Person in der Praxis auch zur Verfügung stehen.²⁴ Erfolgt eine Ausschaffung ohne eine solche Überprüfung, kann diese das Recht auf Rehabilitation nach Art. 14 FoK verletzen und eine unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 16 FoK und unter Umständen sogar von Art. 3 FoK darstellen.

Aus Art. 14 FoK fliesst ebenfalls die Verpflichtung, eine **Reviktimisierung zu verhindern**. Dies wird durch eine Schulung der zuständigen Behörden im Umgang mit Folteropfern und der Anwendung des Istanbul-Protokolls²⁵ erreicht.²⁶

Das Istanbul-Protokoll legt Richtlinien zur wirksamen **Untersuchung und Dokumentation von Folterfällen** fest. Es wurde von verschiedenen Sachverständigen aus den Bereichen Gerichtsmedizin, Psychologie, Menschenrechten sowie Anwaltschaft erarbeitet. Die UN-Generalversammlung sowie die damalige UN-Menschenrechtskommission empfahlen den Mitgliedsstaaten, das Istanbul-Protokoll als effektives Instrument zur Bekämpfung von Folter zu beachten.²⁷ Das Istanbul-Protokoll enthält neben juristischen und ethnisch-medizinischen Standards auch Methoden zur Befragung von Folteropfern sowie zur Erlangung physischer und psychischer Beweise von Folter. Der Schweizer Bundesrat erkennt an, dass im Einklang mit den Standards des Istanbul-Protokolls erarbeiteten Gutachten ein **erhöhter Beweiswert** zukommt.²⁸

¹⁹ CAT, General Comment No. 3 (2012), Implementation of Article 14 by States Parties, 13. Dezember 2012, (nachfolgend CAT, GC No. 3), Ziff. 11-15, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5437cc274.html>.

²⁰ CAT, GC No. 3, Ziff. 15 und 32.

²¹ CAT, GC No. 3, Ziff. 12.

²² CAT, GC No. 3, Ziff. 12; CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O., E. 7.3.

²³ CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O., E. 7.3; CAT GC No. 4, Ziff. 22.

²⁴ CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O., E. 8.8.

²⁵ Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe, Professional Training Series No. 8/Rev.1, New York/Genf 2004 (nachfolgend Istanbul-Protokoll), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4638aca62.html>.

²⁶ CAT, GC No. 3, Ziff. 34 und 35.

²⁷ UNO-Generalversammlung, Resolution A/RES/55/89, torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 22. Februar 2001, verfügbar unter: <https://undocs.org/en/A/RES/55/89>; UN-Menschenrechtskommission, Resolution E/CN.4/RES/2000/43, 20. April 2000, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2a48.html>.

²⁸ Siehe Interpellation Glättli 17.3193, verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173193>, Anerkennung des Istanbul-Protokolls zur wirksamen Untersuchung und Dokumentation von Folter durch den Bund, Antwort des Bundesrats, 10. Mai 2017.

1.2 Schutz von Frauen vor Diskriminierung und Gewalt – CEDAW und Istanbul-Konvention

Das UN-Frauenrechtsübereinkommen (CEDAW)²⁹ schützt Frauen vor jeglicher Form von **Diskriminierung**³⁰ sowie **Gewalt** aufgrund ihres Geschlechts.

Der CEDAW-Ausschuss befasst sich in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 32 mit der Anwendung des Übereinkommens im Asylbereich. Er empfiehlt eine **geschlechtssensible Auslegung der Flüchtlingsdefinition**.³¹ Ferner stellte der Ausschuss klar, dass Art. 2 lit. d CEDAW Frauen bei einer ernsthaften Gefahr von schweren Formen der Diskriminierung, inklusive geschlechtsspezifischer Gewalt, vor einer **Rückschiebung ins Heimatland schützt**.³²

Des Weiteren beinhaltet Art. 2 lit. c CEDAW laut Allgemeiner Empfehlung Nr. 32 des Ausschusses die Verpflichtung, **in allen Stadien des Asylverfahrens** einen **geschlechtssensiblen Ansatz** anzuwenden.³³ Dazu gehören **geschlechtssensible Verfahrensgarantien**, wie beispielsweise die Information weiblicher Asylsuchender über ihr Recht, von einem weiblichen Team befragt zu werden.³⁴ Ferner muss das Recht auf **Unterbringung, Bildung, Gesundheitsversorgung und Betreuung** so ausgestaltet werden, dass den besonderen Bedürfnissen von Mädchen und Frauen im Asylverfahren Rechnung getragen wird.³⁵ Schliesslich sollten die Vertragsstaaten hinreichende Mechanismen zur **frühzeitigen Identifizierung** von weiblichen Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen etablieren.³⁶

Auch die Istanbul-Konvention des Europarates³⁷ befasst sich mit dem Schutz von Frauen vor Gewalt. Sie enthält ein spezifisches Kapitel zu Migration und Asyl. Art. 60 Abs. 2 Istanbul-Konvention verpflichtet die Staaten zu einer **geschlechtssensiblen Auslegung der GFK**. Gemäss Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention treffen die Vertragsstaaten darüber hinaus die erforderlichen Massnahmen, um **geschlechtssensible Asylverfahren** auszuarbeiten. Dazu gehört gemäss erläuterndem Bericht zur Istanbul-Konvention die **frühestmögliche Identifizierung von Frauen, die Opfer von Gewalt** wurden.³⁸ Ausserdem sollten **Informationen** für Frauen und Mädchen über geschlechtsspezifische Gewalt und die verfügbaren Hilfsangebote zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus müssen **Hilfsdienste** eingeführt werden, die **geschlechtsspezifische Unterstützung** bieten und auf die besonderen Bedürfnisse von Gewaltopfern eingehen, beispielsweise psychosoziale

²⁹ Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), SR 0.108, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>.

³⁰ Art. 1 CEDAW definiert den Begriff der Diskriminierung der Frau.

³¹ CEDAW, General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, 14. November 2014 (nachfolgend CEDAW, GR No. 32), Ziff. 12-16, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>.

³² CEDAW, GR No. 32, a.a.O., Ziff. 17-23.

³³ CEDAW, GR No. 32, a.a.O., Ziff. 25.

³⁴ CEDAW, GR No. 32, a.a.O., Ziff. 50.

³⁵ CEDAW, GR No. 32, a.a.O., Ziff. 33.

³⁶ CEDAW, GR No. 32, a.a.O., Ziff. 46.

³⁷ Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, SR 0.311.35, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20162518/index.html>.

³⁸ Europarat, Erläuternder Bericht zum Europarats Übereinkommen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11. Mai 2011 (nachfolgend Europarat, Erläuternder Bericht), Ziff. 314, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680462535>.

Unterstützung und Versorgung von Trauma-Patientinnen.³⁹ Schliesslich enthält die Istanbul-Konvention mit Art. 61 Abs. 2 ein **Refoulement-Verbot für weibliche Gewaltopfer**, deren Leben im Heimatstaat gefährdet ist oder denen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe drohen.

UNHCR erarbeitete auf der Grundlage seines Mandats⁴⁰ Richtlinien zur Anwendbarkeit der Flüchtlingsdefinition auf Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung. Ziel der Richtlinien ist es, einen geschlechtssensiblen Ansatz bei der Flüchtlingsanerkennung zu unterstützen.⁴¹ Die UNHCR-Richtlinien enthalten ausserdem verfahrensrechtliche Empfehlungen, um die Schaffung eines **unterstützenden Umfelds für asylsuchende Frauen** zu garantieren.⁴² Den Behörden wird unter anderem empfohlen, die folgenden Massnahmen zu ergreifen: Asylsuchende Frauen sollten getrennt von männlichen Begleitpersonen angehört werden, sie müssen in Kenntnis gesetzt werden, dass sie von einem Anhörungsteam des gleichen Geschlechts angehört werden können, und allenfalls sind mehrere Anhörungen durchzuführen, um ein Vertrauensverhältnis herzustellen.

1.3 Kinder – UN-Kinderrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)⁴³ verankert erhöhte Sorgfalts- und Schutzpflichten gegenüber Kindern.

Unbegleitete minderjährige Kinder müssen **so schnell wie möglich** von den Behörden **identifiziert** werden.⁴⁴ Gemäss KRK-Ausschuss ist die betroffene Person in **Zweifelsfällen bis zum Abschluss einer wissenschaftlichen Alterseinschätzung wie ein Kind zu behandeln**.⁴⁵

³⁹ Europarat, Erläuternder Bericht, a.a.O., Ziff. 315.

⁴⁰ UNHCR, Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge von 1950, Genf, verfügbar unter: [unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/01_UNHCR-Satzung.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/01_UNHCR-Satzung.pdf), Art. 35 GFK sowie Art. II des dazugehörigen Protokolls von 1967, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

⁴¹ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 1: Geschlechtsspezifischen Verfolgung im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, 7. Mai 2002 (nachfolgend: UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 1), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3d5902754.html>.

⁴² UNHCR, Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 1, Ziff. 35 ff.

⁴³ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK), SR 0.107, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983207/index.html>.

⁴⁴ KRK-Ausschuss, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1. September 2015 (nachfolgend KRK-Ausschuss, GC No. 6), Ziff. 31, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

⁴⁵ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 31 (a).

Die Einschätzung muss gestützt auf ein multidisziplinäres Vorgehen sowie in wissenschaftlicher, kinderspezifischer und unparteiischer Art und Weise erfolgen.⁴⁶ Gemäss UNHCR-Richtlinien zu Asylanträgen von Kindern sollte der bei der Alterseinschätzung bestehende Ermessensspielraum aufgrund der Fehlerquote aller Verfahren zur Alterseinschätzung dahingehend genutzt werden, dass die Person im Zweifelsfall als Kind angesehen wird.⁴⁷

Die UNHCR-Richtlinien zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Kinder betonen ferner die Wichtigkeit eines spezifischen **Identifizierungsverfahrens**.⁴⁸

Die Behörden müssen bei allen Entscheidungen betreffend Kinder das **Kindeswohl als einen vorrangigen Gesichtspunkt berücksichtigen** (Art. 3 KRK). Art. 3 Abs. 1 KRK ist direkt anwendbar und kann vor Gericht geltend gemacht werden.⁴⁹ Die KRK enthält keine Definition des Kindeswohls, da dieses in jedem Einzelfall ermittelt werden muss.⁵⁰ Der KRK-Ausschuss definierte in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 14 Komponenten, die dabei zu berücksichtigen und im Einzelfall abzuwägen sind.⁵¹ Hierzu gehören zum Beispiel die Meinung und Identität des Kindes, die Erhaltung des familiären Umfelds oder eine besondere Verletzlichkeit aufgrund der Situation als Asylsuchende. Schliesslich empfiehlt der KRK-Ausschuss, zumindest minimale **Verfahrensgarantien** sicherzustellen, welche die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls gewährleisten. Dazu gehören unter anderem das Recht des Kindes auf eine Anhörung, die Garantie einer Rechtsvertretung, der Einsatz von in der Kindesentwicklung qualifizierten Fachleuten sowie eine hinreichende Begründung der Entscheide betreffend des Kindeswohls.⁵² Die Begründung sollte insbesondere alle individuellen Umstände des betroffenen Kindes, die im Einzelfall relevanten Komponenten sowie deren konkrete Abwägung enthalten. Ein allgemein gehaltener Satz, wonach andere Erwägungen das Kindeswohl überwiegen, stellt keine hinreichende Begründung dar.⁵³

Die Schweiz ist zur **diskriminierungsfreien Gewährung der Rechte der KRK** verpflichtet (Art. 2 KRK). Art. 22 KRK gebietet zudem, angemessene **Schutzmassnahmen** zu Gunsten minderjähriger Asylsuchender und Flüchtlinge – ob begleitet oder nicht – zu treffen und sich an den internationalen Bestrebungen zur Ermittlung der Familienangehörigen zu beteiligen.⁵⁴ Aus Art. 22 KRK ergibt sich des Weiteren die Pflicht, einem unbegleiteten Kind sofort nach

⁴⁶ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 31 (a); N.B.F. gegen Spanien, Nr. 11/2017 vom 27. September 2018, Ziff. 12.7, verfügbar unter: <https://juris.ohchr.org/search/results>.

⁴⁷ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Art. 1 (A) 2 und 1 (f) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 22. Dezember 2009 (nachfolgend UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8), Ziff. 75, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4bf1459f2.html>; UNHCR, Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, Genf 1997 (nachfolgend UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA), Ziff. 5.11 und 6, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/47442c952.pdf>.

⁴⁸ UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, S. i und Ziff. 5.1-5.5 S. 3.

⁴⁹ KRK-Ausschuss, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), (nachfolgend KRK-Ausschuss, GC No. 14), Ziff. 6 (a), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

⁵⁰ Vgl. zur Bestimmung des Kindeswohls die UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child, Mai 2008, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/48480c342.html>; KRK-Ausschuss, GC No. 14, a.a.O.

⁵¹ KRK-Ausschuss, GC No. 14, a.a.O., Ziff. 48 bis 79.

⁵² KRK-Ausschuss, GC No. 14, a.a.O., Ziff. 85 bis 99.

⁵³ KRK-Ausschuss, GC No. 14, a.a.O., Ziff. 97.

⁵⁴ Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O., Ziff. 68; UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 5.17 S. 6.

Identifizierung einen **Vormund** zu bestellen.⁵⁵ Dieser sollte über das erforderliche Wissen bezüglich Kinderrechte und Kinderbetreuung verfügen, damit die rechtlichen, sozialen, gesundheitlichen und psychischen Bedürfnisse des Kindes bereits während des Asylverfahrens berücksichtigt werden.

Einem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, muss die Gelegenheit gegeben werden, die **Meinung frei zu äussern**. Diese muss dann auch **angemessen berücksichtigt** werden (Art. 12 Abs. 1 KRK).⁵⁶ Die Befragungen sollten in einer freundlichen und sicheren Atmosphäre von speziell geschulten Personen durchgeführt und dem Alter des Kindes angepasst werden.⁵⁷

Asylgesuche von begleiteten und unbegleiteten Kindern sollten in der Regel **prioritär behandelt** werden.⁵⁸

1.4 Menschen mit Behinderungen – UN-Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)⁵⁹ basiert auf einem umfassenden und menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung: Dazu zählen langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche die betroffenen Menschen in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.⁶⁰ Somit können sich bei entsprechenden Beeinträchtigungen auch ältere bzw. kranke Personen auf die BRK berufen. Die BRK erwähnt asylsuchende Personen mit Behinderungen nicht explizit. Die Konvention ist gemäss Art. 11 BRK jedoch ausdrücklich auch in **Gefahrensituationen und humanitären Notlagen** anwendbar. Da die BRK gemäss deren Art. 1⁶¹ für alle Menschen mit Behinderungen gilt, sind Asylsuchende vom Schutzbereich der Konvention erfasst.⁶²

Art. 4 BRK verankert die Verpflichtung, **Personal zu schulen, welches mit Menschen mit Behinderungen arbeitet**. Zusätzlich sollte gemäss Art. 8 BRK das Bewusstsein für die Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen sowie die Achtung ihrer Rechte und Würde gefördert werden.

Laut Art. 5 Abs. 3 BRK treffen die Vertragsstaaten **angemessene Vorkehrungen zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung**. „Angemessene Vorkehrungen“ sind gemäss Art. 2 BRK alle notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige Belastung darstellen. Die

⁵⁵ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 33; UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 5.7 S. 4.

⁵⁶ Siehe ferner UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 5.15 S. 5.

⁵⁷ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 95 und 96 sowie GC No. 14, a.a.O., Ziff. 92 und 94; UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 5.12 S. 5.

⁵⁸ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O., Ziff. 65; UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 8.1 S. 8; KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 70 und GC No. 14, a.a.O., Ziff. 93.

⁵⁹ Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20122488/index.html>.

⁶⁰ Siehe Definition von Behinderung in Art. 1 BRK.

⁶¹ «Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern (...).»

⁶² Siehe auch Art. 5 und Art. 11 BRK; Crock Mary et al., Where Disability and Displacement Intersect: Asylum Seekers with Disabilities, in: International Journal of Refugee Law Volume 24 No. 4/2013 (nachfolgend Crock Mary et al., Asylum Seekers with Disabilities), S. 739 ff.; Straimer Clara, Vulnerable or invisible? Asylum seekers with disabilities in Europe, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 194, November 2010 (nachfolgend Straimer Clara, Vulnerable or invisible?), S. 6.

Vertragsstaaten treffen ferner gemäss Art. 9 BRK geeignete Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen insbesondere den **gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt sowie zu Information und Kommunikation** zu gewährleisten.

Zudem müssen die Vertragsstaaten gemäss Art. 13 Abs. 1 BRK Menschen mit Behinderungen einen **gleichberechtigten und wirksamen Zugang zur Justiz** gewähren und dazu unter anderem verfahrensbezogene und altersgemässe Vorkehrungen treffen. Schliesslich verankert Art. 18 BRK das **Recht auf Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit**, welches der BRK-Ausschuss neben Art. 11 BRK heranzieht, um von den Vertragsstaaten einen gleichberechtigten Zugang zum Asylverfahren und zu diesbezüglicher Information und Kommunikation sowie Betreuungs- und Gesundheitsdienstleistungen zu fordern.⁶³

Aus den erwähnten Artikeln ergibt sich implizit ebenfalls die Verpflichtung, **Asylsuchende mit Behinderungen möglichst früh als solche zu identifizieren**,⁶⁴ damit die besonderen Verfahrensgarantien angewendet werden können.

1.5 Opfer von Menschenhandel – Palermo-Protokoll und Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel

Die Schweiz ist Vertragspartei mehrerer Abkommen zur Menschenhandelsbekämpfung. Das Palermo-Protokoll⁶⁵ enthält eine international anerkannte Definition von Menschenhandel.⁶⁶ Ferner ist die Schweiz Vertragsstaat der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (EMK). Schliesslich wird der Schutz von Menschenhandelsopfern ebenfalls durch verschiedene Menschenrechtskonventionen garantiert, denen die Schweiz beigetreten ist.⁶⁷ So stellte der EGMR im Urteil *Rantsev gegen Zypern und Russland*⁶⁸ fest, dass **Menschenhandel** im Sinne des Palermo-Protokolls **unter das Verbot der Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit nach Art. 4 EMRK** fällt. Der EGMR leitete verschiedene

⁶³ BRK-Ausschuss, Concluding observations on the initial report of Slovakia, 17. Mai 2016, Art. 11; Concluding observations on the initial report of Slovenia, 16. April 2018, Artt. 7 and 18; Concluding observations on the initial report of Malta, 17. Oktober 2018, Art. 11, sowie Concluding observations on the initial report of Luxembourg, 10. Oktober 2017, Art. 11, alle verfügbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=fr&TreatyID=4&DocTypeID=5.

⁶⁴ Siehe auch UNHCR, Conclusions on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR, No. 110 (LXI) – 2010, 12. Oktober 2010, lit. c, verfügbar unter: https://www.refworld.org/type_EXCONC_UNHCR_5698c1224_0.html.

⁶⁵ Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, SR 0.311.542 (nachfolgend Palermo-Protokoll), verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040856/index.html>.

⁶⁶ Art. 3 lit. a Palermo-Protokoll.

⁶⁷ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 2, CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against Women, 1992, Ziff. 4, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/52d920c54.html>, sowie CAT, Concluding Observations on the 6th periodic report of Switzerland, 25. Mai 2010, Ziff. 22, verfügbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fCHE%2fCO%2f6&Lang=en.

⁶⁸ EGMR, *Rantsev gegen Zypern und Russland*, Nr. 25965/04, 7. Januar 2010, Ziff. 282, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96549>.

positivrechtliche Verpflichtungen aus Art. 4 EMRK ab, welche in einer Reihe von weiteren Verfahren bestätigt und präzisiert wurden.⁶⁹

Die Schweiz hat sich dazu verpflichtet, Massnahmen zur **Identifizierung von Opfern** von Menschenhandel zu ergreifen und entsprechende Verfahren einzurichten (Art. 10 Abs. 2 EMK).⁷⁰ Das Identifizierungsverfahren beginnt ab dem Moment, in dem konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person Opfer von Menschenhandel sein könnte (Art. 10 Abs. 2 EMK).⁷¹ Hingegen wird nicht vorausgesetzt, dass ein Strafverfahren eröffnet wurde oder der strafprozessuale Opferbegriff erfüllt ist.⁷² Solange das Identifizierungsverfahren läuft, darf die **betroffene Person nicht vom Hoheitsgebiet weggewiesen werden** (Art. 10 Abs. 2 EMK).⁷³ Die Schweiz ist ferner verpflichtet, die zuständigen Behörden mit Mitarbeitern auszustatten, die **für das Thema geschult und qualifiziert** sind (Art. 10 Abs. 1 und 2 EMK). Ferner muss die Zusammenarbeit sowohl der verschiedenen Behörden untereinander als auch der Behörden mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen sichergestellt werden (Art. 10 Abs. 1 und 2 EMK).

Die Schweiz hat sich ferner dazu verpflichtet, Menschenhandelsopfern **Schutz vor weiteren Menschenrechtsverletzungen** zu gewährleisten und die Opfer in medizinischer, sozialer und psychologischer Hinsicht zu unterstützen.⁷⁴ Des Weiteren muss eine **Beratung und Information erfolgen**, insbesondere über die den Opfern zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste.⁷⁵

Unter bestimmten Voraussetzungen besteht eine Pflicht, die Anwesenheit eines Opfers von Menschenhandel im Hoheitsgebiet zu gestatten⁷⁶ respektive dafür zu sorgen, dass die **Opfer nicht in eine Gefahrensituation zurückgeführt** werden.⁷⁷ So muss mutmasslichen Menschenhandelsopfern insbesondere eine **Erholungs- und Bedenkzeit** von mindestens 30 Tagen eingeräumt werden.⁷⁸

UNHCR erarbeitete als Orientierungshilfe zur Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention auf Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen Richtlinien zum internationalen Schutz.⁷⁹ Die UNHCR-Richtlinien enthalten auch verfahrensrechtliche

⁶⁹ EGMR, V. F. gegen Frankreich, Nr. 7196/10, 29. November 2011, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108003>; M. et al. gegen Italien und Bulgarien, Nr. 40020/03, 31. Juli 2012 verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112576>; C.N. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 4239/08, 13. November 2012, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114518>.

⁷⁰ Vgl. BVGE 2016/27 E. 4.4.2.

⁷¹ Vgl. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Second General Report on GRETA's activities, 4. Oktober 2012, Ziff. 45, verfügbar unter <https://rm.coe.int/greta-2012-13-2ndgenrpt-en/16807b4d74>; EGMR, Rantsev gegen Zypern und Russland, a.a.O., Ziff. 286.

⁷² Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, in: Achermann Alberto et al. (Hrsg.), Jahrbuch Migration 2014/2015 (nachfolgend Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren), S. 32.

⁷³ BVGE 2016/27 E. 6.1.

⁷⁴ Art. 12 EMK; Art. 6 Palermo-Protokoll.

⁷⁵ Art. 12 Abs. 1 lit. d EMK; Art. 6 Abs. 3 lit. b Palermo-Protokoll.

⁷⁶ Art. 10, 13 und 14 EMK; Art. 7 Palermo-Protokoll.

⁷⁷ EGMR, V.F. gegen Frankreich, a.a.O., Ziff. 1 (ii).

⁷⁸ Art. 13 EMK.

⁷⁹ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7 – Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, 7. April 2006 (nachfolgend: UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47dfafad.html>.

Empfehlungen. Dazu gehören die Etablierung von Mechanismen, um für die physische, psychische und soziale Genesung der Opfer des Menschenhandels zu sorgen, sowie die Schaffung eines unterstützenden Umfelds im Asylverfahren.⁸⁰

1.6 LGBTIQ-Personen – UNO-Pakt II, EMRK sowie Richtlinien zum Schutz der sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität

Art. 17 UNO-Pakt II⁸¹ und Art. 8 EMRK gewährleisten als Ausfluss des Rechts auf Privatleben unter den Teilaspekten des Rechts auf persönliche Freiheit sowie des Schutzes der eigenen Identität das **Recht auf sexuelle Selbstbestimmung**. Gesetze, welche einvernehmliche homosexuelle Handlungen unter Strafe stellen, verletzen deshalb das Recht auf Privatleben.⁸² Da die **sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität (SOGI)** grundlegende Aspekte der Identität sind, darf **niemand gezwungen werden, sie aufzugeben oder zu verheimlichen**.⁸³ Des Weiteren verbieten menschenrechtliche Normen eine Diskriminierung aufgrund der SOGI, wobei diese von den verbotenen Gründen «Geschlecht» und «sonstiger Status» erfasst werden.⁸⁴

Die Yogyakarta-Prinzipien⁸⁵ erläutern, welchen Schutz die Menschenrechte LGBTIQ-Personen in verschiedenen Lebens- und Themenbereichen gewähren. Die 38 Prinzipien wurden von internationalen Menschenrechtsexpert*innen entwickelt und verabschiedet. Sie fassen die Ergebnisse der völkerrechtlichen Rechtsauslegung der letzten Jahre zusammen und geben allgemein anerkannte völkerrechtliche Grundsätze wieder.⁸⁶ Prinzip 1 verankert das Universalitätsprinzip, wonach allen Menschen unabhängig von SOGI die **gleiche Würde und der gleiche Menschenrechtsschutz** zustehen. Ferner beinhaltet Prinzip 23 das Recht, um Asyl nachzusuchen, und ein **Refoulement-Verbot, falls im Heimatstaat aufgrund der SOGI Folter, Verfolgung oder eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht**.⁸⁷

UNHCR weist in seinen Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9⁸⁸ auf Verfahrensgarantien hin, welche Personen, die gestützt auf ihre SOGI um Asyl ersuchen, einen gleichberechtigten Zugang zum Asylverfahren ermöglichen. So ist bei der Anhörung auf ein **offenes und beruhigendes Umfeld** und auf die **Verwendung von neutralen Bezeichnungen** zu achten. Der **Wunsch** der betroffenen Person bezüglich des **Geschlechts des Befragungsteams** ist

⁸⁰ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7, Ziff. 45 ff.

⁸¹ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html>.

⁸² EGMR, Dudgeon gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 7525/76, 22. Oktober 1981, Ziff. 41, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57473>; UN-Menschenrechtsausschuss, Toonen gegen Australien, Nr. 488/1992, 31. März 1994, Ziff. 8.2, verfügbar unter: <https://juris.ohchr.org/search/results>.

⁸³ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 12.

⁸⁴ UN-Menschenrechtsausschuss, Toonen gegen Australien, a.a.O.

⁸⁵ Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechteridentität, verfügbar unter: <http://yogyakartaprinciples.org/>.

⁸⁶ Hruschka Constantin/Portmann Christof, LGBTI-Personen im Asylverfahren, in: Achermann Alberto et al. (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung: Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen, Bern 2012 (nachfolgend: Hruschka Constantin/Portmann Christof, LGBTI-Personen im Asylverfahren), S. 150.

⁸⁷ 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) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtstellung der Flüchtlinge (nachfolgend UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>.

⁸⁸ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 60.

zu berücksichtigen. Des Weiteren ist die **Ausbildung** aller am Verfahren beteiligten Personen **über die besonderen Aspekte von SOGI-Asylgesuchen** von besonderer Bedeutung.

2 Recht der Europäischen Union

2.1 Dublin-III-Verordnung

Die Dublin-III-Verordnung⁸⁹ regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylgesuches zuständig ist. Aufgrund der Assoziierung an den Dublin-Besitzstand der EU⁹⁰ ist die Dublin-III-Verordnung für die Schweiz verbindlich.

Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) enthält Art. 6 Dublin-III-Verordnung spezielle Garantien. Das Kindeswohl muss gemäss Art. 6 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein. Auch die **Zuständigkeitskriterien sind bei UMA speziell ausgestaltet**. Gemäss Art. 8 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung ist derjenige Mitgliedstaat zuständig, in dem sich ein Familienangehöriger oder ein Geschwister des UMA rechtmässig aufhält, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bei Abwesenheit eines Familienangehörigen oder Geschwisters ist der Mitgliedstaat zuständig, in dem das Kind seinen Antrag auf internationalen Schutz stellte. Bei mehreren Anträgen ist auf den letzten Asylantrag abzustellen, da UMA vor Übertragungen der Zuständigkeiten geschützt werden sollen.⁹¹

Art. 16 Dublin-III-Verordnung enthält ferner eine **spezielle Zuständigkeitsklausel für Personen mit besonderen Bedürfnissen**, wenn ein **Abhängigkeitsverhältnis zu bestimmten Familienangehörigen** besteht. Die Bestimmung ist ebenfalls anwendbar, wenn es sich bei dem in der Schweiz anwesenden Familienangehörigen um eine Person mit besonderen Bedürfnissen handelt, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zur asylsuchenden Person steht. Liegt einer der genannten Sachverhalte vor, die eine Person in starkem Mass verletzlich machen, ist die Zusammenführung mit den Bezugspersonen eine humanitäre Pflicht. Den Behörden bleibt in diesem Fall kein Ermessen für eine andere Entscheidung.⁹² Die in Art. 16 Dublin-III-Verordnung enthaltene Liste erfasst allerdings nur einen eingeschränkten Personenkreis von Familienangehörigen. Insbesondere Ehegatten sind nicht erwähnt. In der Lehre wird die Meinung vertreten, dass die Liste der Familienangehörigen in Art. 16 Dublin-III-

⁸⁹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (nachfolgend: Dublin-III-Verordnung), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>.

⁹⁰ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (Dublin-Assoziierungsabkommen), SR 0.142.392.68, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042082/index.html>.

⁹¹ EuGH, MA et al., Rs. C-648/11, 6. Juni 2013, Ziff. 60, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-648/11&language=DE>; zur Gültigkeit der zitierten EuGH Rechtsprechung für die Schweiz: BVGer E-594/2015 vom 2. Juli 2015, E. 6.4.

⁹² BVGer E-7488/2014 vom 8. Januar 2015, E. 6.2.1.

Verordnung nicht abschliessend ist⁹³ bzw. bei nicht explizit erwähnten Familienangehörigen zwingend das Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung auszuüben ist.⁹⁴

Die Schweiz hat die Möglichkeit, gestützt auf Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung einen sogenannten **Selbsteintritt** auszuüben und das Asylgesuch selbst zu prüfen. Kann die Sicherheitsvermutung aufgrund der menschenrechtlichen Situation im Dublin-Staat nicht vollständig aufrechterhalten werden, geht das BVGer von einer vertieften Abklärungspflicht des SEM im Einzelfall aus.⁹⁵ Dabei prüft das Gericht unter anderem, ob es sich um eine **Person mit besonderen Bedürfnissen** handelt, die im Falle einer Überstellung in den anderen Dublin-Staat Gefahr laufen würde, wegen der dortigen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen in ihren Menschenrechten verletzt zu werden.

Vor der Durchführung einer Überstellung sind gemäss Art. 31 Dublin-III-Verordnung ferner diejenigen **Informationen** auszutauschen, die wesentlich für den Schutz der Rechte und der unmittelbaren **besonderen Bedürfnisse der zu überstellenden Person** sind.

Die Schweiz als assoziierter Staat hat die Rechtsprechung des EuGH bei der Anwendung der Dublin-III-Verordnung zumindest zu berücksichtigen, da das Ziel der einheitlichen Anwendung und Auslegung des einschlägigen Rechts angestrebt wird.⁹⁶ Die Rechtsprechung der schweizerischen Asylbehörden soll bezüglich der Dublin-III-Verordnung nicht ohne stichhaltige Gründe von der Rechtsprechung des EuGH abweichen.⁹⁷

2.2 EU-Richtlinien

Auch die für die Schweiz nicht verbindlichen europäischen Rechtsakte im Asylbereich sind relevant.⁹⁸ Schweizer Behörden ziehen bei der Auslegung von international definierten Rechtsbegriffen, wie beispielsweise der Flüchtlingsdefinition, Entscheide der Behörden und Gerichte der EU bei.⁹⁹ Schliesslich sieht Art. 113 AsylG vor, dass der Bund sich an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik beteiligt. Deswegen werden die EU-Entscheide nachfolgend ebenfalls angeführt.

Die EU-Asylverfahrensrichtlinie¹⁰⁰ anerkennt in Erwägungsgrund 29 der Präambel, dass bestimmte Schutzsuchende unter Umständen **besondere Verfahrensgarantien** benötigen,

⁹³ Maiani Francesco, The Protection of Family Unit in Dublin Procedures, Towards a Protection-Oriented Implementation Practice, Oktober 2019, S. 26 und 37, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/10/CH_MAIANI-Dublin-Study-CSDM-14.10.2019.pdf.

⁹⁴ Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH, Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 2. Aufl. Bern 2015 (nachfolgend SFH, Handbuch), S. 148; Maiani Francesco, L'unité de la famille sous le Règlement Dublin III : du vin nouveau dans de vieilles outres, in : Breitenmoser Stephan et al. (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis – Aktuelle Fragen, Zürich/St. Gallen 2015, S. 277 ff.; Hruschka Constantin/Maiani Francesco, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Fällen, in: ZAR 2014, S. 69 ff.

⁹⁵ Für Malta: BVGE 2012/27 E. 6.4.

⁹⁶ Art. 5 Dublin-Assoziierungsabkommen.

⁹⁷ BVGer E-594/2015 vom 2. Juli 2015, E. 6.4; vgl. ausführlich: BVGE 2010/27 E. 5.3 zu Schengen.

⁹⁸ SFH, Handbuch, a.a.O., S. 42.

⁹⁹ Bspw. BVGE 2011/51, Verweis auf die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes bezüglich der Definition einer internen Schutzalternative (nachfolgend EU-Qualifikationsrichtlinie), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>.

¹⁰⁰ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung, nachfolgend EU-Asylverfahrensrichtlinie), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>.

unter anderem aufgrund ihres Alters oder Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung, Geschlechtsidentität, Behinderung, schweren Erkrankung, psychischen Störung oder infolge von Folter, Vergewaltigung oder sonstiger schwerer Formen von Gewalt. Dementsprechend hält Art. 24 Abs. 1 EU-Asylverfahrensrichtlinie fest, dass die Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Asylgesuchstellung prüfen, ob die Person besondere Verfahrensgarantien benötigt und gegebenenfalls die notwendige Unterstützung gewährleisten (Abs. 3). Doch dem Bedürfnis nach besonderen Verfahrensgarantien muss auch in einem späteren Stadium des Verfahrens Rechnung getragen werden (Abs. 4).

Art. 21 der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁰¹ verankert den allgemeinen Grundsatz, wonach Mitgliedstaaten die **spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen bei der Aufnahme berücksichtigen**, und enthält eine nicht abschliessende Liste von schutzbedürftigen Personen. Zwecks wirksamer Umsetzung dieser Verpflichtung hält Art. 22 Abs. 1 EU-Aufnahmerichtlinie fest, dass **innerhalb einer angemessenen Frist beurteilt wird, ob die asylsuchende Person besondere Bedürfnisse aufweist** und welcher Art diese Bedürfnisse sind. Besonderen Bedürfnissen muss aber auch dann Rechnung getragen werden, wenn sie erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens zutage treten.

Schliesslich muss gemäss EU-Qualifikationsrichtlinie den besonderen Bedürfnissen von Asylsuchenden ebenfalls bei der **Ausgestaltung des internationalen Schutzes** (Art. 20), bei der medizinischen Versorgung (Art. 30) sowie insbesondere bei **Integrationsmassnahmen** (Art. 34) Rechnung getragen werden.

3 Nationales Recht

Asylsuchende können sich auf die meisten in der Bundesverfassung (BV)¹⁰² verankerten Grundrechte berufen. Ein Grossteil der erwähnten völkerrechtlichen Verpflichtungen sind auch in der Bundesverfassung enthalten (z.B. Art. 11: besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen, Art. 12: Anspruch auf Hilfe in Notlagen, Art. 8: Rechtsgleichheit, Art. 117a: medizinische Grundversorgung). Ferner sind insbesondere das Asylgesetz (AsylG), das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)¹⁰³ und das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)¹⁰⁴ einschlägig. Nachfolgend wird ein Überblick auf die daraus resultierenden Vorgaben betreffend Personen mit besonderen Bedürfnissen gegeben.

3.1 Verfahrensgrundsätze

Das schweizerische Asylgesetz kennt keine der EU-Aufnahmerichtlinie (Art. 21-25) entsprechende Norm, welche explizit die Verpflichtung zur Berücksichtigung und Beurteilung der spezifischen Bedürfnisse von Asylsuchenden festhält.

Jedoch gilt im Asylverfahren gemäss Art. 6 AsylG in Verbindung mit Art. 12 VwVG der **Untersuchungsgrundsatz**. Das SEM hat den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes

¹⁰¹ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung, nachfolgend EU-Aufnahmerichtlinie), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>.

¹⁰² Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>.

¹⁰³ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19680294/index.html>.

¹⁰⁴ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration, SR 142.20, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html>.

wegen vollständig und richtig abzuklären.¹⁰⁵ Die Sachverhaltsfeststellung ist unvollständig, wenn das SEM nicht alle für den Entscheid rechtsrelevanten Sachumstände berücksichtigt. Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn der Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wird. Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der asylsuchenden Person ergänzt (Art. 13 VwVG i.V.m. Art. 8 AsylG). Diese Pflicht beinhaltet insbesondere die **Mitwirkung** an der Erstellung von Tatsachen, welche die persönliche Situation betreffen und die das SEM ohne die Mitwirkung der betroffenen Person gar nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erstellen könnte.¹⁰⁶ Der Untersuchungsgrundsatz umfasst auch die **Beweisführungspflicht**. Das SEM ist verpflichtet, nicht nur zu denjenigen Sachverhaltselementen Beweis zu führen, welche die asylsuchende Person belasten, sondern auch zu denjenigen Elementen, welche sie begünstigen.¹⁰⁷ Das SEM muss Asylsuchenden für die Beweismittelbeschaffung ferner eine angemessene Frist einräumen, in der die Beschaffung auch tatsächlich möglich ist.¹⁰⁸

Ferner ist der Anspruch auf **rechtliches Gehör** zu berücksichtigen (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 ff. VwVG). Danach haben Asylsuchende Anspruch auf vorgängige Orientierung, Äusserung und Anhörung. Sie haben das Recht, am Verfahren teilzunehmen, auf die Entscheidungsfindung einzuwirken und sich zu allen wesentlichen Punkten vorgängig zu äussern. Reicht die asylsuchende Person Beweismittel ein, ist das SEM verpflichtet, diese ernsthaft zu prüfen. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs beinhaltet zudem die Pflicht, die Vorbringen des Asylsuchenden sorgfältig zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Daraus ergibt sich die **Begründungspflicht** des SEM. Setzt sich das SEM mit der konkreten Situation der betroffenen Person nicht hinreichend auseinander, wird die aus Art. 29 VwVG fließende Begründungspflicht verletzt.¹⁰⁹

Trotz fehlender expliziter Norm ergibt sich demnach aus dem Untersuchungsgrundsatz und dem Anspruch auf rechtliches Gehör in Verbindung mit den oben beschriebenen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die **Pflicht, die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Person im Einzelfall abzuklären**. So verwies das BVGer im Kontext eines Falles von Menschenhandel explizit auf die Verbindung des Untersuchungsgrundsatzes mit den sich aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ergebenden Abklärungs- und Prüfungspflichten und stellte eine mangelhafte Sachverhaltsfeststellung sowie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör fest.¹¹⁰

3.2 Spezielle Verfahrens- und Aufnahmegarantien

Im Asylgesetz sind zudem Vorgaben in Bezug auf spezielle Verfahrens- und Aufnahmegarantien für bestimmte Personen mit besonderen Bedürfnissen aufgeführt.

Die Asylgesuche von **UMA** werden gemäss Art. 17 Abs. 2^{bis} AsylG prioritär behandelt. Ihnen wird gemäss Art. 17 Abs. 3 AsylG während des Asylverfahrens eine Vertrauensperson zur Seite gestellt. In den Bundesasylzentren (BAZ) übernimmt die zugewiesene Rechtsvertretung diese Aufgabe. Gemäss Art. 7 Abs. 5 AsylV1 tragen Personen, die minderjährige Asylsuchende anhören, insbesondere den besonderen Aspekten der Minderjährigkeit Rechnung. Laut Art. 7 Abs. 2^{quater} AsylV1 wird für UMA nach Zuweisung in den Kanton sofort

¹⁰⁵ BVGE 2012/21 E. 5.1; BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 6.1.

¹⁰⁶ BVGE 2008/24 E. 7.2; BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 6.1.

¹⁰⁷ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 6.1.

¹⁰⁸ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.2.1.

¹⁰⁹ BVGer E-7260/2014 vom 4. März 2015, E. 4.5.

¹¹⁰ BVGE 2016/27 E. 10.2.

eine Beistand- oder Vormundschaft errichtet. Wenn dies nicht möglich ist, wird unverzüglich eine Vertrauensperson ernannt. Die Tätigkeit der Vertrauensperson wird in Art. 7 Abs. 3 AsylV1 geregelt. Des Weiteren regelt Art. 53a AsylV1 den Beginn der Beschwerdefrist bei Verfügungen an UMA, wenn diese keine Vormundschaft, Beistandschaft oder Rechtsvertretung haben.

Bei konkreten Hinweisen auf **geschlechtsspezifische Verfolgung** werden Asylsuchende gemäss Art. 6 AsylV1 von einer Person gleichen Geschlechts angehört. Der Begriff der geschlechtsspezifischen Verfolgung schliesst Verfolgung aufgrund der SOGI mit ein.¹¹¹

Schliesslich ist bei der **Unterbringung** gemäss Art. 82 Abs. 3^{bis} AsylG nach Möglichkeit den besonderen Bedürfnissen von UMA, Familien mit Kindern und betreuungsbedürftigen Personen Rechnung zu tragen. Die Betriebsverordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)¹¹² hält in Art. 5 Abs. 3 fest, dass auch den besonderen Bedürfnissen von weiteren vulnerablen Personen bei der Unterbringung und Betreuung in den Zentren des Bundes Rechnung zu tragen ist. Asylsuchende werden gemäss Art. 5 Abs. 1 Betriebsverordnung des EJPD in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen untergebracht und dürfen nach Art. 4 Abs. 6 nur von Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden.

4 Zusammenfassung Rechtsnormen

Aus den erwähnten internationalen, europarechtlichen sowie nationalen Rechtsgrundlagen ergeben sich folgende Verpflichtungen und Standards bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen.

Möglichst frühzeitige und proaktive Erkennung: Die Schweiz sorgt dafür, dass Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen möglichst frühzeitig und proaktiv erkannt werden. Zu diesem Zweck werden entsprechende **Identifizierungsmechanismen** eingerichtet. Alle im Asylverfahren involvierten Akteure (Betreuungspersonal, medizinisches und Sicherheitspersonal, Rechtsvertretung und SEM-Mitarbeitende) werden zur Erkennung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse im Asylverfahren **geschult und sensibilisiert**. Im Rahmen von **standardisierten Abläufen** sollten die Zuständigkeiten des jeweiligen Personals bestimmt und der **Meldefluss** betreffend besondere Bedürfnisse sichergestellt werden. Die Behörden arbeiten zudem mit **spezialisierten Organisationen** zwecks Identifizierung von besonderen Bedürfnissen Asylsuchender **zusammen**.

Recht auf Information: Asylsuchende haben ihrerseits das Recht auf Information über besondere Bedürfnisse und daraus resultierende spezielle Verfahrens- und Aufnahmegarantien sowie zur Verfügung stehende Hilfsangebote.

Spezielle Verfahrensgarantien: Die Anwendung spezieller Verfahrensgarantien kann notwendig sein, beispielsweise die prioritäre Behandlung des Asylgesuchs, die Einsetzung einer Vertrauensperson bzw. einer Vormund- oder Beistandschaft oder die Verwendung von spezifischen Befragungsmodellen.

Berücksichtigung bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft sowie von Wegweisungshindernissen: Die Pflicht zur Berücksichtigung der individuellen Umstände des Einzelfalles erfordert auch, dass den besonderen Bedürfnissen von Asylsuchenden

¹¹¹ SEM, Handbuch, Artikel D2, Geschlechtsspezifische Verfolgung, Ziff. 2.2.

¹¹² Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018, SR 142.311.23, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20181375/index.html>.

Rechnung getragen wird und dass diese bei der Prüfung des Asylgesuchs sowie der Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Vorbringen berücksichtigt werden.

Spezielle Aufnahmegarantien: Besondere Bedürfnisse von Asylsuchenden werden bei der **Unterbringung, Betreuung und der Gesundheitsversorgung berücksichtigt**. Zusätzlich zur Anpassung der Infrastruktur (getrennte Unterbringung von minderjährigen Asylsuchenden sowie alleinstehenden Frauen, geschlechtergetrennte sanitäre Anlagen usw.) werden insbesondere **aktive Massnahmen zur Prävention von Gewalt** gegen Frauen, Mädchen, Kinder und LGBTIQ-Asylsuchende ergriffen. Ferner müssen bei der Beratung und Betreuung die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden berücksichtigt sowie Massnahmen für die Chancengleichheit ergriffen werden (z.B. Abstimmung der Beschäftigungsprogramme auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen oder älteren Asylsuchenden). Falls die asylsuchende Person Opfer von Folter oder anderer Formen von Gewalt wurde oder aus einem anderen Grund traumatisiert ist, werden umgehend die erforderlichen Massnahmen ergriffen, insbesondere **medizinische und psychosoziale Behandlung und Unterstützung**.

B Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen

5 Bestehende Mechanismen zur Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen

Es gibt im schweizerischen Asylverfahren verschiedene **Mechanismen zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse von Schutzsuchenden, die zu besonderen Gruppen gehören**, beispielsweise der Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Wie bereits erwähnt, können allerdings auch Personen, die nicht in diese vordefinierten Kategorien fallen, besondere Bedürfnisse haben. Eine umfassende und systematische Feststellung aller besonderen Bedürfnisse – unabhängig von definierten Kategorien - findet jedoch nicht statt. In diesem Kapitel wird entsprechend auf einzelne Gruppen eingegangen, für die es bereits Identifizierungsmechanismen gibt.

5.1 Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Spezielle Verfahrens- und Aufnahmegarantien tragen der besonderen Situation von asylsuchenden Kindern Rechnung. Sie sollen daher rasch und vorrangig als solche identifiziert werden.¹¹³

Trägt eine asylsuchende Person vor, dass sie minderjährig ist, wird im BAZ gestützt auf deren Angaben und allfällig eingereichter Beweismittel während des Erstgesprächs vorfrageweise die Minderjährigkeit geprüft.¹¹⁴ Seit Einführung des neuen Asylverfahrens werden ferner allen Personen, die vortragen minderjährig zu sein, unmittelbar die für unbegleitete asylsuchende Kinder bestehenden **besonderen Verfahrens- und Aufnahmegarantien** gewährt.¹¹⁵ Hierzu gehört insbesondere, dass der gesuchstellenden Person eine Vertrauensperson beigeordnet wird (Art. 7 Abs. 2 AsylV1).

Bestehen Hinweise auf eine mögliche Volljährigkeit, kann das SEM gestützt auf Art. 17 Abs. 3^{bis} AsylG sowie Art. 7 Abs. 1 AsylV1 ein **Altersgutachten** veranlassen. Zur Frage, wann **begründete Zweifel an der Minderjährigkeit** vorliegen und welche weiteren Abklärungen getätigt werden, besteht bisher **keine einheitliche Praxis**.¹¹⁶ Gemäss konstanter Rechtsprechung der Asylrekurskommission (ARK) und des BVGer sind in einer Gesamtwürdigung alle Anhaltspunkte, die für oder gegen die Minderjährigkeit sprechen,

¹¹³ SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O., S. 5, UNHCR, Richtlinien zur Behandlung von UMA, a.a.O., S. i und Ziff. 5.1-5.5 S. 3, vgl. ebenfalls KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 31.

¹¹⁴ SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O., S. 8; zur Abklärung der Minderjährigkeit siehe auch UNHCR, The Heart of the Matter, Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union, Dezember 2014 (nachfolgend UNHCR, CREDO 2), S. 97 ff., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55014f434.html>; Müller Joël Olivier, «Nichts Genaues» weiss man nicht: Altersbestimmung im schweizerischen Asylverfahren, unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungskonformität medizinisch-forensischer Altersgutachten, in: Jusletter, 20. März 2017 (nachfolgend Müller Joël Olivier, Altersbestimmung); Corbaz Matthieu, La détermination de l'âge du requérant d'asile, in: Etemi Semsija/Nguyen Min Son (Hrsg.), Actualité du droit des étrangers – Volume II, Bern 2016.

¹¹⁵ Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war vorfrageweise ohne Beiordnung einer Vertrauensperson über die Glaubhaftigkeit der Minderjährigkeit zu befinden, BVGer E-7816/2016 vom 23. Dezember 2016 m.w.H. Vgl. Kritik dazu: Müller Joël Olivier, Altersbestimmung, a.a.O., S. 17.

¹¹⁶ Müller Joël Olivier, Altersbestimmung, a.a.O., S. 20 ff.

gegeneinander abzuwägen.¹¹⁷ Medizinischen Altersgutachten kommt gemäss ständiger Rechtsprechung nur ein beschränkter Beweiswert zu.¹¹⁸

Im neuen Asylverfahren wird somit dem Grundsatz, wonach im Zweifelsfall von der Minderjährigkeit auszugehen ist, besser Rechnung getragen. Es fehlen jedoch konkrete Kriterien, in welchen Fällen die Anordnung eines Altersgutachtens notwendig ist. Daher ist damit zu rechnen, dass die bisher hierzu uneinheitliche **Praxis fortbestehen wird**. Medizinische Abklärungen sollten – u.a. aufgrund der bestehenden medizin-ethischen Bedenken und der umstrittenen Eignung, aber auch des damit einhergehenden Grundrechtseingriffes – eine Ausnahme und ein letztes Mittel darstellen.¹¹⁹

Nach der Durchführung eines Altersgutachtens wird der Vertrauensperson schriftlich das rechtliche Gehör gewährt. Die Schweizer Behörden gehen nach dem Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes weiterhin davon aus, dass der **Entscheid über die Berichtigung des Alters keine direkt anfechtbare (Zwischen-)Verfügung** darstellt.¹²⁰ **Wird ein UMA als volljährig eingestuft** und die falsche Alterseinschätzung erst mit dem Urteil des BVGer zum materiellen Asylentscheid berichtigt, kann dies jedoch zu nicht wieder gutzumachenden Nachteilen führen.¹²¹ Insbesondere besteht kein Anspruch auf die besonderen Unterbringungs- und Betreuungsgarantien, die Möglichkeit des Schulbesuchs oder auf Hilfe bei der Suche nach Familienangehörigen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich manche asylsuchenden Kinder gegenüber den Behörden **als volljährig ausgeben**. Kinder, die Opfer von Ausbeutung sind, können von den Tätern gezwungen werden, sich als volljährig auszugeben, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass die Behörden auf diese Situation aufmerksam und die Täter zur Rechenschaft gezogen werden. Andere Gründe sind z.B., dass sie ihr Alter nicht kennen oder sich auf ihrer Reise in die Schweiz als Erwachsene ausgegeben haben, um nicht in Kinderaufnahmezentren untergebracht zu werden, oder weil sie nicht zur Schule gehen möchten. Auch in diesen Fällen gilt die behördliche Untersuchungspflicht zur Feststellung des korrekten Alters einer asylsuchenden Person.¹²²

¹¹⁷ EMARK 2004/30 E. 5.3.4-6.1; BVGE 2009/54 E. 4.1.

¹¹⁸ EMARK 2004/30 E. 6.2, BVGE 2018 VI/3 E. 4.2.3.

¹¹⁹ Müller Joël Olivier, Altersbestimmung, a.a.O., S. 51ff.; FRA, Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, April 2018, verfügbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/minimum-age-asylum> ; EASO, Practical guide on age assessment 2018, verfügbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>; Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment n°4 (2017), a.a.O., §II.4.8.

¹²⁰ Kritik dazu: Müller Joël Olivier, Altersbestimmung, a.a.O., S. 22 ff.; vgl. EASO, Age Assessment Practice in Europe, Dezember 2013, verfügbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>; SFH, Handbuch, a.a.O., S. 488.

¹²¹ Ibid.

¹²² Müller Joël Olivier, Altersbestimmung, a.a.O., S. 43ff.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Es sollten Kriterien für die Durchführung von Alterseinschätzungen und Richtlinien für die Methoden der Alterseinschätzung definiert werden. Diese Kriterien sollten vorsehen, dass Alterseinschätzungen nur dann durchzuführen sind, wenn berechtigte Zweifel am Alter eines Kindes bestehen.
- Die Anwendung eines multidisziplinären und ganzheitlichen Ansatzes sollte sicherstellen, dass die Alterseinschätzung zu korrekten Ergebnissen führt. In die Analyse sollten sowohl Beweismaterialien einfließen als auch die Ergebnisse eines Gesprächs mit dem Kind, in dem seine Reife und sein Entwicklungsstand aus psychologischer, sozialer und kultureller Perspektive beurteilt wird.¹²³
- Medizinische Alterseinschätzungen sollten nur in Ausnahmefällen und als letztmögliche Massnahme angeordnet werden.
- Entscheide über die Altersfeststellung sollten unmittelbar anfechtbar sein. Ferner sollten die einschlägigen Verfahrens- und Aufnahmebestimmungen für asylsuchende Kinder gelten, solange das Alter nicht abschliessend festgestellt ist. So können nicht wiedergutzumachende Nachteile für unbegleitete Kinder verhindert werden.

5.2 Geschlechtsspezifische Gewalt und Verfolgung

Mit der Aufnahme frauenspezifischer Fluchtgründe in Art. 3 Abs. 2 AsylG wurde gesetzlich anerkannt, dass Asylsuchende geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt sein können.

Bei **Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung** kommen **spezielle Verfahrensgarantien** zur Anwendung (Art. 17 Abs. 2 AsylG, Art. 6 AsylV1). Zudem befasst sich eine interne Fachgruppe im **SEM mit geschlechtsspezifischer Verfolgung**. Die Fachgruppe erstellt Schulungsunterlagen und Arbeitsinstrumente und dient als Anlaufstelle für entsprechende Fragestellungen.¹²⁴ Ausgewählte **SEM-Mitarbeiter** werden im Umgang mit geschlechtsspezifischer Verfolgung **geschult und sensibilisiert**. Für den Testbetrieb Zürich erarbeitete das SEM zudem einen **Leitfaden zum Ablauf des Asylverfahrens** bei geschlechtsspezifischer Verfolgung. Dieser befasst sich jedoch primär mit der Durchführung der Anhörung und enthält kein Kapitel zur Identifizierung von betroffenen Personen.¹²⁵

¹²³ Internationale Richtlinien zur Altersschätzung, Ein Merkblatt für RechtsvertreterInnen und –beraterInnen sowie für Vertrauenspersonen von MNA, gemeinsame Veröffentlichung von ADEM, Amnesty International, SSI, SFH, TdH, UNICEF & UNHCR, verfügbar unter: <https://www.unicef.ch/de/media/893/download>.

¹²⁴ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), 2. Dezember 2016, BBI 2017, S. 269, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/185.pdf>.

¹²⁵ NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O., Ziff. 82 S. 24.

Studien zeigen, dass ein Grossteil der weiblichen Asylsuchenden Opfer von (sexueller) Gewalt wurde.¹²⁶ Die genaue Anzahl ist in der Schweiz jedoch nicht bekannt, **da statistische Erhebungen weitgehend fehlen**. Um Aussagen über die Anzahl Betroffener machen zu können, wäre dies aber wichtig.¹²⁷

Der geschätzten hohen Rate von gewaltbetroffenen Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich stehen tiefe Identifizierungsraten im Asylverfahren gegenüber.¹²⁸ **Die Betroffenen** weisen in vielen Fällen **nicht selbst auf die erlittene sexuelle Gewalt hin**. Angesichts der kurzen Dauer des Asylverfahrens finden sie oft nicht die nötige Ruhe und Erholung, um Vertrauen zu fassen und über das Erlebte sprechen zu können.¹²⁹ **Richtlinien oder standardisierte Abläufe** zur Identifizierung gewaltbetroffener Frauen und Mädchen fehlen im Asylverfahren weitgehend. Dies erschwert eine systematische Identifizierung. Auch das Fehlen einer ausreichenden **Sensibilisierung und Schulung** von SEM-Mitarbeitenden kann eine zentrale Herausforderung für die Identifizierung Gewaltbetroffener darstellen.¹³⁰ Des Weiteren werden Asylsuchende in den Befragungen bei Hinweisen zu geschlechtsspezifischer Verfolgung nicht systematisch über das Recht informiert, gemäss Art. 6 AsylV1 von einer **Person gleichen Geschlechts** angehört zu werden.

