



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Commission nationale de prévention de la torture CNPT  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT  
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Bern, 1. November 2018 NKVF 03/2018

---

# **Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018**

---

Angenommen an der Plenarversammlung vom 25. September 2018



## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>7</b>
	<b>A. Zielsetzungen und rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>7</b>
	<b>B. Gespräche und Zusammenarbeit.....</b>	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>Übersicht über die besuchten Zentren.....</b>	<b>9</b>
	<b>A. Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und Bundeszentren (BZ).....</b>	<b>9</b>
	a. Basel.....	9
	b. Altstätten.....	9
	c. Chiasso (inkl. Aussenstellen Biasca und Stabio).....	9
	d. Vallorbe.....	9
	e. Bern .....	10
	f. Muttenz (Feldreben).....	10
	g. Glaubenberg .....	10
	<b>B. Bundesasylzentren (BAZ).....</b>	<b>10</b>
	a. Testbetrieb Zürich (Zentrum Juch) .....	10
	b. Boudry (Perreux).....	11
	c. Embrach .....	11
	d. Giffers .....	11
<b>IV.</b>	<b>Menschen- und grundrechtliche Vorgaben .....</b>	<b>12</b>
	<b>A. Vulnerable Personen .....</b>	<b>12</b>
	a. Im Allgemeinen .....	12
	b. Kinder im Besonderen.....	14
	<b>B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen.....</b>	<b>15</b>
	a. Anwesenheitspflicht, Ausgangssperre, Hausverbot, "Besinnungsraum" .....	15
	b. Körperliche Durchsuchungen .....	16
	c. Anwendung von Zwangsmitteln .....	17
	d. Disziplinarmassnahmen .....	17
	<b>C. Infrastruktur und Unterbringung.....</b>	<b>18</b>
	<b>D. Medizinische und psychiatrische Versorgung.....</b>	<b>20</b>
	<b>E. Grundschulunterricht .....</b>	<b>21</b>
	<b>F. Kontakte zur Aussenwelt.....</b>	<b>21</b>
	<b>G. Informationen an Asylsuchende .....</b>	<b>22</b>
<b>V.</b>	<b>Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf .....</b>	<b>24</b>
	<b>A. Vulnerable Personen .....</b>	<b>24</b>



a.	Systematische Identifikation.....	24
b.	Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten.....	24
<b>B.</b>	<b>Freiheitsbeschränkende Massnahmen.....</b>	<b>26</b>
a.	Aufenthalt in den Zentren des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit26	
i.	Anwesenheitspflicht .....	26
ii.	Zugang zur örtlichen Gemeinschaft und städtischen Infrastruktur .....	27
b.	Disziplinarmassnahmen .....	28
c.	Sicherheits- und Schutzmassnahmen .....	30
i.	Körperliche Durchsuchungen, Untersuchungen, Kontrollen .....	31
ii.	Einsatz von Zwangsmitteln.....	32
iii.	"Besinnungsraum" .....	32
d.	Anwendung polizeilichen Zwangs .....	33
<b>C.</b>	<b>Infrastruktur .....</b>	<b>34</b>
a.	Allgemeine Bemerkung .....	34
b.	Trennung von Erwachsenen und minderjährigen Asylsuchenden .....	36
<b>D.</b>	<b>Medizinische und psychiatrische Versorgung.....</b>	<b>37</b>
a.	Eintrittsuntersuchung .....	37
b.	Zugangsmodalitäten .....	37
<b>E.</b>	<b>Betreuung der Asylsuchenden .....</b>	<b>38</b>
a.	Allgemeine Betreuung.....	38
b.	Freizeitangebote .....	40
c.	Interne und externe Beschäftigungsprogramme und obligatorische Hausarbeiten40	
d.	Zugang zu Grundschulunterricht .....	41
<b>F.</b>	<b>Kontakte zur Aussenwelt.....</b>	<b>41</b>
a.	Kommunikationsmöglichkeiten.....	41
i.	Besuchszeiten, Besuchsräumlichkeiten .....	42
<b>G.</b>	<b>Informationen an Asylsuchende .....</b>	<b>42</b>
a.	Hausordnung .....	42
b.	Information über Rechte und Pflichten .....	42
i.	Kontakt zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung .....	43
c.	Beschwerdemöglichkeiten .....	43
<b>H.</b>	<b>Externe Dienstleistungserbringer .....</b>	<b>43</b>
<b>VI.</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>45</b>
<b>VII.</b>	<b>Literatur- und Materialienverzeichnis.....</b>	<b>47</b>



## I. Zusammenfassung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) überprüfte in den Jahren 2017 und 2018 insgesamt 11 Zentren<sup>1</sup>, in denen asylsuchende Personen<sup>2</sup> untergebracht sind. Im Rahmen ihrer Besuche richtete sie ein besonderes Augenmerk auf die Bedingungen in den Zentren, insbesondere für vulnerable Personen.
2. Die NKVF orientiert sich an den für die Unterbringung im Asylbereich relevanten internationalen und nationalen Vorgaben. Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>3</sup>, den beiden UN-Pakten<sup>4</sup> sowie den zahlreichen auf besondere Personengruppen anwendbaren UN-Übereinkommen (namentlich der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)<sup>5</sup>, UN-Frauenrechtskonvention (UN-CEDAW)<sup>6</sup> sowie der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)<sup>7</sup>) sind dies insbesondere auch die Istanbul-Konvention<sup>8</sup> und die EU-Richtlinien (EU-Aufnahmerichtlinie<sup>9</sup> und EU-Rückführungsrichtlinie<sup>10</sup>), die sogenannten Soft-Law-Instrumente (insbesondere die Richtlinien<sup>11</sup> des UNHCR<sup>12</sup> sowie die Standards des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) in relevanten Bereichen).
3. Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission fest, dass die maximale Aufenthaltsdauer in den Zentren in der Regel eingehalten wird. Sie vermisste hingegen eine klare Vorgehensweise bei der Identifikation von vulnerablen Personen.
4. Der Aufenthalt in den Zentren stellt nach Ansicht der Kommission eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit dar, welche insbesondere durch die Bewilligungspflicht des Ausgangs, die unterschiedlichen Ausgangszeiten sowie der unterschiedlichen

<sup>1</sup> 4 Bundesasylzentren (BAZ), 5 Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie 2 Bundeszentren (BZ).

<sup>2</sup> Personen, welche ein Asylgesuch stellen, werden zumindest für eine gewisse Anfangszeit (zwischen maximal 90 und 120 Tage) in diesen Zentren untergebracht, bevor sie allenfalls einem Kanton zugewiesen werden.

<sup>3</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101.

<sup>4</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1 sowie Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2.

<sup>5</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107.

<sup>6</sup> Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (UN-CEDAW), SR 0.108.

<sup>7</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK), SR 0.109.

<sup>8</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35.

<sup>9</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Abl. L 180 vom 29. Juni 2013 (EU-Aufnahmerichtlinie).

<sup>10</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. Dezember 2008 (EU-Rückführungsrichtlinie), S. 98 ff.

<sup>11</sup> UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012 (zit. UNHCR, Detention Guidelines).

<sup>12</sup> UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR).



Lage der Zentren als erheblich bzw. weniger erheblich zu bezeichnen war.

5. Die Kommission moniert, dass die zur Anwendung kommenden Disziplinarmassnahmen gemäss der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich (EJPD VO)<sup>13</sup> nicht verfügt werden. Die Kommission hatte dies in ihrer Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf der neuen EJPD VO bereits gerügt.<sup>14</sup> Auch der vereinzelten Anordnung von nicht in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen stand die Kommission kritisch gegenüber.
6. Die Kommission stellte weiter fest, dass in einigen Zentren Pfeffersprays bzw. -gels eingesetzt wurden. Sie wies in diesem Zusammenhang auf die internationale Rechtsprechung sowie die einschlägigen Vorgaben hin und steht der Anwendung von Pfeffersprays bzw. -gels weiterhin kritisch gegenüber. Hingegen zeigt sie sich zufrieden über die interne dienstliche Anweisung für den Umgang mit dem „Besinnungsraum“ und regte an, diese auf formell-rechtlicher Ebene zu verankern.
7. Die Zentren wiesen aus Sicht der Kommission veraltete Infrastrukturen sowie enge Platzverhältnisse auf. Insbesondere empfahl die Kommission die Einrichtung von abschliessbaren sanitären Anlagen. Weiter fehlten der Kommission ausreichend Rückzugsorte für Frauen und Mädchen.
8. Hinsichtlich des Trennungsgebots stellte die Kommission eine uneinheitliche Handhabung fest. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) wurden nicht immer von Erwachsenen getrennt untergebracht. Die Kommission begrüsst zwar die Einrichtung von Familienzimmern, steht der Einteilung von mehreren Familien in einem Zimmer aufgrund der eingeschränkten Privatsphäre hingegen kritisch gegenüber.
9. Im Rahmen der Besuche überprüfte die Kommission auch die medizinische und psychiatrische Versorgung der Asylsuchenden. Die Kommission begrüsst das systematische medizinische Screening, vermisste hingegen beim Eintritt eine eigentliche medizinische Untersuchung bei der die somatischen und psychiatrischen Bedürfnisse von einer fachmedizinischen Person erfasst und bei Bedarf weiter untersucht werden. Auch der Zugang zur psychiatrischen Versorgung gestaltete sich aus Sicht der Kommission für die Asylsuchenden als schwierig. Außerdem wies die Kommission erneut darauf hin, dass rezeptpflichtige Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal vorbereitet und abgegeben werden sollten.
10. Hinsichtlich der Betreuung der Asylsuchenden empfahl die Kommission insbesondere Schulunterricht für schulpflichtige Kinder vorzusehen sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten für asylsuchende Personen in den Zentren unter geschlechterspezifischer Berücksichtigung anzubieten und den Zugang gleichwertig auszugestalten.
11. Die Kommission begrüsst die Aufhebung des Handyverbots in sämtlichen Zentren per 1. Mai 2017. Sie kritisierte hingegen die teilweise aus ihrer Sicht unverhältnismässig lange Abnahme (teilweise bis zum Austritt) der Telefone bei Nichteinhaltung

<sup>13</sup> Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 (EJPD VO), SR 412.311.23.

<sup>14</sup> Vgl. Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 26. April 2017 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I)), S. 2.



der Nutzungsregeln.<sup>15</sup>

12. Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission weiter fest, dass in den meisten Zentren die Hausordnung in zahlreichen Sprachen zugänglich ist sowie teilweise auch mündliche Informationsveranstaltungen stattfinden. Der Kontakt zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung gestaltete sich aus Sicht der Kommission in den meisten Zentren noch nicht systematisch, auch Informationen zu formellen Beschwerdemöglichkeiten fehlten weitgehend und sollten aus Sicht der Kommission ausgebaut werden.

---

<sup>15</sup>

Insbesondere bei wiederrechtlichen Ton-, Bild- oder Videoaufnahmen.



## II. Einleitung

### A. Zielsetzungen und rechtliche Grundlagen

13. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009<sup>16</sup> hat die NKVF die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) in Basel (BS), Altstätten (SG), Chiasso (TI), Vallorbe (VD), Bern (BE), die Bundeszentren (BZ) Feldreben, Muttenz (BL) und Glaubenberg (OW), die Bundesasylzentren (BAZ) in Boudry (Perreux) (NE), Embrach (ZH) und Giffers (FR) sowie den Testbetrieb Zürich (Zentrum Juch) (ZH) besucht. Die Kommission überprüfte die Situation der dort untergebrachten Personen, deren Freiheit nicht formell entzogen, aber aus menschen- und grundrechtlicher Sicht eingeschränkt ist.
14. In den EVZ werden Asylgesuche entgegengenommen und die Personalien der asylsuchenden Personen<sup>17</sup> (Passfotos, Abnahme der Fingerabdrücke) aufgenommen sowie die grenzsanitarischen Massnahmen getroffen. Sie sind somit die erste Anlaufstelle für asylsuchende Personen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch einreichen. Die maximale Aufenthaltsdauer in einem EVZ oder BZ beträgt aktuell 90 Tage und wird ab 1. März 2019 140 Tage betragen. Asylsuchende, deren Gesuch nicht im EVZ entschieden werden kann, werden bis zum Abschluss des Asylverfahrens einem Kanton zugeteilt und dort untergebracht und betreut.<sup>18</sup>
15. Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs haben Bund und Kantone beschlossen, die Schweiz in sechs Regionen mit je bis zu vier dauerhaften Bundesasylzentren aufzuteilen. Ab Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes (AsylG)<sup>19</sup> werden Personen innerhalb von 72 Stunden nach Einreichung ihres Gesuchs einem Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion zugewiesen. Die betroffenen Asylsuchenden werden für die Dauer des Verfahrens und des Wegweisungsvollzuges in Bundesasylzentren untergebracht. Dauert das Verfahren aufgrund von weiteren Abklärungen länger, wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt und die asylsuchende Person einem Kanton zugewiesen.<sup>20</sup>
16. Die Kommission überprüfte im Rahmen der Kontrollbesuche die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben und legte ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
  - Korrekte Behandlung der asylsuchenden Personen durch das für die Unterbringung der Asylsuchenden zuständige Personal (Betreuungs-, Sicherheits- und sonstiges Personal);
  - Ausstattung, Hygiene und Sauberkeit der Räumlichkeiten sowie Raumverhältnis-

<sup>16</sup> Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

<sup>17</sup> Asylsuchende Personen in diesem Bericht sind Personen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen. Das Asylverfahren dient dazu festzustellen, ob jemand Flüchtling (Artikel 1 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (FK), SR 0.142.30 und Artikel 3 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31) ist oder nicht, oder sonst schutzbedürftig ist.

<sup>18</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/empfang.html> (13.11.2017).

<sup>19</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

<sup>20</sup> [\(https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen/themen/1-ziele-d.pdf\)](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen/themen/1-ziele-d.pdf) (13.11.2017).



se;

- Zugang zur medizinischen Versorgung;
- Handhabung von Disziplinarmassnahmen und Sanktionen;
- Handhabung von Schutz- und Sicherheitsmassnahmen;
- Zugang zu mündlichen und schriftlichen Informationen betreffend das Asylverfahren und Rechte und Pflichten der asylsuchenden Personen;
- Tagesstruktur in den Einrichtungen, Beschäftigungsmöglichkeiten und Freizeitangebot;
- Allgemeiner Eindruck der Einrichtungen bezüglich Personal und konzeptioneller Grundlagen;
- Umgang mit besonders vulnerablen Personengruppen, insbesondere deren Identifikation sowie das Bewusstsein für Geschlechter- und LGBTIQ-Problematik sowie weitere Problemfelder im Zusammenhang mit Vulnerabilitäten.

## B. Gespräche und Zusammenarbeit

17. Die Besuche fanden alle unangemeldet und in verschiedener Zusammensetzung statt.<sup>21</sup>
18. Die Delegationen erhielten uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen Informationen und betrieblichen Unterlagen. Die Zentrumsleitungen standen den Delegationen während der Besuche jederzeit für Fragen zur Verfügung.
19. Mit den asylsuchenden Personen konnten in den Zentren ungehindert vertrauliche Gespräche geführt werden. Punktuell wurden hierfür Dolmetscher/innen beigezogen.

---

<sup>21</sup> In der Regel bestand die Delegation aus 2-3 Kommissionsmitgliedern und 1-2 Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.



### III. Übersicht über die besuchten Zentren

#### A. Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) und Bundeszentren (BZ)

20. Der Statistik ist zu entnehmen, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer für die Periode von Anfang 2017 bis Ende April 2018 in Altstätten bei 33.19 Tagen, bei 44.26 Tagen in Basel, bei 29.25 Tagen in Bern, in Chiasso bei 53.22 Tagen<sup>22</sup>, in Vallorbe bei 52.59 Tagen<sup>23</sup> und bei 64.91 Tagen im BZ Glaubenberg lag.

