

**Unterbringung von unkooperativen und straf-
fälligen Asylsuchenden:
Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für
Flüchtlingsfragen (EKF)**

Bericht zuhanden von Herrn Bundesrat Christoph Blocher

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
1.1. Weshalb ein Bericht?	3
1.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen	4
1.3. Unscharfe Begriffe.....	4
1.4. Wie viele Asylsuchende sind „renitent“? Eine Interpretationsfrage	5
2. Lösungsvorschläge.....	6
2.1. Modell 1: Geschlossene Zentren.....	6
2.2. Modell 2: Minimalstrukturen.....	8
2.3. Modell 3: Sonderunterbringung plus Minimalstruktur	9
3. Empfehlungen.....	10

1. Ausgangslage

1.1. Weshalb ein Bericht?

Die Diskussion um „renitente“, „dissoziale“, „deliktische“, kriminelle und straffällige Asylsuchende ist kein neues Thema. Diese Frage beschäftigt Politik, Bund, Kantone und die Öffentlichkeit seit Jahren, wie beispielsweise die Einführung von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (in Kraft seit 1995) oder die abgelehnte Standesinitiative Aargau zur Errichtung von geschlossenen und zentralen Sammelunterkünften für straffällige und renitente Ausländer und Ausländerinnen im Asylbereich aus dem Jahr 2000 zeigen. Nach wie vor fehlen nach Einschätzung der zuständigen Behörden die nötigen rechtlichen Instrumente, um unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren. Unkooperative und leicht straffällige Asylsuchende operieren in einer Grauzone; in der die bestehenden Regeln und Gesetze nicht nachhaltig greifen. Die „Kügelidealer“, die kleine Mengen Kokain verkaufen; der aggressive Georgier im Durchgangszentrum, der Mitbewohner und Personal bedroht; der junge Westafrikaner, der seine Identität verschleiert, um die oftmals genannten Beispiele in der Diskussion über „renitente“ und „kleinkriminelle“ Asylsuchende anzuführen, stellen Behörden und Betreuungspersonen vor grosse Probleme. Eine weitere Schwierigkeit im Umgang mit dieser Gruppe von Asylsuchenden liegt darin, dass die Gründe für ihr Verhalten vielschichtig sind und durch posttraumatische Belastungsstörungen bedingt sein können. Viele Asylsuchende befinden sich vor oder während ihrer Reise in die Schweiz in äusserst belastenden Situationen und müssen sich nach der Ankunft in einer völlig neuen Umgebung zurechtfinden. Dies kann zu schweren psychischen Problemen führen. Diese Personen müssen kompetent untergebracht und betreut werden. Dadurch werden die bestehenden Strukturen für psychisch Kranke mitunter überbelastet. Die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) ist überzeugt davon, dass Lösungen im Umgang mit „schwierigen“ Asylsuchenden eine Entlastung der regulären Strukturen bringen und damit Behörden, Betreuungspersonen und Asylsuchenden, die sich korrekt verhalten, zugute kommen.

1.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die strafrechtlichen Regelungen und die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz schliessen eine rechtliche Ungleichbehandlung von schweizerischen und ausländischen Personen grundsätzlich aus. Eine Internierung von unkooperativen oder leicht straffälligen Asylsuchenden beziehungsweise die Einführung eines Sonderstrafrechtes für ausländische „Wiederholungstäter“ und „Wiederholungstäterinnen“ verstossen gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, den Schutz der persönlichen Freiheit und Bewegungsfreiheit und den Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Bundesverfassung.