Art. 6 AsylV1 betrifft Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung. Die Norm ist gemäss Rechtsprechung so auszulegen, dass **bei jeglichen Hinweisen auf sexuelle Gewalt, «harmful practices» oder Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bzw. der sexuellen Orientierung** die Anhörung durch eine Person des gleichen Geschlechts erfolgt, unabhängig davon, ob diese auch asylrelevant sind und somit als geschlechtsspezifische Verfolgung einzustufen sind. **Sinn und Zweck** von Art. 6 AsylV1 ist es, der **betroffenen Person die freie Äusserung** über die erlebten Nachteile und allenfalls Verfolgung **zu ermöglichen**¹³¹ und so eine vollständige Sachverhaltsabklärung sowie Prüfung der Asylrelevanz sicherzustellen. Ferner kann selbst bei nicht asyl- bzw. wegweisungsrelevanter sexueller Gewalt (bspw., wenn diese auf der Flucht in einem Drittstaat erfolgte) eine Behandlung der Folgen der

¹²⁶ Lilja Inka, Handbuch zur Beratung von Asylsuchenden und Flüchtlingsfrauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind, Helsinki 2019, verfügbar unter:

<https://www.heuni.fi/en/index/researchareas/violenceagainstwomen/creatingacounsellingmethodforrefugeewomengbvictims.html> ; UNHCR, Lacher Smaïn, Les violences faites aux femmes pendant leur voyage clandestin: Algérie, France, Espagne, Maroc, 2010, verfügbar unter:

<https://www.refworld.org/docid/4caae5012.html>; Scottish Refugee Council, Asylum seeking women: violence and health, 2009, S. 25, verfügbar unter:

<https://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/Asylum-seeking-women-violence-and-health.pdf>.

¹²⁷ SKMR, Postulat Feri, a.a.O..

¹²⁸ SKMR, Postulat Feri, a.a.O., S. 77.

¹²⁹ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 34; Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, Praxisleitfaden für eine auf Integration und Gleichbehandlung ausgerichtete Aufnahme (nachfolgend: Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen), S. 48, verfügbar unter: <https://queeramnesty.ch/wp-content/uploads/2019/11/Asyl-Broschure-Mobile.pdf>.

¹³⁰ SEM, Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Bericht des SEM zum Bundesratsbericht in Erfüllung des Postulats 16.3407, Feri, vom 9. Juni 2016, 18 Oktober 2019, S. 44.

¹³¹ EMARK 2003/2, E. 5b/cc: «*Schliesslich geht es im Wesentlichen darum, einer asylsuchenden Person die Möglichkeit zu geben, sich zu den erlittenen und allenfalls asylrechtlich relevanten Erlebnissen vollumfänglich und möglichst unbeeinträchtigt von Angst- und Schamgefühlen zu äussern.*» Die Asylrekurskommission und das BVGer (siehe beispielsweise BVGer E-4656/2006 vom 13. Oktober 2008, E. 4.1) gehen von einer weiten Definition von geschlechtsspezifischer Verfolgung aus, welche als «*jegliche Verfolgung, die mit sexueller Gewalt einhergeht oder die geschlechtliche Identität des Opfers treffen soll*» definiert wird.

Gewalterfahrung in der Schweiz notwendig sein. Auch das Aussageverhalten der betroffenen Person kann durch das Erlebte beeinflusst werden (siehe hinten, Ziffer 10.1).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Bei der Erstbefragung sollte systematisch auf die besonderen Verfahrensgarantien bei geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung hingewiesen und nach einem allfälligen Wunsch betreffend Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams gefragt werden. Die Wünsche der Asylsuchenden in Bezug auf das Geschlecht des Rechtsvertreters und/oder Dolmetschers sollten ebenfalls berücksichtigt werden.
- Liegt der Verdacht vor, dass die asylsuchende Person Opfer von sexueller Gewalt wurde, sollte ein Verweis an eine spezifisch ausgebildete Fachperson erfolgen, welche den Verdacht fachlich eingehend abklären kann.
- Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung sollte das SEM datenschutzkonform statistisch erfassen.

5.3 Menschenhandelsopfer

In den Weisungen des SEM zum Ausländerbereich¹³² gibt es ein spezielles Kapitel zu Menschenhandelsopfern. In diesem wird betont, wie wichtig der Informationsfluss zwischen den kantonalen Behörden und dem SEM ist. Es wird ausserdem darauf hingewiesen, dass sich Erfahrung mit Menschenhandel bei Asyl- und Wegweisungsentscheiden für die betroffene Person positiv auswirken kann.

Ferner erarbeitete das SEM 2008 ein **spezielles Prüfungsprogramm** für die Behandlung von Asylgesuchen von Menschenhandelsopfern.¹³³ In den Jahren 2013–2015 führte es mehrere **Ausbildungsveranstaltungen** durch und arbeitete ein **Ausbildungskonzept** zur Identifizierung von Menschenhandelsfällen im Asylverfahren aus. Des Weiteren gibt es spezialisierte **Mitarbeitende** in diesem Bereich.

Um Asylsuchende, die Opfer von Menschenhandel wurden, besser identifizieren zu können, befasste sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen des ersten Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2012–2014¹³⁴ mit dieser Problematik. Diese Arbeit wird im Rahmen des zweiten Aktionsplans fortgesetzt. Aktion Nr. 19 des zweiten Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2017-2020¹³⁵ soll die **Abläufe zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern** und zur Gewährung der Opferhilfe im Asylverfahren, inklusive

¹³² SEM, Weisungen und Erläuterungen I. Ausländerbereich (Weisungen AIG), Bern Oktober 2013, aktualisierte Version vom 1. Januar 2019, Ziff. 5.7.4, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.

¹³³ Barzé-Loosli Liselotte, La pratique de l'ODM en matière de persécutions liées au genre, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Achermann Alberto/Hruschka Constantin (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung, Bern 2012, S. 93; FIZ Frauenhandel im Asylbereich, Rundbrief 51, November 2012 (nachfolgend FIZ, Rundbrief 51), S. 6, verfügbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Rundbriefe/RB_51.pdf.

¹³⁴ EJPD, Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012 – 2014, verfügbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28315.pdf>.

¹³⁵ EJPD, Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2017 - 2020, verfügbar unter: <https://www.ksmm.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-04-13/nap-2017-2020-d.pdf>.

Dublin-Verfahren, optimieren. Die Abläufe sollen in einem öffentlichen Dokument dargestellt und der weitere Handlungsbedarf soll eruiert werden. Zum Zeitpunkt der Publikation dieser Studie liegt noch kein solches Dokument vor.

Das **Expertengremium GRETA** (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*) des Europarates hält die bisher getroffenen Massnahmen noch nicht für ausreichend. Es wies im ersten Evaluationsbericht zur Schweiz unter anderem darauf hin, dass von 2011 bis 2014 lediglich 177 Personen als Menschenhandelsopfer erkannt und identifiziert wurden.¹³⁶ GRETA fordert die Schweiz deshalb auf, zusätzliche Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Opfer von Menschenhandel identifiziert werden und die in der EMK garantierten Unterstützungs- und Schutzmassnahmen in Anspruch nehmen können.¹³⁷ Das Gremium bemängelt ferner, dass in der Schweiz **kein einheitliches, landesweit angewandtes formelles Verfahren zur Identifizierung** von Menschenhandelsopfern existiert und fordert die Schweiz auf, ein solches Verfahren mit einheitlichen Instrumenten und Indikatoren einzurichten. Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) äusserte kürzlich Kritik am Fehlen eines verbindlichen Dispositivs zur Identifizierung und Unterstützung von Menschenhandelsopfern und empfahl ausserdem den systematischen **Einbezug von spezialisierten Organisationen**.¹³⁸

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Ein spezielles Verfahren zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern sollte entwickelt werden, mit entsprechenden Standardabläufen und -Instrumenten und unter Einbeziehung von spezialisierten Fachstellen.
- Ein systematisches Schnittstellen-Management zwischen Asylverfahren und Opferberatung bereits bei Verdacht auf Menschenhandel sollte gewährleisten, dass Betroffene Zugang zu allen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen haben, die Opfern von Straftaten zustehen.
- Eine opfersensible Befragung traumatisierter Asylsuchender durch systematisch geschulte Spezialisten erleichtert eine systematische Identifizierung.
- *Alle* Personen, die mit möglichen Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen können, sollten sensibilisiert und geschult werden zu Menschenhandel, den besonderen Bedürfnissen und Rechten der Betroffenen sowie den möglichen Handlungsszenarien.

¹³⁶ GRETA, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, GRETA (2015)18, 14. Oktober 2015, S. 7 und 32 ff., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/56684bd14.html>.

¹³⁷ Vgl. auch die Empfehlung der NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O. Ziff. 85 und 86 S. 25.

¹³⁸ NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O., Ziff. 85- 86, S. 25; vgl. gleiche Kritik des FIZ, Rundbrief 51, a.a.O., S. 3.

5.4 Weitere besondere Bedürfnisse

Für andere besondere Bedürfnisse bestehen soweit ersichtlich keine speziellen Identifizierungsmechanismen. So gibt es zum Beispiel **keine Leitfäden zur Identifizierung von Folteropfern¹³⁹ oder Asylsuchenden mit einer Behinderung**. Für gesundheitliche Bedürfnisse besteht mit der medizinischen Erstinformation und Erstkonsultation ein gewisser Identifizierungsmechanismus, welcher jedoch nicht ausreichend ist (siehe dazu hinten, Ziff. B 2.2).

Bei Asylsuchenden, die eine sofort erkennbare oder aufgrund von nötigen Hilfsmitteln wie einem Rollstuhl offensichtliche Behinderung aufweisen, werden behindertenspezifische Massnahmen getroffen.¹⁴⁰ Andere, nicht klar erkennbare **Erkrankungen bzw. Behinderungen werden jedoch nicht notwendigerweise identifiziert**. Für diese ist ein entsprechendes barrierefreies Asylverfahren nicht immer gewährleistet. Da das neue, beschleunigte Asylverfahren eine aktive Mitwirkung aller Beteiligten voraussetzt, ergeben sich insbesondere bei **Personen mit unkooperativem Verhalten Herausforderungen. Dabei wird häufig zu wenig berücksichtigt**, dass dieses von einer Krankheit oder Traumatisierung verursacht sein kann.¹⁴¹ Eine möglichst frühzeitige sowie systematische und proaktive Identifizierung besonderer Bedürfnisse ist daher wichtig, um diesen im Asylverfahren gerecht werden zu können.

6 Identifizierung in der Vorbereitungsphase

Die Vorbereitungsphase beginnt mit der Zuweisung der Asylsuchenden in ein BAZ. Gemäss Art. 26 AsylG dauert sie 21 Tage, bei Dublin-Verfahren 10 Tage. In der Vorbereitungsphase werden die Personalien aufgenommen, das beratende Gespräch bzw. die Befragung zur Person durchgeführt und erste Abklärungen getätigt.

6.1 Information

Im neuen Asylverfahren werden Asylsuchende von Anfang an durch die Beratung, die Rechtsvertretung sowie die Behörden über das Asylverfahren informiert. Dies stellt eine grundlegende Voraussetzung für ihre Mitwirkung im Verfahren¹⁴² dar und ermöglicht es Asylsuchenden, bei der **Erstellung des Sachverhalts aktiv mitwirken** zu können.

Manchmal wird bereits in der Beratung auf die persönliche Situation eingegangen. Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen werden identifiziert und die entsprechenden Informationen an die Rechtsvertretung weitergegeben.¹⁴³

¹³⁹ Vgl. Kritik der NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O., Ziff. 84 S. 24.

¹⁴⁰ Horand Isabelle, Behinderung im Asylverfahren, a.a.O., S. 12.

¹⁴¹ BVGer D-6822/2014 vom 25. Februar 2015, E. 6.3.

¹⁴² Vgl. Art. 8 AsylG zur Mitwirkungspflicht im Asylverfahren.

¹⁴³ SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Zwischenbericht, Bern, 1. Dezember 2014 (nachfolgend: SKMR, Externe Evaluation, Zwischenbericht), S. 3, verfügbar unter:

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber4-d.pdf>;

SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern, 17. November 2015 (nachfolgend SKMR, Externe Evaluation, Schlussbericht), S. 9 f., verfügbar unter:

https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160419_Schlussbericht_testphase_Asyl_d.pdf;

Frei Nula/Gordzielik Teresia, Schnell, aber fair?, in: Asyl 2/13 (nachfolgend Frei Nula/Gordzielik Teresia, Schnell, aber fair?), S. 28.

Meist steht jedoch bei der **Informationsvermittlung der Verfahrensablauf im Vordergrund**. Schriftliche Informationen über HIV/AIDS, weibliche Genitalbeschneidung, Krätze und zu verschiedenen sozialen Einrichtungen (Opferberatungsstelle, Frauenhaus, Mütterberatung) stehen zur Verfügung, werden jedoch nicht systematisch abgegeben.¹⁴⁴ Auch zu den Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung¹⁴⁵ sowie in der Schweiz diesbezüglich geltende Rechte erfolgt keine systematische Information.

Good Practice: Zur Beratung über sexuelle Gewalt kann insbesondere das im Rahmen des EU-Projektes «*Co-creating a counselling method for refugee women genderbased violence victims*» entwickelte Handbuch hilfreich sein.¹⁴⁶ Insbesondere wurden in diesem Rahmen bereits Flyer zur Information über geschlechtsspezifische Gewalt in flüchtlingsrelevanten Sprachen erstellt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Aufklärung über die Rechte der Asylsuchenden sollte proaktiv Informationen zu besonderen Bedürfnissen und entsprechenden Verfahrens- und Aufnahmegarantien sowie spezifischen Anlaufstellen enthalten.
- Die Information sollte laufend während aller Verfahrensstadien erfolgen und sowohl passiv (Flyer, Broschüren) als auch aktiv (Informationsveranstaltungen, Gruppendiskussionen oder Infocafés¹⁴⁷) an verschiedenen Orten (Räumlichkeiten der Beratung, der Rechtsvertretung und des SEM, Unterkünfte) und durch verschiedene Akteure (Beratung, RV, Betreuungs- und Pflegepersonal, SEM) vermittelt werden.
- Wenngleich alle Informationen, die das SEM während der Befragungen erhält, vertraulich zu behandeln sind, sollten asylsuchende Frauen ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass ihre Aussagen vertraulich behandelt und auch nicht an ihre Ehe- oder Lebenspartner oder andere Begleitpersonen weitergegeben werden.

¹⁴⁴ Bundesamt für Gesundheit BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Konzept zur Sicherstellung der Erkrankung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung, 30. Oktober 2017 (nachfolgend BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende), S. 11, verfügbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-j/gesundheitsversorgung-asyl/konzept-bag-sem.pdf.download.pdf/konzept-bag-sem-de.pdf> .

¹⁴⁵ Der Begriff «Ausbeutung» wird in der EMK definiert als die Ausnutzung der Prostitution anderer, andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklaverei-ähnliche Praktiken, Leibeigenschaft sowie die Entnahme von Organen verstanden (Art. 4 lit. a EMK).

¹⁴⁶ siehe Lilja Inka, Handbuch geschlechtsspezifische Gewalt. Sowie unter <https://www.solwodi.de/texte/seite.php?id=353264>.

¹⁴⁷ Zu Infocafés siehe Lilja Inka, Handbuch geschlechtsspezifische Gewalt, S. 63 ff.

6.2 Medizinische Abklärung und erste Massnahmen

In den EVZ/BAZ werden seit 2018 innerhalb von drei Tagen nach Eintritt ins Zentrum mit einer Pflegefachperson und eines in mehreren Sprachen übersetzten Computertools **medizinische Eintrittsinformationen** (MEI) ermittelt.¹⁴⁸ Asylsuchende werden ausserdem auf die Kontaktpersonen für gesundheitliche Beschwerden im Zentrum hingewiesen. Der **Fokus** des Gesprächs liegt jedoch auf der **Erkennung und Prävention von übertragbaren Krankheiten**. Es wird kaum über andere Aspekte wie die psychische Gesundheit, die reproduktive Gesundheitsversorgung oder die Behandlungs- Schutz- und Betreuungsangebote für Gewaltopfer informiert.¹⁴⁹

Gleich danach wird eine **Erstkonsultation (MEK) bei der Pflegefachperson** angeboten, für welche ein standardisierter Online-Fragenkatalog verwendet wird.¹⁵⁰ Dieser enthält auch Fragen zu psychischen und frauenspezifischen Gesundheitsbeschwerden. Ziel ist die systematische Erfassung und Dokumentation des Gesundheitszustandes und des Impfstatus der Asylsuchenden. Bei akuten Gesundheitsproblemen ist eine Zuweisung an Partnerärzt*innen vorgesehen, welche ihrerseits eine Verweisung an Spezialist*innen tätigen können.

Ferner wird **der medizinische Sachverhalt** auch während des **beratenden Vorgesprächs** oder der Erstbefragung **durch das SEM abgeklärt**. Wenn sich dabei Hinweise auf gesundheitliche, verfahrensrelevante Probleme ergeben, wird die asylsuchende Person gemäss Gesundheitskonzept des SEM an das Pflegepersonal des BAZ verwiesen. Die Praxis im Testbetrieb Zürich zeigte jedoch, dass es in den wenigsten Fällen nach der medizinischen Sachverhaltsabklärung bei der Erstbefragung zu einer Weiterverweisung an die zuständigen ärztlichen Dienste kam.¹⁵¹ Zum einen waren die meisten Asylsuchenden in einem so frühen Stadium des Verfahrens noch nicht in der Lage, allfällige Krankheiten zu benennen.¹⁵² Zum anderen wurde insbesondere bei Anzeichen auf psychische Erkrankungen bewusst auf eine medizinische Sachverhaltsabklärung verzichtet, wenn sich ein Bleiberecht in der Schweiz respektive eine Triage ins erweiterte Verfahren abzeichnete.¹⁵³ Begründet wurde dies mit der kurzen Aufenthaltszeit in den Bundeszentren sowie der langen Dauer einer adäquaten Behandlung.

¹⁴⁸ BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende, a.a.O., S. 13.

¹⁴⁹ BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende, a.a.O., S. 17; Müller Franziska/Roose Zilla/Landis Flurina/Gianola Giada, Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen, Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Sektion Gesundheitliche Chancengleichheit, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, 4. Juni 2018 (nachfolgend: Interface, Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden), S. 13 Fussnote 10, verfügbar unter: https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/304/2018_psychische-gesundheit-traumatisierte-asylsuchende.pdf.

¹⁵⁰ BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende, a.a.O., S. 13.

¹⁵¹ Müller Franziska/Köchli Helen/Balthasar Andreas, Evaluation Testbetrieb Asyl - Mandat 3, Zwischenbericht zuhanden des Bundesamts für Migration, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, 22. Dezember 2014 (nachfolgend Interface, Zwischenbericht), S. 10, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber3-d.pdf>.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.; BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende, a.a.O., S. 11.

Die medizinische Grundversorgung, auf die auch Asylsuchende einen Anspruch haben, beinhaltet jedoch auch den **Zugang zu psychiatrischen Therapien**.¹⁵⁴ Ferner kann durch frühzeitige Abklärung der oftmals schwierigen Symptomatik psychischer Erkrankungen entgegengewirkt werden.¹⁵⁵ So ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein psychisches Leiden chronisch wird, geringer, je früher man eine Traumafolgeerkrankung¹⁵⁶ erkennt und mit einer Behandlung beginnt. Auch gibt es – jedenfalls für manche Erkrankungen – niederschwellige Erstversorgungsmöglichkeiten, die mit geringem Aufwand angeboten werden könnten. Ausserdem ist die Feststellung, ob eine Traumafolgeerkrankung vorliegt, für die **Beurteilung der Glaubhaftigkeit** sowie der **Fluchtgründe** im Asylverfahren zentral.

Das SEM verwies mehrere Asylsuchende, die beim beratenden Vorgespräch oder der Erstbefragung gesundheitliche Beschwerden vorbrachten, an das Pflegepersonal des BAZ, obwohl sich die Asylsuchenden bereits erfolglos an dieses gewandt hatten.¹⁵⁷ Weitere Abklärungen wurden dabei nicht getätigt. Insbesondere wurde auch darauf verzichtet, detaillierte Arztberichte in Auftrag zu geben.

Auch die **Rechtsvertretung** erhält im Rahmen des **Erstgesprächs** mit der asylsuchenden Person oft **wichtige Hinweise über deren psychischen oder physischen Gesundheitszustand**.¹⁵⁸ Falls die Rechtsvertretung beim Erstgespräch feststellt, dass die Person erhebliche Schwierigkeiten hat, dem Gespräch zu folgen oder sonstige Hinweise auf gesundheitliche Beeinträchtigungen erhält, kann sie umgehend medizinische Abklärungen anregen.

Im Testbetrieb Zürich wurden die **Resultate** der medizinischen Untersuchungen **der Rechtsvertretung zugestellt**. Im Gesundheitskonzept des SEM für die BAZ ist jedoch nicht mehr vorgesehen, dass die vom SEM in Auftrag gegebenen, ausführlichen Arztberichte der Rechtsvertretung zugestellt werden. Ferner wurde es der Rechtsvertretung in mehreren BAZ untersagt, direkt mit dem Pflegepersonal sowie den Partnerärzt*innen und Spezialist*innen Kontakt aufzunehmen.¹⁵⁹ Ein **fehlender Informationsfluss** zwischen den Akteur*innen erschwert jedoch eine sachgerechte und lückenlose Identifizierung, die Behandlung von besonderen Bedürfnissen und deren Berücksichtigung in der Entscheidfällung.

¹⁵⁴ Vgl. Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, SR 832.10, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/index.html>.

¹⁵⁵ NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O., Ziff. 141 S. 37; Interface, Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden, a.a.O., S. 17 ff. und S. 31.

¹⁵⁶ Zur Definition von Trauma und Traumafolgeerkrankungen siehe Definition der WHO nach ICD-10 sowie Interface, Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden, a.a.O., S. 8 ff.; zur Häufigkeit von Trauma im Asylverfahren siehe Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (Hrsg.), Glaubhaftigkeit im Asylverfahren, Bern 2019 (nachfolgend: SBAA, Glaubhaftigkeit im Asylverfahren), verfügbar unter: https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2019/Bericht_Glaubhaftigkeit_BS_D.pdf.

¹⁵⁷ BVGer D-4515/2018 vom 20. August 2018, BVGer E-5170/2018 vom 26. September 2018, BVGer D-1687/2019 vom 16. April 2019, BVGer D-1861/2019 vom 26. April 2019, BVGer E-1953/2019 vom 2. Mai 2019.

¹⁵⁸ Von Wattenwyl Beat, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, in: Asyl 2/16, S. 5; SKMR, Externe Evaluation, Schlussbericht, a.a.O., S. 38.

¹⁵⁹ BVGer D-1954/2019 vom 13. Mai 2019.

Der Austausch medizinischer Informationen zwischen SEM und Rechtsvertretung in den BAZ verläuft nicht reibungslos. Das BVGer rügte daraufhin in mehreren Urteilen, dass das SEM seine Instruktionspflicht nicht genügend wahrnehme, bei medizinischen Abklärungen keine Dolmetscher beizöge, die Anfragen der Rechtsvertretung an das Pflegepersonal unbeantwortet lasse und der Rechtsvertretung nicht die notwendigen Informationen zustelle.¹⁶⁰

Ein weiteres Problem ist, dass das **Istanbul-Protokoll** bei medizinischen und juristischen Fachpersonen noch **wenig bekannt ist**.¹⁶¹ Oft werden bei Anzeichen auf Folter lediglich Arztberichte eines behandelnden Hausarztes angefordert. Medizinische Gutachten, die nicht nach den Vorgaben des Istanbul-Protokolls erstellt wurden, sind jedoch keine verlässlichen Beweise für die Beurteilung, ob eine Person Folter erlitten hat.¹⁶² Solche Gutachten haben daher auch keine erhöhte Beweiskraft im Verfahren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Das Pflegepersonal sollte die Asylsuchenden bei der medizinischen Eintrittsinformation umfassend über den Themenbereich «besondere Bedürfnisse» informieren, insbesondere über Fragen der psychischen und reproduktiven Gesundheit sowie Behandlungs-, Schutz- und Betreuungsmassnahmen für Gewaltopfer.
- MEI und MEK könnten durch die Einführung entsprechender Instrumente und die angemessene Ausbildung des Personals in der Anwendung solcher Instrumente (beispielsweise Standardfragebögen oder dem *EASO Tool for Identification of Persons with Special Needs*, siehe hinten Ziffer B 2.3) für ein systematisches Screening auf besondere Bedürfnisse verwendet werden.
- Der systematische Einsatz von medizinischem Personal sowie Dolmetschern, die das gleiche Geschlecht haben wie die Asylsuchenden, entspricht internationaler *Good Practice* und begünstigt sowohl die Identifizierung als auch die Behandlung besonderer Bedürfnisse massgeblich.
- Die Abklärung des psychischen Gesundheitszustandes sollte so rasch wie möglich vorgenommen werden, auch wenn sich ein positiver Entscheid oder eine Triage ins erweiterte Verfahren abzeichnet. Der psychische Gesundheitszustand hat nicht nur Auswirkungen auf das Asylverfahren. Eine späte oder ausbleibende Behandlung kann den Genesungsprozess verunmöglichen und hohe Folgekosten verursachen.

¹⁶⁰ BVGer D-4515/2018 vom 20. August 2018, BVGer D-5170/2018 vom 26. September 2018, BVGer E-4498/2018 vom 19. November 2018 E. 3.4 und 4.6; BVGer D-6271/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 7, BVGer E-5835/2018 vom 17. Dezember 2018, BVGer E-1953/2019 vom 2. Mai 2019, BVGer D-1954/2019 vom 13. Mai 2019 .

¹⁶¹ Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), Aufruf zur Anwendung des «Istanbul-Protokolls», Dezember 2016; verfügbar unter: www.djs-jds.ch/de/1464-aufruf-zur-anwendung-des-istanbul-protokolls; ACAT Schweiz, Themendossier Folter und Migration, www.acat.ch/_frontend/handler/document/42/1360/Menschenrechtstag_2017_Dossier_DE.pdf.

¹⁶² EGMR, *Salmanoglu und Polatta gegen die Türkei*, Nr. 15828/03, Ziff. 89, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91777>; *Böke und Kandemir gegen die Türkei*, Nr. 71912/01, 26968/02 und 36397/03, Ziff. 48, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91636>.

- Bei Anzeichen von Traumata oder erlittener Gewalt (insbesondere sexueller Gewalt oder Folter) sollten die Betroffenen umgehend an die hierfür zuständigen spezialisierten Stellen verwiesen werden. Eine Behandlung darf nicht aufgeschoben werden bis die Person ins erweiterbare Verfahren verwiesen wird. Je früher eine Behandlung einsetzen kann, desto besser ist die Prognose, und desto tiefer fallen die Folgekosten aus.
- Das medizinische Fachpersonal sollte über die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden, insbesondere betreffend Traumafolgestörungen, sexuelle Gewalt und frauenspezifischen Gesundheitsbelangen, sensibilisiert und geschult werden.
- Bei einem Termin mit dem Pflegepersonal sowie den zuständigen Ärzt*innen sollten, sofern notwendig, transkulturelle Dolmetscherdienste zur Verfügung stehen. Die Übernahme der Übersetzungskosten durch die Kantone sollte einheitlich geregelt werden.
- Das SEM sollte einen Standardablauf festlegen, welcher gewährleistet, dass während der Abklärung der gesundheitlichen Situation keine negativen bzw. Nichteintretens-Entscheide gefällt werden, damit die Resultate der Abklärung in den Asylentscheid einfließen können.
- Der Informationsfluss zwischen Rechtsvertretung, dem Pflege- und Betreuungspersonal und den Behörden muss gewährleistet sein. Das SEM sollte sein Gesundheitskonzept entsprechend anpassen, sodass die rechtzeitige Information der Rechtsvertretung und der Behörden durch das Pflege- und Betreuungspersonal ermöglicht wird.
- Bei Hinweisen auf erlittene Folter sollte ein Arztbericht gemäss Istanbul-Protokoll erstellt werden. Dazu ist es notwendig, dass eine ausreichende Anzahl von Ärzt*innen in der Erstellung solcher Gutachten geschult wird. Auch sollte die Sensibilisierung und Schulung aller Akteur*innen hinsichtlich des Istanbul-Protokolls (insbesondere der Rechtsvertretung) gefördert werden.¹⁶³

6.3 Anwendung von Standardabläufen und -Instrumenten

Momentan hängt es weitgehend von den einzelnen Mitarbeitenden des SEM sowie der Rechtsvertretung ab, ob Personen mit besonderen Bedürfnissen frühzeitig identifiziert werden. Standardabläufe und Handlungsvorgaben für das Verfahren gibt es grösstenteils nicht. Eine frühzeitige und umfassende Identifizierung aller Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen und die anschliessende Gewährung des Zugangs zu den besonderen Rechten und Verfahrensgarantien gemäss völkerrechtlichen Vorgaben ist damit nicht gewährleistet. Dies erhöht auch das Risiko, dass nicht allen Asylsuchenden ein gleichwertiger Zugang zum Asylverfahren gewährt wird.