##### a. Basel

21. Das EVZ Basel (BS) bietet Platz für 480 Personen. Zum Zeitpunkt des Nachfolgebesuches befanden sich 144 Personen im EVZ Basel. Die ehemalige externe Zivilschutzanlage wird nicht mehr eingesetzt. Personen werden ausserdem auf die beiden Aussenstellen „Atlas Allschwil“ (Kapazität 120 Personen) und „Muttenz (Feldreben)“ (Kapazität 500 Personen) verteilt. Am Besuchstag waren 81 Personen in „Atlas Allschwil“ und 82 Personen in „Muttenz (Feldreben)“ untergebracht. Die Kommission besuchte die Aussenstelle Muttenz (Feldreben) zu einem späteren Zeitpunkt separat (vgl. unten Ziffer 26).

##### b. Altstätten

22. Das EVZ Altstätten (SG) bietet Platz für 176 Personen. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich 62 Personen im EVZ Altstätten. Gemäss Informationen der Leitung soll das EVZ Altstätten in den kommenden Jahren umgebaut und ein neuer Standort zur Verfügung gestellt werden.

##### c. Chiasso (inkl. Aussenstellen Biasca und Stabio)

23. Das EVZ Chiasso (TI) bietet Platz für 134 Personen in Chiasso, 50 in Stabio, 50 in Biasca und 170 in Losone. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich 102 Personen im EVZ Chiasso, 42 Personen in Biasca und 12 Minderjährige in Stabio. Im EVZ Chiasso werden vorwiegend Männer untergebracht. Die Kommission hat alle Aussenstellen (namentlich Stabio und Biasca) ausser Losone besichtigt. In den Aussenstellen befanden sich zusätzlich 119 Personen, wobei darunter vorwiegend Personen, die sich im Rahmen eines Resettlement-Programms im Zentrum befanden.

##### d. Vallorbe

24. Das EVZ Vallorbe (VD) bietet Platz für 180 Personen<sup>24</sup>. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich 179 Personen im EVZ Vallorbe.

<sup>22</sup> Dieser Wert beinhaltet auch die Anzahl Tage für Biasca und Stabio.

<sup>23</sup> Dieser Wert beinhaltet auch die Anzahl Tage für Boudry (Perreux).

<sup>24</sup> Die erlaubte Maximalkapazität aufgrund brandschutzrechtlicher Vorgaben würde hingegen bei 244 Personen liegen.



#### e. Bern

25. Das sich in einem ehemaligen Spital befindliche EVZ Bern (BE) verfügt über eine Kapazität von 350 Plätzen. Am Besuchstag befanden sich gemäss Liste 125 Personen vor Ort. Darunter waren 3 UMAAs. Ab Frühling 2019 funktioniert das EVZ Bern als ein BAZ mit Verfahrensfunktion.

#### f. Muttenz (Feldreben)

26. Das BZ Muttenz (Feldreben) (BL) wurde im November 2016 in Betrieb genommen und als temporäre Einrichtung konzipiert. Es besteht ein Sanierungsplan für das Feldreben-Areal. Die Schliessung des Zentrums ist deshalb auf spätestens 2020 vorgesehen.

27. Das BZ hat eine Kapazität von 500 Schlafplätzen. In einer Notlage kann das SEM bei entsprechender Zustimmung der Gemeinde Muttenz eine Erhöhung auf 900 Plätze vornehmen. Am Besuchstag befanden sich 113 Asylsuchende in der Einrichtung, darunter auch Personen, die sich im Rahmen eines Resettlement-Programms im Zentrum befanden.

#### g. Glaubenberg

28. Das BZ Glaubenberg (OW) wird als temporäre Anlage bis Juni 2022 genutzt. Die als Asylunterkunft dienende militärische Anlage befindet sich oberhalb von Sarnen auf der Passhöhe. Ein Teil der Anlage wird weiterhin durch das Militär genutzt.

29. Die Einrichtung kann 240 Asylsuchende aufnehmen. Ab März 2019 soll die Kapazität um 100 Betten erhöht werden. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 120 Personen in der Einrichtung, darunter 97 Männer, 24 Frauen, davon 12 alleinstehende Frauen, und 10 Kinder. Die asylsuchenden Personen wurden vorwiegend vom EVZ Chiasso zugewiesen, da dort aufgrund von Umbauarbeiten Platzmangel herrschte.

### B. Bundesasylzentren (BAZ)

30. Die Asylsuchenden hielten sich in den verschiedenen BAZ jeweils unterschiedlich lange auf. Im Unterschied zu den EVZ beträgt die maximale Aufenthaltsdauer gemäss Artikel 9 Abs. 6 TestV<sup>25</sup> 140 Tage.

#### a. Testbetrieb Zürich (Zentrum Juch)

31. Seit Anfang Januar 2014 testet das SEM im Testbetrieb Zürich (ZH) ein neues Asylverfahren im Hinblick auf eine Beschleunigung der Asylverfahren in der Schweiz. Der Testbetrieb Zürich ist auf zwei Standorte in der Stadt verteilt. In den Büroräumlichkeiten werden die Asylbefragungen durchgeführt und die Fingerabdrücke abgenommen. Im gleichen Gebäude, aber auf einem anderen Stockwerk, befindet sich auch die vom SEM unabhängige Rechtsberatung und Rechtsvertretung, welche mit dem

<sup>25</sup> Vgl. Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1.



beschleunigten Verfahren eingeführt wird. Untergebracht sind die Asylsuchenden im Zentrum Juch, das sich an einem anderen Standort befindet. Das Zentrum bietet Platz für insgesamt 300 Personen. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 290 Personen im Zentrum, darunter waren 9 UMA. Gemäss Statistik SEM liegt die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Testbetrieb Zürich bei 57.95 Tagen.

#### **b. Boudry (Perreux)**

32. Gemeinsam mit dem BAZ Giffers führt das SEM seit April 2018 im BAZ Boudry (Perreux) (NE) bereits das neue Asylverfahren durch. Das BAZ Boudry und BAZ Giffers bilden zusammen seit April 2018 den Pilotbetrieb Westschweiz. Die Kommission besuchte das Zentrum Ende 2017, also bevor dieses zum Pilotbetrieb überging. Das BAZ Boudry (Perreux) konnte zum Zeitpunkt des Besuches 250 Personen aufnehmen; nach Angaben des SEM sollen die Plätze bis zum Frühling 2019 auf 480 Plätze erhöht werden.
33. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich insgesamt 99 Personen in der Einrichtung. Die Personen werden im BAZ auf zwei Häuser verteilt. Das Foyer, in dem die Männer untergebracht wurden, bot Platz für 58 Personen. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 37 Männer im ersten Haus. Das zweite Haus für Familien und alleinstehende Frauen bot Platz für 80 Personen. Es war zum Besuchszeitpunkt mit 62 Personen belegt. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich ausserdem 40 Personen aus Syrien im Rahmen eines Resettlement-Programmes vor Ort.

#### **c. Embrach**

34. Das BAZ Embrach (ZH) ist seit März 2017 in Betrieb und gehört zum Testbetrieb Zürich. Die Einrichtung bietet Platz für 120 Personen. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 60 Personen vor Ort. Die Personen werden jeweils vom Zentrum Juch ins BAZ Embrach verlegt. Die Personen befinden sich meist im Dublin-Verfahren oder haben bereits einen negativen Asylentscheid erhalten. Insgesamt waren am Besuchstag 30 Frauen (inkl. Kinder) und 30 alleinstehende Männer vor Ort. Zudem kamen während des Besuchstags 16 Personen, die zuvor im Zentrum Juch waren, neu dazu.

#### **d. Giffers**

35. Das BAZ Guglera in Giffers (FR) ist seit April 2018 in Betrieb. Die in der Gemeinde Giffers gelegene Einrichtung ist ein BAZ ohne Verfahrensfunktion. Zusammen mit dem BAZ Boudry (Perreux) bilden die beiden Zentren seit April 2018 den Pilotbetrieb Westschweiz, wo bereits das neue Asylverfahren zur Anwendung kommt.
36. Das BAZ Giffers soll nach Ablauf der Pilotphase im Frühling 2019 eine Kapazität von 250 Schlafplätzen aufweisen. Am Besuchstag im Sommer 2018 hielten sich 11 erwachsene männliche Asylsuchende im Zentrum auf.



## IV. Menschen- und grundrechtliche Vorgaben

37. Asylsuchende Personen können sich grundsätzlich auf die international verankerten Menschenrechte und die in der Bundesverfassung (BV)<sup>26</sup> garantierten Grundrechte berufen. Internationale<sup>27</sup> Standards ergänzen und konkretisieren diese. Daraus ergeben sich Vorgaben für die Betreuung, Sicherheit und den sonstigen Betrieb in den Unterkünften des Bundes.
38. Innerstaatlich sind insbesondere das AsylG, das Ausländergesetz (AuG)<sup>28</sup> sowie die EJPD VO einschlägig. Im Sinne eines Überblicks wird nachstehend auf all diese Vorgaben eingegangen.

### A. Vulnerable Personen

#### a. Im Allgemeinen

39. Familien, ältere Personen, psychisch oder körperlich kranke Personen sowie LGB-TIQ-Personen<sup>29</sup> sind je nach Situation als besonders verletzlich einzustufen. Dies ist bei ihrer Unterbringung und Betreuung zu berücksichtigen. Als *per se* verletzlich gelten Personen mit schwersten Behinderungen sowie Kinder (alle Personen unter 18 Jahren)<sup>30</sup>.
40. Die EMRK, der UN-Pakt I<sup>31</sup> und UN-Pakt II<sup>32</sup> sowie die BV garantieren den Schutz vor Diskriminierung.<sup>33</sup> Zahlreiche internationale Konventionen umfassen diesen Schutz und beinhalten andererseits Spezialbestimmungen für den Umgang mit bestimmten Personen, so beispielsweise die UN-Antirassismuskonvention (UN-

<sup>26</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

<sup>27</sup> Im Vordergrund stehen Entscheide, Kommentare, Resolutionen, Richtlinien und Empfehlungen der UNO und des Europarates. Zum Beispiel Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT), Resolutionen oder Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Kommentare des UN-Menschenrechtsausschusses, Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates oder Richtlinien des UNHCR. Bestimmungen aus dem EU-Migrations- und Asylrecht haben außerdem eine grosse Bedeutung für die Schweiz, wobei für die Schweiz rechtlich das Schengen-Abkommen und die Dublin-III-Verordnung verbindlich sind. Im Bericht wird auf weitere relevante EU-Richtlinien und Verordnungen verwiesen.

<sup>28</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.

<sup>29</sup> LGBTIQ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer.

<sup>30</sup> Artikel 1 UN-KRK (Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107) definiert wer menschenrechtlich als Kind gilt: „Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.“ Als Kind gelten in diesem Bericht deshalb alle Menschen unter 18 Jahren.

<sup>31</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1.

<sup>32</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2.

<sup>33</sup> Artikel 14 EMRK und Artikel 2 UN-Pakt I und Artikel 2 UN-Pakt II sowie Artikel 8 BV. Artikel 26 UN-Pakt II enthält ein weiteres, jedoch nicht akzessorisches, sondern selbständiges Diskriminierungsverbot. Die Schweiz hat dazu einen Vorbehalt formuliert.



CERD)<sup>34</sup>, UN-CEDAW, UN-KRK und UN-BRK. Innerstaatlich schützt insbesondere das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)<sup>35</sup> die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.

41. Daneben gibt es einige Übereinkommen des Europarates, die den Bedürfnissen von bestimmten vulnerablen Personen Rechnung tragen, namentlich Opfern von Menschenhandel<sup>36</sup> und Gewalt<sup>37</sup>. Innerstaatlich sind die daraus fliessenden Verpflichtungen<sup>38</sup> unter anderem im Opferhilfegesetz (OHG)<sup>39</sup> verankert. Dieses statuiert eine Hilfeleistungspflicht gegenüber von Menschenhandel betroffenen Personen<sup>40</sup>, wobei die Identifikation von solchen Personen wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung der Schutz- und Hilfeleistungspflichten und somit, eine weitere Verpflichtung darstellt (vgl. dazu hinten unter Kapitel V.A.b Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten sowie die Empfehlung der Kommission, Ziff. 86).<sup>41</sup>
42. Des Weiteren erweisen sich auch die Yogyakarta-Prinzipien<sup>42</sup> für die Unterbringung in den Bundeszentren als einschlägig. Die 38 Prinzipien<sup>43</sup> erläutern die Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität zu verschiedenen Lebens- und Themenbereichen, wie Freiheitsentzug, Menschenhandel, Ausbeutung, Privatleben, Bildung, Gesundheit, Wohnen, physische und psychische Integrität.
43. Neben der EMRK, UN-Pakt II und der UN-Antifolterkonvention (UN-CAT)<sup>44</sup> regelt das

<sup>34</sup> Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (UN-CERD), SR 0.104.

<sup>35</sup> Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.

<sup>36</sup> Vgl. auch die Rechte gestützt auf das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMH), SR 0.311.543.

<sup>37</sup> Vgl. auch die Rechte gestützt auf das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35; Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542.

<sup>38</sup> Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKMH) und das Palermo-Protokoll verpflichten die Vertragsstaaten Betroffene von Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder, zu identifizieren, sie zu schützen und unterstützen und bei Verdacht den Fall zu untersuchen, Betroffene als Zeugen zu schützen und allenfalls die Täter zu bestrafen. Die für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getretene Istanbul-Konvention bezweckt „Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen.“ UN-CEDAW verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem dazu Frauen vor Frauenhandel und der Ausbeutung durch Prostitution zu schützen.

<sup>39</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23 März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG), SR 312.5.

<sup>40</sup> Vgl. Artikel 2 OHG.

<sup>41</sup> Vgl. Artikel 4 EMRK; Artikel 10 EKMH; Evaluationsbericht betreffend Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels der Schweiz, erste Evaluations-runde, 3. Juli 2015, GRETA(2015)18 (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, 3 July 2015, GRETA(2015)18) (zit. GRETA, Bericht Schweiz 2015), Ziff. 117, 122, 125.

<sup>42</sup> Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechteridentität (*Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity*) (zit. Yogyakarta-Prinzipien).

<sup>43</sup> Das 2006 von internationalen Expertinnen und Experten verfasste Dokument enthielt 29 Prinzipien. Im Dezember 2017 wurden 8 weitere Prinzipien verabschiedet, die die bestehenden Prinzipien ergänzen.

<sup>44</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (UN-CAT), SR 0.105.



Istanbul-Protokoll<sup>45</sup> als UN-Standard detailliert und systematisch die Untersuchung und Dokumentation von Folterfällen.<sup>46</sup> Bei der medizinischen Eintrittsuntersuchung sind gemäss CPT, Verletzungen, welche auf mögliche Folterhandlungen schliessen lassen detailliert aufzunehmen und die Informationen an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.<sup>47</sup>

### b. Kinder im Besonderen

44. Gegenüber Kindern als *per se vulnerable* Gruppe besteht eine erhöhte Sorgfalts- und Schutzpflicht, die aus der UN-KRK fliesst und auch in der BV<sup>48</sup> verankert ist.
45. Alle Entscheidungen und Handlungen bezüglich Kinder sollten unter prioritärer Be- rücksichtigung des Kindeswohls erfolgen.<sup>49</sup>
46. Um dem Kindeswohl von UMA Rechnung zu tragen, besteht unter anderem ein An- spruch auf eine Vertrauensperson, welche<sup>50</sup> den UMA im gesamten Verfahren be- gleitet und unterstützt.<sup>51</sup> Das Asylgesetz sieht weitere besondere Massnahmen zum Schutz unbegleiteter Kinder vor. Artikel 17 Abs. 2bis AsylG verankert beispielsweise die prioritäre Behandlung von Asylgesuchen von UMA. Weiter müssen verschwun- dene bzw. untergetauchte Kinder registriert und polizeilich gesucht werden.<sup>52</sup> Die UMA Richtlinie des SEM<sup>53</sup> verankert zusätzlich abweichende Regelungen betreffend Schutz und Umgang mit UMA.<sup>54</sup>

<sup>45</sup> Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (OHCHR, *Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No.8/Rev.1, 2004*) (zit. Istanbul-Protokoll).

