

Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden

Positionspapier SFH

Bern, Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	3
3	Generelle Mindeststandards	4
3.1	Information	4
3.2	Bewegungsfreiheit	5
3.2.1	Standort der Zentren.....	5
3.2.2	Zugang und Ausgang	5
3.3	Zusammenleben und Alltagsgestaltung	5
3.3.1	Sicherheit.....	6
3.3.2	Prävention	6
3.3.3	Hausordnung	6
3.3.4	Sanktionen	6
3.3.5	Tagesstruktur	7
3.4	Medizinische Versorgung	8
3.5	Not- und Krisenfälle	8
4	Spezielle Mindeststandards für Personen mit besonderen Rechten	8
4.1	Identifikation von Personen mit besonderen Rechten	9
4.2	Minderjährige	9
4.3	Familien	11
4.4	Frauen	11
4.5	Ältere Menschen.....	11
4.6	Personen mit psychischen Beeinträchtigungen	12
4.7	Personen mit physischen Beeinträchtigungen	12
4.8	Opfer von Menschenhandel.....	12
4.9	LGBTQI-Personen	12
5	Qualitätssicherung	13
5.1	Qualität der Unterbringung und Beschwerdemanagement	13
5.2	Personal.....	13

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7
COPYRIGHT

© 2019 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern

Erstellt April 2019, aktualisiert Januar 2021.

1 Einleitung

Als Folge der vom Stimmvolk 2016 angenommenen Asylgesetzrevision werden seit dem 1. März 2019 schweizweit in sechs Asylregionen Bundesasylzentren (BAZ) mit Verfahrensfunktion, Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion (sog. Warte- und Ausreisezentren) und besondere Zentren betrieben. In diesen Zentren des Bundes werden die beschleunigten Asylverfahren gebündelt durchgeführt, die maximal zulässige Aufenthaltsdauer erhöht sich von 90 auf 140 Tage. Die Reform bringt damit neben Änderungen im Verfahrensrecht auch grundlegend neue Anforderungen bei der Unterbringung der Asylsuchenden mit sich.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist für die Unterbringung und die Gewährleistung der Betreuung der Asylsuchenden sowie der Sicherheit in und um die Zentren verantwortlich. Es beauftragt damit Dritte, mit denen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Die einzelnen Unterkünfte haben eigene Betriebsordnungen.

Die periodische Ausschreibung der Mandate für die Unterbringung und Betreuung in den BAZ ist eines der zentralen Qualitätsinstrumente bei der Neustrukturierung des Asylwesens. Im Ausschreibungsverfahren definiert das SEM anhand von Eignungskriterien, welche konkreten Anforderungen private Dienstleistungserbringer zu erfüllen haben, damit sie zum Verfahren zugelassen sind. Zugleich legt es die Zuschlagskriterien zur Bewertung der eingegangenen Angebote fest. Weitere fachliche Anforderungen und Vorgaben werden in den Leistungsvereinbarungen und den Pflichtenheften der Leistungserbringer definiert. Die SFH formuliert dazu die vorliegenden Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung, die aus ihrer Sicht in der Ausschreibung und den Leistungsvereinbarungen jeweils zu berücksichtigen sind.

Bei der Unterbringung in den früheren Empfangs- und Verfahrenszentren wurde ein zu starker Fokus auf Sicherheit gelegt. Mit ihren starken Freiheitseinschränkungen und ihrer rigiden Ordnung sind die heutigen Regelungen menschenrechtlich bedenklich. Die SFH setzt sich daher für substantielle Änderungen dieses Unterbringungsmodells und einen deutlich stärkeren Fokus auf eine soweit wie möglich selbständige Lebensführung von Personen ein, die in Zentren des Bundes untergebracht sind. Zusätzlich empfiehlt die SFH, die Erkenntnisse aus dem Testbetrieb zu nutzen und bestehende Mängel und Lücken bei der Unterbringung und Betreuung zu beheben. Es ist darauf zu achten, dass nicht die günstigsten, sondern die fachlich qualifiziertesten Leistungserbringer den Zuschlag erhalten.

Rechtlicher Rahmen der vorliegenden SFH-Mindeststandards sind die einschlägigen nationalen sowie völker- und menschenrechtlichen Normen. Ergänzt werden diese durch europäische und schweizerische Standards sowie durch Empfehlungen des UNHCR und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO).

2 Das Wichtigste in Kürze

Wahrung der Grundrechte

Die Grundrechte der Asylsuchenden sind zu wahren. Die Modalitäten der Unterbringung müssen sich an diesem Grundsatz orientieren und durch bauliche Massnahmen oder andere Vorkehrungen umgesetzt werden.

- Die **Achtung des Privat- und Familienlebens** ist ein Menschenrecht¹, das auch in der Bundesverfassung² verankert ist. Es muss bei der Unterbringung zwingend berücksichtigt werden, Eingriffe müssen verhältnismässig sein.

¹ Art. 17 UNO-Pakt II, Art. 8 EMRK.

² Art. 13 Abs. 1 BV.

- **Einschränkungen der Bewegungsfreiheit** ohne sachliche Begründung sind grundrechtlich bedenklich. Die Verhältnismässigkeit ist in jedem Fall zu wahren. Der Fokus auf Sicherheit in den Zentren steht aus Sicht der SFH in keinem Verhältnis zum **Schutzgedanken des Asylsystems**. Abgelegene Zentren müssen mittels regelmässig Transport so erschlossen werden, dass die isolierte Lage faktisch nicht einem Freiheitsentzug gleichkommt.