¹⁶³ Vgl. finanzielle Unterstützung der Folter- und Kriegsambulatorien nach Art. 91 Abs. 3 AsylG.

Die Verpflichtung zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse ist dabei primär eine staatliche Aufgabe, die jedoch der Zusammenarbeit aller Akteur*innen des Asylverfahrens bedarf. Die Einbeziehung **aller Akteur*innen** (Fachspezialist*innen, Rechtsvertretung, Gesundheits-, Betreuungs- und Sicherheitspersonal) anhand von definierten und allgemein gültigen **Standardabläufen und -instrumenten** könnte eine umfassende und systematische Identifizierung gewährleisten.¹⁶⁴

Als **Standardablauf** beim SEM könnte zum Beispiel ein **System** angewandt werden, bei dem alle SEM-Fachspezialist*innen zur Identifizierung von besonderen Bedürfnissen geschult werden, Asylsuchende jedoch bei Hinweisen auf besondere Bedürfnisse an eine entsprechend ausgebildete SEM-Fachspezialist*in weitergeleitet werden. Diese Expert*in würde dann die Anhörung durchführen und über die Asylgewährung entscheiden.¹⁶⁵ In den Anhörungen könnte zudem vermehrt mit **standardisierten Fragen** gearbeitet werden, um die Erkennung besonderer Bedürfnisse zu erleichtern.

Good Practice: Einige auf bestimmte Gruppen abgestimmte Instrumente wurden bereits entwickelt. Im Bereich Menschenhandel sind insbesondere das Toolkit «To Combat Trafficking in Persons»¹⁶⁶ sowie die Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) zu erwähnen. Die von der KSMM erarbeitete Liste enthält zahlreiche Indikatoren zur Erkennung von Fällen von Menschenhandel. Beim Vorliegen einzelner oder mehrerer solcher Indikatoren sind weitere Abklärungen und allenfalls ein weiterführendes spezialisiertes Identifizierungsverfahren notwendig.¹⁶⁷ Bezüglich Folteropfer und Opfer von Gewalt wurden das PROTECT-Handbuch inklusive Fragebogen erarbeitet.¹⁶⁸

Zudem ist von wesentlicher Bedeutung, dass sich alle im Verfahren involvierten Personen ihrer Rolle bei der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen bewusst sind und dass Meldepflichten definiert werden. Weitere mögliche Standardabläufe bestehen somit in der Definition der Rollen, des Meldeflusses und der Zusammenarbeit zwischen Betreuungs-, Gesundheits- und Sicherheitspersonal in den Unterkünften sowie der Rechtsvertretung und Mitarbeitenden des SEM.

¹⁶⁴ Siehe Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2018 zur Interpellation 18.3981, Mattea Meyer, Auswirkungen des Entscheids des UNO-Ausschusses gegen Folter für zukünftige Dublin-Verfahren von besonders verletzlichen Personen, verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183981>.

¹⁶⁵ SFH, Handbuch, a.a.O., S. 502.

¹⁶⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, Toolkit to Combat Trafficking in Persons, Global Programme against Trafficking in Human Beings, New York 2008, verfügbar unter: https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/toolkit-to-combat-trafficking-in-persons_html/07-89375_Ebook1.pdf.

¹⁶⁷ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 35; BVGE 2016/27 E. 6.4.

¹⁶⁸ PROTECT, Process of Recognition and Orientation of Torture Victims in European Countries to Facilitate Care and Treatment und Questionnaire and observations for early identification of asylum-seekers having traumatic experiences, 2010-2012, verfügbar unter: <http://protect-able.eu/wp-content/uploads/2013/01/protect-questionnaire-english.pdf>.

Good Practice: Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich verantwortlich. Die Schweiz ist seit dem Jahr 2015 Vertragsstaat mit unterstützender und beratender Funktion.¹⁶⁹ EASO stellt ein Instrument zur Verfügung, welches die zeitnahe Ermittlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylverfahren erleichtert.¹⁷⁰ Das Instrument wurde von den Mitgliedstaaten unter der Mitwirkung von Expert*innen sowie UNHCR erarbeitet. Das Instrument kann in jeder Phase des Asylverfahrens genutzt werden und setzt keine Fachkenntnisse in Gebieten ausserhalb des Asylverfahrens voraus. Zudem bietet das Instrument allgemeine Informationen in den Bereichen Verfahrens- und Aufnahmegarantien sowie zu einzelnen Kategorien von Personen mit besonderen Bedürfnissen. Der Vorteil des EASO Instruments ist, dass es sich um eine aktuelle¹⁷¹ und interaktive, in drei Schweizer Landessprachen verfügbare Plattform handelt. Durch das Erfassen von bestimmten Indikatoren wird eine möglichst umfassende Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ermöglicht. Ferner können die Ermittlungsinformationen in einem Bericht gespeichert oder gedruckt und mit persönlichen Anmerkungen ergänzt werden. Das Instrument verweist zudem auf mögliche wichtige Überschneidungen, welche die bearbeitende Person in Erwägung ziehen sollte. Allerdings kann das Instrument nicht als Fragebogen verwendet werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Erarbeitung von Standardabläufen und -Tools zur Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen würde diese für alle Akteur*innen erleichtern. Ein intersektionaler Ansatz erlaubt dabei, dass besondere Bedürfnisse in jedem Einzelfall abgeklärt werden können. Insbesondere sollten folgende Punkte definiert werden:

¹⁶⁹ Bundesbeschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung der Schweiz am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) vom 20. März 2015, BBI 2015 2769, verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/2769.pdf>.

¹⁷⁰ EASO Tool for Identification of Persons with Special Needs (IPSN), verfügbar unter: <https://ipsn.easo.europa.eu/de/easo-tool-identification-persons-special-needs>. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass das EASO-Tool ein relativ einfaches und standardisiertes Identifizierungsinstrument ist, das keine Verweisungen vorsieht.

¹⁷¹ Das vom UNHCR entwickelte Instrument und Handbuch (UNHCR, Heightened Risk Identification Tool, Version 2, Juni 2010, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4c46c6860.html>) ist im europäischen Kontext in die Entwicklung des EASO-Tools eingeflossen. Vgl. ebenfalls Richtlinien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft mit Fokus auf deren besonderen Bedürfnisse bei Kindern, geschlechtsspezifischer Verfolgung und LGBTI, UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 52 ff.

- die Zuständigkeiten und Rollen aller Personen, die im Verfahren und in den Unterkünften zur Identifizierung von besonderen Bedürfnissen beitragen können,
 - eine Meldepflicht für alle Akteur*innen und
 - ein entsprechender Informationsfluss.
- Alle involvierten Personen (insbesondere Betreuungs- und Gesundheitspersonal, Beratung, Rechtsvertretung und SEM-Mitarbeitende sowie gegebenenfalls auch transkulturelle Dolmetscherdienste) sollten in der Thematik und in der Anwendung der genannten Standardabläufe und -instrumente geschult werden.
 - Die Ergebnisse der Abklärung der besonderen Bedürfnisse sollten im Dossier festgehalten und allen beteiligten Fachspezialist*innen sowie anderen relevanten Akteur*innen (insbesondere Rechtsvertretung, Gesundheits- und Betreuungspersonal in den Unterkünften) zugänglich sein, damit der Informationsfluss gewährleistet ist.

6.4 Kooperation mit spezialisierten Organisationen

In komplexeren Situationen, zum Beispiel in Fällen betreffend Menschenhandel oder Folter, kann die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen durch eine **Zusammenarbeit mit spezialisierten Organisationen und/oder Fachpersonen** erleichtert werden. Dies sind Fachpersonen, Fachstellen und Angebote, welche über spezialisiertes Wissen und Erfahrung sowohl im Asylbereich als auch in der Behandlung und Unterstützung im Bereich besonderer Bedürfnisse, bspw. von gewaltbetroffenen Frauen, verfügen. Dabei kann es sich um **staatliche Angebote** handeln oder auch um **spezialisierte NGOs**.

Spezialisierte Stellen verfügen über das **notwendige Fachwissen**, um eine **abschliessende Einschätzung** abzugeben. So können beispielsweise vertiefte Abklärungen bei der Identifizierung Gewaltbetroffener oder Opfern von Menschenhandel notwendig sein.¹⁷² Ferner begünstigt eine längerfristige Beratung und Begleitung durch eine spezialisierte Stelle das **Entstehen eines Vertrauensverhältnisses**, welches für die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen zentral ist. Die **Vernetzung** mit spezialisierten Stellen kann je nach Fall durch die Beratung, die Rechtsvertretung, das Betreuungspersonal, medizinische Fachpersonen oder die Mitarbeitenden des SEM erfolgen.

In manchen Fällen leitet das SEM mutmassliche Menschenhandels- sowie Folteropfer bereits an spezialisierte Stellen wie das FIZ oder die Ambulatorien für Kriegs- und Folteropfer weiter. Es gibt jedoch **keine ausdrücklichen diesbezüglichen Weisungen** in den internen Richtlinien des SEM.¹⁷³ Daher sind solche Verweisungen nicht zwingend Teil des üblichen Verfahrens und finden auch nicht für alle besonderen Bedürfnisse statt.¹⁷⁴

¹⁷² Bei Menschenhandelsopfern: FIZ, Alternative Report on the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Switzerland, 2nd Evaluation Round, Juni 2018 (nachfolgend: FIZ, Alternative Report), S. 11, verfügbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Monitoring/2018_GRETA_alternative_report.pdf; SFH, Handbuch, a.a.O., S. 502; NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O., Ziff. 85- 86, S. 25.

¹⁷³ FIZ, Alternative Report, a.a.O., S. 8.

¹⁷⁴ Horand Isabelle, Behinderung im Asylverfahren, a.a.O., S. 15.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Zusammenarbeit und effiziente Vernetzung mit spezialisierten Stellen können zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse beitragen.
- Das SEM sollte mit Unterstützung von spezialisierten Organisationen und/oder Fachpersonen festlegen, in welchen Fällen zwingend die Expertise einer spezialisierten Stelle zur Identifizierung der besonderen Bedürfnisse beigezogen werden sollte. Dies bietet sich vor allem für Opfer von Folter oder Menschenhandel an. Dabei ist der Aufwand finanziell zu entschädigen, sofern es sich nicht um eine staatliche Stelle handelt.
- Ein systematischer Aufbau von spezialisierten Angeboten in allen Kantonen und in den BAZ ermöglicht eine fachgerechte Identifizierung. Bei einem mangelnden Angebot sollten spezialisierte Stellen nach Möglichkeit aufgebaut bzw. bestehende Stellen finanziell unterstützt werden.¹⁷⁵

6.5 Spezielle Konstellation der Dublin- und sicherer Drittstaat-Verfahren

Bei einem Dublin-Verfahren dauert die Vorbereitungsphase gemäss Art. 26 AsylG höchstens zehn Tage. Der Entscheid ist innerhalb von drei Arbeitstagen zu eröffnen, nachdem der angefragte Dublin-Staat dem Ersuchen um Überstellung zugestimmt hat (Art. 37 Abs. 1 AsylG). Im Dublin-Verfahren findet ferner **keine Anhörung** statt, sondern **lediglich eine Erstbefragung mit** Gewährung des **rechtlichen Gehörs** (Art. 20b AsylV1). Des Weiteren sieht die AsylV1 im Gegensatz zu der Testphasenverordnung nicht mehr vor, dass das SEM der Rechtsvertretung den Entscheidentwurf zustellt und diese dazu Stellung nehmen kann (Art. 20b AsylV1). Die asylsuchende Person und die Rechtsvertretung erhalten somit einzig im Rahmen der Erstbefragung die Gelegenheit, sich zur beabsichtigten Wegweisung in einen anderen Dublin-Staat zu äussern.¹⁷⁶

Die **zehn Tage**, welche dem SEM zur Abklärung aller relevanten Umstände des Einzelfalles, einschliesslich möglicherweise vorhandener besonderer Bedürfnisse, zur Verfügung stehen, sind **äusserst knapp** bemessen.¹⁷⁷ Allerdings handelt es sich bei Art. 26 AsylG um eine Ordnungsfrist. Hinzu kommt, dass ohnehin die Antwort des allenfalls zuständigen Dublin-Staates (Art. 22 Abs. 1 bzw. Art. 25 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung) abgewartet werden muss. Der ersuchte Staat hat dabei zwei Monate Zeit, um über das Gesuch um Aufnahme zu entscheiden. Die Ordnungsfrist von zehn Tagen sollte daher **wo nötig überschritten** werden, um den Sachverhalt vollständig abzuklären, da dies in der Regel nicht zu einer Verzögerung des Verfahrens führt.

¹⁷⁵ Vgl. Art. 91 Abs. 3 AsylG bezüglich der Finanzierung der Folter- und Kriegsambulatorien.

¹⁷⁶ Siehe Bedenken, ob der Anspruch auf rechtliches Gehör und das Erfordernis eines persönlichen Gesprächs nach Art. 5 Dublin-III-Verordnung gewahrt sind: Caroni Martina/Scheiber Nicole, Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS-JDS) betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung und der Beschleunigung im Asylverfahren, Luzern 2015, S. 45, verfügbar unter: https://www.djs-jds.ch/images/2015-11_DJS_Gutachten_zur_Neustrukturierung_im_Asylibereich.pdf.

¹⁷⁷ Ibid. S. 30. So auch das BVGer, E-1917/2014, 21. Mai 2014, E. 8.: «Die Vorbereitungsphase beginnt nach Art. 16 Abs. 1 TestV direkt nach der Zuweisung in das Zentrum des Bundes, so dass zu diesem Zeitpunkt kaum in jedem Fall bereits alle Beweismittel vorhanden sein dürften. Zudem ist die Vorbereitungsphase auf 21 Tage beschränkt (für Dublin Verfahren auf zehn Tage), was nicht in jedem Fall genügend Zeit für die Beschaffung, Einreichung und Würdigung von Beweismitteln lassen dürfte.»

Liegen **konkrete Hinweise auf Menschenhandel** vor, darf gemäss Völkerrecht während des Identifizierungsverfahrens keine Wegweisung stattfinden.¹⁷⁸ Ferner wird gemäss Art. 13 Abs. 1 EMK zwingend eine **Erholungs- und Bedenkzeit** von mindestens 30 Tagen gewährt. Während dieser Dauer wird der Aufenthalt im Hoheitsgebiet gestattet. Dies wird jedoch im Dublin-Verfahren nicht immer eingehalten, wie GRETA im ersten Bericht zur Schweiz rügte.¹⁷⁹

Der **Rechtsvertretung** obliegt in Dublin-Verfahren eine **besondere Verantwortung**, da keine Anhörung stattfindet und die Ereignisse im Herkunftsland oder auf der Flucht im Rahmen des Dublin-Verfahrens vom SEM meistens nicht als entscheidend relevant erachtet werden. Aufgrund der fehlenden Abklärung der Fluchtgründe werden Folteropfer, Opfer von Gewalt sowie Menschenhandelsopfer in Dublin-Verfahren oft nicht erkannt.¹⁸⁰ Die Rechtsvertretung im Testbetrieb Zürich erhielt oft im Rahmen ihres Erstgesprächs mit der asylsuchenden Person wichtige Hinweise auf deren physische und psychische Gesundheit sowie zum Vorliegen von besonderen Bedürfnissen.¹⁸¹ Es ist wichtig, dass in solchen Situationen sofort spezialisierte Fachstellen beigezogen werden können, und dass die Rechtsvertretung diese Informationen umgehend an das SEM weiterleitet bzw. im Einverständnis mit den Asylsuchenden bei Befragungen einbringt.

Die Notwendigkeit der Abklärung des medizinischen Sachverhalts sowie der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen (insbesondere derer von Folteropfern) scheint im Dublin-Verfahren generell kaum anerkannt zu sein. Das SEM geht davon aus, dass die notwendige medizinische und anderweitige Versorgung in der Regel in dem Dublin-Staat gewährleistet wird, in den die Überstellung stattfinden soll.¹⁸² Die **Schwelle zur Abklärung von gesundheitlichen Wegweisungshindernissen** ist im Dublin-Verfahren deshalb **sehr hoch**.¹⁸³

Wie bereits dargelegt ist die Schweiz jedoch gemäss Art. 32 Dublin-III-Verordnung verpflichtet, **Informationen über die besonderen Bedürfnisse** der betroffenen Person an den anderen Dublin-Staat weiterzugeben. Dies ist nur möglich, wenn die besonderen Bedürfnisse identifiziert werden. Das BVGer rügte zudem in mehreren Urteilen betreffend Dublin- und Sicherer-Drittstaat-Verfahren in den Testbetrieben die **unvollständige Sachverhaltsfeststellung** durch das SEM.¹⁸⁴ Das Gericht wies darauf hin, dass mangels aktueller medizinischer Informationen eines Spezialisten nicht beurteilt werden kann, ob der betroffenen Person die notwendige medizinische Versorgung im Dublin- bzw. sicheren Drittstaat zur Verfügung steht. Das Gericht betonte ferner, den betroffenen Personen könne nicht vorgeworfen werden, vor dem Entscheid des SEM keinen Arztbericht eingereicht zu haben, wenn diese sich an das Pflegepersonal des Bundeszentrums gewandt hatten.

¹⁷⁸ Art. 10 Abs. 2 EMK; BVGE 2016/27 E. 6.1.

¹⁷⁹ GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, 1st evaluation round, Oktober 2015, Ziff. 208 S. 48, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/56684bd14.html>.

¹⁸⁰ Vgl. CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O.

¹⁸¹ Von Wattenwyl Beat, Die Umsetzung des Rechtsschutzes, a.a.O., S. 5.

¹⁸² Interface, Zwischenbericht, a.a.O., S. 10.

¹⁸³ BVGE 2011/9 E. 7 m.w.H.; Urteile des EGMR A.M. gegen Schweiz vom 3. November 2015, 37466/13, § 17; A.S. gegen Schweiz vom 30. Juni 2015, 39350/13, § 25 ff.

¹⁸⁴ BVGer D-5170/2018 vom 26. September 2018 (Italien), D-4515/2018 vom 20. August 2018 (Sicherer Drittstaat Bulgarien), E-1477/2015 vom 8. April 2015, E. 6.2 (Ungarn), E-4498/2018 vom 19. November 2018, E. 3.4 und 4.6 (Bulgarien), E-5835/2018 vom 17. Dezember 2018 (Italien), vgl. CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Erstbefragung in Dublin- und anderen Nichteintretensverfahren sollte so ausgestaltet sein, dass besondere Bedürfnisse von Asylsuchenden anhand von spezifischen Fragen identifiziert werden können.
- Die Rechtsvertretung sollte zur Identifizierung beitragen, indem sie dem SEM relevante Informationen bereits vor dem Erstgespräch unterbreitet und, falls notwendig, weitere Abklärungen anregt oder veranlasst.
- Im Standardformular, welches mit dem (Wieder-)aufnahmegesuch an den Dublin-Staat gesandt wird, sollten die besonderen Bedürfnisse und gegebenenfalls notwendige Massnahmen aufgeführt werden.
- Die individuellen Umstände, insbesondere hinsichtlich medizinischer Bedürfnisse, sollten auch bei Dublin- und sicheren Drittstaat-Entscheiden hinreichend abgeklärt werden, da sie einen Einfluss auf die Dublin-Entscheidung haben können. Die Ordnungsfrist von zehn Tagen sollte nötigenfalls überschritten werden, damit der Sachverhalt vollständig abgeklärt werden kann.
- Bei Hinweisen auf gesundheitliche Beschwerden, die einer Überstellung entgegenstehen können, sollte die Ausstellung eines Arztberichts durch entsprechende Spezialist*innen abgewartet werden, bevor ein Entscheid getroffen wird.
- Der Anspruch von mutmasslichen Opfern von Menschenhandel auf eine Erholungs- und Bedenkfrist besteht auch im Dublin-Verfahren, unabhängig davon, ob der Menschenhandel im anderen Dublin-Staat oder in der Schweiz stattfand und ob ein Strafverfahren eingeleitet wurde.

7 Identifizierung im beschleunigten Verfahren

Die Verfahrensschritte des beschleunigten Verfahrens werden in Art. 20c AsylV1 dargelegt. Das beschleunigte Verfahren dauert acht Arbeitstage (Art. 37 Abs. 2 AsylG) und kann bei triftigen Gründen um einige Tage überschritten werden (Art. 37 Abs. 3 AsylG).

7.1 Anhörung

Das beschleunigte Verfahren beginnt mit der Anhörung, die in Anwesenheit der Rechtsvertretung stattfindet. Die Rechtsvertretung kann zu einer individuell **auf die gesuchstellende Person abgestimmten Anhörung** beitragen, indem sie alle ihr bereits vorliegenden relevanten Informationen und Dokumente, insbesondere auch zu besonderen Bedürfnissen, schon vor der Anhörung einbringt.

Sollten Anzeichen für besondere Bedürfnisse erst im **Rahmen der Anhörung zu Tage** treten, muss das SEM die notwendigen Massnahmen ergreifen, um diese zu identifizieren. **Abzubrechen** ist die Anhörung insbesondere bei **Anzeichen auf geschlechtsspezifische Gewalt und Verfolgung** und einem nicht entsprechenden Befragungsteam oder bei einer **starken psychischen Beeinträchtigung** der betroffenen Person sowie anderen Gründen, aus denen die betroffene Person der Befragung nicht folgen kann. Die Anhörung sollte auch dann abgebrochen werden, wenn die sexuelle Gewalt bzw. geschlechtsspezifische Verfolgung *prima facie* als nicht asylrelevant erscheint, da sie zum Beispiel auf der Flucht geschah (siehe dazu vorne, Ziff. B 1.2).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Rechtsvertretung sollte durch eine vorausschauende Mandatsführung zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse und einer entsprechenden Ausgestaltung der Anhörung beitragen.
- Treten bei der Anhörung Hinweise auf besondere Bedürfnisse auf, sollte das SEM die jeweils notwendigen Massnahmen ergreifen. Hierzu gehört, dass die Anhörung abgebrochen wird, falls die betroffene Person dieser nicht folgen oder sich nicht frei äussern kann (u.a. bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Gewalt und Verfolgung).
- Fachspezialist*innen und Rechtsvertretungen sollten hinsichtlich besonderer Bedürfnisse sensibilisiert und geschult werden, damit sie bestmöglich zur Identifizierung dieser beitragen können.
- Ferner sollte geprüft werden, ob die Einführung von spezifischen Fragebögen die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen erleichtern kann.

7.2 Stellungnahme zum negativen Entscheidentwurf

Die Möglichkeit zur Stellungnahme soll sicherstellen, dass formelle Mängel in einem Entscheid rechtzeitig erkannt und korrigiert werden können.¹⁸⁵ Mit der Stellungnahme kann die Rechtsvertretung ferner erneut darauf hinweisen, dass **weitere Abklärungen zu den individuellen Umständen** der betroffenen Person nötig wären oder die betroffene Person mehr Zeit braucht, um sich offen über ihre Asylgründe äussern zu können, und allenfalls eine **Zuweisung ins erweiterte Verfahren** beantragen. Dies kann gerade bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen entscheidend sein (siehe hinten, Ziff. C 8.6).

Stellt die Stellungnahme **wesentliche und relevante Beweismittel in Aussicht** und kommt die asylsuchende Person ihrer Mitwirkungspflicht nach, **räumt** das SEM der betroffenen Person gemäss Art. 12 VwVG **mehr Zeit ein**.¹⁸⁶ Eine flexible Handhabung der Frist zur Stellungnahme ist notwendig, wenn wesentliche und relevante Beweismittel in Aussicht stehen, da für diese nur eine sehr kurze Zeit vorgesehen ist (24 Stunden gemäss Art. 52d AsylV1).

¹⁸⁵ Bucher Martin/Schönborn Nora, Rechtsschutz im Testbetrieb, in: Asyl 2/2016, S. 12.

¹⁸⁶ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.2.

Zudem werden der Rechtsvertretung von der Disposition des Leistungserbringers durchschnittlich lediglich ungefähr zwei Stunden für das **Verfassen der Stellungnahme** zur Verfügung gestellt. Gerade bei Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen kann die Besprechung des Vorentscheids, das Einholen der notwendigen Beweismittel und das Verfassen der Stellungnahme jedoch **mehr Zeit in Anspruch nehmen**.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Disposition der Leistungserbringer in den BAZ sowie das SEM sollten der Rechtsvertretung insbesondere bei Anzeichen auf besondere Bedürfnisse genügend Zeit für die Stellungnahme einräumen, und das SEM sollte falls notwendig Fristerstreckungsgesuche bewilligen.
- Das SEM muss die Stellungnahmen der Rechtsvertretung berücksichtigen und begründete Punkte im Entscheid aufnehmen bzw. einen Antrag auf Zuweisung ins erweiterte Verfahren berücksichtigen, insbesondere wenn die Stellungnahme Belege für besondere Bedürfnisse oder die Notwendigkeit weiterer Abklärungen enthält und dies nicht bereits berücksichtigte Auswirkungen auf den Entscheid hat.¹⁸⁷

8 Identifizierung im erweiterten Verfahren

Die Identifizierung von besonderen Bedürfnissen ist eine **anhaltende und konstante Aufgabe**. Manche **besonderen Bedürfnisse werden erst im Verlauf des (erweiterten) Asylverfahrens erkannt**. Auch können besondere Bedürfnisse neu entstehen.¹⁸⁸ So kann es Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen schwerfallen, sich zu öffnen und umgehend vom Erlebten zu erzählen (siehe hinten Ziffer 10.2). Bei Hinweisen auf besondere Bedürfnisse können **weitere Massnahmen erforderlich** sein, wie die Durchführung einer ergänzenden Anhörung, der Verweis an eine spezialisierte Stelle oder das Einholen von medizinischen Gutachten.

Zu den **entscheidrelevanten Schritten** für die Rechtsvertretung nach Art. 102I AsylG gehören deshalb auch das Studium der Akten aus dem BAZ, die Vorbereitung einer weiteren Anhörung, die Teilnahme an einer Anhörung sowie weitere Abklärungen wie die Vernetzung mit spezialisierten Stellen oder das Einholen und Einreichen von ärztlichen Gutachten.

Manchen Personen mit besonderen Bedürfnissen, beispielsweise UMA oder traumatisierten Personen, kann es besonders schwerfallen, ein **Vertrauensverhältnis** aufzubauen. In solchen Fällen sind **Handwechsel nicht angezeigt**.¹⁸⁹ Der Rechtsvertretung sollte die Möglichkeit gegeben werden, das Mandat gegebenenfalls auch im erweiterten Verfahren weiterzuführen (Art. 52f Abs. 3 AsylV1), sofern dies angesichts der Distanz zum neuen Wohnort möglich und die Erreichbarkeit der Rechtsvertretung gewährleistet ist. Wenn ein Mandatswechsel stattfindet, sind der **Informationsfluss zwischen der Rechtsvertretung** des BAZ und der **kantonalen Rechtsberatungsstelle** sowie die Übergabe sämtlicher Akten essenziell.

¹⁸⁷ Zur Zuweisung ins erweiterte Verfahren von komplexen Fällen siehe BVGer D-2056/2019, D-2007/2019, D-2083/2019, D-2189/2019 vom 21. Mai 2019, E. 8.1 sowie BVGer E-2965/2019 vom 28. Juni 2019, E. 6.3.

¹⁸⁸ UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 37.