<sup>46</sup> Das Istanbul-Protokoll ist nicht mit der Istanbul-Konvention zu verwechseln. Das Istanbul-Protokoll ist ein UN-Standard, der die Untersuchung und Dokumentation von Folter regelt. Die Istanbul-Konvention ist ein Über- einkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

<sup>47</sup> Vgl. CPT, Faktenblatt zu ausländerrechtliche Administrativhaft, März 2017, CPT/Inf(2017)3 (CPT, Factsheet on Immigration Detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3) (zit. CPT/Inf(2017)3), S. 8.

<sup>48</sup> Artikel 11 BV (Schutz der Kinder und Jugendlicher).

<sup>49</sup> Artikel 3 UN-KRK; Kinder sollten bei der Berücksichtigung ihres Wohls und Interesses sowie bei sämtli- chen Entscheidungen so weit wie möglich und unter Berücksichtigung ihres Alters und Reife miteinbezogen wer- den. Vgl. dazu Artikel 12 UN-KRK; UNHCR, Executive Committee Conclusions on Children at Risk, Nr. 107 (LVIII) – 2007, 5. Oktober 2007 (zit. UNHCR, EXCOM Nr. 107).

<sup>50</sup> Vgl. Artikel 17 Abs. 3 lit. a und b AsylG.

<sup>51</sup> Vgl. Artikel 7 Abs. 3 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311; vgl. auch SEM, UMA Richtlinie, Ziff. 3.4 ; Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an eine Vertrauensperson konkretisiert und verlangt, dass diese rechtskundig ist und somit über hinreichende Grundkenntnisse im Asylverfahren verfügt und mit den wichtigsten Verfahrensschritten vertraut sein sollte (E- MARK 2003 Nr. 1 – 001; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c10-d.pdf>). Die Einset- zung der Vertrauensperson muss nach Artikel 7 Abs. 2 AsylV 1 unverzüglich erfolgen. Die Tätigkeit der Vertrau- ensperson beginnt nach Abs. 2bis hingegen mit der Kurzbefragung nach Artikel 26 Abs. 2 AsylG.

<sup>52</sup> Vgl. UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6) (zit. UN-KRK, GC 6), Ziff. 99.

<sup>53</sup> SEM, Richtlinie für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren, Oktober 2006 (zit. SEM, UMA Richtlinie).

<sup>54</sup> Unter anderem beinhaltet sie eine Unterscheidung zwischen jüngeren und älteren UMA, Bestimmungen betreffend wann eine private Unterbringung anzurufen ist, dass eine offizielle Ansprechperson seitens der Be- treuung zur Verfügung stehen muss und, dass beim Transfer in den Zuweisungskanton jüngere UMA zu beglei- ten sind; vgl. dazu SEM, UMA Richtlinie.



47. Aus dem Prinzip der Familieneinheit<sup>55</sup> folgt weiter, dass UMAs bei der Suche nach Familienangehörigen zu unterstützen sind.<sup>56</sup>
48. Um der besonderen Vulnerabilität von Kindern Rechnung tragen zu können, müssen diese vorgängig als solche identifiziert werden. Gemäss einer Allgemeinen Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses<sup>57</sup> ist in Zweifelsfällen (nicht in offensichtlichen Fällen) bis zum Abschluss einer wissenschaftlichen Altersabklärung<sup>58</sup> die betroffene Person wie ein Kind zu behandeln. Die UMA Richtlinie des SEM findet hingegen ausdrücklich nur Anwendung bei Kindern, deren Alter seitens der Migrationsbehörden nicht hinterfragt wird.<sup>59</sup>

## B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

49. Freiheitsbeschränkende Massnahmen wie Anwesenheitspflichten in der Unterkunft, Hausverbote, Ausgangssperren, Durchsuchungen von Personen, der Einsatz von Pfefferspray und physischer Gewalt aus Notwehr oder Notstand sowie die Benutzung des "Besinnungsraums" als Sicherheits- und Schutzmassnahme fallen in den Schutzbereich verschiedener Menschen- und Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre oder des Rechts auf Bewegungsfreiheit. Diese ist im UN-Pakt II ausdrücklich und in der BV als Teil der persönlichen Freiheit garantiert.<sup>60</sup>

### a. Anwesenheitspflicht, Ausgangssperre, Hausverbot, "Besinnungsraum"

50. Einschränkungen von Freiheitsrechten müssen gemäss Artikel 36 BV, der EMRK und UN-Pakt II in der Regel (1) auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, (2) einen legitimen Zweck verfolgen und (3) verhältnismässig sein.<sup>61</sup> Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit muss nach UN-Pakt II (4) zusätzlich mit den anderen im Pakt verankerten Menschenrechten vereinbar sein.<sup>62</sup>
51. Die Anwesenheitspflichten im Zentrum, die Ausgangssperre oder der Einsatz des "Besinnungsraums" als Sicherheits- und Schutzmassnahme können im Einzelfall als Freiheitsentzug qualifiziert werden. Die Unterscheidung zwischen einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit und einem Freiheitsentzug ist gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht eine Frage der Art

<sup>55</sup> Vgl. Ausführungen zum Prinzip der Familieneinheit weiter hinten unter Kapitel V.C.b Trennung von Erwachsenen und minderjährigen Asylsuchenden, Ziff. 129.

<sup>56</sup> Artikel 22 UN-KRK.

<sup>57</sup> Vgl. UN-KRK, GC 6, Ziff. 31.A.

<sup>58</sup> In Zweifelsfällen kann auf wissenschaftliche Methoden zurückgegriffen werden (vgl. Artikel 7 Abs. 1 AsylV 1). Diese sollten aber nicht systematisch erfolgen. Sie sollten vielmehr unter Berücksichtigung verschiedener Indizien (Angaben zur Biografie, Fingerabdruckvergleich, Aussehen, Verhalten und Knochenaltersanalyse) vorgenommen werden. Vgl. dazu UN-KRK, GC 6, Ziff. 31.A; Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschliessung zu unbegleiteten Kindern in Europa, Fragen bezüglich Ankunft, Aufenthalt und Rückkehr, Entschliessung 1810(2011) (*Parliamentary Assembly, Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, Resolution 1810(2011)*) (zit. PACE Resolution 1810(2011)), Ziff. 5.10.

<sup>59</sup> SEM, UMA Richtlinie, Ziff. 2.

<sup>60</sup> Artikel 12 UN-Pakt II; Artikel 10 BV.

<sup>61</sup> Der Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit wird unter Kapitel V.B.a, Ziff. 92 erörtert.

<sup>62</sup> Letztere Voraussetzung trägt der besonderen Bedeutung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit für die Ausübung anderer Menschenrechte Rechnung.



der Einschränkung, sondern des Ausmasses. Laut EGMR sind die Umstände des Einzelfalls entscheidend, wobei zahlreiche Faktoren bei der Beurteilung eine Rolle spielen: Dauer, Art der Unterbringung, Möglichkeit oder Unmöglichkeit den Ort zu verlassen, Zweck der Massnahme, etc.<sup>63</sup>

52. Gilt im Einzelfall die Aufenthaltspflicht, das Ausgangsverbot oder der Einsatz des "Besinnungsraums" als Freiheitsentzug, ist Artikel 5 EMRK anwendbar. Insbesondere müssen die Behörden die menschenrechtlichen Verfahrensgarantien<sup>64</sup> respektieren, schützen und gewährleisten.

### b. Körperliche Durchsuchungen

53. Die Sicherheits- und Schutzmassnahme der Durchsuchung oder Untersuchung von asylsuchenden Personen fällt in den Schutzbereich des Rechts auf Privatsphäre, das auch die physische und psychische Integrität von Betroffenen vor ungerechtfertigten Eingriffen schützt.<sup>65</sup> Je nach Art, Umfang, Häufigkeit und Intensität können Durchsuchungen gegen das absolute Verbot von erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung verstossen.<sup>66</sup>

54. Gemäss internationalen Vorgaben, insbesondere des CPTs, dürfen Frauen und Männer nur von Sicherheitspersonal des gleichen Geschlechts durchsucht werden.<sup>67</sup> Diese Vorgabe ist in der EJPD VO explizit verankert.<sup>68</sup>

55. UN-Vorgaben sehen zudem vor, dass Personen, die sich als transsexuell, transgender oder intersexuell identifizieren das Geschlecht der durchsuchenden Person auswählen können.<sup>69</sup>

<sup>63</sup> So beispielsweise EGMR (Grand Chamber), CASE OF MEDVEDYEV AND OTHERS v. FRANCE (3394/03), Ziff. 73 und bereits EGMR, CASE OF GUZZARDI v. ITALY (7367/76), Ziff. 96. Für einen Überblick siehe European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights, Right to liberty and security (updated 30 April 2018); Der EGMR qualifiziert bestimmte Situationen als Freiheitsentzug, unabhängig davon ob diese nach nationalem Recht als Freiheitsentzug gelten oder nicht. Dabei können auch kurz andauernde Einschränkungen als Freiheitsentzug gelten, wenn die übrigen Umstände dafürsprechen.

<sup>64</sup> So hält die EMRK fest, dass die Behörden die betroffene Person in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe der Festnahme informieren müssen und ein unabhängiges Gericht innerhalb kurzer Frist die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzuges zu überprüfen hat (bei Festnahme wegen Verdacht einer Straftat gelten weitergehende Verfahrensgarantien).

<sup>65</sup> Artikel 8 EMRK, Artikel 17 UN-Pakt II und Artikel 13 BV. Das Recht auf Privatsphäre schützt auch die physische Integrität eines Menschen. So bereits EGMR, CASE OF X AND Y v. THE NETHERLANDS (8978/80), Ziff. 22.

<sup>66</sup> Artikel 3 EMRK und Artikel 7 UN-Pakt II.

<sup>67</sup> Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist, Auszug aus dem 9. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(99)12-part (*Juveniles deprived of their liberty, Extract from the 9th General Report of the CPT, CPT/Inf(99)12-part*) (zit. CPT/Inf (99)12-part), Ziff. 26. So auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarat, 11. Januar 2006 (*Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, 11 January 2006*) (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze), Ziff. 54.5 und Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 (*United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders [the Bangkok Rules], resolution 65/229 adopted by the General Assembly, 21 December 2010, A/RES/65/229*) (zit. Bangkok-Regeln), Regel 19.

<sup>68</sup> Vgl. Artikel 3 Abs. 2 EJPD VO.

<sup>69</sup> So etwa die Empfehlung des UN-Sonderberichterstattlers gegen Folter in seinem Jahresbericht 2016 betreffend die Durchsuchung von Transmenschen im Freiheitsentzug vgl. UN-Sonderberichterstatter gegen Fol-



### c. Anwendung von Zwangsmitteln

56. Die Anwendung von Zwang, wie der Einsatz von Pfefferspray oder Pfeffergel als Sicherheits- und Schutzmassnahme, berührt das Menschen- und Grundrecht auf Schutz der physischen Integrität.<sup>70</sup> Ausserdem muss beim Einsatz das Verbot einer erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung eingehalten werden.<sup>71</sup>
57. Die Anwendung von körperlichem Zwang und der Einsatz von Pfefferspray oder -gel durch private Sicherheitsunternehmen, welche im Auftrag des SEM mit Schutzaufgaben in den Zentren betraut sind, beruht auf dem Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)<sup>72</sup> und der Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen (VES)<sup>73</sup>. Das ZAG regelt detailliert, wie bei einer Anwendung von Zwang vorzugehen ist. Insbesondere statuiert es, soweit es die Umstände und der Zweck des Einsatzes zulassen, eine Ankündigungspflicht.<sup>74</sup> Weiter gibt es vor, dass zwangsanwendende Personen identifizierbar sein sollten.<sup>75</sup>
58. Der Einsatz von chemischen Reizstoffen sollte gemäss Rechtsprechung des EGMR und CPT Standards ausserdem nie in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen.<sup>76</sup> Die betroffene Person ist nach jedem Einsatz unmittelbar medizinisch zu untersuchen.<sup>77</sup> Internationale Standards schreiben weiter vor, dass Personen mit direktem Kontakt zu Jugendlichen bzw. Kindern, grundsätzlich nicht bewaffnet sein sollten und keine Pfeffersprays und andere Zwangsmittel auf sich tragen sollten.<sup>78</sup>

### d. Disziplinarmassnahmen

59. Internationale Vorgaben, welche die Anwendung von Disziplinarmassnahmen im Bereich der Unterbringung von asylsuchenden Personen regeln, sind keine vorhanden. Jedoch liefern verschiedene Soft Law Instrumente aus dem Bereich des Freiheitsentzugs wertvolle Anhaltspunkte, namentlich in Bezug auf die Anordnung und das

---

ter, Jahresbericht 2016 (*Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57*) (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016), Ziff. 70, lit. u).

<sup>70</sup> Artikel 8 EMRK, Artikel 9 UN-Pakt II und Artikel 10 BV.

<sup>71</sup> Artikel 3 EMRK, Artikel 7 UN-Pakt II und Artikel 1 UN-CAT.

<sup>72</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), SR 364; Artikel 2 Abs. 1 lit. e ZAG.

<sup>73</sup> Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) vom 24. Juni 2015, SR 124, SR 124; Artikel 9 Abs. 1 VES.

<sup>74</sup> Vgl. Artikel 10 ZAG.

<sup>75</sup> Vgl. Artikel 12 ZAG; Artikel 6 VES.

<sup>76</sup> Siehe EGMR (Grand Chamber), CASE OF TALI v. ESTONIA, Ziff. 78. In diesem Fall entschied der Gerichtshof, dass eine Verletzung des EMRK vorliegt. Dabei verwiesen die Richterinnen und Richter u.a. auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten. Vgl. Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007, 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008) 33 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2008), Ziff. 86.

<sup>77</sup> Artikel 23 ZAG; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 68.2; CPT, Bericht Schweiz 2008, Ziff. 86.

<sup>78</sup> Vgl. CPT, Jugendliche im strafrechtlichen Freiheitsentzug Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation, Extract from the 24<sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2015)1-part Jugendliche im Freiheitsentzug (zit. CPT/Inf(2015)1-part), Ziff. 119; CPT/Inf(2017)3, S. 6.



Verfahren und können deshalb ansatzweise beigezogen werden. Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit und der Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen, welche über die nötige Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in einem Bundesasylzentrum hinausgehen. Statt Disziplinarmassnahmen, sollten positive Anreize zur Einhaltung der Hausordnung geschaffen werden. Die EU-Aufnahmerichtlinie erwähnt, dass Sanktionen für grobe Verstösse gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren und grob gewalttäiges Verhalten festgelegt werden können.<sup>79</sup> Sanktioniert werden soll demzufolge ausschliesslich gefährliches und grob gegen die Regeln verstossendes Verhalten.