Mindeststandards und Ausschreibungsverfahren

Die vorliegenden Mindeststandards sind aus Sicht der SFH die Voraussetzung dafür, die Rechte von Asylsuchenden bestmöglich zu wahren und ihnen ein menschenwürdiges und soweit wie möglich selbständiges Leben zu ermöglichen.

- In allen Bundesasylzentren muss zwingend gewährleistet sein, dass der **Zugang der Asylsuchenden zu Beratung und Rechtsvertretung** ohne Begleitung und ohne Personenkontrolle erfolgen kann. Auch ein geregelter Zugang der Bevölkerung zu den Zentren ist unabdingbar – besonders bei geografisch isolierten Standorten.
- Die Hausordnung muss den Asylsuchenden in einer ihnen verständlichen Sprache erklärt werden. **Disziplinar massnahmen** müssen verhältnismässig sein und verständlich vermittelt werden, sollen nur durch die Zentrumsleitung schriftlich angeordnet werden und anfechtbar sein.
- **Regelmässige Kontrollen und Evaluationen** von Unterbringung und Personal durch unabhängige Instanzen sind notwendig und für die Qualitätssicherung unverzichtbar.
- Zudem ist eine **unabhängige Ombudsstelle** zu schaffen, an die sich Asylsuchende, aber auch Personen aus der Zivilgesellschaft wenden können. **Kurzfristig braucht es zumindest ein unabhängiges Beschwerdemanagement.**

Folgende konkreten Anforderungen, die private Leistungserbringer zu erfüllen haben, sind aus Sicht der SFH bereits im Ausschreibungsverfahren zu berücksichtigen:

- Das Recht auf und der Zugang zu **gesundheitlicher Versorgung** ist diskriminierungsfrei zu gewähren. Für eine adäquate Erstversorgung und um den Bedarf einer Verweisung an Fachspezialistinnen zu erkennen, ist die ständige Anwesenheit von medizinischem Fachpersonal zwingend nötig. Diesem müssen Dolmetschende zur Verfügung stehen.
- Die besonderen Bedürfnisse von **verletzlichen Asylsuchenden** müssen systematisch und frühzeitig identifiziert und bei der Unterbringung und Betreuung berücksichtigt werden.
- Bei begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen ist das **Kindesinteresse** in jedem Fall als übergeordnet zu beachten.
- Die Leistungserbringer müssen **Lern- und Freizeitangebote sowie sinnvolle gemeinnützige Beschäftigungsprogramme** und die dafür erforderlichen Räumlichkeiten bereitstellen. Dabei sind Alter und Geschlecht angemessen zu berücksichtigen.

3 Generelle Mindeststandards

3.1 Information

Asylsuchende müssen in einer ihnen verständlichen Sprache über den Leistungserbringer, ihre Unterbringungssituation, Dauer der Unterbringung, Hausregeln (siehe unten 3.3.2) und Angebote

rund um die Unterbringung informiert werden. Weiter sind in allen BAZ Listen mit Kontaktangaben des vorgesehenen Rechtsschutzes und weiterer Beratungsstellen zur Verfügung zu stellen. Entsprechende Vorgaben sind im Pflichtenheft der Betreiber aufzunehmen.

3.2 Bewegungsfreiheit

3.2.1 Standort der Zentren

Auf die Unterbringung von Asylsuchenden an isolierter Lage ist zu verzichten. Zentren sollen mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder zumindest mit regelmässigen und in ausreichender Anzahl organisierten Transporten gut zu erreichen sein. Die Ablegenheit der Zentren darf kein Hindernis für soziale Kontakte und den Austausch mit der Zivilgesellschaft sein.

3.2.2 Zugang und Ausgang

Zugang zu den Zentren: Den **Asylsuchenden** muss der Zugang zum Zentrum rund um die Uhr möglich sein.

Der Zugang der **Rechtsschutzakteure** zur Unterkunft der Asylsuchenden im Sinne einer «aufsuchenden Beratung» ist zwingend zu gewährleisten und mit entsprechenden Massnahmen zu fördern. In den **BAZ** muss der Zugang der Asylsuchenden zu den Räumlichkeiten der Beratenden und Rechtsvertretenden frei und ungehindert – d.h. ohne Begleitung und Personenkontrolle – möglich sein. Um die Aufgaben der Beratung effektiv wahrnehmen zu können, ist zudem insbesondere den Beraterinnen und Beratern des mandatierten Leistungserbringers Zutritt zu den Unterbringungsgebäuden zu gewähren. Diese unmittelbare Anwesenheit in der Unterbringung von Asylsuchenden hat sich bewährt und ermöglicht es, die Kommunikation, aber auch die Weitergabe von Dokumenten zu vereinfachen und damit die Koordination mit den Rechtsvertreterinnen und -vertretern zu verbessern.

Ein geregelter Zugang der **Bevölkerung** zu den Zentren ist unabdingbar – besonders bei geographisch isolierten Unterbringungsorten. Für den Kontakt und den Austausch mit der Bevölkerung sind geeignete Räumlichkeiten bereitzustellen. Entsprechende Anforderungen sind in die Leistungsvereinbarung mit dem Betreiber aufzunehmen. Zudem soll NGO oder Solidaritätsgruppen, die regelmässig Asylsuchende besuchen möchten, der Zutritt ermöglicht werden.

Abnahme von Dokumenten: Die Abnahme von Reisepapieren, Identitätsausweisen und verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln muss quittiert werden. Den betroffenen Personen sind Kopien der eingezogenen Dokumente auszuhändigen. Es muss den Asylsuchenden frei stehen, solche Dokumente zuerst den Rechtsschutzakteuren zu unterbreiten, um eine informierte und rechtskundige Entscheidung über deren Beweiswert treffen zu können.