¹⁸⁹ Vgl. Caroni Martina/Scheiber Nicole, Gutachten, a.a.O., S. 27.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Verpflichtung des SEM, Massnahmen zur Identifizierung von besonderen Bedürfnissen zu treffen, besteht im erweiterten Verfahren fort.
- Die Rechtsvertretung des BAZ sollte das Mandat bei Anzeichen von Schwierigkeiten im Aufbau eines Vertrauensverhältnisses aufgrund besonderer Bedürfnisse auch im erweiterten Verfahren fortführen, sofern die konkreten Umstände dies erlauben und die asylsuchende Person damit einverstanden ist.
- Bei einem Mandatswechsel muss die Rechtsvertretung des BAZ für den Informationsaustausch und die vollständige Aktenübergabe an die kantonale Rechtsberatungsstelle sorgen.
- Der Informationsfluss zwischen der Rechtsvertretung bzw. Rechtsberatungsstelle, weiteren im erweiterten Verfahren tätigen Akteur*innen (bspw. medizinische Fachpersonen, Betreuung) sowie dem SEM betreffend der Identifizierung von besonderen Bedürfnissen muss gewährleistet sein.

9 Ganzheitlicher Ansatz zur Identifizierung besonderer Bedürfnisse

Die Identifizierung der besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden sollte nicht allein in der Verantwortung der Rechtsvertretung und des Personals des SEM, die am Asylverfahren teilnehmen, liegen. Angesichts der Tatsache, dass Asylsuchende einen erheblichen Teil ihrer Zeit in der Unterkunft verbringen, in ständigem Kontakt mit dem Betreuungspersonal stehen und bei Bedarf vom Pflegepersonal immer wieder medizinische Versorgung erhalten, kann das Personal in der Unterkunft eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen spielen.

Voraussetzung ist, dass das Personal in den Unterkünften **entsprechend geschult ist**.¹⁹⁰ Sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen sind Schulungen derzeit aber **unsystematisch und lückenhaft**. Sie werden auch nicht immer von spezialisiertem Fachpersonal durchgeführt.¹⁹¹ Dies führt dazu, dass besondere Bedürfnisse oft der Aufmerksamkeit des Personals in der Unterkunft entgehen.

Manche besonderen Bedürfnisse resultieren aus Ereignissen, die häufig nur mitgeteilt werden, wenn ein **Vertrauensverhältnis** aufgebaut werden konnte. In den meisten Unterkünften besteht jedoch – ausser für UMA¹⁹² - **kein Bezugspersonensystem**. Zudem **mangelt** es dem Betreuungspersonal oft an **Zeit**, um eine psychosoziale Begleitung zu gewährleisten und Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen als solche zu identifizieren. Zu einigen Tageszeiten (vor allem aber nachts) ist daneben kein weibliches (Sicherheits- und Betreuungs-) Personal in der Unterkunft anwesend, während einige Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen Hemmungen im Hinblick auf Annäherungen und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu männlichem Personal haben.¹⁹³

¹⁹⁰ Die in der SKMR Studie erhobenen Daten weisen darauf hin, dass Unterkünfte mit informiertem Zentrumspersonal und sensibilisiertem Erstversorgungspersonal verhältnismässig öfter gewaltbetroffene Frauen und Mädchen identifizieren und diese öfter und mit mehr Hartnäckigkeit an spezialisierte Angebote verweise, vgl. SKMR Studie, S. 92.

¹⁹¹ SKMR, Postulat Feri, S. 120; UNHCR 2019, S. 42 ff.

¹⁹² ZHAW, Evaluation UMA-Pilotprojekt, a.a.O., S. 48.

¹⁹³ SKMR, Postulat Feri, S. 58 ff.

Ausserdem erlauben die Räumlichkeiten häufig auch keine **vertraulichen Gespräche** zwischen dem Pflegepersonal und den Asylsuchenden.

Wenn das Personal in der Unterkunft Anzeichen für besondere Bedürfnisse einer asylsuchenden Person erkennt, ist dem Personal zudem oft nicht klar, wie und mit wem diese Informationen ausgetauscht werden sollen. Fachexpert*innen bemängeln deshalb oftmals fehlende, mangelhafte oder spät eintreffende Informationen.¹⁹⁴ Derzeit fehlt ein **systematischer Informationsaustausch** sowie eine **Zusammenarbeit** zwischen Akteur*innen im Asylverfahren – wie Fachspezialist*innen und die Rechtsvertretung – mit den in Unterkünften tätigen Personen, um **eine umfassende Identifizierung** sicherzustellen.

Die Identifizierung der besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden sollte als **gemeinsame Aufgabe** aller Akteur*innen betrachtet werden, die während des Asylverfahrens mit den Asylsuchenden in Kontakt kommen, unabhängig davon, ob sie in den Zentren des Bundes oder in den Kantonen untergebracht sind, und unabhängig von der Rolle, welche die Akteur*innen im Asylverfahren spielen. Ein solcher **ganzheitlicher Ansatz** bei der Verpflichtung, die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden zu identifizieren, wird die Schweiz in die Lage versetzen, ihre völker- und europarechtlichen Verpflichtungen besser zu erfüllen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Verantwortung für die Identifizierung der besonderen Bedürfnisse der Asylsuchenden sollte von allen Akteur*innen des Asylsystems getragen werden, einschliesslich des Sicherheits-, Betreuungs- und Pflegepersonals, das in den Unterkünften auf Bundes- und Kantonsebene tätig ist.
- Obligatorische, regelmässige Schulungen sowie Weiterbildungen des gesamten Personals in den Unterkünften im Hinblick auf das Erkennen von besonderen Bedürfnissen sind wichtig, um eine systematische Identifizierung zu gewährleisten.
- Konkrete, festgelegte Meldeverpflichtungen bzw. ein regelmässiger Austausch – unter Beachtung des Datenschutzes – bereits bei Hinweisen auf besondere Bedürfnisse zwischen verschiedenen Akteur*innen auf Bundes- und Kantonsebene, inklusive des Betreuungspersonals, des Pflegepersonals und der Rechtsvertretung, stellen den Informationsfluss sicher.
- Wenn besondere Bedürfnisse identifiziert werden, sollten klar definierte Standardabläufe für das weitere Vorgehen für alle Akteur*innen definiert werden.

¹⁹⁴ SKMR, Postulat Feri S. 130ff. Cignacco et al. 2017, Müller et al. 2017. Interface 2018, S. 23. Informationsflüsse von medizinischen Daten von Personen aus dem Asylbereich wurden im Rahmen einer Studie von Interface zu übertragbaren Krankheiten untersucht (Müller et. al 2017). Dort wurde festgestellt, dass der Datentransfer von Gesundheitsdaten von den Zentren des Bundes zu den kantonalen Asylkoordinationsstellen respektive zu den kantonalen und kommunalen Unterkünften aufgrund der zahlreichen Schnittstellen anfällig für Datenverluste ist, sodass Gesundheitsdaten oftmals spät oder gar nicht in den Unterkünften oder bei den medizinischen Erstversorger*innen eintreffen.

10 Zusammenfassung Identifizierung

Obwohl es im schweizerischen Asylverfahren bereits verschiedene **Mechanismen zur Identifizierung bestimmter Gruppen von Personen mit besonderen Bedürfnissen** wie unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, Opfern von geschlechtsspezifischer Verfolgung und Opfern von Menschenhandel gibt, findet bisher jedoch noch keine umfassende und systematische Feststellung aller besonderen Bedürfnisse – unabhängig bestimmter Kategorien - statt. In allen Phasen des Asylverfahrens gibt es daher Verbesserungspotenzial.

Da Standardabläufe und -instrumente nicht vorhanden sind, hängt es weitgehend von den einzelnen Mitarbeitenden des SEM und der Rechtsvertretung ab, ob Personen mit besonderen Bedürfnissen frühzeitig identifiziert werden. Die mit dem neuen Asylverfahren eingeführten Instrumente wie die medizinische Erstinformation und -konsultation bieten die Möglichkeit, besondere Bedürfnisse frühzeitig zu erkennen. Die Informationen, die den Asylsuchenden zur Verfügung gestellt werden, sind jedoch derzeit noch begrenzt und führen oft nicht zu Verweisungen an Spezialisten oder spezialisierte Stellen, die besondere Bedürfnisse besser erkennen könnten. Informationen, die im Falle weiterer medizinischer Abklärungen gewonnen werden, werden nicht an alle Beteiligten weitergegeben und erleichtern daher in vielen Fällen keine zeitige Identifizierung. Relevante Rechtsinstrumente wie das Istanbul-Protokoll sind den Behörden und anderen Verfahrensparteien nicht ausreichend bekannt. Dies führt dazu, dass die Verpflichtungen, die sich in allen Phasen des Asylverfahrens - einschliesslich des Dublin- und des sicheren Drittstaatenverfahrens - aus solchen Instrumenten gegenüber Asylsuchenden mit spezifischen Bedürfnissen ergeben, nicht immer berücksichtigt werden.

Im neuen Asylverfahren kommen zwei weitere Elemente hinzu, welche die rechtzeitige Identifizierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen erschweren können: die kurzen Fristen im beschleunigten Verfahren und der Handwechsel mit der Gefahr eines daraus resultierenden Informationsverlustes im erweiterten Verfahren.

Um Personen mit besonderen Bedürfnissen einen gleichwertigen Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren in der Schweiz zu gewährleisten, können verschiedene Massnahmen ergriffen werden. Dazu gehören ein ganzheitlicher Ansatz zur rechtzeitigen Identifizierung dieser Personen, die Einführung von Standardabläufen und -instrumenten, eine Sensibilisierung und kontinuierliche Schulung aller Akteur*innen sowie eventuelle Spezialisierung für komplexe Situationen (Folter, Menschenhandel etc.) und, wo nötig, eine flexible Handhabung von Fristen.

C Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen

Die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse kann Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen erfordern, von der Erstunterbringung von Asylsuchenden bis hin zur Integration der Personen, die einen Schutzstatus erhalten haben. Auch hier ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich. Die vorliegende Studie beschränkt sich auf die Frage, wie besondere Bedürfnisse im Asyl- und Wegweisungsverfahren berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Asylsuchenden in den Unterkünften auf Bundes- und auf kantonaler Ebene wurde bereits in mehreren Studien eingehend analysiert.¹⁹⁵ Diese Arbeiten haben auf Bundesebene auch bereits zu einigen Verbesserungen geführt.¹⁹⁶

11 Besondere Verfahrensrechte

11.1 Prioritäre Behandlung von Asylgesuchen

Die **Asylgesuche von UMA** müssen gemäss Art. 17 Abs. 2^{bis} AsylG **prioritär** behandelt werden.¹⁹⁷ Diese gesetzliche Verpflichtung wurde aus verschiedenen Gründen eingeführt. Zum einen verhindert sie, dass die Erinnerungen der Kinder verblassen. Vor allem soll jedoch dadurch eine rasche Integration der UMA gewährleistet werden, die ein Bleiberecht erhalten.

Die **Behandlungsstrategie** des SEM vom 1. März 2019¹⁹⁸, in der nach Art. 37b AsylG festgelegt wird, welche Asylgesuche abgesehen von denen von Kindern prioritär behandelt werden, definiert folgende Behandlungsprioritäten: *1a. Dublin-Verfahren 1b. Beschleunigte Verfahren für Personen aus Ländern mit tiefer Schutzquote 1c. Beschleunigte Verfahren für Personen aus Ländern mit hoher Schutzquote 2a. Erweiterte Verfahren für Personen aus Ländern mit tiefer Schutzquote 2b. Erweiterte Verfahren für Personen aus Ländern mit hoher Schutzquote.* **Eine Priorisierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ist nicht vorgesehen.**

¹⁹⁵ Ausführlicher dazu: SKMR, Postulat Feri; SFH, a.a.O.; SFH, Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden, Bern April 2019 (nachfolgend: SFH, Mindeststandards Unterbringung), verfügbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/190400-unterbringung-standards-sfh.pdf>; ZHAW, Evaluation des UMA-Pilotprojektes; UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden, August 2017, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b225cea4.html>; NKVF, Bericht Bundeszentren, a.a.O.; Terre des Femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften, Bern, Oktober 2013, verfügbar unter: <https://www.terre-des-femmes.ch/de/publikationen/grundlagenforschung/238-bericht-unterbringung-frauenfluechtlinge>; Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, 20. Mai 2016, (nachfolgend: SODK, Empfehlungen), verfügbar unter: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2016.05.20_MNA-Empfehlungen_farbig_d.pdf.

¹⁹⁶ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-06-11.html>.

¹⁹⁷ Zur konkreten Ausgestaltung prioritär behandelter Verfahren bei UMA siehe BVGer E-3902/2019 vom 22. Oktober 2019 E. 7.3.1.

¹⁹⁸ SEM, Behandlungsstrategie des SEM im Asylbereich, 1. März 2019, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2019/2019-05-09/behandlungsstrategie-sem-2019-d.pdf>.

UNHCR empfiehlt darüber hinaus auch, nach Möglichkeit bei Gesuchen von **Personen mit besonderen Bedürfnissen** eine prioritäre Behandlung in Betracht zu ziehen.¹⁹⁹ Ein **rascher Entscheid** über den Aufenthaltsstatus Asylsuchender mit besonderen Bedürfnissen erleichtert den Zugang zu spezialisierten Angeboten. Ausserdem hängt der Erfolg einer längerfristigen psychologischen bzw. psychiatrischen Behandlung oft von einem gesicherten Aufenthaltsstatus ab. **Lange Wartezeiten** auf Entscheide können sich bei Personen mit besonderen Bedürfnissen besonders negativ auswirken, wenn beispielsweise die Verbesserung des Gesundheitszustands einer traumatisierten Person erst mit der durch einen sicheren Status vermittelten Stabilität möglich ist²⁰⁰ (siehe dazu ebenfalls hinten, Ziff. C. 8.5). Da es sich bei den Behandlungsfristen um Ordnungsfristen handelt, können diese ferner um **kurze Zeit überschritten werden**, falls bei Gesuchen von Personen mit besonderen Bedürfnissen weitere notwendige Abklärungen innert kurzer Zeit getätigt werden können.²⁰¹

Grundsätzlich sollten gerade auch Personen mit besonderen Bedürfnissen von den Vorteilen eines beschleunigten Verfahrens nicht ausgeschlossen werden. Eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren sollte **daher nur erfolgen, wenn die Behandlung im beschleunigten Verfahren nicht ohne Nachteile für den Asylsuchenden möglich ist** (vgl. Kapitel *Verweis ins erweiterte Verfahren/Kantonszuteilung*). Wenn besondere Bedürfnisse erst später entstehen, auftauchen oder entdeckt werden können, sollte darauf **lösungsorientiert** eingegangen werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Das SEM sollte seine Behandlungsstrategie dahingehend überarbeiten, dass auch Personen mit besonderen Bedürfnissen prioritär behandelt werden, sofern die Behandlung im beschleunigten Verfahren ohne Nachteile für die Asylsuchenden möglich ist.
- Können notwendige Abklärungen innert kurzer Zeit getätigt werden, sind eine kurze Überschreitung der Ordnungsfristen und Fristerstreckungsgesuche einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren vorzuziehen.

11.2 Ernennung Beistand/Vormundschaft/Vertrauensperson

Art. 17 Abs. 3 lit. a AsylG regelt neu, dass die **zugewiesene Rechtsvertretung als Vertrauensperson** die Interessen von UMA während der Dauer des Verfahrens im BAZ und am Flughafen wahrnimmt. Die Tätigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung als Vertrauensperson beginnt unmittelbar nach Einreichung des Asylgesuchs im BAZ oder am Flughafen (Art. 7 Abs. 2 AsylV1). Nach der Zuweisung in den Kanton wird von den zuständigen kantonalen Behörden eine Vertrauensperson bestimmt (Art. 17 Abs. 3 lit. b AsylG).

¹⁹⁹ UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, November 2003, Rz. 4.6.3, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html>; UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 45; Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH, Hrsg.), Asylgesuche aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen (SOGIGAGM), Ein Leitfaden für Rechtsvertretungen und -Beratungen, Bern 2019, Ziff. 7, verfügbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/asylverfahren/lgbtqi/190703-guidelines-lgbtqi-de.pdf>.

²⁰⁰ UNHCR, Anmerkungen Schlussbericht, a.a.O., S. 5.

²⁰¹ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.2; Caroni Martina/Scheiber Nicole, Gutachten, a.a.O., S. 46.

Die Vertrauensperson stellt eine **Übergangslösung** dar, bis die kantonale Kinderschutzbehörde nach Art. 307 ff. Zivilgesetzbuch (ZGB)²⁰² einen Beistand oder Vormund ernennt. Das Asylgesetz ist keine *lex specialis* zum ZGB; die **Verantwortung der kantonalen Kinderschutzbehörden**, so rasch wie möglich die notwendigen Schutzmassnahmen zu prüfen bzw. einzuleiten, **bleibt bestehen**.²⁰³ Die KESB bleibt somit grundsätzlich verantwortlich und ist insbesondere bei Kindeswohlgefährdungen nach wie vor verpflichtet, zu intervenieren und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Dies sollte jedenfalls in allen Fällen geschehen, in denen eine Meldung durch die Vertrauensperson erfolgt.

Die Aufgaben einer Vertrauensperson enthält deshalb neben der Interessenswahrung im Asylverfahren auch die temporäre Übernahme eines Teils der Aufgaben einer Beistand- oder Vormundschaft gemäss ZGB.²⁰⁴ Die Vertrauensperson muss insbesondere ebenfalls die **Interessensvertretung im psychosozialen Bereich** wahrnehmen.²⁰⁵ Da es sich um eine Übergangslösung bis zur Errichtung der gesetzlich vorgesehenen Kinderschutzmassnahmen nach ZGB handelt, ist dies zwingend.²⁰⁶ In der Vergangenheit sorgte denn auch der Verzicht eines UMA auf die Rechtsvertretung für Probleme.²⁰⁷ Art. 7 Abs. 2^{ter} AsylG regelt deshalb nun explizit, dass bei Verzicht auf die zugewiesene Rechtsvertretung diese für die Wahrnehmung der Interessen des UMA als Vertrauensperson zuständig bleibt.

Die Vertrauensperson muss **Kenntnisse des Asylrechts** inklusive Dublin-Verfahren sowie der **Kinderrechte und Erfahrung im Umgang mit Kindern** besitzen und mit den wichtigsten Verfahrensschritten vertraut sein (Art. 7 Abs. 3 AsylV1). Ferner muss die Vertrauensperson **bei Bedarf für die UMA erreichbar** sein.²⁰⁸

Der Rechtsvertretung im Testbetrieb Zürich war unklar, was die Rolle der Vertrauensperson beinhaltet. Einige erachteten die Rolle als Vertrauensperson als eine der grössten Schwierigkeiten im neuen Asylverfahren.²⁰⁹ Da die Aufgaben der Vertrauensperson auch soziale Fragen umfasst, ist die Rolle zeitintensiv. Der Zeitdruck der Rechtsvertretung ermöglicht kaum eine zufriedenstellende Ausübung der Rolle als Vertrauensperson. So wurde im Zwischenbericht der externen Evaluation festgestellt, dass nur **wenige Rechtsvertreter*innen zusätzliche Gespräche** zur Vorbereitung auf die rechtlichen Verfahrensschritte durchführen.²¹⁰ Dies birgt die Gefahr, dass den besonderen sozialen Bedürfnissen der UMA nicht immer hinreichend Rechnung getragen wird. Mehrere Rechtsvertreter*innen gaben zudem zu bedenken, dass ihnen die **notwendige Ausbildung fehlt**, um die Rolle als Vertrauensperson wahrzunehmen.

²⁰² Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/index.html>.

²⁰³ AB 1998 S 1028 Votum David «Es ist [...] selbstverständlich, dass eine unbegleitete minderjährige Person so rasch als möglich vormundschaftlich betreut wird, wie das die Kantone obligatorisch nach dem ZGB tun müssen.»; Bundesamt für Justiz, Die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) für minderjährige Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid, Gutachten vom 25. Februar 2005, S. 23, verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/gutachten/vpb-2008-2-d.pdf>.

²⁰⁴ EMARK 2006/14 E. 4.2; EMARK 2003/1 E. 3c; vgl. nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben in Art. 7 Abs. 3 AsylV1.

²⁰⁵ BVGer E-5528/2013 vom 23. Januar 2015, E. 9.1,

²⁰⁶ BVGer, Urteil D-5672/2014 vom 6. Januar 2016, E. 5.4.3.

²⁰⁷ BVGer D-5672/2014 vom 6. Januar 2016.

²⁰⁸ EMARK 2003/1 und EMARK 2006/14.

²⁰⁹ SKMR, Externe Evaluation, Zwischenbericht, a.a.O., S. 8.

²¹⁰ Ibid.

Die Frage der Ernennung einer Beistand- oder Vormundschaft stellt sich gegebenenfalls auch bei erwachsenen **Personen, bei denen die Urteilsfähigkeit aufgrund einer psychischen oder geistigen Erkrankung oder Behinderung womöglich beeinträchtigt ist.** In mehreren Fällen unterliess es das SEM jedoch, die **Urteilsfähigkeit** der betroffenen Person **abzuklären** bzw. allenfalls **weitere Massnahmen einzuleiten.**²¹¹ Die BRK betont grundsätzlich die Autonomie und Unabhängigkeit behinderter Personen, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen. Bei schwerwiegender Behinderung ist es jedoch im Interesse der behinderten Person, dass ein Beistand ernannt wird, welcher ihr hilft, ihre Asylgründe zu formulieren.²¹² Die Berücksichtigung der individuellen Umstände sowie der Präferenzen der betroffenen Person ist dabei wichtig.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Aufgaben der Vertrauensperson sollten in einem Konzept zur Betreuung, Unterstützung und Vertretung von UMA konkretisiert werden. Dort sollten diese insbesondere auch von den Aufgaben der Betreuung und der KESB abgegrenzt sowie Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteur*innen geklärt werden.
- Die gesetzlich verankerte Verantwortung der KESB bleibt trotz des Instituts der Vertrauensperson bestehen. Die KESB muss insbesondere bei Kindeswohlgefährdungen intervenieren.
- Die Disposition der Leistungserbringer sollte der Rechtsvertretung zusätzliche Zeit für die beistandschaftlichen Aufgaben der Vertrauensperson geben. Eine Finanzierung dieser zusätzlichen Ressourcen durch das SEM wäre wünschenswert.
- Die Rechtsvertretung muss über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit UMA sowie im Bereich der Kinderrechte und des Kindesschutzes verfügen.
- Die Autonomie von Asylsuchenden mit einer Behinderung ist zu achten. Falls die Ernennung einer Beistandschaft aufgrund von Bedenken bezüglich der Urteilsfähigkeit notwendig ist, sollten die individuellen Umstände sowie die Präferenzen der betroffenen Person berücksichtigt werden.

11.3 Wahl der Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams

Sobald konkrete Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung vorliegen, muss - von Amtes wegen - die Anhörung durch eine Person des gleichen Geschlechts durchgeführt werden (Art. 17 Abs. 2 AsylG, Art. 6 AsylV1). Das Recht hängt nicht davon ab, ob die asylsuchende Person dies verlangt. Die Vorschrift ist eine **Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs** und soll der asylsuchenden Person ermöglichen, sich frei und umfassend äussern zu können. Zum anderen dient die Vorschrift der **vollständigen und korrekten Sachverhaltsabklärung.**²¹³

²¹¹ BVGer D-4101/2017 vom 22.02.2019, D-2218/2019 vom 13. Juni 2019, BVGer E-1400/2019 vom 23. Mai 2019, BVGer D-2468/2018 vom 18. Dezember 2018.

²¹² Art. 3 lit. a, Art. 12 und Art. 13, Art. 21 BRK; UNHCR Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, a.a.O., Rz. 3.4.7., SFH, Handbuch, a.a.O., S. 504.

²¹³ EMARK 2003/2, E. 5.c.

Das BVGer wies ein Gesuch, in dem die asylsuchende Person in der Anhörung die Frage, ob sie ein Befragungsteam gleichen Geschlechts wünsche, verneinte, wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs an das SEM zurück, weil bereits eindeutige Hinweise auf geschlechtsspezifische Verfolgung vorlagen.²¹⁴ Gemäss BVGer kann in einer solchen Situation nicht davon ausgegangen werden, dass sich die betroffenen Personen mit der gleichen Unbefangenheit äussern konnten, wie wenn sie von einem gleichgeschlechtlichen Team befragt worden wären.²¹⁵ Die Frage, ob ein Befragungsteam des gleichen Geschlechts wie die asylsuchende Person gewünscht wird, wird denn auch oft einzig aus dem Grund verneint, dass die betroffene Person die Anhörung bzw. das Asylverfahren möglichst schnell hinter sich bringen möchte oder einen negativen Einfluss eines solchen Wunsches befürchtet. Viele asylsuchende Frauen sind ferner nicht gewohnt, Forderungen an Autoritätspersonen zu stellen bzw. wollen keine Umstände machen.²¹⁶

Bei **geschlechtsspezifischer Verfolgung von Männern** kann ein männliches Befragungsteam die Darlegung der Asylgründe nicht erleichtern, sondern erschweren, da die Verfolgung meist von Männern ausging.²¹⁷ In der Praxis wird die Bestimmung in der Regel bereits so ausgelegt, dass dem Wunsch bezüglich Geschlechterzusammensetzung Rechnung getragen wird.²¹⁸

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Bei Hinweisen auf geschlechtsspezifische Verfolgung bzw. SOGI-Asylgesuchen ist das Recht, die Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams zu bestimmen, zu achten.
- Gestützt auf Sinn und Zweck des Art. 6 AsylV1 ist bezüglich Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams auf den Wunsch der betroffenen Person Rücksicht zu nehmen.

11.4 Erholungs- und Bedenkzeit sowie Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für Opfer von Menschenhandel

Bestehen begründete Hinweise, dass eine Person Opfer von Menschenhandel wurde, gewährt die zuständige Migrationsbehörde gemäss Art. 35 VZAE (vgl. Art. 13 EMK) eine Erholungs- und Bedenkzeit, während der **von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen abgesehen** und der **Aufenthalt gestattet** werden muss (Art. 13 Abs. 1 EMK). Die Dauer richtet sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall und beträgt mindestens 30 Tage.

²¹⁴ BVGer E-5479/2006, E. 3.2.

²¹⁵ Terre des Femmes (Hrsg.), Frauen im Asylverfahren, Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe in der Schweizer Asylpraxis, Bern, Dezember 2011 (nachfolgend: Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren), S. 15, verfügbar unter: <https://www.terre-des-femmes.ch/de/publikationen/grundlagenforschung/72-studie-frauen-im-asylverfahren>.

²¹⁶ Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 17.

²¹⁷ UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 60 (vi); Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 15.

²¹⁸ Gemäss Handbuch Asyl und Rückkehr wendet das SEM Art. 6 AsylV1 bei Personen männlichen Geschlechts, welche Vorbringen im Zusammenhang mit SOGI oder Übergriffe sexueller Art vorbringen, «pragmatisch» an, indem ihnen die Wahl des Geschlechts des Anhörungsteams überlassen wird, SEM, Handbuch, a.a.O., Artikel D2: Die geschlechtsspezifische Verfolgung, S. 19.

So kann sich die betroffene Person erholen, dem Einfluss der Menschenhändler*innen entziehen sowie eine fundierte Entscheidung über die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden treffen. Ferner wird Menschenhandelsopfern nach Art. 36 VZAE **für die voraussichtliche Dauer eines Strafverfahrens eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt** (Art. 14 Abs. 1 lit. b EMK).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können sich Opfer von Menschenhandel für ihren Anspruch auf Erhol- und Bedenkzeit unmittelbar auf Artikel 13 EMK berufen.²¹⁹ Ebenso hat das Bundesgericht in einem Grundsatzurteil²²⁰ klargestellt, dass sich ein Anspruch auf Gewährung einer Erhol- und Bedenkzeit sowie einer Kurzaufenthaltsbewilligung direkt aus Art. 14 EMK ableiten lässt und **Art. 14 Abs. 1 AsylG entgegen der Auffassung des SEM²²¹ der Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung nicht entgegensteht**. Auch die Ansicht des SEM, das Dublin- und das Strafverfahren könnten parallel stattfinden, und die Teilnahme des Opfers am Strafverfahren könne mit der Erteilung eines Einreisevisums gewährleistet werden²²², sei nicht mit Art. 14 Abs. 1 lit. b EMK vereinbar.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Weisungen des SEM zum Ausländerbereich für Menschenhandelsopfer im Asylverfahren sollten (Ziff. 5.7.4) so überarbeitet werden, dass die Erholungs- und Bedenkzeit sowie die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung auch im Asylverfahren gewährleistet ist.
- Die Betroffenen sollten über ihren Anspruch auf eine Erholungs- und Bedenkzeit sowie die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung informiert werden.