60. Disziplinarmassnahmen, soweit diese denn überhaupt im Asylbereich eingesetzt werden, sollten unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips<sup>80</sup> und unter Einhaltung eines formellen Verfahrens erfolgen.<sup>81</sup> Sie sind unter Angaben von Datum, Namen der betroffenen Personen, Grund sowie der Art der verfügbten Disziplinarmassnahme in einem Register zu erfassen.<sup>82</sup>
61. Die in den Bundesasylzentren zulässigen Disziplinarmassnahmen sind in der EJPD VO<sup>83</sup> aufgelistet. Die Verordnung regelt weiter die Voraussetzung, das Verfahren, die für die Anordnung zuständigen Stellen sowie die Beschwerdemöglichkeiten (vgl. weiter unten zu Disziplinarmassnahmen Kapitel V.B.b Disziplinarmassnahmen, Ziff. 99).
62. Aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde<sup>84</sup> gegen mögliche Verletzungen gehört auch, dass bei der Anordnung von Disziplinarmassnahmen die betroffene asylsuchende Person über ihre Beschwerdemöglichkeiten informiert wird. Die EJPD VO sieht sodann vor, dass die Rechtsvertretung und die Vertrauensperson über die Anordnung einer Disziplinarmassnahme zu informieren ist. Weiter kann gegen Disziplinarmassnahmen mittels Formular innert drei Tagen Beschwerde erhoben werden.<sup>85</sup>

## C. Infrastruktur und Unterbringung

63. Die Infrastruktur soll als Mindeststandard ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Verschiedene internationale Standards sehen weiter vor, dass die Unterbringung für asylsuchende Personen so ausgestaltet sein muss, dass das Trennungsprinzip und das Prinzip der Familieneinheit respektiert, geschützt und gewahrt wird.<sup>86</sup>

<sup>79</sup> Vgl. Artikel 20 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>80</sup> Vgl. Artikel 20 5 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>81</sup> Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 88; CPT/Inf(2017)3, S. 6.

<sup>82</sup> Vgl. analog Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39 Ziff. 2.

<sup>83</sup> Artikel 16e Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 24 nEJPD VO (Die totalrevidierte Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD VO) soll zusammen mit den Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs Anfang 2019 in Kraft treten (zit. nEJPD VO)).

<sup>84</sup> Artikel 13 EMRK, Artikel 2 UN-Pakt II. Siehe auch MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 zur Art der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Übereinkommens, 29. März 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (*UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 29 March 2004* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)) (zit. MRA, GC 31), Ziff. 15.

<sup>85</sup> Vgl. dazu Artikel 16f Abs. 4, 16h Abs. 1 und 16i Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 27 nEJPD VO.

<sup>86</sup> Vgl. Artikel 18 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinien; weiter zum Trennungsprinzip: Artikel 10 Abs. 2 lit. b UN-Pakt II; Artikel 37 lit. c UN-KRK; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 100; CPT/Inf(2017)3, S. 9; PACE Resolution 1810(2011), Ziff. 5.9; PACE Resolution 2159 (2017), Ziff. 5.2.2; UNHCR, Diskussionspapier, 2000, Ziff. 18 und 44; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 3; Artikel 11 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie; sowie zur Familieneinheit: Artikel



64. Gestützt auf das in der EMRK und dem UN-Pakt II verankerte Recht auf Familienleben<sup>87</sup> verlangen verschiedene Soft-Law-Instrumente<sup>88</sup>, dass Familien unter Wahrung der Familieneinheit in gemeinsamen Zimmern untergebracht werden. Zudem sind gemäss UN-KRK, Kinder grundsätzlich nicht von ihren Eltern zu trennen.<sup>89</sup> In Artikel 4 Abs. 1 EJPD VO<sup>90</sup> wurde der Grundsatz der Familieneinheit verankert (vgl. die Empfehlung zu Familienzimmer weiter hinten Kapitel V.C Infrastruktur, Ziff. 129).
65. Weiter sollten unbegleitete asylsuchende Frauen zu ihrem Schutz in getrennten Zimmern untergebracht werden und weibliche Asylsuchende einen sicheren Zugang zu eigenen sanitären Anlagen erhalten.<sup>91</sup> Dem Trennungsgebot nach Geschlecht wird innerstaatlich in Artikel 4 Abs. 1 EJPD VO Rechnung getragen.
66. Die UN-KRK und die UNHCR Richtlinien schreiben zudem vor, dass asylsuchende Kinder getrennt von nicht nahe verwandten Erwachsenen unterzubringen sind.<sup>92</sup> Die EJPD VO beinhaltet zwar eine zwingende Vorgabe bezüglich der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von UMAAs bei der Unterbringung, es fehlt hingegen die explizite Erwähnung des international anerkannten Trennungsgebots (vgl. zur Durchsetzung des Trennungsgebots für UMAAs weiter hinten Kapitel V.C.b Trennung von Erwachsenen und minderjährigen Asylsuchenden, Ziff. 136).<sup>93</sup>
67. Weiter formulieren internationale Standards detaillierte Empfehlungen für die Unterbringung von Asylsuchenden. So soll jeder Asylsuchende über ein eigenes Bett und einen abschliessbaren Kasten verfügen.<sup>94</sup> Die asylsuchenden Personen sollen zudem die Tür ihres Zimmers abschliessen können. UNHCR empfiehlt zudem die Einrichtung von geschlechtergetrennten Aufenthaltsräumen und Aussenbereichen, damit sich Frauen auch ausserhalb des Schlafbereichs sicher und in Ruhe innerhalb des Zentrums aufhalten können.<sup>95</sup>

---

5, 8 und 16 UN-KRK; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 1; im Haftkontext auch: Artikel 11 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>87</sup> Artikel 8 EMRK und Artikel 23 UN-Pakt II.

<sup>88</sup> Vgl. UNHCR, Detention Guidelines, Guideline 9.2, Ziff. 51; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 1; Artikel 11 Abs. 4 und 12 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>89</sup> Artikel 9 UN-KRK.

<sup>90</sup> Bzw. Artikel 4 Abs. 2 nEJPD VO.

<sup>91</sup> UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, Juli 1991 (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Protection of Refugee Women, Geneva, July 1991*) (zit. UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen), Ziff. 45, 81; UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls (2008)*) (zit. UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen), S. 324. Siehe auch UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren, S. 17: Zum Trennungsprinzip "gehören die geschlechtertrennte Unterbringung alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass die Frauen nicht an den Schlafeinheiten, Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen."

<sup>92</sup> UN-KRK, GC 6, Ziff. 63; UNHCR, Detention Guidelines, Guideline 9.2, Ziff. 51.

<sup>93</sup> Artikel 4 Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 4 Abs. 3 nEJPD VO.

<sup>94</sup> PERCO, Richtlinien 2.6, Prinzip 3.

<sup>95</sup> UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, S. 17.



## D. Medizinische und psychiatrische Versorgung

68. Die Verpflichtung, eine ausreichende medizinische und psychiatrische Versorgung sicherzustellen, ergibt sich aus dem im UN-Pakt I verankerten Recht auf Gesundheit<sup>96</sup> und aus Artikel 117a BV. Gemäss UNHCR-Richtlinien sollten der Zugang, der Umfang und die Qualität der Gesundheitsversorgung für asylsuchende Personen vergleichbar mit der für die allgemeine Bevölkerung zugänglichen medizinischen Grundversorgung sein.<sup>97</sup>
69. Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen die Gesundheitsversorgung der Personen sicher, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind.<sup>98</sup> Gemäss EJPD VO<sup>99</sup> ist der Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Notversorgung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)<sup>100</sup> gewährleistet. Die psychiatrische Versorgung beschränkt sich während des Aufenthalts in einer Unterkunft des Bundes auf Akutbehandlungen (vgl. Empfehlung Zugang zu psychiatischer Versorgung Ziff. 141).<sup>101</sup> Demgegenüber nimmt die EU-Aufnahmerichtlinie Bezug auf Personen mit besonderen Bedürfnissen und gewährt diesen eine geeignete psychiatrische Betreuung.<sup>102</sup> Die medizinische und psychiatrische Versorgung soll daher auch auf die spezifischen Bedürfnisse der Personen ausgerichtet sein. Insbesondere sollte eine bedürfnisgerechte Versorgung von Frauen auch den Zugang zu frauenärztlicher Versorgung umfassen, namentlich von, Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft sowie Untersuchungen zu geschlechterspezifischen Krankheiten und Abklärungen bei sexuellen Übergriffen.<sup>103</sup>
70. Weitere Bestimmungen zur medizinischen Versorgung sind im Epidemiengesetz (EpG)<sup>104</sup> und der entsprechenden Verordnung (EpV)<sup>105</sup> verankert. Asylsuchende

<sup>96</sup> Artikel 12 UN-Pakt I.

<sup>97</sup> UNHCR Prinzipien und Weisungen für Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und andere betroffene Personen (*UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern (2008)*) (zit. UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen), Ziff. 6.4.

<sup>98</sup> Vgl. Artikel 80 Abs. 1 und 3 AsylG; BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone, S. 8.

<sup>99</sup> Artikel 5 EJPD VO bzw. Artikel 6 nEJPD VO.

<sup>100</sup> Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG), SR 832.1.

<sup>101</sup> Laut SEM, erläuterndem Bericht auf S. 5 stehen Behandlung von dringenden und akuten Gesundheitsproblemen im Vordergrund. Längerfristige Behandlungen und Therapien werden in der Regel auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Die Kommission steht dieser Einschränkung grundsätzlich kritisch gegenüber, insbesondere da weder das KVG noch das AsylG Beschränkungen im Leistungsbereich vorsehen. Vielmehr beinhaltet eine medizinische Grundversorgung nach KVG (siehe Artikel 2 und 3 Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) vom 29. September 1995, SR 832.112.32) auch den Zugang zu psychiatrischer Versorgung, namentlich ärztlichen Psychotherapien. Vgl. hierzu auch Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) vom 23. April 2018 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II)), S. 3.

<sup>102</sup> Die Gewährung von psychologischer Betreuung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ist in Artikel 19 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie explizit verankert.

<sup>103</sup> Vgl. Artikel 12 UN-CEDAW; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 23, Ziff. 1; Bangkok-Regeln, Regel 10; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 89; UNHCR, Detention Guidelines, Guideline 9.3, Ziff. 58 ff.; CPT/Inf(2000)13-part; PACE Resolution 2159 (2017), Ziff. 5.2.8.

<sup>104</sup> Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG), SR 818.101.



können gestützt auf das EpG unter gewissen Umständen verpflichtet werden, sich ärztlich untersuchen bzw. behandeln zu lassen.<sup>106</sup>

71. Asylsuchende Personen müssen weiter innert nützlicher Frist in einer für sie verständlichen Sprache über Infektionskrankheiten und ihre möglichen Symptome, über andere sexuell oder durch Blut übertragbare Krankheiten und über Tuberkulose, sowie über den Zugang zur medizinischen Versorgung informiert werden.<sup>107</sup> Außerdem muss der Zugang zu geeigneter medizinischer Versorgung und zu Impfungen nach dem nationalen Impfplan gewährleistet sein.<sup>108</sup>

## E. Grundschulunterricht

72. Der UN-Pakt I und die UN-KRK sowie die BV verankern ein Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht.<sup>109</sup> Die Flüchtlingskonvention gibt zudem vor, dass die vertragsschliessenden Staaten den Flüchtlingen mit Bezug auf den Unterricht in den Primarschulen die gleiche Behandlung wie den Einheimischen gewähren.<sup>110</sup> Weitere Standards hinsichtlich des Zugangs und der Ausgestaltung von Grundschulunterricht sind in den Allgemeinen Kommentaren des UN-Kinderrechtsausschusses enthalten.<sup>111</sup>

73. Gemäss AsylG<sup>112</sup> stellt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Grundschulunterricht in den Zentren des Bundes sicher. Das AsylG<sup>113</sup> sieht vor, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für sich im schulpflichtigen Alter befindende asylsuchende Minderjährige organisiert. Dazu kann der Bund Beiträge ausrichten. Die zukünftige EJPD VO<sup>114</sup> sieht weiter vor, dass für die Durchführung des Schulunterrichts grundsätzlich die Räumlichkeiten der Zentren des Bundes genutzt werden.

## F. Kontakte zur Aussenwelt

74. Das in der EMRK, dem UN-Pakt II und der BV<sup>115</sup> verankerte Recht auf Privatleben umfasst das Recht, Beziehungen mit anderen Menschen und der Aussenwelt auf-

<sup>105</sup> Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienvorordnung, EpV), SR 818.101.1.

<sup>106</sup> Vgl. Artikel 36 bzw. 37 EpG.

<sup>107</sup> Vgl. Artikel 31 Abs. 2 lit. a EpV.

<sup>108</sup> Vgl. Artikel 31 Abs. 2 lit. c EpV.

<sup>109</sup> Artikel 19 BV, Artikel 13(2) lit. a UN-Pakt I, Artikel 28 lit. a UN-KRK; Vgl. auch Artikel 10 UN-CEDAW; Auch die EU-Aufnahmerichtlinie sieht in Artikel 14 vor, dass minderjährigen Kindern der Zugang zum Bildungssystem grundsätzlich gestattet wird.

<sup>110</sup> Artikel 22 FK.

<sup>111</sup> Vgl. UN-KRK, GC 6, Ziff. 41; UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 1 betreffend Ziele von Bildung, 17. April 2001 CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 1: The aims of Education, CRC/GC/2001/1) (zit. UN-KRK, GC 1), Ziff. 3.

<sup>112</sup> Artikel 80 Abs. 1 AsylG.

<sup>113</sup> Artikel 80 Abs. 4 AsylG.

<sup>114</sup> Vgl. Artikel 7 nEJPD VO.

<sup>115</sup> Artikel 8 EMRK, Artikel 17 UN-Pakt II, Artikel 13 BV.



rechtzuerhalten und zu pflegen.<sup>116</sup> Das Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit<sup>117</sup> schliesst ausserdem ein Recht auf Zugang zu Informationen ein.

75. Die Ausgestaltung der Kommunikationsmöglichkeiten zu Personen ausserhalb der Zentren ist in der EJPD VO<sup>118</sup> geregelt. Insbesondere sieht die Hausordnung neu vor, dass Mobiltelefone grundsätzlich nicht mehr abgenommen werden.<sup>119</sup>
76. Die Besuchsregelungen sind ebenso in der EJPD VO<sup>120</sup> geregelt. Die Zentren sind der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich.<sup>121</sup> Zutritt für Drittpersonen ist hingegen für Seelsorger/innen und die Rechtsvertretung bzw. Beratung vorgesehen.<sup>122</sup> Die Bestimmungen der EJPD VO wirken sich gesamthaft betrachtet eher einschränkend auf die Aussenkontakte aus.

#### G. Informationen an Asylsuchende

77. Die Behörden haben Asylsuchende über das Asylverfahren und den damit verbundenen Rechtsschutz, über die Regeln des Zusammenlebens in der Unterkunft, die Voraussetzungen für Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen und Beschwerdemöglichkeiten zu solchen Massnahmen zu informieren. Diese Informationspflichten ergeben sich unter anderem aus der EMRK, UN-Pakt II und der EU-Aufnahmerichtlinie. Die einschlägigen Garantien der BV sind die Rechtsgleichheit,<sup>123</sup> das Diskriminierungsverbot<sup>124</sup> sowie insbesondere die allgemeinen Verfahrensgarantien<sup>125</sup>, auf welche sich auch asylsuchende Personen berufen können.
78. Aus der EU-Aufnahmerichtlinie ergibt sich, dass asylsuchende Personen über das Asylverfahren, ihre Rechte und Pflichten im Verfahren, den Asylentscheid und die Möglichkeit und Voraussetzungen einer Beschwerde (Rechtsmittelbelehrung) in einer für sie verständlichen Sprache informiert werden.<sup>126</sup> Die EJPD VO<sup>127</sup> sieht dementsprechend vor, dass Mitteilungen der Rechtsberatungsstelle und von Rechtsvertretern sowie Postsendungen an die Asylsuchenden weitergeleitet werden.
79. Asylsuchende müssen auch über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren sowie bezüglich ihres Aufenthaltes im Zentrum informiert und aufgeklärt werden. Die EJPD

<sup>116</sup> Siehe zum Beispiel EGMR, CASE of PETTY v. THE UNITED KINGDOM, Reports 2002-III, Ziff. 61 mit Verweis auf weitere Urteile.

