

30. November 2017

Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnungen 1 und 2 Position der Allianz für die Rechte der Migrantenkinder ADEM

Anlässlich der Vernehmlassung zur Anpassung verschiedener Verordnungen bezieht die ADEM Stellung, damit die nachfolgend aufgeführten Grundsätze, die eine stärkere Berücksichtigung der Rechte von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) bezwecken, in die Entwürfe der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (E-AsylV 1) und der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (E-AsylV 2) aufgenommen werden.

1. Beschleunigtes Verfahren (neuer Absatz in Artikel 20c E-AsylV 1)

Das in Artikel 20c des E-AsylV 1 vorgesehene beschleunigte Verfahren ist für eine Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von UMA im Asylverfahren nicht geeignet. Die Schritte, die zur Erstellung eines Sozialberichts des UMA in seinem Herkunftsland oder in einem Drittland notwendig sind, um eine nachhaltige, sein Wohl respektierende Lösung zu bestimmen, können nicht innerhalb der festgelegten Fristen erfolgen. Aufgrund ihres Migrationshintergrunds besonders verletzlich, müssen UMA über mehr Zeit verfügen können, um ein Vertrauensverhältnis zu ins Asylverfahren involvierten Personen aufzubauen. Eine Frist von sechs Monaten bis zu einem Jahr, wie dies heute der Fall ist, wäre deshalb besser geeignet. Sie könnte ein Verfahren sicherstellen, das die Rechte des Kindes achtet, und dessen effektive Situation in die definitive Entscheidung einbeziehen.

Es scheint deshalb sinnvoll, einen neuen Absatz in Artikel 20c E-AsylV 1 einzufügen, der es ermöglicht, UMA vom beschleunigten Verfahren auszuschliessen, ausser eine solche Entscheidung widerspricht dem Kindeswohl.

2. Unterbringung (neuer Absatz in Artikel 14 E-AsylV 1)

UMA sind in erster Linie Kinder und Jugendliche, die es verdienen, als solche behandelt zu werden. Gemäss dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung haben sie das Recht auf dieselbe Betreuung und Unterbringung wie fremdplatzierte Kinder und Jugendliche in der Schweiz. Viele Standorte von Gemeinden und Kantonen, die (künftige) Bundeszentren beherbergen, besitzen Unterkunftseinrichtungen, die im Sinne der [Pflegekinderverordnung](#) (PAVO) die Kinderrechte achten. Sie sind folglich perfekt für die Unterbringung von UMA geeignet, die sich in einem Asylverfahren befinden.

Hat die Unterbringung eines UMA dennoch in einem Zentrum des Bundes zu erfolgen, muss dieses eine Unterkunft bereitstellen können, die dessen spezifischen Bedürfnissen entspricht. Die Achtung des Wohles des UMA kann nur sichergestellt werden, wenn sein Alter, seine Reife und sein Entwicklungsstand berücksichtigt werden. Es scheint zudem notwendig, Minderjährige desselben Geschlechts gemeinsam unterzubringen, wobei eine Annäherung zwischen Geschwistern oder Reisegefährten und eine Trennung von Erwachsenen sicherzustellen ist, ausser eine solche Trennung widerspricht dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen. Es sollten Gemeinschafts-, Ruhe- und Therapieräume bereitgestellt werden. Schliesslich erlaubt das Recht auf Anhörung, das heisst die Berücksichtigung der Meinung des Kindes oder Jugendlichen und die Information über sein laufendes Verfahren, dem UMA bei der Zuweisung seiner Unterkunft eine aktive Rolle zu geben und damit ein Klima des Vertrauens zu schaffen, das für seine persönliche 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.

Zur Vervollständigung von Art. 82 Abs. 3bis des neuen Asylgesetzes, der die Notwendigkeit erwähnt, die «besonderen Bedürfnisse» von UMA zu berücksichtigen, scheint es sinnvoll, einen 3. Absatz in Artikel 14 E-AsylV 1 einzufügen, der die Notwendigkeit erwähnt, dass eine Trennung von UMA und Erwachsenen sicherzustellen ist, ausser diese widerspricht dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen.