11.5 Besondere Ausgestaltung der Anhörungen

Bereits die Beachtung grundlegender Kommunikationsregeln wie Geduld, Ruhe und aktives Zuhören trägt dazu bei, eine Kommunikationsatmosphäre zu schaffen, die dazu geeignet ist, alle notwendigen Informationen zu erhalten - einschliesslich solcher, die der Identifikation spezifischer Bedürfnisse dienen. Darüber hinaus können besondere Bedürfnisse eine spezifische Ausgestaltung der Anhörungen erforderlich machen, zum Beispiel, um Sprachlosigkeit und Erinnerungsprobleme zu bewältigen oder Widersprüche aufzuklären.

Daher hat das SEM **interne Richtlinien für die Anhörung von Kindern**, gemäss derer für diese **kein Dublin-Gespräch stattfindet, sondern weiterhin eine Befragung zur Person**.²²³ So können möglichst viele persönliche und familienbezogene Daten sowie die Gründe für die Ausreise aus dem Herkunftsland zusammengestellt werden. Ferner dient die Befragung der Einschätzung der Urteilsfähigkeit. Sie hilft zudem festzulegen, welche Massnahmen zur Wahrung der Interessen des Kindes notwendig sind. Reisen UMA in Begleitung von Dritten, sind die **Begleitpersonen** allenfalls über die Gründe für die Reise der Kinder, deren Situation und familiäre Beziehungen und das gegenseitige Verhältnis zu befragen.²²⁴

²¹⁹ BVGE 2016/27, E. 6.1 S. 451; Frei Nula, Menschenhandelsopfer, a.a.O., S. 42.

²²⁰ BGer 2C_373/2017, E. 3.4.1 und 3.4.4.;

²²¹ SEM, Weisungen AIG, a.a.O., Ziff. 5.7.4.

²²² SEM, Weisungen AIG, a.a.O., Ziff. 5.7.4, letzter Satz.

²²³ Diese wird vom SEM als Erstbefragung bezeichnet.

²²⁴ SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O, S. 13.

Urteilsfähige UMA werden gemäss Art. 29 AsylG zu ihren Asylgründen angehört. Die mit der Anhörung beauftragte Person hat sicherzustellen, dass die Anhörung in einer den Umständen angepassten Atmosphäre durchgeführt wird und dass **alle mit der Minderjährigkeit verbundenen Aspekte berücksichtigt** werden. Insbesondere sind Alter, Reifegrad, Komplexität der Vorbringen und besondere verfahrensrechtliche Anforderungen hinsichtlich des Beweiswerts des Vorbringens zu berücksichtigen und entsprechend angepasste Kommunikationsmethoden zu wählen.²²⁵ Auch der zeitliche Ablauf der Anhörung und die Formulierung der Fragen sind anzupassen. Befragende müssen **speziell für Anhörungen von Kindern geschult** sein und über das notwendige Fachwissen verfügen, um das Verhalten und die Aussagen des Kindes richtig einschätzen zu können.

Bei **Asylsuchenden mit einer Behinderung** können je nach Art der Behinderung **besondere Massnahmen** erforderlich sein, damit die betroffene Person der Anhörung überhaupt folgen kann. So kann eine hörbehinderte Person beispielsweise besondere Schwierigkeiten haben, die Fragen richtig zu verstehen und zu beantworten.²²⁶ Ist es einer Person aufgrund ihrer Behinderung nicht möglich, zur Anhörung zu erscheinen, kann das SEM **alternative Kommunikationsformen** sowie **Anhörungen am Wohnort der asylsuchenden Person** in Erwägung ziehen.²²⁷ Im Fall eines gehörlosen Asylsuchenden verzichtete das SEM jedoch auf das Aufbieten eines Gebärdensprache-Dolmetschenden und legte in der Personalienaufnahme und dem Dublin-Gespräch die Fragen dem Gesuchsteller schriftlich vor. Dieser beantwortete die Fragen schriftlich mit einzelnen Wörtern und äusserte sich mit Handzeichen, Mimik und Zeichnungen, wobei erhebliche Kommunikationsprobleme entstanden. Das BVGer stellte daher eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie des Untersuchungsgrundsatzes fest.²²⁸ Bei geistig behinderten Personen muss deren Fähigkeit beurteilt werden, die in der Anhörung gestellten Fragen zu verstehen, Anliegen zu kommunizieren und die Asylgründe kohärent und fokussiert vorzubringen. Die Anhörung sollte von einer Person durchgeführt werden, die **behindertenspezifisches Training** erhalten hat.²²⁹ Dolmetschende sollten entsprechend sorgfältig ausgesucht werden.²³⁰

Traumatisierten Asylsuchenden kann es besonders schwerfallen, sich gegenüber Behörden zu öffnen und sensible Informationen weiterzugeben. Dies kann noch weiter verstärkt werden, wenn Asylsuchende das Gefühl haben, ihnen werde nicht geglaubt oder ihrer Geschichte werde nicht mit der nötigen Offenheit und Empathie begegnet. Ausserdem können durch die Anhörung sogenannte Flashbacks (Wiedererleben des Traumas) hervorgerufen werden. Stress und Druck in der Anhörung können zudem eine Einschränkung der Aufmerksamkeit zu Folge haben.

²²⁵ Art. 7 Abs. 5 ASyIV1, BVGE 2014/30; UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O.; UNHCR, CREDO 2, a.a.O., S. 105 ff.

²²⁶ Art. 9 Abs. 1 BRK.

²²⁷ Horand Isabelle, Behinderung im Asylverfahren, a.a.O., S. 12.

²²⁸ BVGer D-3735/2019 vom 30. September 2019.

²²⁹ Art. 13 Abs. 2 BRK.

²³⁰ Art. 13 Abs. 2 BRK.

Good Practice: UNHCR Österreich verweist für die Anhörung von Folteropfern, Traumatisierten und psychisch Erkrankten auf die „Dialogical Communication Method (DCM)“ als Standardinterviewtechnik.²³¹ Gemäss dieser Methode wird die Anhörung als empathischer Dialog zwischen zwei Menschen gestaltet und es werden bestimmte Kommunikationsmittel angewendet, um Aussagen mit hoher inhaltlicher Qualität zu erreichen.

Für die Anhörung bei **geschlechtsspezifischer Verfolgung** existieren ebenfalls **Richtlinien des SEM**. Die Befragungsmethode muss die Menschenwürde der asylsuchenden Person respektieren. Diese kann zum Beispiel durch intime Fragen zur sexueller Gewalt oder SOGI oder durch das Anfordern von besonders intimen Beweisen verletzt werden.²³² Ferner spielt die Verwendung eines Vokabulars, das in beiden Sprachen nicht abschätzig klingt, sondern Offenheit gegenüber SOGI-Diversität zeigt, eine wesentliche Rolle.²³³ Schliesslich können **Dolmetschende aus demselben Kulturkreis** für LGBTIQ-Asylsuchende ein **grosses Hindernis** darstellen, ihre Asylgründe offen darzulegen. Dies kann Schamgefühle oder Angst vor negativen Reaktionen der Dolmetscher wecken – oder auch die Angst davor, dass die SOGI in der eigenen Gemeinschaft im Herkunfts- oder im Ankunftsland bekannt wird.²³⁴

Good Practice: Der EASO Bericht zur Prüfung von Beweismitteln und Glaubhaftigkeit im Kontext des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems²³⁵ verweist bezüglich der Anhörung von LGBTIQ-Asylsuchenden auf das sogenannte „Difference, Stigma, Shame, Harm“ (DSSH) Modell. Das Modell wird auch von UNHCR verwendet und gilt als bewährte Praktik.²³⁶

²³¹ UNHCR Österreich, Vulnerable Asylsuchende, a.a.O., S. 25 ff. mit einer konkreten Anleitung sowie Tipps und bewährten Praktiken.

²³² EuGH, A, B und C (C-148/13 bis C-150/13), Urteil vom 2. Dezember 2014, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160244&doclang=DE>; UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 63 (vii), 64-65.

²³³ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 60 (iii) – (v); siehe ebenfalls Richtlinien und Trainingsmaterial der Organization for Refuge, Asylum & Migration, <http://oramrefugee.org/orampublications/#1476608281292-cf43e7c1-df85>.

²³⁴ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 60 (vi); Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 34.

²³⁵ EASO, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System, 2018 (nachfolgend EASO, Credibility assessment), S. 179, verfügbar unter: https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assesment_JA_EN_0.pdf.

²³⁶ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 62.

Das DSSH-Modell besteht in einer strukturierten Anleitung, wie eine Befragung bei SOGI-Vorbringen durchgeführt werden sollte. Dabei wird in einem ersten Schritt ergründet, wann und inwiefern sich Asylsuchende mit SOGI-Vorbringen in ihrem Leben „anders“ gefühlt haben („Difference“). Anschliessend wird das Gespräch auf Vorurteile geleitet, welche die betroffene Person in der Vergangenheit von Seiten der Gesellschaft erlebt haben könnte („Stigma“). Danach wird besprochen, welche Gefühle und Empfindungen die betroffene Person angesichts dieser Stigmatisierungen hatte und wie sie sich aufgrund dieser Vorurteile verhielt („Shame“). Erst zuletzt wird das Gespräch auf die eigentliche Verfolgung der Person aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität gerichtet („Harm“).²³⁷ Das Modell will auch Personen, die bisher nie über SOGI gesprochen haben, ermöglichen, sich dazu zu äussern. Hinzuweisen ist jedoch auch darauf, dass das Modell in Fachkreisen kontrovers diskutiert wird, da die Anwendung in der Praxis mit normativen Erwartungen der Fachspezialist*innen hinsichtlich der Art und dem Ausdruck der Identität von LGBTIQ-Menschen einhergehen kann.²³⁸

Obwohl das DSSH Modell bekannt ist,²³⁹ wurden insbesondere im Testbetrieb Zürich **teilweise** bei der Anhörung von LGBTIQ-Asylsuchenden **direkt und einzig Fragen nach der erlittenen Verfolgung** gestellt. Von Fachorganisationen wird zudem darauf hingewiesen, dass in den Anhörungen **ein Klima herrsche, das nicht immer als positiv und als unterstützend für ein «Coming-out» erlebt werde**. Immer wieder komme es zu Bewertungen, die aufgrund **stereotyper Annahmen** getroffen werden: Annahmen über Praktiken und Kenntnisse des LGBTI-Umfelds, die Asylsuchende angeblich haben müssten, oder darüber, wie diese Personen sich in ihrem Herkunftsland hätten verstecken oder in ihrem Aufnahmeland hätten «outen» müssen.²⁴⁰

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Es sollten Leitlinien für die Durchführung von Anhörungen von Personen mit besonderen Bedürfnissen erarbeitet werden.
- Befrager*innen des SEM, Rechtsvertretungen sowie Dolmetschende sollten bezüglich der Befragung von Personen mit besonderen Bedürfnissen obligatorisch und in regelmässigen Abständen geschult werden. Dazu ist in einem Schulungskonzept der Grad an Spezialisierung auf besondere Themen einzelner Mitarbeitender zu bestimmen.
- Vorgesetzte bzw. auf das Thema spezialisierte Personen sollten regelmässig die Qualität der Anhörungen von Personen mit besonderen Bedürfnissen überprüfen.

²³⁷ EASO, Evidence and credibility assessment, a.a.O., S. 180.

²³⁸ Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 43.

²³⁹ Chelvan S., “A step forward” for asylum decision-making in Switzerland, 8. März 2016, <https://www.no5.com/news-and-publications/news/1342--a-step-forward-for-asylum-decision-making-in-switzerland/>.

²⁴⁰ Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 44.

- Bei Asylgesuchen gestützt auf SOGI sollte bei der Anhörung das DSSH Modell oder ein vergleichbares in Fachkreisen anerkanntes Modell angewandt werden. Alle Mitarbeitenden sollten verpflichtend geschult werden, wie die Glaubhaftigkeit von SOGI-Vorbringen geprüft werden kann.

11.6 Verweis ins erweiterte Verfahren/Kantonszuteilung

Nach der Anhörung zu den Asylgründen findet die Triage statt. Ist der rechtserhebliche Sachverhalt erstellt, wird der Asylentscheid im Rahmen des beschleunigten Verfahrens erlassen. Sind weitere Abklärungen erforderlich und kann der Asylentscheid nicht innerhalb der Behandlungsfrist getroffen werden, erfolgt eine Zuweisung in das erweiterte Verfahren.

Wie bereits oben erläutert, entspricht eine allgemeine Triage aller Personen mit besonderen Bedürfnissen ins erweiterte Verfahren weder den Zielen des neuen Asylverfahrens noch denen der Asylsuchenden.²⁴¹

Eine **Zuweisung ins erweiterte Verfahren** ist aber zum Beispiel **angezeigt**, wenn **die Behandlung im beschleunigten Verfahren nicht ohne Nachteile möglich ist**.²⁴² Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die für einen gleichberechtigten Zugang zum Asylverfahren notwendige Unterstützung **nicht innerhalb des beschleunigten Verfahrens geleistet werden kann**.²⁴³ So können manche Personen mit besonderen Bedürfnissen dem **schnellen Verfahren nicht folgen** und brauchen mehr Zeit, um ihre Fluchtgründe umfassend darlegen zu können.²⁴⁴ Auch die **Komplexität des Gesuchs** kann eine Zuweisung ins erweiterte Verfahren erforderlich machen.

Bei der **Zuweisung von UMA an einen Kanton** sind den **Interessen** des/der Minderjährigen, unter Berücksichtigung seines/ihrer Alters und der Gesamtumstände des Einzelfalles, soweit wie möglich **Rechnung zu tragen**.²⁴⁵ So kann es das Kindeswohl erfordern, ein Kind dem Kanton zuzuweisen, in dem sich bereits Angehörige befinden. Hierzu zählen auch Geschwister.²⁴⁶ Auch bei anderen Personen mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Folteropfern, kann das **familiäre Umfeld** zu einer Stabilisierung des psychischen Gesundheitszustandes beitragen.²⁴⁷

²⁴¹ Bzgl. UMA siehe BVGer 3902/2019 vom 22. Oktober 2019 E. 7.3.1.

²⁴² So auch Artikel 24 Abs. 3 EU-Verfahrensrichtlinie: «Wird festgestellt, dass Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigen, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass diese Antragsteller angemessene Unterstützung erhalten, damit sie während der Dauer des Asylverfahrens die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen können. Kann eine solche angemessene Unterstützung nicht im Rahmen der Verfahren nach Artikel 31 Absatz 8 und Artikel 43 geleistet werden, insbesondere wenn die Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass der Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt, da er Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten hat, so wenden die Mitgliedstaaten Artikel 31 Absatz 8 und Artikel 43 nicht oder nicht mehr an.»

²⁴³ Straimer Clara, Between Protection and Assistance: Is there Refuge for Asylum Seekers with Disabilities in Europe? Disability & Society, Vol. 26:5, S. 542; SFH, Handbuch, a.a.O., S. 504; UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O.; BVGer E-4367/2019 vom 9. Oktober 2019 E. 7.5; BVGer E-5490/2019 vom 5. November 2019 E. 7.3.1; BVGer E-4329/2019 vom 7. November 2019 E. 7.

²⁴⁴ Dies kann insbesondere bei LGBTIQ Asylsuchenden der Fall sein, vgl. dazu Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 42ff.

²⁴⁵ SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O., Ziff. 2.4 S. 15.

²⁴⁶ UNHCR Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 7.3 und 7.4 S. 6; KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 40.

²⁴⁷ Vgl. CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O.

Zudem sollten die in einzelnen Kantonen für bestimmte besondere Bedürfnisse zur Verfügung stehenden **spezifischen Einrichtungen** bei der Wahl des Zuweisungskantons berücksichtigt werden.²⁴⁸

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Es sollte individuell abgeklärt werden, ob eine Triage ins erweiterte Verfahren angezeigt ist.
- Können notwendige Abklärungen innert kurzer Zeit getätigt werden, sind eine kurze Überschreitung der Ordnungsfristen und Fristerstreckungsgesuche einer Zuweisung ins erweiterte Verfahren vorzuziehen.
- Bei der Entscheidung, welchem Kanton Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen zugewiesen werden, sollten familiäre und therapeutische Beziehungen berücksichtigt werden sowie die Möglichkeit des Zugangs zu spezialisierten Organisationen und Hilfseinrichtungen im jeweiligen Kanton.

12 Glaubhaftigkeit der Fluchtgründe

12.1 Widersprüchliche oder nicht substantiierte Vorbringen

Einige Personen haben überdurchschnittliche Schwierigkeiten, sich klar und strukturiert auszudrücken. Gründe dafür können insbesondere in einem tiefen Bildungsniveau, der Erziehung und Sozialisierung, geringen intellektuellen Fähigkeiten, dem Alter oder psychischen Gesundheitszustand liegen.²⁴⁹

Des Weiteren können sowohl das **Speichern als auch das Abrufen von Informationen** durch **psychologische und physische Faktoren** beeinflusst werden. Vor allem bei traumatischen Erfahrungen kann die Informationsverarbeitung erheblich beeinträchtigt sein (etwa durch eine bruchstückhafte Abspeicherung von Erinnerungen). Trauma beeinflusst sowohl das Verhalten einer Person als auch ihre Fähigkeit, das Erlebte vorzubringen. Einer traumatisierten Person, einem Folteropfer oder einer Person mit einer psychischen Erkrankung ist es beispielsweise oft nicht möglich, das Erlebte in allen Einzelheiten, chronologisch korrekt sowie ohne Widersprüche vorzubringen.²⁵⁰ Darüber hinaus kann eine traumatisierte Person als Bewältigungsmechanismus die Erinnerung an bestimmte Ereignisse komplett ausblenden. Bei Folter oder Misshandlung müssen ausserdem physische Beeinträchtigungen berücksichtigt werden, z.B. können Schläge zu Erinnerungslücken oder langanhaltenden Gedächtnisstörungen führen.

²⁴⁸ Für UMA: vgl. SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O., S. 15.

²⁴⁹ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.1.2; UNHCR, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems, Mai 2013 (nachfolgend UNHCR, CREDO), S. 65-74, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>; UNHCR, CREDO 2, S. 71-76 und S. 148 ff.

²⁵⁰ CAT, Ismail Alan gegen die Schweiz, Nr. 21/1995, 8. Mai 1996, Ziff. 9.3, verfügbar unter: <https://juris.ohchr.org/search/results>; BVGE 2009/52 vom 23. Dezember 2012, E. 4.1 (nicht publiziert); BVGer E-7002/2006 vom 27. Oktober 2007, E. 4.2; UNHCR, CREDO, a.a.O., S. 61 ff.; Kneer Anne/Sonderegger Linus, Glaubhaftigkeitsprüfung a.a.O., S. 8; EASO, Credibility assessment, a.a.O., Ziff. 6.2, S. 173, zu den allgemeinen Grenzen des menschlichen Gedächtnisses: Ziff. 6.1, S. 170 ff.; zur Entwicklung des Gedächtnisses bei Kindern: UNHCR, CREDO 2, S. 66-69.

Des Weiteren können Asylsuchende den Behörden mit Angst, Vorbehalten und Misstrauen begegnen und deshalb zurückhaltend sein.²⁵¹

Momentan wird bei der Beurteilung der Glaubhaftigkeit in vielen Fällen auf das Verhalten einer «durchschnittlichen» Person abgestellt. Individuelle Faktoren, welche das Aussageverhalten beeinflussen können, werden unzureichend berücksichtigt.²⁵² Bei der Beurteilung der Glaubhaftigkeit müssen jedoch **alle relevanten individuellen Aspekte** der asylsuchenden Person in die Beurteilung einbezogen werden.²⁵³ Insbesondere beim Vorliegen besonderer Bedürfnisse sollten sich Anhörende und Entscheidende offen gegenüber den Vorbringen zeigen und sich ernsthaft um die Aufklärung allfälliger Widersprüche und Inkonsistenzen in den Ausführungen bemühen. Diese können wie oben dargestellt dem typischen Aussageverhalten von Personen mit Trauma, Foltererfahrung oder psychischer Störung entsprechen und sind in diesem Fall kein Grund für Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Vorbringen.²⁵⁴ Gemäss BVGer ist bei Hinweisen auf eine psychische Angeschlagenheit der **psychische Zustand der betroffenen Person zu berücksichtigen**, selbst wenn (noch) keine fachärztliche Diagnose vorliegt.²⁵⁵ Ferner ist es angezeigt, die Beurteilung der Glaubhaftigkeit in diesen Fällen nicht ausschliesslich auf die Aussagen der asylsuchenden Person zu stützen, sondern soweit möglich weitere Beweismittel einzuholen.²⁵⁶

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Alle Befrager*innen des SEM sollten geschult werden, wie individuelle Umstände sowie besondere Bedürfnisse bei der Glaubhaftigkeitsprüfung berücksichtigt werden können.
- Bei der Beurteilung der Glaubhaftmachung sind insbesondere die Auswirkungen von Traumata, psychischer Angeschlagenheit sowie von weiteren individuellen Faktoren zu berücksichtigen.
- Bei Vorliegen von objektiven Gründen darf die Glaubhaftigkeit der Asylvorbringen nicht allein aufgrund von Widersprüchen oder nicht substantiierten Aussagen verneint werden. Das SEM sollte soweit möglich nicht einzig auf die Aussagen der Asylsuchenden abstellen, sondern weitere Informationen und Beweismittel einholen.

²⁵¹ UNHCR, CREDO, a.a.O., S. 65.

²⁵² SBAA, Glaubhaftigkeit im Asylverfahren, a.a.O., S. 13 ff.; Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 18.

²⁵³ EMARK 2005 Nr. 21 E. 6.1; BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.1.2; Kneer Anne/Sonderegger Linus, Glaubhaftigkeitsprüfung im Asylverfahren – ein Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Asyl 2/15 (nachfolgend: Kneer Anne/Sonderegger Linus, Glaubhaftigkeitsprüfung), S. 10; UNHCR, CREDO, S. 35 ff. und S. 56-74; UNHCR, CREDO 2, S. 71-76.

²⁵⁴ Vgl. SEM, Handbuch, a.a.O., Artikel B3, Der Untersuchungsgrundsatz, die Mitwirkungspflicht und das Beweisverfahren, S. 6 und 9 sowie Artikel C6.1 Nachweis der Flüchtlingseigenschaft, S. 9 und 11.

²⁵⁵ BVGer E-2561/2018 vom 23. Juli 2019, E. 5.1; BVGer E-7734/2016 vom 24. Januar 2018; BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.1.3; vgl. SBAA, Glaubhaftigkeit im Asylverfahren, a.a.O., S. 20 ff.

²⁵⁶ BVGer E-1917/2014 vom 21. Mai 2014, E. 7.1.3; UNHCR, CREDO, a.a.O., S. 41 und 45 ff.; UNHCR, CREDO 2, a.a.O., S. 142.

12.2 Vorbringen in einem späteren Stadium des Verfahrens

Ein Grossteil der Asylgesuche von Menschenhandelsopfern²⁵⁷ sowie LGBTIQ²⁵⁸ werden wegen fehlender Glaubhaftigkeit abgelehnt. Oft wird den betroffenen Personen entgegengehalten, dass sie zuerst eine andere, als unglaubhaft identifizierte Geschichte erzählten und den eigentlichen **Fluchtgrund verspätet vorbrachten**.²⁵⁹

Es ist jedoch bekannt, dass sich Opfer von Menschenhandel aus Furcht, Scham, Traumatisierung, wegen Misstrauen gegenüber den Behörden oder aus anderen Gründen oft nicht sofort an die Schweizer Behörden wenden.²⁶⁰ Manchen Personen ist gar nicht bewusst, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, oder die Ausbeutungssituation tritt erst während des Asylverfahrens in der Schweiz auf. Viele Opfer verhalten sich auch widersprüchlich, indem sie beispielsweise wieder zu den Tätern zurückkehren oder über längere Zeit in der Ausbeutungssituation ausharren.²⁶¹ Das BVGer anerkannte in mehreren Urteilen, dass **verspätete bzw. widersprüchliche Vorbringen typisch für Opfer von Menschenhandel** sind und nicht gegen die Glaubhaftigkeit der Vorbringen sprechen.²⁶² In anderen Urteilen wurden die Asylgesuche von Menschenhandelsopfern jedoch wegen verspäteter Vorbringen abgelehnt.²⁶³

Auch **LGBTIQ-Asylsuchende** weisen oft starke Schamgefühle auf und sind durch die Stigmatisierung und die Tabuisierung im Herkunftsland geprägt.²⁶⁴ Oft werden sie im Asylverfahren zum **ersten Mal** aufgefordert, **offen und direkt über ihre sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität zu sprechen**. Dies ist vielen von ihnen erst in einem unterstützenden Umfeld und nach Aufbau eines Vertrauensverhältnisses möglich.

Vielen Personen fällt es auch schwer, von **geschlechtsspezifischer Verfolgung** zu berichten.²⁶⁵ Oft werden die betroffenen Personen für die erlittene Gewalt verantwortlich gemacht und von ihrer Familie und der Gemeinschaft verstossen. Deshalb erwähnen die betroffenen Personen aus **Scham und Schuldgefühlen** die erlittene Gewalt in vielen Fällen nicht gleich zu Beginn des Asylverfahrens. Des Weiteren kann eine **Traumatisierung** zum **kompletten Ausblenden** der Ereignisse führen.

²⁵⁷ Bspw. BVGer D-1013/2012 vom 25. Januar 2013; D-6041/2013 vom 12. November 2013; E-3600/2014 vom 14. August 2014; D-7351/2014 vom 9. April 2015.

²⁵⁸ Vgl. Achermann Alberto/Hruschka Constantin, Einleitung in: Achermann Alberto/Hruschka Constantin (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung, Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen, S. 17; Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 43 ff.

²⁵⁹ Vgl. BVGer E-6973/2011 vom 1. Oktober 2013, E. 6.3.

²⁶⁰ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 32; BVGE 2016/27 E. 6.2.2.

²⁶¹ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 37.

²⁶² BVGer D-5920/2016 vom 24. August 2017, E. 7.4, BVGE 2016/27 E. 6.3.3; vgl. ebenfalls EGMR, L.O. gegen Frankreich, Nr. 4455/14, 26. Mai 2015, Ziff. 31, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-155655>.

²⁶³ BVGer D-4763/2016 vom 15. August 2016.

²⁶⁴ Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen, a.a.O., S. 19 ff.

²⁶⁵ Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 11 und S. 18; CEDAW GR No. 32, a.a.O., Ziff. 50 lit. (i); Kneer Anne/Sonderegger Linus, Glaubhaftigkeitsprüfung, a.a.O., S. 8.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Das Vorbringen von neuen Fluchtgründen in einem späteren Stadium des Verfahrens sollte bei Menschenhandelsopfern, LGBTIQ-Asylsuchenden, traumatisierten Asylsuchenden sowie geschlechtsspezifischer Verfolgung nicht generell als Indiz für die Unglaubhaftigkeit gewertet werden.

12.3 Objektive Faktoren und geteilte Beweislast

Manche Personen (beispielsweise kleine Kinder, manche Menschen mit einer Behinderung oder schwer traumatisierte Personen) sind nicht in der Lage, eine bestehende subjektive Furcht zu formulieren. Anhand einer **objektiveren Sichtweise** kann der relevante Sachverhalt unter Umständen trotzdem festgestellt werden.²⁶⁶ Falls die betroffene Person von Familienangehörigen oder anderen Personen begleitet wird, können die Begleitpersonen die begründete Furcht vor Verfolgung in deren Namen vorbringen, falls dies im konkreten Einzelfall angezeigt erscheint.²⁶⁷ Drittpersonen können auf der Grundlage von Art. 12 VwVG durch das SEM angehört werden. Das SEM anerkennt zumindest in Bezug auf urteilsunfähige Kinder, dass es notwendig ist, **Auskünfte von Drittpersonen und objektive Informationen beizuziehen**.²⁶⁸ Mit «objektiven Informationen» sind insbesondere Länderberichte sowie Beweismittel gemeint, auf Basis derer auf eine begründete Furcht vor Verfolgung geschlossen werden kann.²⁶⁹ Deshalb ist es besonders wichtig, dass die betroffene Person bzw. deren Rechtsvertretung über **hinreichend Zeit zur Beweismittelbeschaffung** verfügt.²⁷⁰

Auch in **Herkunftsländerinformationen** wird die spezifische Situation von Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht immer ausreichend berücksichtigt, so dass Entscheidpersonen häufig keine spezifischen Informationen über die **konkrete Situation der schutzsuchenden Person** zur Verfügung stehen. Oft werden im Herkunftsstaat aufgrund der vorherrschenden Diskriminierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen Übergriffe nicht angezeigt, und es fehlen staatliche Statistiken. Aus dem Mangel an öffentlich verfügbaren Informationen darf daher nicht geschlossen werden, dass keine Verfolgung droht.²⁷¹ Gegebenenfalls können Berichte von lokalen Organisationen, welche spezifische Kenntnisse zur Situation bestimmter Personengruppen haben, die notwendigen Informationen liefern.