1.3. Unscharfe Begriffe

Renitenz und Dissozialität sind keine Rechtsbegriffe und wegen des grossen Ermessensspielraumes juristisch sehr schwer zu fassen. So kann renitentes Verhalten je nach Interpretation ungebührliches Verhalten gegenüber Drittpersonen, die Verweigerung der Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung, den Verstoss gegen die Hausordnung in der Empfangsstelle, das Leisten von Widerstand gegen eine Rückführung oder Gewalt und Drohungen bezeichnen. Der Verwendung dieser negativ gefärbten Begriffe haftet also ein willkürliches Element an. Es wird empfohlen, stattdessen folgende Definitionen zu verwenden:¹

- *Unkooperative Asylsuchende*: Asylsuchende, die gegen geschriebenes Recht von Stufe Gesetz bis Stufe Hausordnung verstossen, ohne dass der Verstoss mit den Mitteln des Strafrechtes oder mit Zwangsmassnahmen sanktioniert wird.
- *Straffällige Asylsuchende*: Asylsuchende, die gegen geschriebenes Recht verstossen haben und deshalb zu Geldbussen oder Freiheitsstrafen verurteilt werden (Unterscheidung „leicht“, „mittel“ und „schwer“ Straffällige ist möglich). Die EKF interessiert sich insbesondere für die leicht straffälligen Asylsuchenden, die mit tiefen Geldbussen und wenigen Tagen Freiheitsentzug bestraft werden (beispielsweise Kleindealer).

¹ In Anlehnung an die Empfehlungen von Roger Schneeberger, Vorsteher Migrationsdienst Kanton Bern (Referat an der Sitzung der EKF in Bern vom 11.9.2003); und von Thomas Schmutz, Asylorganisation Zürich (Referat an der Sitzung der EKF in Bern vom 19.2.2004).

1.4. Wie viele Asylsuchende sind „renitent“? Eine Interpretationsfrage

Wie viele Asylsuchende können nun, der zugrunde gelegten Definition entsprechend, als unkooperativ oder straffällig bezeichnet werden?

Anzahl Straffällige Asylsuchende: Es besteht keine aktuelle gesamtschweizerische Statistik über die Zahl der Asylsuchenden, die kriminell werden. Laut einer Erhebung aus dem Jahre 1997 waren 6% der Asylsuchenden kriminell; diese Vergehen betrafen vor allem Vermögensdelikte (43% der begangenen Straftaten); Betäubungsmitteldelikte (20%) oder Verstösse gegen ausländerrechtliche Bestimmungen.²

Anzahl Unkooperative Asylsuchende – eine Frage der Interpretation: Im Sommer 2003 hat die interkantonale Arbeitsgruppe „Sonderunterbringung“ eine Umfrage in den Kantonen durchgeführt, um den Bedarf an Sonderunterbringungsplätzen für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen zu evaluieren.³ Gesamtschweizerisch bestehen bereits 898 Sonderunterbringungsplätze (462 Plätze für unbegleitete Minderjährige; 132 Plätze für psychisch kranke und traumatisierte Personen; 230 Plätze für „renitente, kriminelle und gewalttätige Asylsuchende“). Zusätzlich haben die Kantone Bedarf für ungefähr 740 neue Sonderunterbringungsplätze angemeldet. Die knapp 1'640 Plätze entsprechen damit 2,5% der Gesamtzahl der 65'000 Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen (Stand Mitte Jahr 2003).⁴

Gemäss dieser Umfrage besteht eine Nachfrage nach 448 Unterbringungsplätzen für „renitente, gewalttätige und kriminelle Asylsuchende“. Wie vorgängig erwähnt, be-

² „Kriminalität von Asylsuchenden – Analyse einer kleinen Gruppe von Verurteilten“. Pressemitteilung des Bundesamtes für Statistik, Neuchâtel, Mai 2000.