3. Betreuung (neuer Absatz in Art. 14 E-AsylV 1)

Ein beschützendes, die Kinderrechte achtendes Umfeld kann nur durch eine kontinuierliche tägliche Betreuung sichergestellt werden, die eine den Bedürfnissen der UMA angemessene Tagesplanung bietet (Ernährung, Schlaf, Sozialleben, Berücksichtigung der spezifischen und unmittelbaren Bedürfnisse, schulische Begleitung, Zugang zu Freizeitaktivitäten, Spielen und Erholung sowie Beteiligung an Kultur- und Sportaktivitäten). Das für UMA bereitgestellte Schutzsystem muss durch Fachkräfte mit einer Ausbildung in Sozialpädagogik, Kinderrechten und Interkulturalität unterstützt werden, die bereit sind, interdisziplinär zu arbeiten, und über ausreichende Ressourcen verfügen. Die Kommunikation muss ungehindert erfolgen können und wenn nötig mithilfe von Übersetzern und Übersetzerinnen sichergestellt werden. Betreuungspersonen von UMA übernehmen auch eine entscheidende Rolle in Bezug auf den Zugang zu medizinischer Versorgung, auf die psychologische Betreuung im Falle aufgedeckter Traumata und die Erarbeitung von Zukunftsperspektiven mit dem Kind oder der/dem Jugendlichen (Motivationen, Ressourcen und Potenzial, Formulierung eines Ziels usw.).

Es scheint deshalb sinnvoll, einen Absatz in Artikel 14 E-AsylV 1 einzufügen, der die Präsenz von für die Betreuung von migrierenden Kindern und Jugendlichen ausgebildetem Personal gewährleistet; dieses hat die psychische Verfassung der UMA zu berücksichtigen und bei Bedarf den Zugang zu einer umfassenden medizinischen Versorgung zu erleichtern.

4. Vertrauensperson und gesetzliche Vertretung

Angesichts der systematischen Zuweisung eines gesetzlichen Vertreters, der auch die Rolle einer Vertrauensperson übernimmt, sollte Letztere, wie in der Rechtsprechung erwähnt, unbedingt sozialpädagogische Qualifikationen besitzen und über Kenntnisse zu den Kinderrechten und zum länderübergreifenden Schutz von Kindern verfügen. Eine qualitative Rechtsberatung kann nur sichergestellt werden, wenn ausreichende Ressourcen vorhanden sind, was in der Testphase in Zürich nicht gegeben war. Die zusätzliche Ernennung eines Beistands oder Vormunds würde deshalb verhindern, dass eine Arbeitsüberlastung die Verteidigung der Interessen der UMA beeinträchtigt (siehe Punkt 5).

Was die Finanzierung der Aufgaben der gesetzlichen Vertretung in ihrer Rolle als Vertrauensperson angeht, schliesst sich die ADEM der Stellungnahme der SFH (*Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der AsylV 2, AsylV 3 und VVWA*, Punkt 3.4, S. 6 und 7) vom 30. November 2017 an.

5. Gesetzliche Vertretung (Ergänzung zu Abs. 2 Art. 7 E-AsylV 1)

Jede/r UMA, der/die als Flüchtling anerkannt werden möchte, hat das Recht auf denselben Schutz wie jedes andere Kind, das dauernd oder vorübergehend aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist (Art. 22 [Übereinkommen über die Rechte des Kindes](#)). Aus der Testphase in Zürich geht hervor, dass die Funktion der rechtlichen und gesetzlichen Vertretung nicht korrekt wahrgenommen werden kann, da es die begrenzten Kapazitäten nur schwer zulassen, beide Aufgaben (rechtliche Vertretung und Vertrauensperson) zufriedenstellend zu erfüllen. Es muss deshalb zusätzlich eine umfassende gesetzliche Vertretung für alle UMA eingeführt werden. Dies hat bei der Einreichung des Asylgesuchs zu erfolgen, indem im Sinne des Zivilgesetzbuchs durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) systematisch ein Beistand oder Vormund eingesetzt wird. Damit würde die Schweiz durch die Einführung von Schutzmassnahmen das [Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern](#) respektieren. Der zu Beginn des Asylverfahrens ernannte Beistand oder Vormund würde die Rolle der Kontaktperson der UMA übernehmen und mit ihnen insbesondere die Anhörung vorbereiten.

Es scheint deshalb sinnvoll, Absatz 2 von Artikel 7 E-AsylV 1 dahingehend zu ergänzen, dass zusätzlich zur rechtlichen Vertretung ein Beistand oder Vormund im Sinne des Zivilgesetzbuchs eingesetzt wird.

