



20. April 2018

Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung)

Stellungnahme der Allianz für die Rechte der Migrantenkinder – ADEM

Die ADEM plädiert dafür, dass die nachfolgend dargelegten Grundsätze einer verstärkten Berücksichtigung der Rechte von minderjährigen Asylsuchenden und schutzbedürftigen Minderjährigen in den Entwurf der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) Eingang finden.

Die ADEM begrüsst es, zum Entwurf dieser Verordnung Stellung nehmen zu können, und bedankt sich bei den zuständigen Instanzen des Bundes.

In Übereinstimmung mit dem Auftrag und den Zielsetzungen der ADEM konzentriert sich der vorliegende Beitrag auf die Hervorhebung der Schutzpflicht und der Rechte, die den oben erwähnten in Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen platzierten Personen zu gewährt sind, damit deren besondere Bedürfnisse berücksichtigt werden. Generell schliesst sich die ADEM der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an.

1. Zutritt zu den Zentren und Austausch mit der Zivilgesellschaft (Art. 2 und 5 Entwurf der Betriebsverordnung)

Wie das SEM in seinen Erläuterungen zur Verordnung betont, kann der Austausch mit der Zivilgesellschaft zu einer Förderung der Akzeptanz und des gegenseitigen Verständnisses zwischen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen und der Zivilgesellschaft beitragen, in der das Asylverfahren erfolgt. Kinder und Jugendliche haben, unbesehen davon, ob sie begleitet sind oder nicht, ein besonderes Bedürfnis an regelmässigen, guten Kontakten mit Personen, die sich ausserhalb von Asylprozessen und -verfahren befinden. Eine Interaktion auf der Basis von solidarischen Beziehungen zu ausserhalb der Verwaltung stehenden Personen weckt bei Kindern und Jugendliche positive Gefühle und begünstigt ein der Gesellschaft gegenüber respektvolles Verhalten, das auf Werten wie Austausch, Vertrauen, Freundschaft und Solidarität basiert. Dasselbe gilt, wenn sich konstruktive soziale Beziehungen zwischen den Eltern der Kinder und der Gesellschaft, einschliesslich Organisationen der Zivilgesellschaft, entwickeln. Im Falle eines positiven Asylentscheids wird dieser Prozess zu ihrer künftigen Integration in der Schweiz beitragen.

Im Hinblick auf eine Förderung der Kontakte mit der Zivilgesellschaft durch das SEM ist es sehr wichtig, Orte und Räume für Begegnungen mit in Zentren untergebrachten Personen vorzusehen, die sich für Begegnungen mit Kindern und Jugendlichen eignen. Dies gilt für durch das SEM organisierte Gemeinschaftsaktivitäten, aber auch für den Zugang und das Besuchsrecht in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen von Personen, die ausserhalb des Asylverfahrens stehen.

Es ist deshalb sinnvoll, einen neuen Buchstaben in Absatz 2 von Artikel 2 im Entwurf der Betriebsverordnung einzufügen, der einen Zugang zu karitativen Organisationen und spezialisierten Mitarbeitenden von Organisationen der schweizerischen Zivilgesellschaft zulässt, die sich für den Schutz und die Verteidigung der Rechte von Migrantenkindern einsetzen, wie die Allianz für die Rechte der Migrantenkinder (ADEM), idealerweise anhand eines Akkreditierungssystems gemäss vom SEM und von den betroffenen Akteuren bestimmten Kriterien.

2. Unterbringung und Betreuung (Artikel 4 Entwurf der Betriebsverordnung)

Die ADEM begrüsst den imperativen Charakter der Absätze 2 und 3 von Artikel 4 im Entwurf der Betriebsverordnung in Bezug auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Familien und unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA).