<sup>117</sup> Artikel 10 EMRK, Artikel 19 UN-Pakt II, Artikel 16 BV.

<sup>118</sup> Artikel 8 bis Artikel 11 EJPD VO bzw. Artikel 11 nEJPD VO.

<sup>119</sup> Vgl. SEM, Hausordnung, S. 2 Ziff. 3.3.

<sup>120</sup> Artikel 10 EJPD VO bzw. Artikel 15 nEJPD VO.

<sup>121</sup> Vgl. Artikel 2 EJPD VO; Demgegenüber legt die EU-Aufnahmerichtlinie für den Haftkontext fest, dass Besuche und Kontakt zu Familienangehörigen, Rechtsvertretern und anerkannten Nichtregierungsorganisationen in Hafteinrichtungen grundsätzlich zu erlauben sind.

<sup>122</sup> Artikel 9 EJPD VO bzw. Artikel 2 Abs. 2 nEJPD VO.

<sup>123</sup> Artikel 8 Abs. 1 BV.

<sup>124</sup> Artikel 8 Abs. 2-4 BV.

<sup>125</sup> Artikel 29 BV.

<sup>126</sup> Vgl. Artikel 11 und 12 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Abl. L 180/60 vom 29. Juni 2013 (EU-Verfahrensrichtlinie).

<sup>127</sup> Artikel 7 Abs. 3 EJPD VO bzw. Artikel 12 Abs. 2 nEJPD VO.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Commission nationale de prévention de la torture CNPT  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT  
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

VO sowie Hausordnung regeln dazu detailliert die Rechte und Pflichten während des Aufenthaltes.



## V. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

### A. Vulnerable Personen

80. Die Kommission traf im Rahmen ihrer Besuche regelmässig auf UMA's und erhielt auf Anfrage Kenntnis von der Anwesenheit von LGBTIQ-Personen. Zum Zeitpunkt der Besuche befanden sich in keinem der Zentren Personen mit Behinderungen. Gemäss den der NKVF vorliegenden Informationen werden körperlich beeinträchtigte Personen in geeignete Strukturen verlegt.

#### a. Systematische Identifikation

81. Aus Sicht der Kommission fehlte in allen Zentren ein Konzept für die Identifikation von vulnerablen Personen, insbesondere von potenziellen Opfern von Folter sowie ein verbindliches Dispositiv und der systematische Einbezug von spezialisierten Organisationen bei der Identifikation von durch Menschenhandel betroffenen Personen.

82. Die Kommission stellte weiter fest, dass sich die vom SEM erarbeiteten Leitfäden zu Identifikation und Verfahrensabläufen bei der Behandlung von Asylgesuchen von potenziell vulnerablen Personen<sup>128</sup> primär auf die asylrelevanten Befragungen durch das SEM beziehen. Grundsätzlich begrüßt die Kommission hingegen die von beiden Dienstleistungserbringern<sup>129</sup> im Bereich Betreuung erstellten internen schriftlichen Standards für die Betreuung und Unterbringung von vulnerablen Personen in den Zentren, welche jedoch erst nach entsprechender Identifikation zur Anwendung gelangen können.

#### b. Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten

83. Gestützt auf internationale Vorgaben bestehen für vulnerable Personen, insbesondere für potentielle Opfer von Folter, Betroffene von geschlechterspezifischer Gewalt und anderen schweren Gewalttaten<sup>130</sup> sowie Opfer von Menschenhandel<sup>131</sup> besondere Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten.

84. Bei Personen, die angeben, gefoltert worden zu sein, sollten die Methoden zur Befragung von Folteropfern sowie die Methode zur Erlangung physischer und psychischer Beweise nach dem Istanbul-Protokoll angewendet werden. Zudem sollten Folteropfer Informationen, Hilfe und Unterstützung sowie eine umfassende psychologische und medizinische Betreuung erhalten.<sup>132</sup> Aus Sicht der Kommission fehlte in allen Bundeszentren ein Konzept, welches den Umgang mit potenziellen Opfern von Folter regelt.

<sup>128</sup> Beispielsweise von geschlechterspezifischer Verfolgung (sexuelle Orientierung/Geschlechteridentität, potenzielle Betroffene von häuslicher Gewalt, potenzielle Betroffene von Menschenhandel, etc.) betroffener Personen.

<sup>129</sup> ORS und AOZ.

<sup>130</sup> Artikel 25 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>131</sup> Vgl. insbesondere Artikel 10 und 12 Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMH), SR 0.311.543.

<sup>132</sup> Vgl. CAT, GC 3, Ziff. 11-15; Artikel 14 UN-CAT.



85. Auch im Umgang mit potentiellen Opfern von Menschenhandel ist die Kommission der Ansicht, dass der Identifikationspflicht nach EKMH<sup>133</sup> und der im OHG statuierten Hilfeleistungspflicht Rechnung zu tragen ist.<sup>134</sup> Es fehlten aus Sicht der Kommission ein verbindliches Dispositiv sowie der systematische Einbezug von spezialisierten Organisationen bei der Identifikation und Unterstützung von durch Menschenhandel betroffenen Personen.
86. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, ein für alle Bundeszentren gültiges Konzept zu erarbeiten, welches die erwähnten Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten konkretisiert und das Vorgehen zur Identifikation von vulnerablen Personen, den Umgang, die Abläufe, Zuständigkeiten und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen regelt.**
87. Aufgrund ihrer besonderen Verletzlichkeit besteht zudem eine besondere Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber Minderjährigen. Die Kommission stellte im Rahmen ihrer Besuche im EVZ Basel sowie auch im Testbetrieb Zürich mit Zufriedenheit fest, dass das dort bereits teilweise umgesetzte UMA-Pilotprojekt auf die besonderen Bedürfnisse von UMAs zugeschnitten ist. Das Projekt soll nach einer Evaluation ab Januar 2019 flächendeckend umgesetzt werden.
88. Die Kommission stellte in einzelnen Zentren<sup>135</sup> fest, dass (männliche) jugendliche Asylsuchende z.T. in Zimmern mit Erwachsenen untergebracht wurden.<sup>136</sup> **Die Kommission empfiehlt, dass Minderjährige getrennt von Erwachsenen untergebracht werden. Falls das Alter noch nicht zweifelsfrei feststeht, ist von der geltend gemachten Minderjährigkeit auszugehen und die Personen sind wie Minderjährige zu behandeln.**<sup>137</sup>
89. Die Kommission zeigte sich besorgt darüber, dass die Anzahl untergetauchter bzw. verschwundener Kinder nicht systematisch statistisch erfasst wird und nicht alle Zentren über Vorgaben in diesem Bereich verfügen. Einige Zentren, namentlich Basel, berichteten hingegen von einem genauen Ablaufschema und einer reibungslosen Zusammenarbeit mit der Polizei sowie der eingesetzten Vertrauensperson, was aus Sicht der Kommission als positiv zu werten ist. **Die Kommission empfiehlt, Fälle von verschwundenen bzw. untergetauchten Minderjährigen systematisch zu erfassen.**

<sup>133</sup> Artikel 10 EKMH.

<sup>134</sup> Vgl. dazu auch FREI NULA, Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Stämpfli Verlag Bern, 2018 (zit. FREI NULA).

<sup>135</sup> So aus Gesprächen mit asylsuchenden Personen beispielsweise im EVZ Altstätten und Zentrum Juch in Zürich.

<sup>136</sup> Im EVZ Bern fand hingegen eine vorbildliche Trennung statt. Dort wurden UMAs von Erwachsenen getrennt und falls ihr Alter noch nicht zweifelsfrei feststand auch von den übrigen Kindern in einem getrennten Zimmer untergebracht (vgl. dazu unten Kapitel V.C.b, S. 37, Ziff. 135).

<sup>137</sup> Nationale Vorgaben: vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 4.2., bestätigt im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1987/2016 vom 6. September 2016 E. 7.7; Stellungnahme des Bundesrates vom 05.11.2014 auf die Interpellation 14.3874 von Silvia Schenker. Internationale Vorgaben vgl. UN-KRK, GC 6, Ziff. 31 A; Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (zit. Dublin III-Verordnung).



90. Vereinzelt berichteten asylsuchende Frauen<sup>138</sup>, dass sie von Männern, meist nach erfolgtem Alkoholkonsum, belästigt wurden. Die Kommission verlangte in diesem Zusammenhang vom SEM statistische Angaben zu sexuellen und tätlichen Übergriffen in allen Bundesunterkünften. Daraus geht hervor, dass Übergriffe sowie Fälle von geschlechterspezifischer Gewalt vom SEM nicht statistisch erfasst oder vorhandene kantonale Daten vom SEM nicht konsolidiert werden. Laut Angaben des SEM wurden zwischen 2015 und 2018 insgesamt in vier Fällen abgeklärt, ob es zu einer sexuellen Belästigung oder Missbrauch durch Mitarbeitende in einem der Zentren gekommen war.<sup>139</sup> Seit 2015 wurden ausserdem vier Fälle von Übergriffen durch andere Asylsuchende in den Zentren registriert. In keinem der Fälle wurde ein Strafverfahren eröffnet bzw. kam es zu einer Anzeige.
91. Die betroffenen Frauen wandten sich bei Vorfällen in der Regel nach eigenen Angaben an das Sicherheitspersonal. Als Massnahme wurden beschuldigte Personen teilweise in andere Zentren verlegt, vereinzelt verblieben diese aber auch mit den betroffenen Frauen in der gleichen Einrichtung.<sup>140</sup> **Die Kommission ist der Ansicht, dass die von geschlechterspezifischer Gewalt in den Zentren betroffenen Personen umfassend über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und nötigenfalls an gesetzlich vorgeschriebene Stellen<sup>141</sup> zu überweisen sind.**

## B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

### a. Aufenthalt in den Zentren des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit

#### i. Anwesenheitspflicht

92. Die Kommission stellte im Rahmen ihrer Besuche fest, dass mit Ausnahme des Zentrums Juch in Zürich, der Ausgang in allen Zentren bewilligungspflichtig war. In 9 von 11 besuchten Zentren galten die Mindestausgangszeiten (Montag bis Sonntag von 9 bis 17 Uhr und bei einem Wochenendausgang ab Freitag 9 Uhr bis Sonntag 19 Uhr).<sup>142</sup> Von der Möglichkeit längere Ausgangszeiten vorzusehen<sup>143</sup> haben lediglich der Testbetrieb Zürich und das EVZ Bern Gebrauch gemacht.<sup>144</sup>
93. Alle Zentren waren mit einem Maschendrahtzaun oder Absperrgittern von mindestens zwei Metern Höhe umfasst. An einigen Standorten war die Umzäunung mit zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen wie Videoüberwachung und Stacheldraht verse-

<sup>138</sup> Aus Gesprächen im EVZ Altstätten, Juch, EVZ Vallorbe und BZ Glaubenberg.

<sup>139</sup> In mindestens einem Fall leitete die zuständige Staatsanwaltschaft ein Untersuchungsverfahren ein.

Diese stellte später das Verfahren ein, da die Vorwürfe als unglaublich eingestuft wurden.

<sup>140</sup> Information aus den Gesprächen mit betroffenen asylsuchenden Frauen.

<sup>141</sup> Dazu gehören namentlich die Polizei, Opferhilfestellen sowie die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde.

<sup>142</sup> Artikel 11 Abs. 2 EJPD VO bzw. Artikel 16 nEJPD VO.

<sup>143</sup> Artikel 10 Abs. 2 TestV; Artikel 16 Abs. 5 nEJPD VO.

<sup>144</sup> Von 9 bis 20 Uhr im EVZ Bern und Wochenendausgang ab Freitag 9 Uhr bis Sonntag 20 Uhr. Von 7 bis 22.30 Uhr und Wochenendausgang ab 7 Uhr am Freitag bis 22.30 Uhr am Sonntag im Testbetrieb Zürich. Für UMA's galten restriktivere Regeln, gerade auch beim Wochenendausgang.



hen<sup>145</sup>. An den meisten Standorten konnten die asylsuchenden Personen ausschliesslich durch eine vom Personal zu öffnende Schleuse die Unterkunft verlassen<sup>146</sup>. Im Testbetrieb Zürich konnten die asylsuchenden Personen auch durch ein sich gleich neben der Loge befindliches Tor ein- und austreten. Das Tor kann gemäss erhaltenen Informationen von innen von jeder Person jederzeit geöffnet werden, ist jedoch von aussen verschlossen.

94. Die Kommission stellte zudem fest, dass die asylsuchenden Personen bis zum Abschluss des Eintrittsverfahrens<sup>147</sup> in der Regel keine Ausgangsbewilligung erhalten und sich zu Beginn auch während den Ausgangszeiten im Zentrum aufhalten müssen. Gemäss den vom SEM erhaltenen Informationen kann dieses Verfahren einen bis mehrere Tage in Anspruch nehmen.

95. Aus Sicht der Kommission ist aus verfahrensrechtlichen und betrieblichen Gründen nachvollziehbar, dass die Zentren des Bundes eine Regelung bezüglich Anwesenheitspflicht vorsehen. Sie birgt jedoch die Gefahr einer schematischen Anwendung, welche zu einer übermässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden führen kann. In einem abgelegenen Zentrum<sup>148</sup> welches über mehrere Monate nicht mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar ist, erscheint eine rigide Anwendung der Mindestausgangszeiten kaum sachgerecht und kann u.U. zu einer unverhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit führen.<sup>149</sup> Die Kommission vertritt nach wie vor<sup>150</sup> die Haltung, dass die Ausgangsmodalitäten situativ anzupassen sind. Als problematisch wertet sie die Praxis, dass Asylsuchende erst nach Abschluss des Eintrittsverfahrens das Zentrum verlassen dürfen.<sup>151</sup> **Die Kommission empfiehlt, die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden so wenig wie möglich einzuschränken und generell längere Ausgangszeiten vorzusehen.**<sup>152</sup>

## ii. Zugang zur örtlichen Gemeinschaft und städtischen Infrastruktur

96. Die staatlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten verpflichten die Behörden in gewissem Masse, auch den Zugang zu städtischen Infrastrukturen und zur örtlichen Gemeinschaft zu gewährleisten. Aus Sicht der Kommission war dieser Zugang nicht immer ausreichend gewährleistet. Insbesondere das BZ Glaubenberg ist sehr abgelegen und der Shuttlebuservice nach Sarnen, bzw. Luzern sehr limitiert.<sup>153</sup>

<sup>145</sup> So namentlich in BAZ Boudry (Perreux) (teilweise), BAZ Giffers, BZ Glaubenberg, BZ Muttenz (Feldreben).

<sup>146</sup> So namentlich in den EVZ Altstätten, Basel, Bern, Chiasso, Muttenz, Vallorbe.

<sup>147</sup> Zum Eintrittsverfahren gehört das Ausfüllen des Personalienblattes, die Daktyloskopie (Fingerabdrücke F2 und F10), das Erstellen einer Fotografie der asylsuchenden Person und das Ausstellen eines Ausweispapiers.