Ausgangsregelungen: Die Ausgangszeiten müssen sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit orientieren. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sollten nur zu Verfahrenszwecken möglich sein und sich auf den tatsächlichen Zeitrahmen von Terminen beschränken, ansonsten ist auf Beschränkungen des Ausgangs zu verzichten – unter Beachtung der Nachtruhe. Die SFH plädiert für eine verhältnismässige, unbürokratische und für die Asylsuchenden klare Regelung.

Besuchsrecht: Besuchszeiten sind grosszügig anzusetzen. Besuche sollen unabhängig von ihrem Charakter und von der Beziehung der Asylsuchenden zu den Besuchern stattfinden können. Die Besuchszeiten sollen nur in begründeten Einzelfällen aus «organisatorischen Gründen» angepasst werden können.

3.3 Zusammenleben und Alltagsgestaltung

3.3.1 Sicherheit

Die Sicherheit wird in der Praxis oft einseitig verstanden und die Sicherheit im Zentrum und für die Asylsuchenden kommt zu kurz, insbesondere für verletzte Personen. Hier ist auch bei der Weiterbildung des Sicherheitspersonals und der Betreuung anzusetzen und entsprechende Kurse müssen obligatorisch werden (siehe unten 5.2).

3.3.2 Prävention

Im alltäglichen Zusammenleben kann es in den Asylunterkünften zu Konfliktsituationen bis hin zu gewalttätigen Vorfällen kommen, namentlich im Kontakt mit dem Sicherheitspersonal. Um solchen Konflikten und insbesondere allen Formen von Gewalt vorzubeugen, muss die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitspersonal und den anderen Akteuren in den BAZ (Betreuungs- und medizinisches Personal, Rechtsvertretung etc.) klar geregelt und institutionalisiert sein. Es sind Strukturen zu schaffen, die einen friedlichen Betrieb fördern. Eine angemessene Ausgestaltung des Alltags mit sinnvoller Beschäftigung und Berücksichtigung unterschiedlicher Bedürfnisse unterstützen diese Bemühungen und wirken präventiv. Darüber hinaus bedarf es aber zwingend eines verbindlichen Gewaltpräventionskonzeptes für alle Bundesasylzentren und klare Vorgaben des SEM an die Sicherheitsdienste. Dies trägt dazu bei, aufkommende Konflikte zwischen Sicherheitsdienstleistern und Asylsuchenden rechtzeitig zu erkennen und zu verhindern, damit sie nicht in gewalttätigen Auseinandersetzungen enden. Bei Vorkommnissen und Mängeln in den BAZ müssen Asylsuchende und andere Personen aber auch die Möglichkeit haben, sich an eine unabhängige Ombudsstelle oder zumindest an eine unabhängige Beschwerdestelle wenden zu können (siehe unten 5.1).

3.3.3 Hausordnung

Die Regeln des Zusammenlebens sind fair auszugestalten und in einer obligatorischen Hausordnung (inklusive möglicher Disziplinarmaßnahmen) klar zu vermitteln. Um die Hausordnung einhalten zu können, müssen Asylsuchende und Schutzbedürftige in einer ihnen verständlichen Sprache über diese sowie über ihre Rechte und Pflichten in den Zentren informiert werden. Entsprechende Vorgaben sollten zwingend ins Pflichtenheft des Leistungserbringers aufgenommen werden.

Um soziale Kontakte (z.B. zu Familie und Freunden) für Asylsuchende in den Zentren zu gewährleisten, ist die Gestattung von Mobiltelefonen wesentlich. In sozialer wie in verfahrenstechnischer Hinsicht begrüssenswert ist der Zugang zum Internet.

3.3.4 Sanktionen

Verhältnismässigkeit: Sanktionen und Disziplinarmaßnahmen müssen verhältnismässig sein. Sie sollten ausschliesslich durch die Zentrumsleitung angeordnet werden können. Das Sicherheitspersonal sollte klar definierte und vom Betreuungspersonal getrennte Aufgaben übernehmen und keine Disziplinarmaßnahmen verhängen können.

Schriftlichkeit: Alle angeordneten Disziplinarmaßnahmen müssen schriftlich erfolgen – nicht nur aufgrund der besonderen Verletzlichkeit von Asylsuchenden, sondern auch zur Gewährleistung der Rechtssicherheit. Die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen muss überprüft werden können. Die Asylsuchenden sind über diese Möglichkeit in einer ihnen verständlichen Form und Sprache genauso zu informieren wie über die Gründe sowie die Art und Dauer der Massnahmen.

Register: Es ist ein Register mit Angaben zur anordnenden Person, Datum, Dauer und Begründung zu den verhängten Disziplinarmaßnahmen zu führen. Eine unabhängige Kontrolle durch eine externe Instanz wie etwa die NKVF ist notwendig.

Zentrumsausschluss: Ein Ausschluss aus dem Zentrum, selbst ein zeitlich beschränkter, stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit der betroffenen Person dar. Dasselbe gilt für ein Ausgangsverbot von mehr als 24 Stunden. Auch die Verweigerung von Fahrausweisen für den ÖV kommt faktisch einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit gleich und kann dazu führen, dass die Schwelle zu einem unzulässigen Freiheitsentzug überschritten wird.³

3.3.5 Tagesstruktur

Lern- und Freizeitangebote: Die Leistungserbringer müssen Lern- und Freizeitangebote sowie die dafür erforderlichen Räumlichkeiten bereitstellen. Solche Angebote dürfen nicht ausnahmslos an freiwillige Gruppierungen delegiert werden. Entsprechende Vorgaben sollten deshalb in den Ausschreibungskriterien und in der Leistungsvereinbarung aufgenommen werden.