In den Erläuterungen des SEM zu Artikel 4 des Entwurfs der Betriebsverordnung heisst es: «Kann den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Personen nicht [...] genügend Rechnung getragen werden, muss nach anderen Unterbringungsmöglichkeiten gesucht werden, bzw. ein Transfer in einen Kanton erfolgen.» Aufgrund des Erlebten (persönliche Verfolgungen oder Flucht aus Konflikt- und Kriegsgebieten) und ihrer Verletzlichkeit benötigen UMA jedoch eine besondere, adäquate Betreuung. Es ist daher vorzuziehen, diese anderen Möglichkeiten im Hinblick auf die bestmöglichen Unterbringungsformen für UMA zu definieren. Viele Einrichtungen von Gemeinden und Kantonen, die (künftige) Zentren des Bundes beherbergen, besitzen Unterbringungsstrukturen, die im Sinne der [Pflegekinderverordnung](#) (PAVO) die Rechte des Kindes respektieren. Sie sind folglich perfekt geeignet, um sich im Asylverfahren befindende UMA zu beherbergen. Diese Unterbringungs- oder Transfermöglichkeit muss in Artikel 4 des Entwurfs der Betriebsverordnung Eingang finden.

Hat die Unterbringung eines UMA dennoch in einem Zentrum des Bundes zu erfolgen, muss dieses eine Unterkunft sicherstellen können, die dessen besondere Schutz- und Unterstützungsbedürfnisse erfüllt. Die Achtung des Kindeswohls kann nur gewährleistet werden, wenn im Unterbringungsangebot Alter, Reife, Urteilsfähigkeit und Entwicklungsstand des Kindes berücksichtigt werden. Zudem ist es notwendig, dass Minderjährige an nach Geschlechter getrennten Orten untergebracht werden, wobei sicherzustellen ist, dass Geschwister oder Reisegefährten möglichst in der Nähe voneinander sind und Minderjährige von Erwachsenen getrennt werden (ausser diese Trennung widerspricht dem Kindeswohl). Es sollten Gemeinschaftsräume für Freizeitaktivitäten und andere Beschäftigungen, Ruhe- und Therapieräume bereitgestellt werden. Schliesslich erlaubt das [Recht auf Anhörung](#) des Kindes oder Jugendlichen, das heisst die Berücksichtigung seiner Meinung und seines Rechts auf Information zum laufenden Verfahren gemäss [Artikel 12 der Kinderrechtskonvention](#) (KRK), dem UMA bei der Zuteilung seiner Unterkunft eine aktive Rolle zu geben und damit ein Klima des Vertrauens und der Sicherheit zu schaffen, das für seine persönliche, physische und psychische Entwicklung notwendig ist.

Darüber hinaus müssen alle für UMA bestimmten Unterkünfte den [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#) (Punkt 6, S. 16ff.) und der bereits erwähnten [Pflegekinderverordnung](#) (PAVO) entsprechen.

Ein beschützendes, die Kinderrechte achtendes Umfeld kann nur durch eine kontinuierliche tägliche Betreuung sichergestellt werden, die eine den Bedürfnissen der UMA angemessene Tagesplanung bietet. Die Partizipation der Kinder und Jugendlichen ist sehr wichtig und muss bei der Erarbeitung der Aktivitäten berücksichtigt werden. Betreuungspersonen von UMA spielen auch beim Zugang zu medizinischer Versorgung, bei der psychologischen Betreuung im Falle aufgedeckter Traumata und bei der Erarbeitung von Zukunftsperspektiven mit dem Kind oder der/dem Jugendlichen (Motivationen, Ressourcen und Potenzial, Formulierung eines Ziels, Zukunftsprojekts usw.) eine entscheidende Rolle. Die ADEM bezieht sich hier auf die [Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich](#) (Punkt 7.5 und 7.6, S. 25).

In Anbetracht dessen ist es sinnvoll, den Begriff «besondere Bedürfnisse» von UMA in Absatz 3 durch die Hinzufügung eines Absatzes 4 zu ergänzen, der wie folgt formuliert werden kann: «Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden erfolgt namentlich durch ihre Zuteilung an bereits bestehende Unterkunftseinrichtungen an Standorten von Gemeinden und Kantonen, die Zentren des Bundes beherbergen und die Kinderrechte im Sinne der Pflegekinderverordnung (PAVO) respektieren. In jedem Fall ist eine Trennung von UMA und Erwachsenen sicherzustellen, ausser diese widerspricht dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen.»

3. Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 6 Entwurf der Betriebsverordnung)

Während die medizinische Grundversorgung aufgrund des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) ohne jede Diskriminierung sichergestellt ist, sollte dies unbedingt auch für den Zugang zu psychologischer Betreuung für Asylsuchende, insbesondere für Kinder und Minderjährige der Fall sein, unbesehen davon, ob sie begleitet sind oder nicht. Die ADEM schliesst sich hier der Stellungnahme der SFH an und betont, dass Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen von Beginn ihres Verfahrens an betreut werden müssen.

Angesichts der Komplexität der Persönlichkeitsbildung von Jugendlichen während der Adoleszenz ist dem Wohlergehen und der psychischen Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und UMA ganz besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Letztere gelten aufgrund ihrer Isolation und ihres jungen Alters als besonders verletzbare Gruppe, weshalb es wichtig ist, dass sie eine geeignete Betreuung erhalten, sei es in den Zentren des Bundes oder in den Unterkünften an den Flughäfen. Bei den vielen Kindern und UMA, die in der Schweiz bleiben werden, ist die Bereitstellung eines Mechanismus zur Trauma-Erkennung, einer psychologischen Betreuung oder aber von Präventivmassnahmen zudem Teil einer langfristigen Vision, deren Auswirkungen auch für die Gesellschaft positiv sind, der sie angehören werden. In diesem Kontext bezieht sich die ADEM hinsichtlich einer adäquaten Betreuung der psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen im Asylbereich auf die Empfehlungen der *International Society for Social Pediatrics and Child Health (ISSOP)* ([ISSOP Position Statement on Migrant Child Health – ISSOP Migration Working Group, 3. Juni 2017](#)).

Es ist deshalb sinnvoll, Artikel 6 des Entwurfs der Betriebsverordnung wie folgt zu präzisieren: «Der Zugang zur medizinischen Grundversorgung und zahnärztlichen Notversorgung wird gewährleistet und bei Bedarf durch spezialisierte Behandlungen wie psychotherapeutische Behandlungen ergänzt.»

4. Zugang zum Grundschulunterricht (Art. 7 Entwurf der Betriebsverordnung)

Die ADEM begrüsst, dass der Zugang zum Grundschulunterricht in den Zentren des Bundes und in den an den Flughäfen geplanten Unterkünften gewährleistet ist, und empfiehlt dessen effektive Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Dennoch bedarf es Überlegungen zum Zugang zum Unterricht für minderjährige Asylsuchende und schutzbedürftige Minderjährige, seien sie begleitet oder nicht. Da die Aufenthaltsdauer in Zentren des Bundes bis 140 Tage betragen kann, das heisst fast 5 Monate, ist es wichtig, dass auch für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche über 15 Jahren ein Unterricht gewährleistet wird, namentlich in Form einer Ausbildung oder einer Berufsbildung, einer Berufslehre oder des Erlernens der Landessprache. Diese Massnahmen werden sowohl einem guten Verlauf ihres künftigen Berufslebens als auch ihrer Integration in der Schweiz zugutekommen. Dies entspricht auch der Umsetzung der Asylpolitik des Bundes, was die Unterstützung der Entwicklung von beruflichen und persönlichen Kompetenzen angeht.

Die ADEM schliesst sich der Stellungnahme der SFH an und spricht sich zugunsten eines spezifischen Grundschulunterrichts aus, der migrierenden Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren angepasst ist und in öffentlichen Schulen erteilt wird. Kontakte mit Kindern der Lokalbevölkerung begünstigen zweifellos den kulturellen und sozialen Austausch, der für den Integrationsprozess unabdingbar ist. In Fällen, in denen der Unterricht in den Zentren des Bundes erfolgen muss, müssen Begegnungen mit Kindern lokaler Schulen organisiert werden. Langfristig ist ein Unterricht in Regelklassen anzustreben.