<sup>148</sup> Namentlich im BZ Glaubenberg.

<sup>149</sup> Vgl. dazu auch KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/KRUMMEN DAVID, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern August 2017 (zit. KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/KRUMMEN DAVID, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung, SKMR), S. 41 f.

<sup>150</sup> Vgl. NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, NKVF 11/2013, 24. April 2014 (zit. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014), Ziff. 23.

<sup>151</sup> Insbesondere wenn dieses mehrere Tage dauert.

<sup>152</sup> Vgl. dazu die bereits bestehenden verlängerten Ausgangszeiten im EVZ Bern oder Testbetrieb Zürich.

<sup>153</sup> Asylsuchende mussten sich jeweils am Vortag auf einer Liste für den sehr eingeschränkten Shuttlebus-service eintragen. Der Shuttleservice fährt am Morgen (08.45 Uhr) nach Sarnen und am Nachmittag (16.15 Uhr)



97. Auch in der abgelegenen Zivilschutzunterkunft Biasca waren die Asylsuchenden auf einen internen Bus angewiesen, um das Dorf zu erreichen. Obwohl sich das Betreuungspersonal bemüht zeigt, den Shuttlebusseervice regelmässig und bedarfsgerecht einzusetzen, ist es den asylsuchenden Personen nur in Begleitung möglich, die unmittelbare Umgebung der Einrichtung zu verlassen.
98. In der Unterkunft Boudry (Perreux) erhalten Asylsuchende viermal im Monat ÖV-Tickets, um mit dem öffentlichen Bus ins Dorf oder die naheliegenden<sup>154</sup> Städte Yverdon oder Neuchâtel zu fahren.

#### b. Disziplinarmassnahmen

99. Die EJPD VO sieht grundsätzlich vor, dass Disziplinarmassnahmen nur mündlich angeordnet werden.<sup>155</sup> Eine Ausnahme bilden der Ausschluss vom Zentrum<sup>156</sup> für länger als 8 Stunden und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum.<sup>157</sup> Bei der Verweigerung der Ausgangsbewilligung für länger als 24 Stunden oder wiederholter Anordnung muss gemäss EJPD VO die Disziplinarbehörde auf Verlangen der betroffenen Person eine Verfügung erlassen.
100. Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission fest, dass bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht und Ausgangszeiten regelmässig Disziplinarmassnahmen in der Form des Taschengeldentzugs (meistens während sieben Tagen) und der Verweigerung der Ausgangsbewilligung (meistens für einen Tag) angeordnet werden. Viele Zentren wenden ausschliesslich diese zwei Arten von Disziplinarmassnahmen an.<sup>158</sup>
101. Im Zentrum Juch in Zürich und im BAZ Feldreben in Muttenz wurden regelmässig auch Hausverbote von unter 8 Stunden ausgesprochen.<sup>159</sup> Eine Rückkehr in das Zentrum vor Ablauf der gesetzten Frist, wurde im Zentrum Juch als Hausfriedensbruch eingestuft und führte zur Benachrichtigung der Polizei. Im Zentrum Glaubenberg wurde häufig, in Embrach gelegentlich, die Nichtzulassung zum gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm als weitere Sanktion angewendet. In Bern wurde ausschliesslich der Entzug von Taschengeld als Disziplinarmassnahme eingesetzt.
102. Zu spät zurückkehrende Asylsuchende wurden im BZ Glaubenberg aufgrund

---

von Sarnen zurück ins Zentrum. Am Wochenende fährt der Bus einmal bis nach Luzern. Im Winter (von Mitte Dezember bis Mitte April) und Sommer (von Mitte Juni bis Mitte Oktober) fährt zusätzlich ein Postauto in das mit dem Bus ca. 30 Minuten entfernte Sarnen.

<sup>154</sup> ca. 30min Busfahrt.

<sup>155</sup> Artikel 16f Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 25 nEJPD VO.

<sup>156</sup> Als Ausgangssperre oder Hausverbot bezeichnet.

<sup>157</sup> Ausgangssperren (Hausverbote) die für länger als 8 Stunden ausgesprochen werden und die Versetzung in ein besonderes Zentrum sind gemäss Verordnung zwingend schriftlich zu verfügen (vgl. Artikel 16f Abs. 1 EJPD VO bzw. Artikel 25 nEJPD VO).

<sup>158</sup> Namentlich EVZ Altstätten, EVZ Basel und EVZ Chiasso.

<sup>159</sup> Das Hausverbot bedeutete im Zentrum Juch beispielsweise, dass während einer bestimmten Zeit (typischerweise 24 Stunden) die betroffene Person das Zentrum nicht betreten und dort nicht essen oder schlafen durfte. Die sanktionierte Person erhielt gemäss Angaben an die NKVF jeweils einen Gutschein für eine Notunterkunft in der Stadt Zürich.



der abgelegenen Lage und der eingeschränkten Erreichbarkeit des Zentrums nur bei einer Verspätung von mehreren Stunden sanktioniert. Auch im BAZ Giffers wurden zu spät zurückkehrende asylsuchende Personen nur bei mehrstündigen Verspätungen sanktioniert. In den übrigen Zentren wurden gemäss den Feststellungen der Kommission Personen regelmässig auch bei kürzeren Verspätungen diszipliniert. Im BAZ Feldreben in Muttenz werden Asylsuchende, die nicht zur korrekten Zeit zurückkehrten, regelmässig erst nach der Essensausgabe ins Zentrum gelassen.

103. Bei wiederholtem Verstoss gegen die Hausordnung wurden in den verschiedenen Unterkünften die Disziplinarmassnahmen meistens verschärft, oft durch eine Kombination der beiden Sanktionen Taschengeldentzug und Ausgangssperre.
104. Die in der Praxis häufigsten oder in vielen Zentren einzigen Sanktionen können folglich gestützt auf die EJPD VO entweder immer mündlich (Taschengeldentzug und einmalige Ausgangssperre kürzer als 24 Stunden) oder nur auf Verlangen der betroffenen Person (übrige Ausgangssperren) schriftlich angeordnet werden. Gemäss den der Kommission vorliegenden Informationen verfügte das SEM die Disziplinarmassnahmen jeweils mündlich (ausser im EVZ Bern und im Testbetrieb Zürich, wo Hausverbote immer per Formular verfügt werden). Für die vereinzelt eingereichten Beschwerden stellte das SEM das interne Beschwerdeformular zur Verfügung.
105. Die Kommission steht der Praxis der mündlichen Anordnung kritisch gegenüber. Zwar begrüsst sie grundsätzlich die neu vorhandene Beschwerdemöglichkeit mittels Formular, diese setzt jedoch sowohl die mündliche Aufklärung der Asylsuchenden als auch die systematische schriftliche Anordnung der Disziplinarmassnahmen voraus. Aus Sicht der Kommission kann das eingeräumte Beschwerderecht nicht vollumfänglich wahrgenommen werden, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen EJPD VO äusserte sich die Kommission bereits kritisch gegenüber einer mündlichen Anordnung von Disziplinarmassnahmen.<sup>160</sup> Gemäss Feststellungen der Kommission verfassten die Mitarbeitenden der Sicherheit bei einem Verhalten, das sanktioniert werden sollte (oder einem sonst als sicherheitsrelevant eingestuften Ereignis) einen dem SEM anschliessend zugestellten Rapport. Die SEM-Leitung überprüfte und bewilligte die empfohlene Disziplinarmassnahme spätestens am Folgetag. Im EVZ Bern wird den betroffenen Personen die Disziplinarmassnahme (Hausverbote auch mittels Formular) mündlich durch die SEM-Leitung eröffnet, wodurch ihr gleichzeitig das rechtliche Gehör gewährt wird. Weiter verankert die EJPD VO<sup>161</sup> die Möglichkeit einer Übertragung dieser Aufgaben an den Sicherheits- oder Betreuungsdienst der Unterkunft, was aus praktischen Erwägungen nachvollziehbar ist.
106. **Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt die Kommission, sämtliche Disziplinarmassnahmen schriftlich zu verfügen, die betroffene Person anzuhören und über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die mögli-**

<sup>160</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 3.

<sup>161</sup> Vgl. Artikel 16g Abs. 2 EJPD VO bzw. Artikel 26 Abs. 2 nEJPD VO.



**chen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufzuklären.<sup>162</sup> Die Kommission ist weiter der Ansicht, dass Disziplinarmassnahmen formell und ausschliesslich von der SEM-Leitung der jeweiligen Einrichtung anzutragen sind.<sup>163</sup> Sie empfiehlt dem SEM deshalb, die entsprechende Bestimmung in der EJPD VO an die bereits von einzelnen Zentren angewandte Praxis anzupassen.**

107. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass in einigen Zentren<sup>164</sup> Asylsuchenden Hausverbote systematisch mittels Formular eröffnet und sie bei allen Disziplinarmassnahmen mündlich über die Beschwerdemöglichkeiten orientiert werden.

108. Das SEM erfasste die einzelnen Disziplinarvorfälle in einer wöchentlich neu erstellten Liste (Excel-Tabelle), die jeweils die Identität (N-Nummer) der betroffenen Person, die Kategorie des sanktionierten Verhaltens und die Disziplinarmassnahme aufführte. Die Kommission begrüßt aus Gründen der Nachvollziehbarkeit die in der Praxis neu eingeführte Erfassung von Disziplinarvorfällen. Sie stellte jedoch fest, dass einzelne Zentren in der Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehene Sanktionen anordnen. So sind die Nichtzulassung zu einem gemeinnützigen Beschäftigungseinsatz oder der Einlass erst nach der Essensausgabe nicht in der Verordnung erwähnt.<sup>165</sup> **Aus Sicht der Kommission sind nur in der Verordnung ausdrücklich vorgesehene Sanktionen anzutragen. Die Liste sollte abschliessend gelten. Den in Artikel 16d lit. b EJPD VO<sup>166</sup> vorgesehenen Begriff der Sanktionierung bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erachtet die Kommission als zu weit gefasst. Sie weist zudem darauf hin, dass eine Drittgefährdung nicht als Disziplinarvorfall, sondern als Sicherheits- und Schutzmassnahme zu bezeichnen wäre.**<sup>167</sup>

### c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

109. Bei Sicherheits- und Schutzmassnahmen steht anders als bei Disziplinarmassnahmen nicht die Sanktionierung eines Fehlverhaltens im Vordergrund, sondern der Selbstschutz, Schutz von Dritten sowie die Sicherheit im Zentrum.

110. In der Praxis werden vor allem Durchsuchungen (oberflächliche Leibesvisitation) von Personen und die Kontrolle von persönlichen Gegenständen, der Einsatz von Zwangsmitteln in Form von Pfefferspray oder -gel sowie des "Besinnungsraums" als Sicherheits- und Schutzmassnahmen<sup>168</sup> eingesetzt.

<sup>162</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2.

<sup>163</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 3.

<sup>164</sup> Namentlich im EVZ Bern, Testbetrieb Zürich und EVZ Altstätten.

<sup>165</sup> Die EJPD VO erwähnt abschliessend folgende Disziplinarmassnahmen: Verbot, bestimmte Räume im Zentrum zu betreten, die für Asylsuchende sonst allgemein zugänglich sind; Verweigerung der Ausgangsbewilligung; Verweigerung von Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr; Nichtgewährung von Taschengeld; Ausschluss aus der Unterkunft für maximal 24 Stunden; Zuweisung in ein besonderes Zentrum.

<sup>166</sup> Bzw. Artikel 23 Abs. 1 lit. b nEJPD VO.

<sup>167</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 1.

<sup>168</sup> Zu den Schutz- und Sicherheitsmassnahmen zählen auch Sicherheitskonzepte, Weisungen zur Sicherheit, Massnahmen bei der Infrastruktur (Einzäunung, Videoüberwachung, Feuermelder, Schliesssysteme, usw.), Zutrittskontrollen zum Zentrum, Patrouillen in der Umgebung, etc.



i. Körperliche Durchsuchungen, Untersuchungen, Kontrollen

111. Das Sicherheitspersonal kann asylsuchende Personen und ihr Gepäck jeweils beim Eintritt in das Zentrum auf gefährliche Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft, Reise- und Identitätspapiere, elektronische Geräte, welche die Ruhe stören, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel sowie Lebensmittel durchsuchen und diese sicherstellen.<sup>169</sup> Die Durchsuchung hat gemäss AsylG und EJPD VO von Personen des gleichen Geschlechts zu erfolgen. Diese Regelung findet sich auch in der Hausordnung wieder.<sup>170</sup>
112. Gemäss Feststellungen der Kommission wurden erwachsene asylsuchende Personen bei ihrer Rückkehr in die Unterkunft im Regelfall einer körperlichen Durchsuchung (mittels Abtasten) sowie einer Kontrolle mitgeführter Gegenstände unterzogen. In mehreren Zentren führte das Sicherheitspersonal auch systematisch bei Kindern bei jedem Eintritt eine Durchsuchung durch. Im Zentrum Juch hingegen werden asylsuchende Personen nur bei Verdacht auf Mitbringen verbotener Substanzen oder gefährlicher Gegenstände einer Durchsuchung unterzogen. Durchsuchungen der asylsuchenden Personen führten in allen Zentren, soweit die Kommission dies feststellen konnte, jeweils Sicherheitspersonal des gleichen Geschlechts durch.
113. Die Durchsuchung der Asylsuchenden wurde jeweils damit begründet, dass Waren schmuggel, Handel und Konsum von verbotenen Drogen sowie Alkoholkonsum im Zentrum, die Verwendung von gefährlichen Gegenständen und das Mitbringen von verderblichen Lebensmitteln (Hygiene) unterbunden werden sollten. Auch die Sicherstellung von Deliktsgut (v.a. unbezahlte Waren wie z.B. Kleider) wurde als Grund für die Durchsuchungen und Kontrollen angegeben. Die gleichen Gründe führten die Verantwortlichen bei Kindern auf.
114. Die Kommission begrüsste bereits in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen EJPD VO<sup>171</sup> die Präzisierung der rechtlichen Grundlage für körperliche Durchsuchungen sowie die ebenfalls vorgesehene körperliche Durchsuchung durch gleichgeschlechtliches Personal. Die Kommission weist darauf hin, dass, gemäss internationalen Vorgaben körperliche Durchsuchungen grundsätzlich auch unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen, die sich als transgender, transsexuell oder intersexuell identifizieren, durchzuführen sind.<sup>172</sup>
115. Die Kommission stellte insgesamt fest, dass die Durchsuchungen von Asylsuchenden durch das Sicherheitspersonal professionell durchgeführt wurden. Auch wurden ihr in dieser Hinsicht keine Beschwerden zugetragen. Die Kommission zeigt sich jedoch besorgt über die systematische körperliche Durchsuchung an Erwachsenen und die in einzelnen Zentren im Regelfall durchgeführten Durchsuchungen an

<sup>169</sup> Vgl. Gestützt auf Artikel 9 AsylG und Artikel 3 Abs. 2 EJPD VO bzw. Artikel 3 Abs. 6 nEJPD VO.

<sup>170</sup> Vgl. SEM, Hausordnung, Ziff. 3.9.

<sup>171</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II), S. 2.

<sup>172</sup> So etwa die Empfehlung des UN-Sonderberichterstatters gegen Folter in seinem Jahresbericht 2016 betreffend die Durchsuchung von Transmenschen im Freiheitsentzug (*Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57*, Ziff. 70, lit. u.), welche vor sieht, dass das Geschlecht der durchsuchenden Person frei wählbar sein sollte. Vgl. oben Kapitel Menschen- und grundrechtliche Vorgaben, Ziff. 55.