³ Die Arbeitsgruppe Sonderunterbringung unterscheidet drei Modelltypen spezieller Betreuung und Unterbringung: Normalstrukturen (reguläre Struktur und Betreuung in den Unterkünften, die für Asylsuchende vorgesehen sind); Sonderunterbringungen (Sonderstrukturen innerhalb des Asylbereichs: Einrichtungen, die speziell für betreuungsintensive Asylsuchende geschaffen wurden) und Fremdplatzierungen (Sonderstrukturen ausserhalb des Asylbereichs: Spezialisierte Institutionen zur Unterbringung und Betreuung, die sich nicht nur auf Asylsuchende beschränken, beispielsweise Altersheime, Frauenhäuser, psychiatrische Kliniken. Vgl. Arbeitsgruppe Sonderunterbringung Kantone / Bund: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Sonderunterbringung betreffend Aktueller Bestand und Bedarf sowie Finanzierung geeigneter Strukturen für die Unterbringung, Betreuung und Behandlung betreuungsintensiver Personen des Asylbereichs. Zuhanden Bundesamt für Flüchtlinge und SODK. Bern-Wabern, 30.4.2004).

⁴ ibid.

stehen bereits 230 Unterbringungsplätze für „renitente“ Asylsuchende. Demnach müssten 218 Plätze neu geschaffen werden.

Dieser Definition zufolge beträgt die Zahl der Asylsuchenden, die sich unkooperativ verhalten oder leicht straffällig sind, auch bei mehrmaliger Belegung der Unterbringungsplätze jährlich auf maximal 1'500 Personen des Asylbereiches. Es ist zu beachten, dass die Zahl der Zwischenfälle, in denen sich Asylsuchende unkooperativ verhalten, ohne dass dadurch eine Unterbringung in eine Sonderstruktur gerechtfertigt wäre, höher ist. Völlig anders präsentiert sich die Situation, wenn das Nichteinreichen von Ausweispapieren und die Weigerung, die Behörden bei der Beschaffung derselben zu unterstützen, als „renitentes“ oder „unkooperatives“ Verhalten bezeichnet wird. Unter diesem Gesichtspunkt verhält sich der grosse Teil der Asylsuchenden unkooperativ. Im letzten Jahr (2003) haben nur gerade 21,7% aller Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen einen Pass oder eine Identitätskarte abgegeben. Diese Thematik wird in einem weiteren Papier behandelt.

2. Lösungsvorschläge

Die EKF hat an mehreren Sitzungen und unter Beizug von Experten pragmatische Lösungen zum Umgang mit „unkooperativen“ und „leicht straffälligen“ Asylsuchenden diskutiert. Dabei wurden die Vor- und Nachteile von drei Modellen diskutiert, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

2.1. Modell 1: Geschlossene Zentren

Unkooperative und leicht straffällige Asylsuchenden werden in geschlossenen Sammelzentren inhaftiert.

Argumente für geschlossene Zentren:

- **Faktische Straffreiheit:** Unkooperative und leicht straffällige Asylsuchende geniessen in der Schweiz faktische Straffreiheit. Dies belastet die zuständigen Behörden, gefährdet die öffentliche Sicherheit und schadet denjenigen Asylsuchenden und Ausländern, die sich korrekt verhalten. Die gesetzlichen Regeln betreffend Untersuchungshaft sowie der Aus- und Wegweisung müssen überdacht

werden, damit gefährliche Personen neutralisiert und / oder ferngehalten werden können.

- **Neue Gruppen von Asylsuchenden, neue Probleme:** In den letzten Jahren sind zunehmend Asylsuchende in die Schweiz gekommen, die eine höhere Gewaltbereitschaft aufweisen und sich weigern, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren. Diese Asylsuchenden können nur durch strenge Sanktionen zur Zusammenarbeit angehalten werden.
- **Entlastung von Behörden und Betreuungspersonal** durch die Trennung der unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden von den anderen Asylsuchenden. Professionelle Betreuung von unkooperativen / leicht straffälligen Asylsuchenden durch Trennung möglich.
- **Öffentliche Signalwirkung** zugunsten von Behörden; Asylsuchenden und Ausländern, die sich korrekt verhalten. Abschreckende Wirkung auf Kriminaltouristen.
- **Professionelle Betreuung** von unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden durch geschultes Personal.