Die Durchführung von Freiwilligenprojekten soll nicht durch die restriktiven Ausgangszeiten eingeschränkt werden. Dies ist insbesondere notwendig, weil sich viele soziale Kontakte auf den Feierabend von erwerbstätigen Personen beschränken und damit auch ihr Engagement nur dann möglich ist. Initiativen von Freiwilligen tragen erfahrungsgemäss wesentlich zur Akzeptanz der Öffentlichkeit bei und haben damit sowohl für die Asylsuchenden als auch für die lokale Bevölkerung positive Effekte.⁴ Zusätzlich stärken und beschleunigen Verbindungen zur Bevölkerung die Integration.

Es sollen Kurse in der Landessprache der Unterbringungsregion auf verschiedenen Niveaus angeboten werden. Damit können auch Dritte beauftragt werden, die Aufgabe sollte aber nicht ausnahmslos an freiwillige Gruppierungen delegiert werden.

Beschäftigungsprogramme: Der Zugang zu Beschäftigungsangeboten von freiwilligen Gruppierungen ist zu gewährleisten. Für diese Angebote müssen geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Es sollten gemischte, aber auch geschlechtergetrennte Freizeitangebote und Beschäftigungsprogramme vorgesehen werden sowie spezielle Angebote für Kinder samt entsprechenden Räumlichkeiten. Damit auch alleinerziehende Eltern die Angebote nutzen können, muss entsprechende Kinderbetreuung vorgesehen werden.

Beschäftigungsprogramme sollen nicht Gratisarbeit sein. Arbeiten im Rahmen von solchen Programmen sollen entlohnt werden. Dabei ist ein einheitlicher Ansatz zu wählen.

Bildung: Über den Zugang zum obligatorischen Grundschulunterricht hinaus muss die Möglichkeit zur (Schul-)Bildung auch Personen ausserhalb des schulpflichtigen Alters offenstehen.

Glaubens- und Gewissensfreiheit: Es müssen Räume zur Ausübung des Glaubens zur Verfügung gestellt werden. Das Angebot einer Seelsorge soll allen Asylsuchenden offen stehen.

Ernährung: Asylsuchenden sollte ermöglicht werden, ihr Essen selber einzukaufen und zuzubereiten. Dies kann vorzugsweise individuell oder gegebenenfalls kollektiv im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms erfolgen. Diese Lösung trägt wesentlich zur Tagesstruktur bei und ist gerade vor dem Hintergrund des längeren Aufenthalts in den Zentren erforderlich.

Taschengeld: Um eine minimale finanzielle Selbständigkeit zu ermöglichen, sollte die Auszahlung eines Taschengelds zwingend sein.

³ Vgl. SKMR, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, S. 44.

⁴ Siehe das Beispiel Riggisberg: Artikel im Tagesanzeiger von 16.10.2015, www.bernerzeitung.ch/region/bern/Riggisberger-Fluechtlingsbetreuer-erhalten-Auszeichnung/story/12173210

3.4 Medizinische Versorgung

Untersuchungen und die Erfahrungen aus dem Testbetrieb Boudry belegen, dass die Organisation der notwendigen Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in der Praxis Mängel und Lücken aufweist.⁵ In die Ausschreibungskriterien und Pflichtenhefte für die Leistungserbringer in den BAZ sollten daher entsprechende Vorgaben aufgenommen werden.

Zugang: Die medizinische Grundversorgung muss auch die psychische Gesundheit umfassen. Es ist notwendig, einen gleichwertigen Schutz für alle versicherten Personen zu haben, da für eine Unterscheidung die rechtliche Begründung fehlt. Das Recht auf gesundheitliche Versorgung ist diskriminierungsfrei zu gewähren.

Früherkennung: Expertinnen schätzen den Anteil an Personen unter den Asylsuchenden, die unter einer Traumafolgestörung leiden, auf bis 60 Prozent.⁶ Das Risiko einer Chronifizierung ist dabei hoch, weshalb es wichtig ist, so früh wie möglich, eingreifen zu können. Für eine adäquate Erstversorgung und um den Bedarf an einer Verweisung an Fachspezialisten korrekt erkennen zu können, ist die ständige Anwesenheit von medizinischem Fachpersonal im Zentrum zwingend notwendig.

Übersetzung: Um eine angemessene medizinische Behandlung durchführen zu können, ist die sprachliche Verständigung elementar. Dazu ist die Übersetzung in eine der asylsuchenden Person verständliche Sprache vorzusehen. Für die Behandlung von psychischen Problemen muss die Übersetzung in die Muttersprache oder einer vom Gesuchsteller sehr gut gesprochenen Sprache gewährleistet sein. Die Leistungserbringer müssen diese Übersetzungen durch Dolmetschende gewährleisten.

Kontakt: Um eine unabhängige Vertretung sicherstellen zu können ist der direkte Kontakt zwischen medizinischem Fachpersonal und den Rechtsschutzakteuren jederzeit sicherzustellen. Es müssen Massnahmen getroffen werden, dass ein solcher Kontakt und Austausch niederschwellig und unkompliziert möglich ist, um für das Asylverfahren relevante gesundheitliche Beschwerden rasch einbringen zu können.

3.5 Not- und Krisenfälle

Ein verpflichtendes Dispositiv für unvorhergesehene Not- und Krisenfälle mit klaren Prozessen, Abläufen und Ansprechpersonen sollte festgelegt werden. Entsprechende Vorgaben sind im Pflichtenheft mit den Leistungserbringern verbindlich festzuschreiben.

