

Neustrukturierung des Asylbereichs

UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren

Zusammenfassung

August 2017

Der vollständige Bericht ist [hier](#) abrufbar.

Zusammenfassung

Hintergrund

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

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

Allgemeine Erkenntnisse und Empfehlungen

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

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

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

Allgemeine Empfehlungen

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

UNHCR empfiehlt insbesondere,

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

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

Empfehlungen zu besonderen Bedürfnissen

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

UNHCR empfiehlt insbesondere,

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

Empfehlungen zur Qualitätssicherung

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

UNHCR empfiehlt insbesondere,

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

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