6. Koordination der Akteure (Art. 7 Abs. 2quater E-AsylV 1)

Im Rahmen der Zuweisung der UMA in den Kanton und um einen Umgebungswechsel zu vermeiden, sollte derjenige Kanton gewählt werden, in dem sich das Zentrum des Bundes befindet. Die Begleitung des UMA sollte durch den bei der Einreichung des Asylgesuchs bestimmten Vormund/Beistand sichergestellt werden (siehe Punkt 5). Ist dies unmöglich, ist darauf zu achten, dass keine Entscheidung ergeht, bis ein anderer Beistand/Vormund ernannt worden ist. Um einen ununterbrochenen Rechtsbeistand bis zum Inkrafttreten des Asylentscheids zu gewährleisten, ist in jedem Fall ein Koordinationsmechanismus zwischen der Rechtsvertretung des Zentrums des Bundes und den gesetzlichen Vertretern des UMA vorzusehen.

Es scheint deshalb sinnvoll, Absatz 2quater von Art. 7 dahingehend zu verändern, dass die Möglichkeit abgeschafft wird, eine Vertrauensperson zu ernennen, wenn bis zur Zuweisung in den Kanton noch kein Beistand oder Vormund bestimmt worden ist. Eine solche Schutzmassnahme muss in jedem Fall sichergestellt werden.

7. Altersbestimmung (Veränderung von Art. 7 Abs. 1 E-AsylV 1)

Das Verfahren zur Bestimmung des gegenwärtigen Alters stützt sich auf wenig präzise Methoden (die Fehlergrenze beträgt im Allgemeinen zwei Jahre), die die Rechte und die Würde von migrierenden Kindern und Jugendlichen verletzen. Die durchgeführten medizinischen Gutachten bestehen generell in einer Beurteilung des Knochenalters, einer Untersuchung des Körpers oder der Zähne. Die [Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie](#) hat sich gegen eine Altersbestimmung anhand dieser Mittel ausgesprochen, die sie als wenig zuverlässig und in ethischer Hinsicht diskutabel erachtet. Obwohl solche Untersuchungen bei der Altersbestimmung als schwaches Indiz verwendet werden, stellen sie einen Eingriff dar und können bei der definitiven Beurteilung des Alters eines Jugendlichen eine entscheidende Rolle spielen. In seinem [General Comment Nr. 6](#) betont der Kinderrechtsausschuss wie wichtig es sei, der Reife des Kindes Rechnung zu tragen, seine körperliche Integrität und seine Würde zu wahren. Die Altersbestimmung muss das Ergebnis einer multidisziplinären Untersuchung sein, die in Anwesenheit der für den UMA zuständigen Person (rechtliche Vertretung und/oder Vormund/Beistand) und bei Bedarf eines/einer Übersetzers/in erfolgt, und muss auf psychische Komponenten zentriert sein. Bestehen Zweifel zum Alter des UMA muss dieses bis zum Beweis des Gegenteils zu dessen Gunsten ausgelegt werden.

Wird die Minderjährigkeit nicht anerkannt, sollte der Asylentscheid auf die Rekursmöglichkeit hinweisen, bevor ein materieller Entscheid getroffen wird.

Eine Veränderung von Absatz 1 Artikel 7 des E-AsylV 1 scheint deshalb sinnvoll, um zu verhindern, dass für die Altersbestimmung des UMA medizinische Untersuchungen verwendet werden. An deren Stelle und in der Absicht, den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts zu entsprechen, muss eine allgemeine Einschätzung erfolgen, die verschiedene Faktoren berücksichtigt. Die Erklärungen und das Verhalten der Person oder aber eine Einschätzung der eingereichten Dokumente könnten verschiedene Anhaltspunkte bilden.

8. Einschulung

Damit sie Zukunftsperspektiven und nachhaltige Lösungen aufbauen können, müssen alle UMA ihr Grundrecht auf Schulbildung in Anspruch nehmen können. Dies umfasst unter anderem das Erlernen der Sprache ab dem ersten Tag, eine Beurteilung der Schullaufbahn und einen den jeweiligen Fähigkeiten entsprechenden Bildungsplan. Eine Einschulung sollte folglich ab Einreichung des Asylgesuches gewährleistet sein.

Die ADEM verweist darüber hinaus generell auf die Stellungnahme der SFH mit dem Titel *Neustrukturierung des Asylbereichs – Änderungen der Asylverordnung 1* vom 30. November 2017, Punkt 7, S. 18-20.