Argumente gegen geschlossene Zentren:

- **Prävention und Empowerment:** Integrative Massnahmen sind repressiven Massnahmen grundsätzlich vorzuziehen. Unkooperatives Verhalten und Straffälligkeit sollen durch Prävention, Schaffung von Tagesstrukturen, Beschäftigungsprogramme, Krisenintervention und die gezielte Förderung der Potentiale von Asylsuchenden verhindert werden. Psychische Probleme und Suchtverhalten werden gezielt angegangen und nicht stigmatisiert. Fördern von Selbstwertgefühl und Handlungskompetenz der Asylsuchenden, auch im Hinblick auf den Erhalt der Rückkehrfähigkeit.
- **Ghettoisierung der unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden,** kein Ansetzen bei den Ursachen von unkooperativem Verhalten und Straffälligkeit; Stigmatisierung.

- **Gesetz, Völkerrecht, Präzedenzfall:** Die Inhaftierung von unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden lässt sich nicht mit dem Gesetz und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbaren. Durch die Inhaftierung von unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden würde die Schweiz einen Präzedenzfall schaffen, der der humanitären Tradition der Schweiz und ihrer Rechtstradition widerspricht.
- **Finanzen:** Geschlossene Zentren sind nicht finanzierbar. Schätzungen des Bundesamtes für Justiz zufolge kostet die Einrichtung von unbefristeten Haftplätzen 250'000.- sfr pro Haftplatz.
- **Nothilfe für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheiden (NEE); Diskussion um die Verlängerung der Ausschaffungshaft:** Es bleibt abzuwarten, welche Wirkung die auf den 1. April 2004 in Kraft getretene Bestimmung, dass Asylsuchende mit NEE nur noch Anspruch auf Nothilfe haben, entfalten wird. Würde die Ausschaffungshaft auf unbestimmte Zeit verlängert, erledigt sich die Diskussion über geschlossene Sammelzentren möglicherweise von selbst.
- **Widerstand der ansässigen Bevölkerung** gegen die Errichtung geschlossener Zentren.

2.2. Modell 2: Minimalstrukturen

Minimalstrukturen ermöglichen Asylsuchenden, ihre Grundbedürfnisse zu decken. Betreuung und Infrastruktur sind, wie bereits der Name sagt, auf das absolut Notwendige beschränkt.

Minimalstrukturen vereinen zahlreiche Vorteile von geschlossenen Zentren: Sie stellen eine Sanktionsmöglichkeit gegenüber kooperationsunwilligen und leicht straffälligen Asylsuchenden dar und entlasten die regulären Strukturen. Darüber hinaus sind sie gesetzeskonform, im Vergleich zu geschlossenen Anstalten kostengünstig und werden durch die lokale Bevölkerung eher akzeptiert (Standortfrage). Minimalstrukturen sind insbesondere dann sinnvoll, wenn das Ziel die möglichst baldige Rückkehr der Asylsuchenden in die reguläre Struktur ist. Die Erfahrungen in Zürich (Minimalzentrum Rohr) haben gezeigt, dass es zusätzlich zur Minimalstruktur Unterbrin-

gungsmöglichkeiten für psychisch oder physisch kranke Menschen braucht, in denen sie professionell betreut werden können. Ein System, das einzig auf einer Minimalstruktur aufbaut, hat den Nachteil, dass dem Aspekt der Prävention und der Förderung der Potentiale von Asylsuchenden keine Rechnung getragen wird.

2.3. Modell 3: Sonderunterbringung plus Minimalstruktur

Es besteht die Möglichkeit, Modell 2 (Minimalstruktur) mit der Schaffung von Sonderunterbringungsplätzen zu kombinieren. Sonderunterbringungsplätze sollten demnach als Ergänzung zu den Minimalstrukturen für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen geschaffen werden (unbegleitete Minderjährige, Asylsuchende mit psychischen Problemen, Suchtkranke), um eine professionelle Unterstützung zu garantieren. Sowohl in der Minimalstruktur als auch in der Sonderunterbringung sollte der Schwerpunkt auf der möglichst raschen Aufnahme der Asylsuchenden in die regulären Strukturen liegen.