Kindern. **Sie empfiehlt dem SEM deshalb, diese Praxis anzupassen, auf Durchsuchungen an Kindern grundsätzlich zu verzichten und körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen.**

ii. Einsatz von Zwangsmitteln

116. Mit Ausnahme des Zentrums Juch in Zürich und der Villa Bässlergut in Basel, in welcher ausschliesslich Kinder untergebracht sind, war das Personal in allen Unterkünften mit Pfefferspray oder Pfeffergel ausgestattet.<sup>173</sup> Weitere Zwangsmittel wie Schlagstöcke, Handschellen oder Taser gehörten nicht zur Ausstattung. Laut Auskunft der Zentrumsleitungen kam es vereinzelt zu Einsätzen von Pfefferspray bzw. Pfeffergel. Diese stützen sich auf das ZAG und die VES.<sup>174</sup> Nach dem Einsatz wurde vom Sicherheitspersonal jeweils ein Rapport erstellt und das Ereignis in der Rubrik der besonderen Vorkommnisse erfasst. Eine Verfügung wurde nachträglich jedoch keine ausgestellt.

117. Der Einsatz von Pfefferspray und Pfeffergel durch für die Sicherheit in der Unterkunft zuständiges Personal stellt einen schweren Eingriff in die körperliche Integrität der betroffenen Person dar. **Die Kommission steht dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken generell kritisch gegenüber und verweist auf die einschlägigen Vorgaben<sup>175</sup>, wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen nicht in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte.<sup>176</sup> Zudem sollte die betroffene Person nach erfolgtem Einsatz medizinisch untersucht werden.**

iii. "Besinnungsraum"

118. Im Rahmen der Besuche überprüfte die Kommission die Nutzungsmodalitäten des "Besinnungsraumes" in den einzelnen Zentren. Eine interne für alle Zentren gültige dienstliche Anweisung des SEM<sup>177</sup> regelt die Voraussetzungen und Modalitäten der Anwendung. Der "Besinnungsraum" soll der Unterbringung von sich akut auffällig verhaltenden Personen bis zum Eintreffen der Polizei dienen und bezweckt gemäss Weisung den Schutz von Dritten, vor sich selber und der Einrichtungen (Sachbeschädigungen). Darin wird unter anderem festgehalten, dass die maximale Aufenthaltszeit zwei Stunden beträgt und die Polizei vor der Unterbringung alarmiert werden muss.

119. Ausser dem Zentrum Juch in Zürich und den Zentren in Biasca und Chiasso<sup>178</sup> verfügten alle besuchten Unterkünfte über mindestens einen "Besinnungsraum". Anders als in den meisten anderen Zentren waren die "Besinnungsräume" im EVZ Ba-

<sup>173</sup> Siehe dazu unter Kapitel IV.B.c, Ziff. 56.

<sup>174</sup> Artikel 2 Abs. 1 lit e ZAG, Artikel 9 Abs 1 VES.

<sup>175</sup> Siehe dazu unter Kapitel IV.B.c, Ziff. 56.

<sup>176</sup> Siehe z.B. EGMR (Grand Chamber), CASE OF TALI v. ESTONIA, Ziff. 78, wo der Gerichtshof im konkreten Fall und mit Verweis auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten, eine Verletzung der EMRK feststellte.

<sup>177</sup> Vgl. das SEM interne Dokument: SEM, dienstliche Anweisung "Besinnungsraum".

<sup>178</sup> In Biasca und Chiasso verwendet das Sicherheitspersonal den Eingangsbereich für vergleichbare Schutz- und Sicherheitsmassnahmen (mit Matratze, von der Loge her Sichtkontakt).



sel und EVZ Altstätten fensterlos und nicht mit einer Videoüberwachung ausgestattet. Wurde jemand im Raum eingeschlossen, so sass gemäss erhaltenen Informationen jeweils ein Mitglied des Sicherheitspersonals neben der spaltbreit offenen und gesicherten Türe. Im BAZ Boudry (Perreux) ist der eine "Besinnungsraum" mit einer Videoüberwachung ausgestattet, der andere Container mit einem Fenster, über das Sichtkontakt hergestellt werden kann.

120. In einem Teil der Zentren kam laut erhaltenen Informationen der "Besinnungsraum" gar nicht oder äusserst selten zum Einsatz. Während der Berichtsperiode<sup>179</sup> wurde der "Besinnungsraum" gemäss SEM-Statistiken im EVZ Bern, EVZ Chiasso und in Allschwil nie eingesetzt. Im BAZ Feldreben in Muttenz und im BZ Gubel wurden in zwei Fällen Personen im "Besinnungsraum" platziert. Mit Abstand am häufigsten kam der Besinnungsraum im EVZ Kreuzlingen zum Einsatz (78), gefolgt vom BZ Glaubenberg (37), EVZ Altstätten (34), BAZ Embrach (33), EVZ Basel (32), EVZ Vallorbe (30), BAZ Perreux in Boudry (29). Gemäss Feststellungen der Kommission wurde der Einsatz des "Besinnungsraums" in den meisten Zentren umfassend, klar und detailliert dokumentiert. Das Personal der Sicherheit war jeweils gut über den Zweck und die Voraussetzungen für die Verwendung des "Besinnungsraums" informiert.

121. In einigen Zentren<sup>180</sup> wurde der "Besinnungsraum" auch vereinzelt als Ausnüchterungsort für stark betrunkene und zu spät zurückkehrende Personen eingesetzt. In diesen Fällen wird der Raum gemäss erhaltenen Auskünften nicht abgeschlossen. In anderen Zentren<sup>181</sup> wurde für die Ausnüchterung ein separates Zimmer verwendet.

122. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass eine interne dienstliche Anweisung für den Umgang mit dem "Besinnungsraum" erlassen wurde. Sie ist hingegen weiterhin der Ansicht<sup>182</sup>, dass die Anwendung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen, insbesondere die Anwendung des "Besinnungsraumes", formell-rechtlich nicht ausreichend geregelt ist. **Die Kommission empfiehlt deshalb, in einem neu zu ergänzenden Abschnitt der EJPD VO bezüglich Sicherheits- und Schutzmassnahmen die Nutzungsmodalitäten des "Besinnungsraums" formell-rechtlich zu klären.<sup>183</sup> Sie empfiehlt weiter, geeignete Überwachungsmaßnahmen vorzusehen.**

#### d. Anwendung polizeilichen Zwangs

123. Das Sicherheitspersonal wird in den besuchten Zentren von zwei privaten Sicherheitsfirmen zur Verfügung gestellt. Die Anwendung von Zwang, die über Not-

<sup>179</sup> 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2018.

<sup>180</sup> Z.B. im EVZ Altstätten, Basel, Boudry (Perreux).

<sup>181</sup> Z.B. im EVZ Bern und Vallorbe.

<sup>182</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2.

<sup>183</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2; Auch in ihrem 2014 veröffentlichten Bericht empfahlt die Kommission den Zweck und die Nutzung der "Besinnungsräume" in einer formell rechtlichen Grundlage klar festzuhalten und darauf zu achten, dass der "Besinnungsraum" nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt wird, vgl. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014, Ziff. 39.



wehr und Notstand hinausgeht (z.B. Anhaltungen, Personenkontrollen, Verhaftungen), und der Einsatz von Zwangsmitteln (von Handschellen bis zum Schusswaffengebrauch) sind der Polizei vorbehalten.

124. Bei Vorfinden von verbotenen Betäubungsmitteln, bei aggressivem Verhalten mit physischer Gewalt oder vorsätzlichen Sachbeschädigungen und anderem strafrechtlich relevantem Verhalten im Zentrum alarmierte die Sicherheit jeweils die Polizei. Dabei konnte die Kommission, soweit aufgrund der stichprobenartigen Überprüfung dieses Aspekts ersichtlich, eine enge und koordinierte Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitspersonal und dem jeweils zuständigen kantonalen Polizeikorps feststellen. Die Polizeikorps waren ausserdem in den Zentren zum Vollzug von Wegweisungen im Einsatz. Soweit ersichtlich wurde die Polizei auch jeweils über den Einsatz des "Besinnungsraums" im Rahmen einer Sicherheits- und Schutzmassnahme orientiert. Alarmierte das Sicherheitspersonal die Polizei, entschied diese jeweils situativ über das weitere Vorgehen, insbesondere ob die Person mitgenommen wurde oder nicht. Vereinzelt und meist im Zusammenhang damit, dass Asylsuchende stark alkoholisiert waren, beschloss die Polizei, diese bis zur Ausnüchterung im "Besinnungsraum" zu lassen.
125. Unterschiedlich war die Praxis in verschiedenen Zentren in Bezug auf die Zuständigkeit und die Durchführung von Zimmerkontrollen (inklusive Blickkontrolle von individuellen Schliessfächern bzw. Schränken). So führten etwa in Basel und im Zentrum Juch in Zürich ausschliesslich Mitglieder der Polizei solche Kontrollen durch, während beispielsweise im BZ Glaubenberg das Sicherheitspersonal solche Zimmerkontrollen durchführte.

## C. Infrastruktur

### a. Allgemeine Bemerkung

126. Die Kommission überprüfte im Rahmen der Besuche jeweils auch die materiellen Bedingungen vor Ort. Sie stellte dabei fest, dass die Infrastruktur in vielen der besuchten Zentren veraltet und die Platzverhältnisse als eng zu bezeichnen waren. Sie begrüßt daher, dass in zahlreichen Zentren, namentlich in Altstätten, Chiasso, Boudry (Perreux), Zentrum Juch in Zürich und Glaubenberg die notwendigen Umbauten oder Umzüge bereits in Planung sind.<sup>184</sup> Ausserdem gilt es aus Sicht der Kommission die zum Besuchszeitpunkt bestehende Infrastruktur und Platzverhältnisse im BAZ Bern<sup>185</sup> und BAZ Giffers als positiv hervorzuheben.
127. Hingegen bezeichnet sie die unterirdische Zivilschutzunterkunft Biasca aufgrund des fehlenden Zugangs zu Tageslicht sowie der mangelnden Frischluftzufuhr für längere Aufenthalte, insbesondere von Minderjährigen, als ungeeignet. Die

<sup>184</sup> In einigen Einrichtungen sind bereits im Laufe des Berichtsverfahrens Umbauten oder Umzüge erfolgt. Die Einschätzungen der Kommission zur Infrastruktur beziehen sich jeweils auf die am Besuchstag vorliegenden Gegebenheiten.

<sup>185</sup> Die hauptsächlichen Vier-Bettzimmer verfügten meist über direkt angrenzende rollstuhlgängige sanitäre Anlagen und boten vergleichsweise viel Platz und Rückzugsmöglichkeiten auf den 5 Stockwerken des ehemaligen Zieglerpitals in Bern.



## Kommission empfiehlt, von der Unterbringung von Minderjährigen in unterirdischen Zivilschutzanlagen abzusehen.

128. Die Kommission traf in den meisten Zentren auf angemessen eingerichtete Zimmer, die mit mehreren Doppelstockbetten<sup>186</sup> ausgestattet waren. In der Regel steht für jede asylsuchende Person ein meist abschliessbarer Schrank für das Verstauen von persönlichen Gegenständen zur Verfügung.<sup>187</sup> Die Fenster konnten bis auf zwei Einrichtungen individuell von den Asylsuchenden geöffnet werden.<sup>188</sup>
129. Im Rahmen der Besuche stellte die Kommission weiter fest, dass mehrere Familien regelmässig im gleichen Zimmer untergebracht werden. Im Rahmen der Gespräche mit Betroffenen zeigte sich, dass sich insbesondere Frauen oftmals nicht zusammen mit fremden Familenvätern im gleichen Zimmer aufhalten wollten und eine getrennte Unterbringung in einem Frauenzimmer vorgezogen hätten. Die Kommission begrüsst das bestehende Angebot an Familienzimmern und die dadurch ermöglichte Wahrung der Familieneinheit. **Sofern es die Platzverhältnisse zulassen, wäre es jedoch wünschenswert, Familien einzeln unterzubringen, um ihrer Privatsphäre entsprechend Rechnung zu tragen.**
130. Aus Sicht der Kommission vermögen abschliessbare Zimmer zumindest in geringem Masse Privatsphäre zu schaffen. Sie begrüsst daher grundsätzlich, dass Asylsuchende im Zentrum Juch einen Schlüssel für ihr Zimmer erhalten und die Zimmer im EVZ Bern und im BAZ Feldreben von innen abgeschlossen werden können. Falls nötig, konnte das Sicherheitspersonal die abgeschlossenen Türen im BAZ Feldreben und EVZ Bern von aussen öffnen. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, die Frage der Schliessmöglichkeiten zur Wahrung der Privatsphäre unter Berücksichtigung der Sicherheit in allen Zentren zu prüfen.**<sup>189</sup>
131. In einem Grossteil der Einrichtungen verfügen die Zimmer über 8 bis 24 Betten. Alleinstehende Frauen und Männer wurden grundsätzlich in getrennten Zimmern und, wo immer möglich<sup>190</sup>, in getrennten Abteilungen untergebracht. Aufgrund der engen Platzverhältnisse und um ein gewisses Mass an Privatsphäre zu ermöglichen, trennten viele asylsuchende Personen die Betten mit Plastikplanen oder Leintüchern ab. Dies betrifft v.a. alleinstehende Frauen in grossen Mehrbettzimmern. Die Kommission stellte fest, dass in der Mehrheit der Einrichtungen die sanitären Anlagen veraltet und nicht abschliessbare Gemeinschaftsduschen vorhanden waren. Vereinzelt bemängelte die Kommission die Sauberkeit der sanitären Anlagen und die Nichteinhaltung der durch die Leitung grundsätzlich vorgesehenen geschlechterspezifischen Trennung.

<sup>186</sup> Die Doppelbetten waren mit Matratze, Decken, Kissen und Bezügen ausgestattet, welche den asylsuchenden jeweils beim Eintritt abgegeben bzw. zugewiesen und regelmässig gewaschen wurden.

<sup>187</sup> Vereinzelt (Altstätten und Chiasso) waren die Schlosser aber defekt und die Schränke konnten nicht mehr abgeschlossen werden.

<sup>188</sup> Im BZ Glaubenberg konnten nur in einigen Zimmern die Fenster von allen jederzeit geöffnet oder geschlossen werden. Die Zimmer im 2. UG waren in der Regel blockiert und wurden einmal im Tag geöffnet. In Boudry (Perreux) konnten die Fenster nur durch das Sicherheitspersonal geöffnet werden.

<sup>189</sup> Vgl. PERCO, Richtlinien 2.6, Prinzip 3.

<sup>190</sup> Im EVZ Basel war dies aufgrund der baulichen Gegebenheiten nicht möglich, ausserdem wurden alleinstehende Frauen oft in der Familienabteilung untergebracht, wo sich Familenväter befanden (EVZ Altstätten, EVZ Chiasso, EVZ Vallorbe).