4 Spezielle Mindeststandards für Personen mit besonderen Rechten

Als Personen mit besonderen Rechten gelten insbesondere begleitete und unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder

⁵ Vgl. Bundesamt für Gesundheit: Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone. Konzept zur Sicherstellung der Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung. Bern, 30. Oktober 2017.

⁶ Vgl. Müller, Franziska; Roose, Zilla; Landis, Flurina; Gianola, Giada: Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden. Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Luzern, 2018.

sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.⁷ Auf einzelne dieser Gruppen wird im Folgenden speziell eingegangen.

Bei der Unterbringung und Betreuung von verletzlichen Personen ist den besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Entsprechende Vorgaben sollen in den Ausschreibungskriterien und Leistungsvereinbarungen mit den Betreibern aufgeführt werden. Das umfasst auch die obligatorische Schulung und kontinuierliche Weiterbildung des in der Unterbringung und Betreuung beschäftigten Personals. Die Unterbringung von verletzlichen Personen muss in kleineren, abschliessbaren Wohn- und Schlafeinheiten erfolgen. Eigene Rückzugsorte sind unbedingt notwendig. Vulnerable Personen in den BAZ sollen so schnell als möglich in einen Kanton zugewiesen und in spezialisierten Strukturen untergebracht werden.

Die Betreuung von besonders verletzlichen Personen muss zudem durch entsprechend ausgebildetes Personal und rund um die Uhr gewährleistet sein, um einen effektiven Schutz zu ermöglichen. Die alleinige Präsenz von Sicherheitspersonal während der Nacht reicht nicht aus, da dieses eine andere Rolle und Expertise hat. Sowohl beim Betreuungs- als auch beim Sicherheitspersonal ist zwingend sicherzustellen, dass rund um die Uhr auch weibliches Personal anwesend ist. Entsprechende Vorgaben sind ins Pflichtenheft des Leistungserbringers aufzunehmen.

Die individuellen Umstände von vulnerablen Personen sind bei der Mithilfe bei Hausarbeiten zu berücksichtigen.

4.1 Identifikation von Personen mit besonderen Rechten

Verletzliche Personen müssen frühzeitig als solche identifiziert und ihre konkreten Bedürfnisse erkannt werden, um dies bei der Unterbringung zu berücksichtigen. Dazu müssen Prozesse, Zuständigkeiten und Verantwortung klar definiert werden. Verbindliche Bestimmungen und Auflagen zur Identifikation von Opfern und besonderen Vulnerabilitäten im Rahmen der Unterbringung und Betreuung sind in der Ausschreibung und in der Leistungsvereinbarung mit den Betreibern festzuschreiben. Der Zugang zu psychologischer Betreuung im Zentrum unabdingbar.

4.2 Minderjährige

Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, ist das **Interesse des Kindes** zwingend vorrangig zu berücksichtigen.

Grundschulbildung: Der Zugang zum obligatorischen Grundschulunterricht⁸ muss gewährleistet sein – nach Möglichkeit mittels Teilnahme an einer Integrationsklasse oder einer eigenen Aufnahmeklasse an einer öffentlichen Schule, um den Kontakt zu Kindern der lokalen Bevölkerung zu ermöglichen. Wird der Unterricht entgegen dieser Forderung zentrumsintern angeboten, soll ein Austausch mit Klassen der lokalen Schule ermöglicht werden. Der Unterricht, ob im Zentrum oder an einer öffentlichen Schule, muss den Anschluss in die Regelklassen auf jeden Fall gewährleisten können.

Unbegleitete Minderjährige (UMA)⁹: Grosse kollektive Unterbringungsstrukturen wie die BAZ bieten grundsätzlich keine angemessenen Strukturen für UMA. Wenn UMA trotzdem in den BAZ untergebracht werden, erfordert dies zwingend eigene, von Erwachsenen getrennte Strukturen. Entsprechende Vorgaben sind in die Ausschreibungskriterien aufzunehmen. Die UMA müssen

⁷ Art. 21 Aufnahmerichtlinie, (Richtlinie EU/2013/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)).

⁸ Art. 19 und Art. 62 BV:

⁹ Bei der Unterbringung von UMA sind die entsprechenden Empfehlungen der SODK zu beachten, in: SODK, Empfehlungen zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, 20. Mai 2016.

über eine sozialpädagogische oder über eine vergleichbare Ausbildung verfügende Ansprech- und Bezugsperson haben, an die sie sich wenden können. Die Betreuungsteams müssen einen Betreuungsschlüssel vorweisen, welche den Vorgaben des Schweizer Kinder- und Jugendheimwesens entspricht. Alternative Unterbringungsmöglichkeiten, die dem Kindesinteresse besser entsprechen, müssen stets individuell geprüft werden. UMA in den BAZ sollen möglichst rasch einem Kanton zugewiesen werden.

Vertrauensperson: Während ihres Aufenthalts in den BAZ haben Kinder und Jugendliche – insbesondere unbegleitete Minderjährige – Anrecht auf eine sogenannte Vertrauensperson zu ihrer Unterstützung (Art. 17 Abs. 3 lit. a AsylG). Diese Funktion übernehmen die jeweils zugewiesenen Rechtsschutzakteure neben der eigentlichen Rechtsvertretung im Asylverfahren. Sie sind für die Dauer des Verfahrens in den BAZ als Vertrauenspersonen dafür zuständig, dass die Interessen dieser Kinder und Jugendlichen gegenüber allen anderen Personen gewahrt werden. Zusammen mit den in der Betreuung arbeitenden Sozialpädagoginnen üben sie faktisch die elterliche Sorge aus. Aufgrund der Rahmenbedingungen und der Schranken ihrer Zuständigkeit und Kompetenzen kommt es jedoch immer wieder vor, dass diese Vertrauenspersonen an ihre Grenzen stossen. Die Vertrauensperson stellt lediglich eine Ersatzregelung für Kindesschutzmassnahmen wie Vormundschaft oder Vertretungsbeistandschaft dar. Die Vertrauensperson ist gemäss Bundesverwaltungsgericht eine «asylrechtliche Übergangslösung für die Ergreifung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen». Der Gesetzgeber wollte «explizit keinen spezialgesetzlichen Vorrang vor dem Kindesschutzrecht des ZGB konzipieren». ¹⁰ Daran ändert auch die Neustrukturierung des Asylbereichs nichts.