²⁶⁶ SFH, Handbuch, a.a.O., S. 504; Crock et al., a.a.O., S. 743; UNHCR Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 8.6 S. 9.

²⁶⁷ Crock Mary et al., a.a.O., S. 743; UNHCR Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 8.8 S. 9.

²⁶⁸ SEM, Handbuch, Artikel C10, a.a.O., Ziff. 2.4.7; UNHCR, CREDO, a.a.O., S. 256-267.

²⁶⁹ Crock Mary et al, a.a.O., S. 743; UNHCR, CREDO 2, a.a.O., S. 90 ff.

²⁷⁰ EASO Practical Guide: Evidence Assessment, EASO Practical Guides Series, März 2015 (nachfolgend EASO Practical Guide), Ziff. 1.2.2 S. 5, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55420d654.html>.

²⁷¹ Bei LGBTIQ: UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 66; Hruschka Constantin/Portmann Christof, LGBTI-Personen im Asylverfahren, a.a.O., S. 167.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Bei UMA kann es – abhängig vom Alter und Entwicklungsstand – notwendig sein, dass die Behörden einen grösseren Teil der Beweisführung übernehmen.²⁷²
- Personen mit besonderen Bedürfnissen und deren Rechtsvertretung muss hinreichend Zeit für die Beweismittelbeschaffung eingeräumt werden.
- Beim Beizug von Herkunftsländerinformationen ist es wichtig, auf Informationen zu achten, die für die spezifische Situation der betroffenen Person relevant sind.²⁷³ Das Fehlen von Herkunftsländerinformationen zur Situation von Personen mit bestimmten besonderen Bedürfnissen allein darf nicht dahingehend ausgelegt werden, dass keine Verfolgung droht.

13 Asylrelevanz der Fluchtgründe

13.1 Intensität der Nachteile

Die Definition des **Flüchtlingsbegriffes** in Artikel 1 (A) 2 der Flüchtlingskonvention sowie Art. 3 Abs. 1 AsylG findet auf alle Personen unabhängig von ihrem Alter und Geschlecht Anwendung. Die Definition wird oft **traditionell im Hinblick auf die Erfahrungen eines erwachsenen, heterosexuellen Mannes ausgelegt**. Dadurch besteht das Risiko, dass Asylgesuche von Kindern, Frauen sowie anderen Personen, die nicht diesem Profil entsprechen, nicht korrekt beurteilt werden.²⁷⁴ Je nach den individuellen Umständen der Asylsuchenden – wie etwa Geschlecht, Alter, geistige Fähigkeiten, Entwicklungsstand, psychische Verfassung und allgemeiner Gesundheitszustand – können sich die erlittenen bzw. zu **befürchtenden Nachteilen unterschiedlich intensiv** auswirken.²⁷⁵ Momentan werden die von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen erlittenen Nachteile von den Schweizer Behörden, insbesondere wenn es sich um (mehrfache) Diskriminierung handelt, oft als zu wenig intensiv eingestuft, ohne dass die individuellen Umstände vertieft in die Beurteilung der Intensität einfließen.²⁷⁶

Beispielsweise kann bei Kindern oder Menschen mit Behinderungen die Art der erlittenen Verfolgung eine andere Form annehmen. **Behindertenspezifische Verfolgung**²⁷⁷ kann u.a. in der **systematischen Verweigerung von sozio-ökonomischen Rechten** wie dem Zugang

²⁷² UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O., Ziff. 73; UNHCR, CREDO 2, S. 91 und S. 113 ff.

²⁷³ EASO, Credibility assessment, a.a.O., Ziff. 4.3.1 S. 62; EASO Practical Guide, a.a.O., Ziff. 1.2.2 S. 5; bei Kindern: KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 75 und UNHCR, CREDO 2, S. 158 ff.; bei geschlechtsspezifischer Verfolgung: Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 15.

²⁷⁴ UNHCR, Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Teil 8; UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O., Ziff. 1.

²⁷⁵ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8, a.a.O., Ziff. 10, UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Dezember 2011 (nachfolgend UNHCR Handbuch), Rz. 51 f; SFH, Handbuch, a.a.O., S. 505.

²⁷⁶ Vgl. BVGer D-5866/2017 vom 3. Januar 2019 E. 6.2-6.3 bzgl. Diskriminierung von Menschen mit Behinderung im Nordirak, BVGer E-2497/2016 vom 19. April 2018 E. 5.4.1 hinsichtlich Repressalien gegen Homosexuelle in Aserbaidschan, BVGer D-6363/2017 vom 22. November 2017 E. 6.3 hinsichtlich sexuelle Übergriffe in Afghanistan, BVGer E-1422/2014 vom 31. Juli 2014 E. 8.5 bzgl. Diskriminierung von Homosexuellen im Iran.

²⁷⁷ Die systematische Verweigerung von sozio-ökonomischen Rechten oder medizinischer Versorgung kann auch bei anderen Personen Verfolgung darstellen.

zu medizinischer Versorgung und/oder Bildung bestehen.²⁷⁸ Auch die **Verweigerung lebenswichtiger medizinischer Versorgung** für ältere Asylsuchende oder Personen mit schweren Krankheiten oder Behinderung kann einen besonders intensiven Eingriff, der als Verfolgung zu charakterisieren ist, darstellen.²⁷⁹ In Kanada wurde die Intensität der Verfolgung einer äthiopischen Frau mit schweren psychischen Erkrankungen (bi-polare Störung mit Psychosen) bejaht, da die notwendige Intensität der Verfolgung aufgrund der Stigmatisierung und gesellschaftlichen Tabus sowie der drohenden Obdachlosigkeit kumulativ erreicht war.²⁸⁰ Auch bei an HIV- und AIDS- erkrankten Personen wurde eine ausreichende Intensität der Verfolgung bei fehlendem Zugang zu medizinischer Versorgung im Herkunftsland sowie Stigmatisierung durch Familie und Gemeinschaft bejaht.²⁸¹ Bei der Beurteilung, ob Verfolgung vorliegt, sollte denn auch die **Umsetzung der BRK im Heimat- bzw. Herkunftsstaat berücksichtigt** werden.²⁸²

Bei **Kindern** kann die **Verweigerung von sozio-ökonomischen Rechten** ebenfalls einen **besonders intensiven Eingriff** darstellen. Die **Umsetzung der in der KRK vorgesehenen Rechte im Heimatland** sollte in die Würdigung, ob Verfolgung gegeben ist, einbezogen werden. UNHCR und der KRK-Ausschuss erwähnen ferner die Rekrutierung von Minderjährigen und deren Beteiligung an einem Konflikt, Kinderzwangsarbeit, sexuelle Ausbeutung oder Genitalverstümmelung als **kinderspezifische Fluchtgründe**.²⁸³

Auch LGBTIQ-Asylsuchende können besonderen Formen von Verfolgung ausgesetzt sein. In der Schweizer Praxis werden viele Asylgesuche von LGBTIQ -Personen – falls nicht schon die Glaubhaftigkeit verneint wurde – unter direkter oder indirekter Anwendung des **Diskretionsarguments** abgelehnt.²⁸⁴ Einer Person darf die Flüchtlingseigenschaft jedoch nicht verweigert werden, indem von ihr verlangt wird, ihre sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität zu ändern oder zu verheimlichen, um einer Verfolgung zu entgehen.²⁸⁵ Diese Praxis verstösst gegen das Recht jeder Person, die sexuelle Orientierung/Geschlechtsidentität frei, offen und ohne Furcht leben zu können. Der Bundesrat schrieb in einer Stellungnahme, in der Schweizer Praxis werde seit 2009 von einer

²⁷⁸ Straimer Clara, Vulnerable or invisible?, a.a.O., S. 10; De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit oder Behinderung für die Flüchtlingseigenschaft und für das Refoulement-Verbot gemäss Art. 3 EMRK, in: Asyl 3/17 (nachfolgend De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung), S. 9.

²⁷⁹ De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 11 ff.; UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities, 6. Juni 2007 (nachfolgend UNHCR, The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities), Ziff. 21, verfügbar unter: www.refworld.org/docid/4693775c1c.html.

²⁸⁰ Immigration and Refugee Board of Canada, X (Re), 9. März 2007, Nr. TA5-11242, besprochen in De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 13.

²⁸¹ Siehe diskutierte angelsächsische Rechtsprechung in De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 12.

²⁸² De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 12 und dort zitiertes neuseeländisches International Protection Tribunal in AC (Egypt), Precedent, 25. November 2011, NZIPT 800015, Ziff. 89-96.

²⁸³ KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 74.

²⁸⁴ Bspw. BVGer E-2597/2018 vom 17. Mai 2018, BVGer E-1490/2015 vom 13. März 2018, BVGer D-7342/2017 vom 5. März 2018, BVGer D-6635/2017 vom 5. März 2018, BVGer D-5961/2017 vom 27. Februar 2018, BVGer D-6447/2017 vom 18. Januar 2018.

²⁸⁵ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 31; Urteil des EuGH, X, Y und Z v. Minister voor Immigratie en Asiel vom 7. November 2013, Rs. C-199/12 und C-201/12, verfügbar unter: https://www.refworld.org/cases_ECJ_527b94b14.html; Spijkerboer Thomas, Gender, Sexuality Asylum and European Human Rights, in: Law and Critique, Volume 29, Issue 2.

homosexuellen Person nicht mehr verlangt, dass sie ihre sexuelle Orientierung diskret oder gar nicht lebe.²⁸⁶ In der Praxis wird die drohende Verfolgungsgefahr jedoch meistens einzig anhand der Vergangenheit beurteilt, in der die betroffene Person ihre sexuelle Orientierung oder geschlechtliche Identität nicht oder nur äusserst diskret leben konnte.²⁸⁷ Die Schweizer Behörden gehen in zahlreichen Fällen **gar nicht auf die Frage zukünftig drohender Verfolgung ein** – dann etwa, wenn eine Person keine bereits erlittene Verfolgung vorbrachte bzw. diese nicht als glaubhaft eingestuft wird oder die Behörden im Heimatstaat nicht von ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität wissen. Sie gehen davon aus, die betroffene Person werde auch in der Zukunft ihre sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität verbergen.²⁸⁸

Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention setzt jedoch nicht voraus, dass Verfolgung bereits stattgefunden hat, sondern stellt auf das zukünftige Risiko von Verfolgung ab.²⁸⁹ Die drohende Verfolgungsgefahr ist daher allein danach zu beurteilen, **welche ernsthaften Nachteile** der betroffenen Person zukünftig drohten, **falls der Heimatstaat oder das Umfeld um deren sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität wüssten.**²⁹⁰ Die betroffene Person muss nicht belegen können, dass den Behörden die sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität vor dem Verlassen des Herkunftsstaates bekannt war.²⁹¹

Lebensumstände können sich jederzeit ändern, und es kann zu einem unfreiwilligen *Outing* kommen, insbesondere wenn sich die betroffene Person nicht an die geltenden gesellschaftlichen Normen hält.²⁹² Ferner stellt der **Zwang zur Verheimlichung** der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität und die damit einhergehende Verunmöglichung, eine Liebesbeziehung zu führen bzw. die ständige Angst, entdeckt zu werden, in den meisten Fällen an sich bereits einen **unerträglichen psychischen Druck** dar.²⁹³ Die Verheimlichung kann zu gravierenden psychologischen und sonstigen Schäden führen und erschwert in unzumutbarer Weise bzw. verunmöglicht ein menschenwürdiges Leben.²⁹⁴

In manchen Situationen kann ferner auch das Risiko bestehen, dass die betroffenen Personen einer **kumulativen und konstanten Verletzung ihrer Menschenrechte** auf Achtung der Privatsphäre und des Familienlebens sowie des Rechts auf freie Meinungsäusserung und der Versammlungsfreiheit ausgesetzt sind. Dieses Risiko kann als solches bereits Verfolgung darstellen.

²⁸⁶ Vgl. Frage von Frau Silvia Schenker (Geschäfts-Nr. 13.5496), verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20135496>, sowie Interpellation von Nationalrat Martin Naef (Geschäfts-Nr. 13.4211), verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=34284>.

²⁸⁷ Bspw. BVGer E-2597/2018 vom 17. Mai 2018, BVGer E-1490/2015 vom 13. März 2018, BVGer D-7342/2017 vom 5. März 2018, BVGer D-6635/2017 vom 5. März 2018, BVGer D-5961/2017 vom 27. Februar 2018, BVGer D-6447/2017 vom 18. Januar 2018.

²⁸⁸ Dies sogar, wenn die betroffene Person in der Schweiz in einer eingetragenen Partnerschaft lebt, BVGer D-3039/2017 vom 26. September 2017.

²⁸⁹ Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 18.

²⁹⁰ Vgl. das vom obersten Gerichtshof in Grossbritannien erarbeitete Prüfungsschema, UK Supreme Court, HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department, 7. Juli 2010, E. 82, verfügbar unter: https://www.refworld.org/cases,UK_SC,4c3456752.html.

²⁹¹ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 18; UNHCR Handbuch, Ziff. 83.

²⁹² UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 32.

²⁹³ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 33.

²⁹⁴ Vgl. SEM, Handbuch, a.a.O., Artikel D1.5, Die Auswirkungen der Verfolgung, S. 7.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Personen mit besonderen Bedürfnissen können speziellen Verfolgungsformen ausgesetzt sein.
- Bei der Beurteilung der Intensität der erlittenen bzw. zu befürchtenden Nachteile sind die individuellen Umstände der asylsuchenden Person – wie etwa Geschlecht, Alter, geistige Fähigkeiten und Entwicklungsstand sowie der Gesundheitszustand – zu berücksichtigen.
- Insbesondere bei geschlechtsspezifischer Verfolgung und Verfolgung aufgrund von SOGI darf nicht von der Annahme ausgegangen werden, die betroffene Person könnte oder werde bei einer Rückkehr ins Heimatland diskret leben. Vielmehr ist die drohende Verfolgungsgefahr auf der Grundlage zu beurteilen, welche ernsthaften Nachteile der betroffenen Person drohen, falls der Heimatstaat oder das Umfeld um deren sexuelle Orientierung bzw. geschlechtliche Identität wüssten.

13.2 Flüchtlingsrelevantes Motiv

Die Verfolgung von Personen mit besonderen Bedürfnissen kann aus jedem der fünf Verfolgungsmotive (Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und politische Anschauung) erfolgen. Bei Personen mit besonderen Bedürfnissen wird häufig das **Kriterium der bestimmten sozialen Gruppe** angewandt. Gemäss Praxis der Schweizer Behörden ist dieses Kriterium gegeben, wenn die betroffene Person aufgrund bestimmter Merkmale verfolgt wird, die untrennbar mit ihrer Person verbunden sind.²⁹⁵

Menschen mit einer Behinderung können wegen ihren besonderen Bedürfnissen eine **bestimmte soziale Gruppe** im Sinne der GFK darstellen.²⁹⁶ So ist die Verweigerung von medizinischer Versorgung oder anderen existenzsichernden sozialen und wirtschaftlichen Rechten asylrelevant, wenn diese aufgrund eines Verfolgungsmotivs in diskriminierender Weise erfolgt.²⁹⁷ Auch Personen, die an schweren Krankheiten leiden, können die notwendige medizinische Behandlung und Fürsorge aus **diskriminierenden Gründen** vorenthalten werden, sodass sie eine bestimmte soziale Gruppe bilden. In der angelsächsischen Rechtsprechung werden insbesondere HIV und AIDS regelmässig als unveränderliche Merkmale anerkannt, welche der Verfügungsmacht der betroffenen Person entzogen sind und die dazu führen können, dass HIV- und AIDS-Kranke eine bestimmte soziale Gruppe im Sinne der GFK bilden können.²⁹⁸

Personen, die **geschlechtsspezifische Verfolgung** geltend machen, werden von den Schweizer Behörden ebenfalls oft unter das Motiv einer **bestimmten sozialen Gruppe** subsumiert. Bei **Menschenhandelsopfern** wird das **Vorliegen eines flüchtlingsrelevanten Motivs** mit Verweis auf die finanziellen Beweggründe der Täter*innen jedoch **meist verneint**.²⁹⁹ Dies, obwohl – abgesehen vom Geschlecht – das Alter, ein bestimmter Beruf und die soziale Stellung als untrennbar mit der Person verbundene Merkmale einschlägig sein

²⁹⁵ EMARK 2006/32 E. 8.7.1.

²⁹⁶ UNHCR, The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities, a.a.O., Ziff. 10 ff.; SFH, Handbuch, a.a.O., S. 505.

²⁹⁷ Siehe Besprechung der angelsächsischen Rechtsprechung in: De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 11 ff.

²⁹⁸ De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit und Behinderung, a.a.O., S. 12.

²⁹⁹ Siehe bspw. BVGer D-2759/2018 vom 2. Juli 2018; BVGer 2341/2019 vom 22. Oktober 2019.

können und die Täter*innen die betroffenen Personen nicht willkürlich auswählen.³⁰⁰ Dass die Täter*innen gleichzeitig auch ein gewichtiges finanzielles Motiv haben, schliesst die Relevanz des flüchtlingsrechtlich relevanten Motivs bei der Auswahl der Opfer nicht aus.³⁰¹

Ferner darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie Verfolgung von LGBTIQ ebenfalls ein **politisches bzw. religiöses Motiv** zugrunde liegen kann – zum Beispiel, wenn sich die Betroffenen damit **geschlechtsspezifischen Rollen widersetzen**, die fest in der Gesellschaft verankert sind oder mit einer bestimmten Religion begründet werden, oder dies vom Verfolger so wahrgenommen wird.³⁰²

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Bei Asylgesuchen von Personen mit besonderen Bedürfnissen kann jedes der fünf Verfolgungsmotive einschlägig sein. Die Verfolgung kann auch dann flüchtlingsrelevant sein, wenn die Person nicht einer bestimmten sozialen Gruppe angehört.
- Das Vorliegen von Verfolgungsgründen wie einem finanziellen Motiv schliesst die Relevanz eines weiteren und flüchtlingsrechtlich relevanten Motivs nicht aus.

13.3 Staatlicher Schutz und interne Fluchtalternative

Asylgesuche gestützt auf **geschlechtsspezifische Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure scheitern oft am angeblich vorhandenen staatlichen Schutz**.³⁰³ Wenn Asylsuchende die erlittenen Übergriffe durch Privatpersonen nicht der Polizei anzeigen, wird ihnen vorgehalten, die heimatlichen Behörden nicht um Schutz ersucht zu haben. Bezüglich des Vorhandenseins von staatlichem Schutz belassen es die Schweizer Behörden oft bei der Feststellung, im Heimatland seien Gesetze in Kraft, welche die Verfolgungshandlungen unter Strafe stellen. Entscheidend ist jedoch die **tatsächliche Umsetzung der Gesetze** sowie der **effektive Zugang zum staatlichen Schutz** im individuellen Fall.³⁰⁴

Bei LGBTIQ-Asylsuchenden sind **Gesetze, welche gleichgeschlechtliche Beziehungen unter Strafe stellen, ein Anzeichen für den fehlenden staatlichen Schutz**.³⁰⁵ Ferner ist kein staatlicher Schutz verfügbar, wenn sich die Behörden weigern, bei Gewalttaten gegen LGBTIQ mit der nötigen Sorgfalt Ermittlungen aufzunehmen, die Täter zu belangen oder die notwendigen Schutzmassnahmen zu ergreifen.

In gewissen Fällen wird die Asylgewährung auch mit der Begründung verweigert, die asylsuchende Person könne eine **innerstaatliche Fluchtalternative** in Anspruch nehmen.³⁰⁶ Bei dieser Beurteilung muss den individuellen Umständen des Einzelfalles Rechnung getragen werden, insbesondere der sozialen, kulturellen und familiären Situation. So ist es für

³⁰⁰ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 53; UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7, a.a.O., Ziff. 37-39.

³⁰¹ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 54, UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7, a.a.O., Ziff. 34-36.

³⁰² Vgl. Europarat, Erläuternder Bericht, a.a.O., Ziff. 313; UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 1, a.a.O., Ziff. 22-23; UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 40-50; Hruschka Constantin/ Portmann Christof, LGBTI-Personen im Asylverfahren, a.a.O., S. 166.

³⁰³ Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, S. 20.

³⁰⁴ UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 84.

³⁰⁵ UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 97; UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9, a.a.O., Ziff. 34-37.

³⁰⁶ EMARK 1996/1.

alleinstehende Frauen, UMA oder Personen mit Behinderung oft **nicht möglich, in andere Landesteile zu flüchten** und dort ein menschenwürdiges Leben zu führen.³⁰⁷ In einigen Gesellschaften sind allein lebende Frauen verpönt oder haben keine Möglichkeit, einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachzugehen, und stossen darüber hinaus auf soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung. UMA und Asylsuchende mit einer Behinderung können ebenfalls auf ein **unterstützendes soziales Netz angewiesen** sein.

Bei LGBTIQ-Asylsuchenden liegt **keine interne Fluchtalternative** vor, wenn **Gesetze, die einvernehmliche gleichgeschlechtliche Beziehungen kriminalisieren**, im ganzen Land gelten.³⁰⁸ Auch Intoleranz ist meistens landesweit vorherrschend und steht einer internen Fluchtalternative entgegen. Wenn ein Leben in Sicherheit nur bei (erneutem) Verstecken der sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität am neuen Ansiedlungsort möglich ist, liegt ebenfalls keine interne Fluchtalternative vor.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Bei der Beurteilung des staatlichen Schutzes ist nicht das Vorhandensein von Gesetzen entscheidend, welche geschlechtsspezifische Verfolgungshandlungen unter Strafe stellen, sondern deren Umsetzung in Berücksichtigung der individuellen Umstände des Einzelfalles.
- Wenn die zuständigen Behörden im Herkunftsstaat bei geschlechtsspezifischer Verfolgung bzw. Verfolgung aufgrund von SOGI keine Schutzmassnahmen ergreifen bzw. keine Ermittlungen gegen die Täter aufnehmen, ist kein staatlicher Schutz vorhanden.
- Bei der Beurteilung, ob eine interne Fluchtalternative vorliegt, sollte den individuellen Umständen und den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Person besonders Rechnung getragen werden.

14 Wegweisung

14.1 Im Allgemeinen

Für **bestimmte Personengruppen** mit besonderen Bedürfnissen anerkennt die Schweizer Rechtsprechung, dass die Wegweisung nur bei **Vorliegen «begünstigender Umstände»** vollzogen werden darf.

Sind **Kinder** betroffen, wird aufgrund der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 3 Abs. 1 KRK abgeklärt, ob der **Wegweisungsvollzug das Kindeswohl gefährden** würde. Das BVGer hielt diesbezüglich fest, Art. 83 Abs. 4 AIG sei im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung völkerrechtskonform im Lichte von Art. 3 Abs. 1 KRK auszulegen.³⁰⁹ Unter dem Aspekt des Kindeswohls können demnach folgende Aspekte von Bedeutung sein: Alter, Reife, Abhängigkeiten, Art (Nähe, Intensität, Tragfähigkeit) der Beziehungen, Eigenschaften der Bezugspersonen (insbesondere Unterstützungsbereitschaft und -fähigkeit), Stand und Prognose bezüglich Entwicklung/Ausbildung, sowie der Grad der erfolgten Integration bei einem längeren Aufenthalt in der Schweiz. Der Dauer des Aufenthaltes kommt

³⁰⁷ Bzgl. Frauen: Terre des Femmes, Frauen im Asylverfahren, a.a.O., S. 21.

³⁰⁸ UNHCR, RVA Project Report, a.a.O., S. 97-98; UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9., a.a.O., Ziff. 51-56.

³⁰⁹ BVGE 2009/28 E. 9.3.2.

bei Kindern besonderes Gewicht zu, da diese nicht ohne guten Grund aus einem vertrauten Umfeld gerissen werden sollten.³¹⁰ Die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs führt aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Familie (Art. 44 Abs. 1 AsylG) bei begleiteten Kindern zur vorläufigen Aufnahme der ganzen Familie.

Die Gewährung der grundlegenden **Rechte gemäss KRK** (bspw. Recht auf Gesundheit, Art. 44 KRK; Recht auf angemessenen Lebensstandard, Art. 27 KRK; Recht auf Bildung, Art. 28 KRK) spielen in der **bisherigen Praxis** der Schweizer Behörden hinsichtlich Zumutbarkeitsprüfung eine **untergeordnete Rolle**.³¹¹ Bei **UMA** muss aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes die Situation bei einer Rückkehr ins Heimatland umfassend abgeklärt werden.³¹² Die Berücksichtigung des Kindeswohls gebietet insbesondere, dass eine Rückführung von UMA erst dann in Betracht gezogen werden darf, wenn eine **geeignete Betreuungsperson oder Aufnahmeeinrichtung** bereit ist, das Kind in Obhut zu nehmen, und auch tatsächlich in der Lage ist, die Verantwortung für das Kind zu übernehmen und es in angemessenere Weise zu schützen und zu betreuen (Art. 69 Abs. 4 AIG, Art. 22 Abs. 2 KRK).³¹³ Die **Lösung sollte von dauerhafter Natur** sein, damit dem Kind eine gewisse Stabilität garantiert wird. Wenn das SEM ohne weitere Abklärungen lediglich vermutet, die Eltern der minderjährigen Person hielten sich noch im Heimatland auf und seien bereit und fähig, das Kind wieder aufzunehmen, wird der Sachverhalt nicht hinreichend festgestellt und der Untersuchungsgrundsatz verletzt.³¹⁴ Ferner kann der Wegweisungsvollzug für Kinder angesichts deren besonderer Bedürfnisse **unmenschliche und erniedrigende Behandlung** darstellen, selbst wenn für Erwachsene in der gleichen Situation keine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegen würde.³¹⁵ So ist beispielsweise eine **kindgerechte Unterbringungsmöglichkeit** für die Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs unabdingbar.³¹⁶

Auch die besonderen rechtlichen **Schutzmechanismen der BRK** müssen bei der Prüfung der Zulässigkeit und der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs berücksichtigt werden.³¹⁷

Bei Personen, die an einer **schwerwiegenden Erkrankung** leiden, kann Art. 3 EMRK einer Wegweisung entgegenstehen. Der EGMR verfolgte lange eine äusserst restriktive Praxis bei gesundheitlichen Beschwerden, wonach nur dann eine unmenschliche Behandlung gegeben ist und das *Refoulement*-Verbot greift, wenn eine Wegweisung den Tod der betroffenen

³¹⁰ BVGE 2009/28 E. 9.3.4; BVGer D-6345/2006 vom 19. September 2008.

³¹¹ Vgl. SFH, Handbuch, a.a.O., S. 497.

³¹² EMARK 2006/24 E. 6; EMARK 1999/2; siehe Frehner Sarah/Nufer Seraina, Übergeordnete Kindesinteressen in der asylrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Asyl 3/17, S. 6 ff.

³¹³ UNHCR Richtlinien zur Behandlung UMA, a.a.O., Ziff. 9.4 S. 10; KRK-Ausschuss, GC No. 6, a.a.O., Ziff. 85.

³¹⁴ BVGer E-4429/2008 vom 1. September 2008, E. 6.2.2; BVGer D-4267/2008 vom 18. Juli 2008, E. 5.2 f.; BVGer D-4267/2007 vom 30. August 2007, E. 6.3; BVGer E-5468/2016 vom 21. November 2016, EMARK 2006/24 E. 5. und 6.2.5 f.

³¹⁵ EGMR, Tarakhel gegen die Schweiz, Nr. 29127/12, 4. November 2014, Ziff. 119-121, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147608>.

³¹⁶ Vgl. auch EGMR, Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga gegen Belgien, Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006, Ziff. 66-71, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447>; Muskhadzhiev et al. gegen. Belgien, Nr. 41442/07, 19. Januar 2010, Ziff. 43, 59-62, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96825>; Popov gegen Frankreich, Nr. 384/07, 19. Januar 2012, Ziff. 64, 108-110, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108708>.

³¹⁷ SFH, Handbuch, a.a.O., S. 505.