Diese Kombination hat folgende Vorteile:

- **Entlastung von Behörden und Betreuungspersonal** durch die Trennung der unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden von den anderen Asylsuchenden.
- **Erleichterung für reguläre Strukturen.**
- **Entlastung von Asylsuchenden, die sich korrekt verhalten; Sanktionen für Asylsuchende, die dies nicht tun.** Einführung eines „Bonus-Malus“ System, dass auf dem Grundsatz „Leistung gegen Leistung“ aufbaut. Dies stärkt das Selbstwertgefühl der Asylsuchenden, weil sie durch ihr eigenes Verhalten die Möglichkeit haben, ihre Situation positiv zu beeinflussen. Die Erfahrungen in verschiedenen Kantonen haben zudem gezeigt, dass dieses System in der Praxis sehr gut funktioniert.
- **Professionelle Hilfe und Krisenintervention für Asylsuchende**, die dies benötigen.

- **Finanzen:** Weitaus kostengünstiger als Unterbringung in geschlossenen Sammelunterkünften. In Zürich kostet die Unterbringung in Minimal- und Sonderunterkünften etwa doppelt soviel wie die Unterbringung in regulären Strukturen:

Reguläre Unterbringung in Zürich:	43.- sfr pro Person pro Tag
Unterbringung in Zürich, Zentrum Tanne:	72.50 sfr pro Person pro Tag
Unterbringung in Zürich, Minimalzentrum Rohr:	79.- sfr pro Person pro Tag

Der finanzielle Mehraufwand zur differenzierten Behandlung der Asylsuchenden verhindert Folgekosten in grösserem Ausmass. Sonderunterbringungsstrukturen sind zudem weitaus kostengünstiger als Fremdplatzierungen in Einrichtungen, die nicht primär auf Asylsuchende ausgerichtet sind.

- **Prävention und Empowerment:** vgl. die Ausführungen unter Modell 1.
- **Spezialzentren mit pädagogisch ausgerichtetem Integrationsauftrag** für Minderjährige sind eine präventive Massnahme zur Verhinderung von unkooperativem Verhalten und Straffälligkeit.

3. Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt, Modell 3 unter Beachtung folgender Grundsätze umzusetzen:

1. Der Bund vereinbart mit den Kantonen Leistungsaufträge zur Schaffung von Minimalzentren und Sonderunterbringungsstrukturen gemäss Bedarfserhebung. Dabei sollte mit bestehenden Anbietern zusammengearbeitet werden. Im Rahmen der Sparmassnahmen (Entlastungsprogramm 03) geschaffene Strukturen für Asylsuchende, die der Nothilfe bedürfen, sollten nicht zusätzlich zur Unterbringung von unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden genutzt werden.
2. Der Bund kommt für die Kosten auf.
3. Interkantonale Zusammenarbeit: Die Schaffung neuer Strukturen ist für grössere, relativ homogene Gruppen von Asylsuchenden sinnvoll. Daher sind regionale Lösungen zu favorisieren.

4. Enge Zusammenarbeit der Leitung von Minimalzentren und Sonderunterbringungsstrukturen mit der Polizei.
5. Enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Behandlung von Dossiers von unkooperativen und leicht straffälligen Asylsuchenden. Förderung der Zusammenarbeit der involvierten Stellen, weiterhin prioritäre Behandlung dieser Fälle.
6. Schaffung einer interkantonalen Plattform zum Erfahrungsaustausch.
7. Regeln und Abläufe müssen für Asylsuchende transparent und unmissverständlich sein. Gegen die Zuweisung in ein Minimalzentrum oder in eine Sonderunterbringungsstruktur kann Beschwerde erhoben werden.
8. Asylsuchende, die sich nicht mehr als unkooperativ erweisen, werden in die normalen Strukturen aufgenommen.

Der Präsident der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen

Roland Eberle

Frauenfeld, den 25. Juni 2004