Damit gewährleistet werden kann, dass asylsuchende Minderjährige punkto Kindesschutz gleich behandelt werden wie alle anderen Kinder, empfiehlt die SFH¹¹:

- Die Vertrauenspersonen in den BAZ sind von den zuständigen Stellen und Behörden stets aktiv über sämtliche Entscheidungen und Massnahmen zu informieren, welche die ihnen anvertrauten UMA betreffen.
- Die Vertrauenspersonen stehen in der Pflicht, stets die Interessen der unbegleiteten Minderjährigen gegenüber den zuständigen Stellen und Behörden zu vertreten.
- Ist es den Vertrauenspersonen nicht möglich, diese Interessenvertretung sicherzustellen, so haben sie die Pflicht, einen Antrag auf Prüfung weitergehender Kindesschutzmassnahmen an die zuständige KESB zu stellen.

KESB: Gemäss Art. 315 i.V.m. Art. 25 ZGB ist die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) am Wohnsitz oder die KESB am Aufenthaltsort von Minderjährigen dafür zuständig, nötigenfalls Kindesschutzmassnahmen einzuleiten. Bei UMA sind der Wohnsitz und der Aufenthaltsort in der Regel identisch. Dies ist auch bei einer Unterbringung in einem BAZ der Fall. Mangels Kindesschutzbehörde auf Bundesebene, ist die örtlich zuständige KESB für den Kindesschutz zuständig. Die Vertrauensperson stellt wie gesagt lediglich eine Ersatzregelung für Kindesschutzmassnahmen dar. Als solche entbindet sie die zuständigen Kindesschutzbehörden nicht davon, erforderliche Kindesschutzmassnahmen zu prüfen und wo nötig einzuleiten. ¹²

Die SFH empfiehlt in diesem Zusammenhang¹³:

¹⁰ [BVGer D-5672/2014 vom 6. Januar 2016](#), E.5.4.3

¹¹ Siehe dazu ausführlich [SFH, Positionspapier «Kindesschutzmassnahmen in Bundesasylzentren»](#), Sept. 2020.

¹² [Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Februar 2005 betreffend «Die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen \(Art. 12 BV\) für minderjährige Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid»](#) (VPB 2008.2 S. 15 - 29, S. 23); [Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht vom 22. Februar 2017 \(810 16 341/810 16 347/810 16 376\)](#), E. 4.2.2.

¹³ Siehe dazu ausführlich [SFH, Positionspapier «Kindesschutzmassnahmen in Bundesasylzentren»](#), Sept. 2020.

- Die KESB am Standort der BAZ ist aufgrund ihrer gesetzlichen Zuständigkeit verpflichtet, eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls vorzunehmen und wenn angezeigt selbst zu handeln und Kinderschutzmassnahmen einzuleiten oder eine geeignete Person oder Stelle mit einem entsprechenden Mandat auszustatten.
- Die Finanzierung allfälliger Kostenfolgen (z.B. Sonderplatzierungen in der Unterbringung, Kosten der Mandatsführung) ist zu klären. Mangels Zuständigkeit der Kantone sollte der Bund (SEM) alle Kosten tragen, welche die von der KESB eingeleiteten Kinderschutzmassnahmen verursachen.

4.3 Familien

Familien sind – sofern dies dem Wunsch der Familienmitglieder entspricht – zwingend in eigenen Räumlichkeiten unterzubringen, um den Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens zu gewährleisten. Der Familienbegriff soll dabei nicht auf die Kernfamilie beschränkt werden, sondern den realen Gegebenheiten entsprechen.

4.4 Frauen

Es sind Rückzugsorte für Frauen vorzusehen. Frauen sind insbesondere auch vor sexueller Gewalt innerhalb der Zentren zu schützen. Ihre Räume sowie auch die sanitären Anlagen müssen klar abgetrennt sein. Schlafräume und sanitäre Anlagen sollen eine räumliche Einheit bilden, um zu vermeiden, dass die Räumlichkeiten anderer Gruppen durchquert werden müssen; getrennte Stockwerke sind zu bevorzugen. Duschen sind mit geeigneten Sichtschutzmassnahmen auszustatten, der ungehinderte und sichere Zugang zu sanitären Anlagen muss zu jeder Zeit gewährleistet sein. Männliches Personal sollte die für Frauen vorgesehenen Räume nur im Notfall betreten dürfen.

Begegnungsräume für den Kontakt von Frauen mit der Zivilgesellschaft sollen innerhalb des Zentrums liegen.

4.5 Ältere Menschen

Für ältere Menschen ist eine Flucht eine traumatische Erfahrung und geht meist mit einer Entwurzelung einher. Ihre besonderen Bedürfnisse hinsichtlich Betreuung, Mobilität, Gesundheit sind individuell vertieft abzuklären und entsprechend bei der Form der Unterbringung zu berücksichtigen. In der Schweiz anwesende Verwandte sind nach Möglichkeit in diesen Prozess einzubeziehen.