Person zur Folge hätte.³¹⁸ Mit dem Urteil Paposhvili gegen Belgien vom 13. Dezember 2016³¹⁹ änderte die Grosse Kammer diese Rechtsprechung. Der Beschwerdeführer, welcher aufgrund strafrechtlichen Vergehens nach Georgien ausgeschafft werden sollte, litt an chronischer lymphatischer Leukämie und wiederkehrender Tuberkulose. Der Gerichtshof stellte klar, dass Art. 3 EMRK eine Abschiebung nicht erst verbietet, wenn das Risiko eines baldigen Todes besteht. Art. 3 EMRK steht einer Rückschiebung auch entgegen, wenn eine **ernsthafte, rapide und irreversible Verschlechterung des Gesundheitszustandes** droht, die ein **intensives Leiden** oder eine **wesentliche Verringerung der Lebenserwartung** nach sich zieht. Auch hier gilt der Untersuchungsgrundsatz: Im konkreten Fall schloss der EGMR auf eine Verletzung von Art. 3 EMRK, weil die belgischen Behörden das konkrete Risiko des Beschwerdeführers angesichts seines Gesundheitszustandes sowie der Behandlungsmöglichkeiten in Georgien nicht hinreichend abgeklärt hatten.

In diesem Kontext wird ausserdem auf die Ausführungen der NKVF verwiesen, wonach die medizinische Versorgung während der Rückführung sowie die medizinische Übergabe und Betreuung im Zielland nicht immer gewährleistet wird. So wurde bei mehreren als suizidal eingestuften Personen keine medizinische Übergabe im Zielland organisiert.³²⁰

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die besonderen Garantien der KRK, BRK und weiterer Menschenrechtskonventionen sind bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs zu berücksichtigen. Art. 3 EMRK kann bei einer ernsthaften und rapiden Verschlechterung des Gesundheitszustandes einer Wegweisung entgegenstehen.
- Den individuellen Umständen von Personen mit besonderen Bedürfnissen sollte bei der Prüfung der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs Rechnung getragen werden.
- Bei Kindern sollten die zuständigen Vormundschaftsbehörden in die Abklärung des Kindeswohls einbezogen werden.³²¹

³¹⁸ EGMR, D. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 30240/96, 2. Mai 1997, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58035>; EGMR (Grosse Kammer), N. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 26565/05, 27. Mai 2008, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86490>.

³¹⁹ EGMR (Grosse Kammer), Paposhvili gegen Belgien, Nr. 41738/10, 13. Dezember 2016, verfügbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169662>.

³²⁰ NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – April 2015 von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), angenommen an der Plenarversammlung vom 13.04.2015, Ziff. 44, verfügbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2016/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring.pdf>.

³²¹ SFH, Handbuch, a.a.O., S. 497.

14.2 In Dublin-Verfahren

Droht ein **Verstoss gegen völkerrechtliche Verpflichtungen** der Schweiz, ist das SEM zur **Ausübung des Selbsteintrittsrechts** verpflichtet. Die Schweizer Behörden erkennen diese Verpflichtung bei einer drohenden Verletzung des *Refoulement*-Verbots nach Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 3 FoK bzw. Art. 7 UNO-Pakt II an.³²²

Im Urteil E-4850/2018 vom 5. November 2018 entschied das BVGer auf der Grundlage der EGMR-*Paposhvili*-Rechtsprechung, dass dem Beschwerdeführer trotz der nicht bestrittenen Behandlungsmöglichkeiten in Deutschland das «real risk» einer Verletzung von Art. 3 EMRK drohe. Der Versuch einer Überstellung nach Deutschland könnte zu einer **wesentlichen Verschlimmerung seiner schweren Krankheit** führen, bei ihm grosses Leid hervorrufen und gar seinen Tod zur Folge haben.³²³

Auch **andere völkerrechtliche Verpflichtungen** der Schweiz können einer Dublin-Überstellung entgegenstehen. Gemäss Art. 31 Dublin-III-Verordnung müssen die Staaten vor der Überstellung die für den Rechtsschutz und die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse notwendigen Informationen übermitteln. Für das Gesuch um Aufnahme durch einen anderen Mitgliedstaat ist ferner ein Standardformular zu verwenden, welches alle sachdienlichen Angaben enthalten muss, anhand derer die Behörden des ersuchten Mitgliedstaats prüfen können, ob ihr Staat gemäss der in der Verordnung definierten Kriterien zuständig ist (Art. 23 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung). Der UN-Antifolterausschuss rügte bei einer Dublin-Überstellung nach Italien die **fehlende Angabe über den Status** der betroffenen Person **als Folteropfer** in dem von der Schweiz an Italien übermittelten Standardformular.³²⁴ Das BVGer anerkannte zudem in mehreren Urteilen, dass bei unvollständigen oder unkorrekten Angaben auf dem Standardformular nach Art. 23 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung der Sachverhalt nicht richtig festgestellt und die Behörden des anderen Dublin-Staates auf wesentliche und sachdienliche Angaben nicht hingewiesen wurden. Entsprechend hob es die Entscheide auf.³²⁵

Ein bedeutender Anteil der **Menschenhandelsopfer** aus dem Asylbereich durchläuft ein Dublin-Verfahren.³²⁶ Hier kann die Gefahr bestehen, dass sie im anderen Dublin-Staat erneut Menschenhandel oder Vergeltungsmassnahmen von Menschenhändlern ausgesetzt sind, oder dass sie keinen Zugang zu den erforderlichen Aufnahmebedingungen im aufnehmenden Dublin-Staat erhalten. Daher stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die **völkerrechtlichen Schutz- und Unterstützungspflichten** auf das Dublin-Verfahren haben. In der Lehre wird argumentiert, dass durch die Umsetzung der völkerrechtlichen Schutzvorgaben, insbesondere der Identifizierungspflicht (Art. 10 EMK) sowie der Erholungs- und Bedenkzeit (Art. 13 EMK) in der Regel ein Zuständigkeitsübergang für die Durchführung des Asylverfahrens auf den Aufenthaltsstaat stattfindet.³²⁷ Die Schweizer Behörden stellen

³²² BVGE 2011/36 E. 6.1, BVGE 2010/45 E. 7.2; D-5698/2017 vom 6. März 2018.

³²³ BVGer E-4850/2018 vom 5. November 2018, E. 5.2.2 und 5.2.3.

³²⁴ CAT, A.N. gegen die Schweiz, a.a.O., Ziff. 8.5.

³²⁵ BVGer D-1787/2013 vom 8. August 2013, E. 5 (bezüglich Art. 17 Abs. 3 Dublin-II-VO); BVGer E-1533/2016 vom 18. März 2016; BVGer D-1599/2015 vom 2. Mai 2016 E. 5; BVGer D-6935/2016 vom 24. Januar 2017, E. 5.3.2 und 5.4.

³²⁶ Frei Nula, Menschenhandel und Asyl: Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Bern 2017, S. 61.

³²⁷ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 43; Stoyanova Vladislava, Victims of Human Trafficking, A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation, in: Bauloz Céline et al. (Hrsg.), Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System, 2015.

sich hingegen auf den Standpunkt, dass Dublin-Verfahren ohnehin länger als 30 Tage dauern und deshalb die Verpflichtung aus Art. 13 EMK eingehalten werde.³²⁸ Dagegen spricht jedoch, dass die Erholungs- und Bedenkzeit die **psychische und physische Erholung** ermöglichen soll. Zumindest sollte das Aussetzen der Dublin-Überstellung der betroffenen Person kommuniziert werden, damit sich diese darauf verlassen kann.³²⁹ In einem weiteren Fall liess das BVGer offen, ob die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen bei Menschenhandel nachkam, da die Überstellung der als Opfer von Menschenhandel identifizierten Beschwerdeführerin, die unter mehreren psychiatrischen Problemen litt, unter Anwendung der *Paposhvili*-Rechtsprechung ohnehin zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führen würde und bereits aus diesem Grund ein Selbsteintritt der Schweiz geboten war.³³⁰ Ferner gilt die neue Rechtsprechung des BVGer³³¹, wonach während des **Identifizierungsverfahrens keine Wegweisung** stattfinden darf, auch in Dublin-Verfahren.

Zudem kann die **korrekte Ermessensausübung** einen **Selbsteintritt der Schweiz gebieten**, selbst wenn kein Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz droht. Das BVGer zählte in seiner Dublin-Rechtsprechung zu Personen mit **besonders ausgeprägten Betreuungsbedürfnissen** insbesondere Personen mit körperlichen Behinderungen oder ernsthaften gesundheitlichen Problemen, Familien mit Kindern, unbegleitete Minderjährige, Schwangere sowie "alte und gebrechliche Menschen", beschränkte sich aber nicht auf diese Kategorien.³³² Teilweise arbeiten die Schweizer Behörden jedoch zu stark mit Kategorien. So wurde die besondere Schutzbedürftigkeit eines Mannes, welcher in Italien Opfer von sexueller Gewalt wurde, mit dem Argument abgelehnt, alleinstehende Männer würden nicht als verletzte Personen gelten.³³³

Auch bei Opfern von Menschenhandel und Asylsuchenden, die bereits Opfer von Gewalt wurden, ist ein Selbsteintritt aus humanitären Gründen in Erwägung zu ziehen.³³⁴ Humanitäre Gründe können insbesondere vorliegen, wenn eine **Rückkehr an den Ort der Ausbeutung** zu einer **Verschlimmerung der psychischen Leiden** führen würde, auch wenn die Schwelle zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK nicht erreicht ist. Auch weitere besondere Umstände wie eine Schwangerschaft oder ein neugeborenes Kind bzw. das Kindeswohl müssen in Betracht gezogen werden.³³⁵ Das SEM hat sich bezüglich des Selbsteintrittes aus humanitären Gründen zumindest zu den **gesundheitlichen und familiären Umständen** zu äussern, andernfalls verletzt es seine Begründungspflicht.³³⁶

³²⁸ FIZ, Alternative Report, a.a.O., S. 15, Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 45.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ BVGer D-768/2018 vom 21. März 2018, E. 5.3, 6.5-6.7.

³³¹ BVGE 2016/27.

³³² BVGE 2012/27 E. 7.3.1; BVGer E-2063/2014 vom 30. April 2014.

³³³ BVGer E-4781/2014 vom 3. September 2014, E. 5.3.

³³⁴ Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, a.a.O., S. 46; Europarat, Bericht Nils Muižnieks, a.a.O., Ziff. 152.

³³⁵ Vgl. BVGer E-6250/2013 vom 20. Dezember 2013, E. 6.3.3.

³³⁶ BVGer D-3305/2017 vom 11. September 2017, E. 6.4. und 6.5.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Das für die Gesuche um (Wieder-)Aufnahme verwendete Standardformular muss Informationen über die besonderen Bedürfnisse der betroffenen Person und entsprechend notwendige Massnahmen enthalten.
- Während des Identifizierungsverfahrens von Menschenhandelsopfern darf keine Überstellung in einen Drittstaat stattfinden. Ferner muss die Erholungs- und Bedenkzeit auch in Dublin- und anderen Nichteintretensverfahren gewährleistet werden, und die Betroffenen sollten darüber informiert werden.
- Das SEM sollte bei Personen mit besonderen Bedürfnissen im Rahmen der Prüfung des Selbsteintrittes aus humanitären Gründen die gesundheitlichen und familiären Umstände berücksichtigen und im Entscheid explizit würdigen. Im Zweifelsfall sollte zugunsten des Selbsteintritts entschieden werden.

15 Zusammenfassung Berücksichtigung

Auch wenn Fortschritte in Bezug auf die angemessene Berücksichtigung bestimmter besonderer Bedürfnisse erzielt wurden, werden nicht *alle* besonderen Bedürfnisse während des Asylverfahrens angemessen berücksichtigt. Noch zu oft werden besondere Bedürfnisse, die in einer Phase des Asylverfahrens festgestellt wurden, in darauffolgenden Verfahrensphasen nicht berücksichtigt. Dies führt dazu, dass Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen einen erschwerten Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren haben.

Besondere Bedürfnisse sollten unmittelbar nach deren Identifizierung zu den notwendigen Konsequenzen führen. Dies stellt unter anderem sicher, dass den Asylsuchenden frühestmöglich die gleichberechtigte Teilnahme am Asylverfahren gewährleistet wird und dass der Sachverhalt vollständig und korrekt abgeklärt wird. Die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse im Verfahren wird durch besondere Verfahrensrechte garantiert, z.B. durch die Festlegung von Prioritäten bei der Beurteilung von Asylanträgen, die Ernennung einer Vertrauensperson oder eines Beistands für UMA, die Wahl der Geschlechterzusammensetzung des Anhörungsteams für Opfer sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, die Gewährung einer Erholungs- und Bedenkzeit für Opfer von Menschenhandel oder durch die Anwendung spezifischer, an die besonderen Bedürfnisse der Asylsuchenden angepasste Befragungstechniken.

Psychologische und physische Faktoren können bei Personen mit besonderen Bedürfnissen dazu beitragen, dass diese weniger in der Lage oder sogar unfähig sind, ihren Asylantrag kohärent und vollständig vorzubringen. Dies sollte bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass daraus resultierende Widersprüche oder unbegründete Argumente nicht zur Ablehnung des Asylantrags wegen verminderter Glaubwürdigkeit des oder der Asylsuchenden führen. Ferner kann es notwendig sein, dass die Behörden einen Teil der Beweislast übernehmen oder den Asylsuchenden und ihren gesetzlichen Vertretern mehr Zeit zur Erlangung von Beweisen einräumen. In allen Fällen sollten die Besonderheiten des Falles und des oder der Asylsuchenden angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten die Behörden in Betracht ziehen, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen einer Verfolgung ausgesetzt sein können, die von der traditionellen Auslegung des Flüchtlingsbegriffs abweicht.

Schliesslich sollten die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden auch im Wegweisungsverfahren berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere für Dublin-Verfahren wichtig. Aber auch die Wegweisung in den Herkunftsstaat nach Ablehnung des Asylantrags kann bei Personen mit besonderen Bedürfnissen spezielle Massnahmen erfordern.

16 Schlusswort und Ausblick

Das neustrukturierte Asylverfahren erfordert eine Überarbeitung vieler Prozesse und Konzepte. Dies bietet die Gelegenheit, die Fairness und Effizienz des Verfahrens durch eine verbesserte Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Asylsuchenden weiter zu optimieren.

Der vorliegende Problemaufriss zeigt, dass das SEM die Strukturen und Mechanismen zur Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse bereits verbessert hat, dass aber besondere Bedürfnisse auch im neuen Asylsystem immer noch zu oft nicht oder nicht frühzeitig identifiziert und berücksichtigt werden. Der Problemaufriss enthält konkrete Vorschläge für Änderungen, die vorgenommen werden können, um allen Asylsuchenden in der Schweiz eine angemessene Unterbringung und Betreuung sowie einen gleichberechtigten und effektiven Zugang zum Verfahren und zum Schutz zu ermöglichen.

Es ist der aufrichtige Wunsch der Autorin dieser Studie, dass diese nicht nur zur notwendigen Sensibilisierung aller Akteur*innen beiträgt, die sich mit Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen befassen, sondern auch den Rahmen für eine neue, ganzheitliche Strategie der Schweizer Behörden bildet, allen Asylsuchenden das gleiche rechtstaatlich faire und effiziente Asylverfahren zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

ACAT Schweiz, Themendossier Folter und Migration, verfügbar unter: https://www.acat.ch/frontend/handler/document/42/1360/Menschenrechtstag_2017_Dossier_DE.pdf.

Achermann Alberto/Hruschka Constantin, Einleitung, in: SKMR, Achermann Alberto/Hruschka Constantin (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung, Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen, Bern 2012.

Barzé-Loosli Liselotte, La pratique de l'ODM en matière de persécutions liées au genre, in: SKMR, Achermann Alberto/Hruschka Constantin (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung, Bern 2012.

Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), 2. Dezember 2016, BBI 2017, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/185.pdf>.

Bucher Martin/Schönborn Nora, Rechtsschutz im Testbetrieb, Asyl 2/16, S. 9-14.

Bundesamt für Gesundheit BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Konzept zur Sicherstellung der Erkrankung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung, 30. Oktober 2017, verfügbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-i/gesundheitsversorgung-asyl/konzept-bag-sem.pdf.download.pdf/konzept-bag-sem-de.pdf>.

Bundesamt für Justiz, Die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) für minderjährige Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid, Gutachten vom 25. Februar 2005, verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/gutachten/vpb-2008-2-d.pdf>.

Caicedo Natalia/Romano Andrea, Vulnerability in the context of EU asylum policies: the challenges of identification and prioritization, in: Alisa Petroff et al. (Hrsg.), Refugees on the move. Political, legal and social challenges in times of turmoil, Barcelona 2018.

Caroni Martina/Scheiber Nicole, Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS-JDS) betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung und der Beschleunigung im Asylverfahren, Luzern 2015, verfügbar unter: https://www.djs-jds.ch/images/2015-11_DJS_Gutachten_zur_Neustrukturierung_im_Asylbereich.pdf.

CAT, Concluding Observations on the 6th period report of Switzerland, 25. Mai 2010, verfügbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2fC%2fCHE%2fCO%2f6&Lang=en.

CAT, Concluding Observations on the 7th period report of Switzerland, 7. September 2015, verfügbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/menschenrechte/antifolterkonvention/cat-ber-7-schlussfolgerungen-e.pdf>.

CAT, General Comment No. 2, Implementation of Article 2 by States Parties, 24. Januar 2008, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47ac78ce2.html>.

CAT, General Comment No. 3 (2012), Implementation of Article 14 by States Parties, 13. Dezember 2012, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5437cc274.html>.

CEDAW, General Recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, 14. November 2014, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>.

Chelvan S., "A step forward" for asylum decision-making in Switzerland, März 2016, verfügbar unter: <https://www.no5.com/news-and-publications/news/1342--a-step-forward-for-asylum-decision-making-in-switzerland/>.

Corbaz Matthieu, La détermination de l'âge du requérant d'asile, in: Etemi Semsija/Nguyen Min Son (Hrsg.), *Actualité du droit des étrangers – Volume II*, 2015.

Crock Mary et al., Where Disability and Displacement Intersect: Asylum Seekers with Disabilities, in: *International Journal of Refugee Law*, Volume 24 No. 4.

De Weck Fanny/Motz Stephanie, Die Relevanz von Krankheit oder Behinderung für die Flüchtlingseigenschaft und für das Refoulement-Verbot gemäss Art. 3 EMRK, in: *Asyl* 3/17, S. 9-14.

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), Aufruf zur Anwendung des «Istanbul-Protokolls», Dezember 2016; verfügbar unter: <https://www.djs-jds.ch/de/1464-aufruf-zur-anwendung-des-istanbul-protokolls>.

EASO, Age Assessment Practice in Europe, Dezember 2013, verfügbar unter: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>.

EASO, Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System, 2018, verfügbar unter: [https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assessment JA EN 0.pdf](https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assessment%20JA%20EN%200.pdf).

EASO Practical Guide: Evidence Assessment, EASO Practical Guides Series, März 2015, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55420d654.html>.

Europarat, Bericht von Nils Muižnieks, Kommissar für Menschenrechte des Europarates nach seinem Besuch der Schweiz vom 22. bis am 24. Mai 2017, Oktober 2017, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/rapport-suite-a-la-visite-en-suisse-du-22-au-24-mai-2017-de-nils-muizn/168075e90c>.

Europarat, Erläuternder Bericht zum Europarats Übereinkommen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, Mai 2011, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/1680462535>.

European Council on Refugees and Exiles, The concept of vulnerability in European asylum procedures, September 2017, <https://www.refworld.org/docid/59d227154.html>.

Fineman Albertson Martha, The vulnerable Subject and the Responsive State, *Emory Law Journal* 60, 2010.

FIZ, Alternative Report on the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Switzerland, 2nd Evaluation Round, Juni 2018, verfügbar unter: [https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Monitoring/2018 GRETA alternative report.pdf](https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Monitoring/2018_GRETA_alternative_report.pdf).

FIZ, Frauenhandel im Asylbereich, Rundbrief 51, November 2012, verfügbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/Downloads_DE/Publikationen/Rundbriefe/RB_51.pdf.

Frehner Sarah/Nufer Seraina, Übergeordnete Kindesinteressen in der asylrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Asyl 3/17, S. 3-8.

Frei Nula, Menschenhandelsopfer im Asylverfahren, in: Achermann Alberto et al. (Hrsg.), Jahrbuch Migration 2014/2015, Bern 2015.

Frei Nula, Menschenhandel und Asyl: Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Bern 2017.

Frei Nula/Gordzielik Teresia, Schnell, aber fair?, in: Asyl, 2/13, S. 21-33.

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Second General Report on GRETA's activities, Oktober 2012, verfügbar unter: <https://rm.coe.int/greta-2012-13-2ndgenrpt-en/16807b4d74>.

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, Oktober 2015, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/56684bd14.html>.

Horand Isabelle, Wie wird Behinderung im Schweizer Asylverfahren thematisiert?, in: Asyl 2/18, S. 12-15.

Hruschka Constantin/Portmann Christof, LGBTI-Personen im Asylverfahren, in: Achermann Alberto/Hruschka Constantin (Hrsg.), Geschlechtsspezifische Verfolgung: Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen, Bern 2012.

Hruschka Constantin, Maiani Francesco, Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Fällen, in: ZAR 2014.

Kneer Anne/Sonderegger Linus, Glaubhaftigkeitsprüfung im Asylverfahren – ein Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Asyl 2/15, S. 3-11.

KRK-Ausschuss, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, September 2015, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

KRK-Ausschuss, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1.), Mai 2013, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

Lilja Inka, Handbuch zur Beratung von Asylsuchenden und Flüchtlingsfrauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind, Helsinki 2019, verfügbar unter: <https://www.heuni.fi/en/index/researchareas/violenceagainstwomen/co-creatingacounsellingmethodforrefugeewomengbvictims.html>.

Maiani Francesco, Les procédures nationales d'asile et leur environnement juridique international: encadrement, dialogue, apprentissage, in: Asyl, Sondernummer 2013.

Maiani Francesco, L'unité de la famille sous le Règlement Dublin III : du vin nouveau dans de vieilles outres, in : Breitenmoser Stephan et al. (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis – Aktuelle Fragen, Zürich/St. Gallen 2015.

Müller Franziska/Köchli Helen/Balthasar Andreas, Evaluation Testbetrieb Asyl – Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2015, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat3-d.pdf>.

Müller Franziska/Köchli Helen/Balthasar Andreas, Evaluation Testbetrieb Asyl - Mandat 3, Zwischenbericht zuhanden des Bundesamts für Migration, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2014, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber3-d.pdf>.

Müller Franziska/Roose Zilla/Landis Flurina/Gianola Giada, Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2018, verfügbar unter: https://www.interpret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/304/2018_psychische-gesundheit-traumatisierte-asylsuchende.pdf.

Müller Joël Olivier, «Nichts Genaues» weiss man nicht: Altersbestimmung im schweizerischen Asylverfahren, Unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungskonformität medizinisch-forensischer Altersgutachten, in: Jusletter, März 2017.

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018, November 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/bundesasylzentren/bericht-bundesasylzentren.pdf>.

NKVF, Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und PolizeidirektorInnen (KKJPD) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring Mai 2014 – April 2015 von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), angenommen an der Plenarversammlung vom 13.04.2015, verfügbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2016/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring.pdf>.

Oetterli Manuela/Niederhauser Andrea/Pluess Simon, Ist-Analyse von psychosozialen Behandlungs- und Betreuungsangeboten für traumatisierte Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Bericht zuhanden des Bundesamts für Migration (BFM), Luzern 2013, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/analyse-psysoz-angebote-d.pdf>.

Peroni Lourdes/Timmer Alexandra, Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law, in: International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Nr. 4, Oktober 2013, S. 1056-1085.

Queeramnesty, Geflüchtete LGBTI-Menschen , Praxisleitfaden für eine auf Integration und Gleichbehandlung ausgerichtete Aufnahme, Juli 2019, verfügbar unter: <https://queeramnesty.ch/wp-content/uploads/2019/11/Asyl-Broschure-Mobile.pdf>.

Scottish Refugee Council, Asylum seeking women: violence and health, 2009, verfügbar unter: <https://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/Asylum-seeking-women-violence-and-health.pdf> .

SEM, Weisungen und Erläuterungen Ausländerbereich (Weisungen AIG), Bern 2013, aktualisierte Version vom 1. Januar 2019, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>.

SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Bern, Stand 1. März 2019, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>.

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (Hrsg.), Glaubhaftigkeit im Asylverfahren, Bern 2019, verfügbar unter: https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2019/Bericht_Glaubhaftigkeit_BS_D.pdf.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH, Hrsg.), Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, 2. Aufl. Bern 2015.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH, Hrsg.), Asylgesuche aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmalen (SOGIGAGM), Ein Leitfaden für Rechtsvertretungen und -Beratungen, Bern 2019, verfügbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/asylverfahren/lgbtqi/190703-guidelines-lgbtqi-de.pdf>.

SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Zwischenbericht, Bern 2014, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber4-d.pdf>.

SKMR, Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4, Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung, Schlussbericht, Bern 2015, verfügbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160419_Schlussbericht_testphase_Asyl_d.pdf.

Stoyanova Vladislava, Victims of Human Trafficking, A Legal Analysis of the Guarantees for «Vulnerable Persons» under the Second Phase of the EU Asylum Legislation, in: Bauloz C. et al. (Hrsg.), Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System, 2015.

Spijkerboer Thomas, Gender, Sexuality Asylum and European Human Rights, in: Law and Critique, Volume 29, Issue 2, S. 221-239.

Straimer Clara, Between Protection and Assistance: Is there Refuge for Asylum Seekers with Disabilities in Europe?, in: Disability & Society, Volume 26:5.

Straimer Clara, Vulnerable or invisible? Asylum seekers with disabilities in Europe, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 194, November 2010.

Terre des Femmes (Hrsg.), Frauen im Asylverfahren, Die Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe in der Schweizer Asylpraxis, Bern 2011, verfügbar unter: <https://www.terre-des-femmes.ch/de/publikationen/grundlagenforschung/72-studie-frauen-im-asylverfahren>.

Terre des Femmes, Bericht zur Lage asylsuchender Frauen in Kollektivunterkünften, Bern 2013, verfügbar unter: <https://www.terre-des-femmes.ch/de/publikationen/grundlagenforschung/238-bericht-unterbringung-frauenfluechtlinge>.

UNHCR, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report, Mai 2013, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

UNHCR, Anmerkungen von UNHCR zum «Schlussbericht Arbeitsgruppe Bund/Kantone», Januar 2013, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b1fcf8e4.html>.

UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017, <https://www.refworld.org/docid/5b225cea4.html>.

UNHCR, Conclusions on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR, No. 110 (LXI) – 2010, 12. Oktober 2010, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4cbeaf8c2.html>.

UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, The Protection of Older Persons and Persons with Disabilities, 6. Juni 2007, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4693775c1c.html>.

UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child, Mai 2008, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/48480c342.html>.

UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1. September 1979, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>.

UNHCR, Vulnerable Asylsuchende, Informationen und Tipps zum Umgang mit Folteropfern, Traumatisierten und psychisch Erkrankten in der Einvernahme, Wien, November 2016.

UNHCR Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, November 2003, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html>.

UNHCR, Response to Vulnerability in Asylum Project Report, Budapest, Dezember 2013, <https://www.refworld.org/docid/56c444004.html>.

UNHCR, Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger, Genf 1997, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/47442c952.pdf>.

UNHCR, Richtlinien zum international Schutz Nr. 1 vom 7. Mai 2002 zur geschlechtsspezifischen Verfolgung und zur Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3d5902754.html>.

UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 7 – Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen, 7. April 2006, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47fdfafad.html>.

UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 8: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Art. 1 (A) 2 und 1 (f) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 22. Dezember 2009, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4bf1459f2.html>.

UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 9: Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund der sexuellen Orientierung und/oder der geschlechtlichen Identität im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>.

UNHCR, Laacher Smäin, Les violences faites aux femmes pendant leur voyage clandestin : Algérie, France, Espagne, Maroc, 2010, verfügbar unter : <https://www.refworld.org/docid/4caae5012.html>.

UNHCR, The Heart of the Matter, Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union, Dezember 2014, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55014f434.html> .

Von Wattenwyl Beat, Die Umsetzung des Rechtsschutzes im Testbetrieb des Verfahrenszentrums Zürich, in: Asyl 2/16, S. 3-8.