Es ist sinnvoll, Artikel 7 des Entwurfs der Betriebsverordnung in drei Absätzen zu formulieren.

Ein erster Absatz fordert: «Der Standortkanton eines Zentrums organisiert den Grundschulunterricht für Asylsuchende im schulpflichtigen Alter, wobei deren Integration in öffentliche Schulen gewährleistet wird. Ist dies nicht denkbar, muss ein Austausch mit Kindern öffentlicher Schulen sichergestellt werden.»

Ein zweiter Absatz schreibt vor: «Der Unterricht für Jugendliche über 15 Jahren muss namentlich durch den Zugang zu einer Ausbildung, einer Berufsbildung oder einer Berufslehre gewährleistet werden.»

Ein dritter Absatz hält fest: «Das SEM unterstützt die Kantone bei der Umsetzung dieser Grundsätze und kann namentlich die notwendigen Räumlichkeiten bereitstellen.»

5. Beschäftigungsprogramme (Art. 8 und 9 Entwurf der Betriebsverordnung)

Für Jugendliche ab 16 Jahren vorgesehene Beschäftigungsprogramme dürfen keineswegs nicht entschädigten persönlichen Leistungen gleichgesetzt werden, wie sie [Artikel 23 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht](#) vorsieht. Da der Migrantenstatus von Gesetzes wegen allein kein strafbares Fehlverhalten darstellt, ist es schwer vorstellbar, dass minderjährige Migranten/innen zwischen 16 und 18 Jahren im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen kostenlose Arbeitskräfte sind, die ein lokales oder regionales Interesse erfüllen. Die Kann-Formulierung von Absatz 4 des Artikels 8 im Entwurf der Betriebsverordnung muss folglich durch eine zwingende Vorschrift ergänzt werden, dass ein Anerkennungsbeitrag auszurichten ist.

Solche Beschäftigungsprogramme müssen auch für in Unterkünften an Flughäfen untergebrachte Jugendliche vorgesehen werden und in den Standortkantonen der Flughäfen stattfinden.

Der zweite Satz von Absatz 2 des Artikels 8 im Entwurf der Betriebsverordnung «In den Transitbereichen der Flughäfen werden keine Beschäftigungsprogramme angeboten.» ist folglich zu streichen.

Absatz 4 des Artikels 8 im Entwurf der Betriebsverordnung wäre wie folgt zu verändern: «Den asylsuchenden und schutzbedürftigen Personen ist ein Anerkennungsbeitrag auszurichten. Personen, die sich in einem besonderen Zentrum aufhalten, erhalten den Anerkennungsbeitrag nur in Form von Sachleistungen.»

6. Kommunikationsmittel (Art. 3 und 11 Entwurf der Betriebsverordnung)

Kommunikationsmittel wie Mobiltelefone sind heutzutage für UMA von grossem Wert, da sie ihnen erlauben, einerseits mit Angehörigen, andererseits mit Ansprechpersonen im Aufnahmeland (Vertrauensperson, Vormund, Lehrperson usw.) in Verbindung zu bleiben. Sollte es zu einer Abnahme oder zu einer vorübergehenden Einziehung kommen, muss unbedingt sichergestellt werden, dass die UMA im Voraus alle wichtigen Daten (Telefonnummern oder Adressen) schriftlich notieren können, damit sie mit in den Zentren und in den Unterkünften an Flughäfen bereitgestellten Kommunikationsmitteln, Kontakte herstellen können.

Es ist sinnvoll, einen Absatz in Artikel 3 des Entwurfs der Betriebsverordnung anzufügen, um klarzustellen, dass «jede Abnahme oder vorübergehende Einziehung bei einem UMA erst dann erfolgen kann, wenn die Daten, die der Aufrechterhaltung seines Wohls dienen, schriftlich notiert und ihm zur Verfügung gestellt worden sind.»