4.6 Personen mit psychischen Beeinträchtigungen

Viele Asylsuchende haben in ihrer Heimat oder auf ihrer Reise traumatisierende Erfahrungen gemacht. Personen mit psychischen Problemen müssen von Beginn weg umfassend versorgt werden. Der frühe Zugang zu ausreichender psychiatrischer Versorgung ist auch notwendig, um kohärente Aussagen bei den Anhörungen überhaupt zu ermöglichen, was für Personen mit Traumata ohnehin eine grosse Herausforderung ist und viel Zeit in Anspruch nimmt. Zu diesem Zweck soll eine Zusammenarbeit mit einem Ambulatorium oder einer psychiatrischen Klinik institutionalisiert werden. Vorzusehen sind dabei nicht nur Notfallinterventionen, sondern auch eine frühestmögliche Therapie, um einer Chronifizierung entgegenzuwirken und langfristig Kosten zu sparen. Entsprechende Vorgaben sind im Pflichtenheft mit dem Leistungserbringer zu vereinbaren.

4.7 Personen mit physischen Beeinträchtigungen

Den Bedürfnissen von Geflüchteten mit physischen Beeinträchtigungen ist mittels baulichen und organisatorischen Massnahmen Rechnung zu tragen. Gefordert ist somit z.B. der hindernisfreie Zugang für alle Menschen mittels Anpassungsmassnahmen wie beispielsweise Rampen für Rollstuhlfahrende oder Beschilderungen in Brailleschrift oder vergleichbare Massnahmen für blinde Menschen und Informationen in leichter Sprache für Menschen mit geistigen Behinderungen.¹⁴ Die Umsetzung dieser und weiterer Massnahmen ist in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachverbänden sicherzustellen und im Pflichtenheft des Leistungserbringers verpflichtend festzuschreiben.

4.8 Opfer von Menschenhandel

Opfern von Menschenhandel muss gemäss den internationalen Vorgaben¹⁵ eine sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe gewährt werden. Die Sicherheit der Unterbringung muss sowohl objektiv als auch subjektiv gewährleistet sein. Dies kann eine spezialisierte Unterbringung ausserhalb des Zentrums bedingen. Sowohl männliche als auch weibliche Opfer von Menschenhandel benötigen zwingend eine geschützte Unterbringung, ihre Sicherheit und Erholung sind als Priorität zu sehen. Von Menschenhandel betroffene Personen müssen mit spezialisierten Organisationen vernetzt werden. Dabei muss der Kontakt aktiv hergestellt werden, die Information über Unterstützungsangebote ist nicht ausreichend.

4.9 LGBTQI-Personen

Für LGBTQI-Personen (Lesbian, Gay, Bi, Trans, Queer und Intersex) besteht ein erhöhtes Risiko, Opfer von sexualisierter oder anderweitiger Gewalt, Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung zu werden. Es besteht zudem eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass sie bereits Opfer davon geworden sind.

Die spezifischen Bedürfnisse von LGBTQI-Personen sollen berücksichtigt werden, besondere Unterbringungsmodalitäten inkl. der ungestörten Benutzung der sanitären Anlagen sind vorzusehen. Ein Einbezug der betroffenen Person bei der Definition geeigneter Massnahmen ist vorzusehen, um der Gefahr einer zusätzlichen Exponierung entgegenzuwirken.

¹⁴ Vernehmlassungsantwort zur Beschleunigung der Asylverfahren von Inclusion Handicap vom 3. Februar 2017.

¹⁵ Palermo-Protokoll, Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

5 Qualitätssicherung

Die Leistungserbringer müssen jederzeit nachweisen können, dass sie punkto Infrastruktur und Personal hohe Qualitätsanforderungen erfüllen. Um dies zu gewährleisten, sind regelmässige Kontrollen sowie unabhängige und transparente Evaluationen erforderlich.

5.1 Qualität der Unterbringung und Beschwerdemanagement

Die Infrastruktur soll den Asylsuchenden ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Eine hohe Qualität der Unterbringung trägt dazu bei, dass diese sich konstruktiv am Verfahren beteiligen und sich später rascher integrieren können. **Die entsprechenden Qualitätsanforderungen sind in den Ausschreibungskriterien und im Pflichtenheft der Leistungserbringer zu definieren und anhand von dabei festgelegten Indikatoren regelmässig und systematisch zu überprüfen.** Neben interner Mechanismen bedarf es dazu insbesondere externer und unabhängiger Kontrollen und Evaluationen durch Expertinnen und Experten aus relevanten Institutionen und Organisationen. Als Beispiel ist hier die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zu nennen, die seit Juni 2017 regelmässig Kontrollbesuche in den Bundesasylzentren vornimmt.¹⁶ Zusätzlich sind den Bewohnerinnen und Bewohnern Möglichkeiten zu gewähren, auf Mängel und Unzulänglichkeiten hinzuweisen sowie Verbesserungsvorschläge einzubringen. **Grundsätzlich ist die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle zu befürworten. Kurzfristig fordert die SFH zumindest ein unabhängiges Beschwerdemanagement.**