7. Ausgangsmodalitäten (Art. 16 Entwurf der Betriebsverordnung)

Die Ausgangsmodalitäten für begleitete oder unbegleitete Kinder und Jugendliche dürfen keinesfalls einer ihren Bedürfnissen entsprechenden Tagesplanung abträglich sein. Der Zugang zu Bildung, Freizeitaktivitäten, Spielen und Erholung, die ihrem Alter entsprechen, sowie eine Teilhabe am kulturellen und künstlerischen Leben ([Artikel 31 KRK](#)) müssen gewährleistet sein.

Es ist sinnvoll, folgenden Minderjährige betreffenden Absatz einzufügen: «Die Ausgangsmodalitäten für Kinder und Jugendliche dürfen keinesfalls einer ihren Bedürfnissen entsprechenden Tagesplanung abträglich sein. Der Zugang zu Bildung, Freizeitaktivitäten und Spielen muss gewährleistet sein.»

8. Disziplarmassnahmen (Art. 24 bis 28 Entwurf der Betriebsverordnung)

Es ist unverständlich, dass das SEM die Kompetenz, Disziplarmassnahmen allein durch mündliche Anordnung zu verhängen, an Sicherheits- und Betreuungsdienste delegiert, die weder Schutzleistungen noch soziale Betreuung bieten. Minderjährige, die solche Disziplarmassnahmen erhalten, werden deren Existenz nicht beweisen und erst recht nicht grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen melden können, was gegen das in [Artikel 12 KRK](#) vorgesehene Anhörungsrecht und gegen das Kindeswohl gemäss [Artikel 3 Absatz 1 KRK](#) verstösst. Zudem besteht keine Garantie, dass die von diesen Diensten angestellten Personen

über die notwendigen Qualifikationen verfügen, um mit UMA und schutzbedürftigen Minderjährigen zu interagieren.

Die SFH erinnert in ihrer Stellungnahme: «Es ist unbedingt notwendig, dass die Zentrumsleitung, und damit das SEM, über alle Massnahmen informiert ist, um ein gleiches Disziplinarregime in allen Zentren zu gewährleisten. Es ist ein Register mit Angaben zu anordnenden Personen, Datum, Dauer und Begründung zu den verhängten Disziplinarmaßnahmen zu führen.» (Punkt 7, S. 8). Diese Vorschrift ist für Kinder und Jugendliche von grösster Bedeutung, da diese aufgrund ihrer besonderen Verletzlichkeit und Prekarität, die durch sprachliche Hindernisse noch verstärkt werden, in der Lage sein müssen, möglichst objektiv und auf der Grundlage konkreter Dokumente ihrer Rechtsvertretung und ihrer Vertrauensperson über Fakten zu berichten. Die Massnahme muss in jedem Fall angemessen und notwendig sein und eher von einer erzieherischen als einer strafenden Warte aus konzipiert werden.

Das Fehlen eines ordentlichen Administrativverfahrens stellt eine eklatante Verletzung des Rechts auf Beschwerde und auf ein faires Verfahren dar, das in [Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention](#) (EMRK) vorgesehen ist.

In Anbetracht dessen ist es sinnvoll, Absatz 1 von Artikel 25 des Entwurfs der Betriebsverordnung wie folgt zu verändern: «Disziplinarmaßnahmen bedürfen einer schriftlichen Entscheidung.» Absatz 2 desselben Artikels ist zu streichen.

Absatz 2 von Artikel 26 des Entwurfs der Betriebsverordnung muss wie folgt ersetzt werden: «Die Leitung der Unterkunft muss für die Kinderrechte sensibilisiert sein und interdisziplinär arbeiten.» Absatz 3 desselben Artikels ist zu streichen.

Die Absätze 1 und 2 von Artikel 27 müssen wie folgt ersetzt werden: «Verfügungen nach Artikel 25 können mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.»