Unabhängige Beschwerdestelle: Asylsuchende und andere Personen sollen sich mit Beschwerden an eine Stelle wenden können, die unabhängig vom SEM und den jeweiligen Leistungserbringern für Unterbringung, Betreuung oder Sicherheit zu betreiben ist. Die Unabhängigkeit einer solchen Beschwerdestelle und ein niederschwelliger Zugang stellen dabei sicher, dass alle Akteure hier Unzufriedenheiten und Mängel bei der Unterbringung in den BAZ oder besondere Vorkommnisse bis hin zu Gewaltvorfällen deponieren können, ohne Nachteile gewärtigen zu müssen. Damit kann insbesondere Asylsuchenden die häufig vorhandene Angst genommen werden, Vorfälle zu melden. Die Beschwerdestelle ist mit Kompetenzen auszustatten, die es ihr einerseits erlauben, einfache Anliegen direkt zu behandeln und an die zuständigen Akteure in den BAZ oder im Kanton zu verweisen. Andererseits muss die Beschwerdestelle auch eigenständig agieren können: Sie hat die Funktion einer neutralen Vermittlerin zwischen Privaten und Verwaltung, nimmt die jeweils erforderlichen Abklärungen vor, überprüft das Handeln der Akteure, insbesondere auch der Behörden, und leitet gegebenenfalls Verfahren ein. Die Einrichtung einer solchen unabhängigen Beschwerdestelle fördert damit nicht nur den offenen Austausch unter allen Beteiligten und den friedlichen Betrieb in den BAZ. Sie schafft auch die nötige Transparenz und beugt frühzeitig der möglichen Eskalation von Konflikten vor.

5.2 Personal

Der Umgang mit und die Betreuung von Asylsuchenden erfordert geschultes Personal mit spezifischen Qualifikationen. Diese Vorgaben sind bereits in die Ausschreibungskriterien aufzunehmen und in den Leistungsvereinbarungen bzw. Pflichtenheften festzuschreiben. Regelmässige Evaluationen des Personals stellen dessen qualitativ hochwertige Arbeit sicher.

¹⁶ Vgl. Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018 vom 1. Nov. 2018.

Betreuungspersonal: Die Anforderungen an das Betreuungspersonal umfassen interkulturelle Kompetenzen und Erfahrungen im Umgang mit traumatisierten und anderen Personen mit besonderen Rechten (insbesondere UMA).¹⁷ Weitere Qualifikationen, wie Konfliktmanagement, Kommunikationskompetenzen und allgemeine Kenntnisse zum Migrationskontext, sind empfehlenswert. Die entsprechenden Vorgaben sollten bereits in die Ausschreibungskriterien aufgenommen werden. Im Pflichtenheft des Betreibers sind zudem regelmässige Weiterbildungen für das Personal obligatorisch vorzusehen. Zudem sollte auf einen genügend hohen Anteil von weiblichem Betreuungspersonal geachtet werden, damit frauenspezifische Bedürfnisse rund um die Uhr adäquat beachtet werden.¹⁸

Medizinisches Personal: Der Entscheid, ob der Gesundheitszustand einen Verweis an einen (Fach-)Arzt erfordert, bedingt spezifisches medizinisches Wissen, interkulturelle Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten. Entsprechende Vorgaben sind bereits bei der Ausschreibung zu berücksichtigen und stellen sicher, dass die medizinische Betreuung durch qualifiziertes Fachpersonal geleistet wird. Obligatorische Weiterbildungen, insbesondere zu Opfern von sexualisierter Gewalt, von Menschenhandel und Traumata, sind im Pflichtenheft des Leistungserbringers festzuschreiben. Regelmässige Evaluationen sichern die hohe Arbeitsqualität des medizinischen Fachpersonals.

Sicherheitspersonal: Zu den Aufgaben des Sicherheitspersonals gehört der alltägliche Umgang mit Asylsuchenden. Dies erfordert besondere Kompetenzen, Erfahrungen und Kenntnisse, zumal in allfälligen Konfliktsituationen. Es braucht namentlich transkulturelle Kompetenz und Sensibilität für die Kommunikation mit Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen (etwa traumatisierte Personen, Opfer von sexualisierter Gewalt oder Opfer von Menschenhandel), um einen respektvollen und diskriminierungsfreien Umgang des Sicherheitspersonals mit den Asylsuchenden sicherzustellen. Spezifische Schulungen und Weiterbildungen für das Sicherheitspersonal sind daher obligatorisch vorzusehen. Zudem muss auf einen genügend hohen Anteil von weiblichem Sicherheitspersonal geachtet werden, damit Bedürfnisse asylsuchender Frauen rund um die Uhr berücksichtigt werden können. Die Leistungserbringer sind auf Qualitätsvorgaben und die Mindeststandards zur Wahrung der Grundrechte der Asylsuchenden zu verpflichten. Verantwortlich dafür ist das SEM als Auftraggeber. Es hat auch dafür zu sorgen, dass das Sicherheitspersonal klar definierte und vom Betreuungspersonal getrennte Aufgaben übernimmt und keine Disziplinarmassnahmen verhängen kann. Die Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitspersonal und den anderen Akteuren in den BAZ (Betreuungspersonal, medizinisches Personal, Rechtsvertretung etc.) muss institutionalisiert sein. Die Schaffung von Strukturen, die einen friedlichen Betrieb fördern, sollte bei dieser Zusammenarbeit Priorität haben.

Dolmetschende: Je nach Einzelfall kann es notwendig sein, bei medizinischen Untersuchungen Dolmetscherinnen hinzuzuziehen, insbesondere wenn es um Traumatisierung oder andere psychische Probleme geht. Der Leistungserbringer muss dies jederzeit gewährleisten können. Dolmetschende sind nicht nur auf Wunsch des Personals, sondern auch auf Wunsch der asylsuchenden Person beizuziehen. Entsprechende Vorgaben sind deshalb in den Ausschreibungskriterien sowie im Pflichtenheft aufzunehmen.

¹⁷ Vgl. Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU, Art. 25 Abs. 2. Das Betreuungspersonal muss demnach im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten adäquat ausgebildet sein und sich angemessen fortbilden.

¹⁸ Vgl. UNHCR, UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008, S. 324.