132. In den meisten Einrichtungen werden die Kleider der asylsuchenden Personen in der internen Wäscherei gewaschen. In Boudry (Perreux) und Vallorbe ist die Benützung der Waschmaschinen aufgrund von Kapazitätsengpässen hingegen eingeschränkt.
133. Die Gruppenräume waren meist mit einem Fernseher, Tischen und teilweise auch mit Sofas und Tischfussballtischen oder ähnlichen Spielen ausgestattet. In den meisten Einrichtungen<sup>191</sup> stand zudem ein Spielzimmer für Kinder zur Verfügung.
134. Die Kommission begrüsst das Angebot an separaten Gruppenräumen für Frauen wie zum Beispiel im Zentrum Juch, in Feldreben oder Giffers<sup>192</sup> sowie die nur für Frauen reservierten Benutzungszeiten des Fitness- und Internetraums im Zentrum Juch. Aus Sicht der Kommission fehlten in anderen Einrichtungen spezielle Räumlichkeiten, welche ausschliesslich Frauen vorbehalten sind.<sup>193</sup> **Sofern es die Platzverhältnisse zulassen, empfiehlt die Kommission für Frauen und Kinder vorbehaltene separate Abteilungen bzw. Räumlichkeiten oder die Einführung spezieller Nutzungszeiten für Gemeinschaftsräume vorzusehen.**

#### b. Trennung von Erwachsenen und minderjährigen Asylsuchenden

135. Hinsichtlich der Unterbringung von UMA-Schwestern begrüsst die Kommission, dass einige Einrichtungen<sup>194</sup>, wenn immer möglich, eine externe Unterbringung vorsehen oder darum bemüht sind, UMA-Schwestern möglichst zeitnah den Wechsel in kantonale Unterbringungsstrukturen zu ermöglichen. Als positiv bezeichnet die Kommission auch die Praxis im EVZ Bern, wonach junge Erwachsene, im Zweifelsfall und bis zur Altersbestimmung, in separaten Zimmern untergebracht werden.<sup>195</sup>
136. Hingegen moniert die Kommission die gemeinsame Unterbringung von männlichen UMA-Schwestern und erwachsenen Männern im gleichen Zimmer<sup>196</sup> und die gemeinsame Nutzung der sanitären Einrichtungen<sup>197</sup>. Vereinzelt bestehen immerhin unterschiedliche Benutzungszeiten der Duschen<sup>198</sup>. **Die Kommission weist auf die besondere Vulnerabilität von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden hin und auf die damit verbundene besondere Schutzwürdigkeit. Sie empfiehlt, in Anlehnung an das UMA-Projekt (Villa Bässlergut), eine schweizweite Umsetzung vorzusehen und Kinder von nicht nahverwandten Erwachsenen zu trennen.**

<sup>191</sup> Nur in Chiasso fehlte ein Spielzimmer für Kinder.

<sup>192</sup> In Bern informierte die Leitung über solche geplanten Räumlichkeiten.

<sup>193</sup> Vgl. UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren, S. 17.

<sup>194</sup> In Boudry (Perreux) und Vallorbe wurde dies so ausdrücklich mitgeteilt. In den anderen Zentren wurde dies nicht ausdrücklich erwähnt. Im EVZ Basel stand ein separates Haus zur Verfügung, Chiasso benutzte eine Außenstelle, das Zentrum Juch setzte spezielles Betreuungspersonal ein und das EVZ Bern hatte eine vorbildliche Trennung nach Stockwerk bzw. Abteilung.

<sup>195</sup> Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 4.2., bestätigt im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1987/2016 vom 6. September 2016 E. 7.7; Stellungnahme des Bundesrates vom 05.11.2014 auf die Interpellation 14.3874 von Silvia Schenker. Siehe auch UN-KRK, GC 6, Ziff. 31 A.

<sup>196</sup> So etwa in Altstätten, Chiasso, Zentrum Juch in Zürich.

<sup>197</sup> Überall, ausser im EVZ Bern. Teilweise waren dies zudem Gruppenduschen (beispielsweise in Basel, Altstätten).

<sup>198</sup> Namentlich im EVZ Altstätten.



## D. Medizinische und psychiatrische Versorgung

137. Im Rahmen der Besuche richtete die Kommission ein besonderes Augenmerk auf den Zugang zu adäquater Gesundheitsversorgung und das Vorhandensein von medizinisch geschultem Fachpersonal.

### a. Eintrittsuntersuchung

138. Die Eintrittsuntersuchung sollte eine erste Einschätzung des Gesundheitszustandes ermöglichen und den Verdacht auf übertragbare Krankheiten ausschliessen. Gleichzeitig gilt es, die Bedürfnisse der asylsuchenden Personen abzuklären sowie allenfalls bereits vulnerable Personen zu identifizieren und den asylsuchenden Personen Eintrittsinformationen über den Zugang zu medizinischer Versorgung und Informationen bezüglich übertragbarer Krankheiten abzugeben.

139. Die Kommission begrüsst das beim Eintritt durchgeföhrte systematische medizinische Screening aller Asylsuchenden durch eine Pflegefachperson. Eine umfassende medizinische Untersuchung durch eine Ärztin oder einen Arzt findet gemäss erhaltenen Angaben nur bei erfolgter Überweisung durch die Pflegefachperson statt. Als unklar erwiesen sich aus Sicht der Kommission die Abklärungen im Zusammenhang mit der psychischen Verfassung der Asylsuchenden.

### b. Zugangsmodalitäten

140. Die Kommission überprüfte auch die Modalitäten für den Zugang zu somatischer und psychiatrischer Versorgung und stellte fest, dass in der überwiegenden Mehrheit der besuchten Zentren mindestens wochentags tagsüber Pflegefachpersonal vor Ort für ein Screening und die Triage zuständig ist. In mehreren Zentren werden zudem zusätzliche ärztliche Sprechstunden vor Ort angeboten.<sup>199</sup> Ausserdem werden die asylsuchenden Personen bei Bedarf an externe Ärztinnen oder Ärzte überwiesen (z.B. Kinderärzte/Kinderärztinnen und Gynäkologinnen/Gynäkologen sowie psychiatrische Akutbehandlung in psychiatrischen Einrichtungen).

141. Im Zentrum Juch erhalten Asylsuchende nach einer Überweisung durch die Pflegefachperson Zugang zu einer Psychiaterin oder einem Psychiater, der/die einmal in der Woche vor Ort ist. In den anderen Zentren beschränkt sich der Zugang zu psychiatrischer Versorgung in der Regel auf Akutsituationen. Grundsätzlich wird mit einer entsprechenden Behandlung aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer meist bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet.<sup>200</sup> Aus Sicht der Kommission könnte den oftmals schwierigen Situationen durch entsprechende frühzeitige Abklärung präventiv entgegengewirkt werden, was die Situation vor Ort entspannen und das Personal entlasten würde. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, Abklärungen bezüglich psychischer Gesundheit bereits beim Eintritt vorzunehmen und die Asylsuchenden bei Vorliegen von Traumata an die hierfür zuständigen**

<sup>199</sup> Vgl. Empfehlung im NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014, Ziff. 31 und im NKVF, Bericht EVZ 2012, Ziff. 76.

<sup>200</sup> Vgl. hierzu auch SEM, erläuternder Bericht, S. 6.



## Stellen zu verweisen.

142. Der Zugang zu medizinischer Versorgung kann nur durch eine erfolgreiche Verständigung zwischen Patientinnen bzw. Patienten und der Pflegefachperson oder der Ärztin oder dem Arzt sichergestellt werden. Asylsuchende berichteten in Gesprächen mit der Kommission, dass für die Übersetzung beim Arzt bzw. der Ärztin teilweise Kinder, andere asylsuchende Personen oder Personal (Betreuung) eingesetzt werden. **Auf die Übersetzung durch andere Asylsuchende, insbesondere Kinder und das Personal, sollte bei medizinischen Gesprächen verzichtet werden. Die Kommission empfiehlt dem SEM, bei Bedarf, professionelle Dolmetscherdienste beizuziehen.**
143. Die Kommission begrüßt, dass aus Gründen der Sicherheit sowie zum Schutz der Vertraulichkeit die Vorbereitung der Medikamente und die Abgabe von rezeptpflichtigen Medikamenten durch eine medizinische Fachperson in der Regel sichergestellt sind. Sie stellte jedoch in einigen Einrichtungen fest, dass rezeptpflichtige Medikamente durch das Betreuungspersonal abgegeben werden. **Die Kommission empfiehlt, rezeptpflichtige Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal abzugeben.<sup>201</sup>**
144. Die Kommission stellte im Rahmen der Besuche weiter fest, dass den asylsuchenden Personen ein Formular zur Zustimmung der Einsicht in medizinische Akten zur Unterschrift vorgelegt wird. Mit der damit erteilten Zustimmung wird das SEM und die mit der Betreuung beauftragten Personen bevollmächtigt, die ärztlichen Unterlagen der betroffenen Person und ihrer unmündigen Kinder einzuholen bzw. einzusehen. Die Ermächtigung gilt überdies im Falle der Einleitung eines Rechtsmittelverfahrens, auch für das Bundesverwaltungsgericht. Neben dem Einsichtsrecht erlaubt es das Formular, dem SEM oder einem Arzt, welcher für das SEM arbeitet, die im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens erhaltenen ärztlichen Unterlagen an andere medizinische Stellen sowie an die mit dem Vollzug des Asyl- und Wegweisungsentscheids beauftragten Behörden (kantonales Migrationsamt) weiterzuleiten. Weiter erteilt die unterzeichnende Person auch die Einwilligung dazu, dass allenfalls konsultiertes ärztliches Personal von seiner Schweigepflicht entbunden wird, soweit es um Fragen geht, die für das Asyl- und Wegweisungsverfahren von Bedeutung sind. Für Dublin-Fälle wird die Zustimmung eingeholt, ärztliche Unterlagen an den zuständigen Dublin-Staat weiterleiten zu dürfen.

## E. Betreuung der Asylsuchenden

### a. Allgemeine Betreuung

145. Die Betreuung wird in allen Zentren durch externe Dienstleistungserbringer (ORS<sup>202</sup> oder AOZ<sup>203</sup>) sichergestellt. Das Betreuungspersonal stellt für die asylsu-

<sup>201</sup> Vgl. Artikel 24 Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000, SR 812.21.

<sup>202</sup> ORS Service AG.

<sup>203</sup> Asyl-Organisation Zürich.



chenden Personen die erste Anlaufstelle für Fragen und Informationen dar und ist grundsätzlich jeden Tag (auch am Wochenende) bis 22.00 Uhr vor Ort. Lediglich im Zentrum Juch war das Betreuungspersonal auch, wenngleich in reduzierter Zahl, die ganze Nacht anwesend. In allen anderen Einrichtungen war in der Nacht ausschliesslich Sicherheitspersonal anwesend.

146. Die Betreuung der asylsuchenden Personen umfasst neben einer adäquaten Ernährung und einer ersten Kontakt-Anlaufstelle (z.B. Informationsvermittlung, Anlaufstelle für Fragen, Versorgung mit Artikeln des täglichen Bedarfs, Hygieneartikeln sowie sauberen Kleidern<sup>204</sup>) auch die Ausgestaltung des Freizeit- oder Beschäftigungsangebots.
147. Die asylsuchenden Personen erhalten dreimal täglich eine Mahlzeit, welche meist angeliefert wird. Die Kommission stellte fest, dass auf die Bedürfnisse von Kindern oder schwangeren und stillenden Frauen nicht immer adäquat eingegangen wird.<sup>205</sup>
148. Den unterschiedlichen kulturellen Bedürfnissen kann bei der Ernährung nicht immer ausreichend Rechnung getragen werden. Die Kommission begrüsste daher, dass es in einigen Zentren erlaubt war, bestimmte Nahrungsmittel ins Zentrum mitzuführen<sup>206</sup>. Im EVZ Basel, BAZ Boudry (Perreux) und EVZ Vallorbe hingegen mussten Asylsuchende sämtliche Nahrungsmittel beim Eintritt abgeben.<sup>207</sup> Obwohl unter dem Aspekt der Sicherstellung von Hygiene und Ordnung ein Verbot des Mitföhrens von Lebensmitteln durchaus nachvollziehbar ist, erachtet die Kommission diese Praxis aus den oben erwähnten Gründen als übertrieben. **Die Kommission empfiehlt, das Mitführen von Nahrungsmitteln nicht zu verbieten, sondern Ausnahmen bei nachvollziehbaren Gründen zuzulassen, und die Regelung in den verschiedenen Einrichtungen einheitlich zu handhaben.**
149. Die asylsuchenden Personen erhalten beim Eintritt grundsätzlich in allen Einrichtungen persönliche Hygiene- und Toilettenartikel.<sup>208</sup> In einzelnen Zentren sind Hygieneartikel für Frauen jedoch nur auf Anfrage erhältlich. Die Kommission stellte fest, dass aufgrund der unterschiedlichen Sprachkenntnisse nicht alle Frauen über diese Möglichkeit informiert waren.
150. Die Kommission traf im Rahmen ihrer Besuche zahlreiche Frauen mit Kleinkindern oder Neugeborenen an.<sup>209</sup> Sie begrüsste die für die Pflege von Säuglingen und Kleinkindern zur Verfügung stehende Infrastruktur, namentlich das Angebot an Babynahrung, Windeln, Kinderbetten, Kleidern und Spielsachen. Aus Sicht der Kommission fehlte es hingegen oft an Hinweisen bezüglich des Zugangs zu entsprechenden Informationen und Beratungsstellen, welche insbesondere alleinstehenden

<sup>204</sup> Vgl. zur Handhabung der Kleiderwäsche im EVZ Vallorbe und Boudry (Perreux) oben unter Kapitel V.C.a, Ziff. 132.

<sup>205</sup> Beispielsweise wurde in einzelnen Zentren für Kleinkinder keine Zwischenmahlzeiten angeboten (so etwa im EVZ Altstätten, EVZ Chiasso oder Boudry (Perreux)).

<sup>206</sup> Zum Beispiel unverderbliche Lebensmittel, Getränke in PET-Flaschen, Früchte und Gemüse sowie Babynahrung.

<sup>207</sup> Vgl. Artikel 3 EJPD VO.

<sup>208</sup> Zahnbürste, Zahnpasta, Duschmittel, Shampoo und Rasierset.

<sup>209</sup> Vgl. insbesondere in Chiasso und Glaubenberg.



Eltern angeboten werden sollten.

### b. Freizeitangebote

151. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass in allen Einrichtungen ein breites Angebot an Freizeitaktivitäten besteht. Besonders im Zentrum Juch werden alters- sowie geschlechterspezifische Aktivitäten wie Sprachkurse, Sportaktivitäten und Tagessausflüge in die nahe Umgebung angeboten und teilweise zusammen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert. Teilweise vermisste die Kommission die Durchführung von mehr frauenspezifischen Aktivitäten.<sup>210</sup>
152. Weiter stand im Zentrum Juch sowie in Basel für UMA als im Rahmen eines Pilotprojekts ein spezielles Freizeitangebot zur Verfügung (UMA-Pilotprojekt). Im EVZ Bern führte Save the Children ein Pilotprojekt für alle Kinder im Zentrum durch. **In den anderen Einrichtungen empfiehlt die Kommission, ein für Kinder aller Altersstufen sinnvolles Freizeit- und Spielangebot zu schaffen.**

### c. Interne und externe Beschäftigungsprogramme und obligatorische Hausarbeiten

153. Asylsuchende Personen sind verpflichtet auf Anordnung des Personals bei den Hausarbeiten mitzuhelfen.<sup>211</sup> Als Hausarbeiten gelten insbesondere die Reinigung der Zimmer und der eigenen Stockwerke. Die obligatorischen Hausarbeiten werden nicht entschädigt und gelten als Möglichkeit sich für die bezahlten Arbeiten zu qualifizieren. Interne freiwillige Hausarbeiten wie die Mithilfe in der Küche, Wäscherei, Reinigung der Gruppenräume und in einigen Zentren auch die Reinigung der sanitären Anlagen werden in der Regel mit Fr. 3.00 pro Stunde entschädigt.
154. In allen besuchten Einrichtungen haben die asylsuchenden Personen die Möglichkeit, sich an gemeinnützigen Arbeiten für die umliegenden Gemeinden zu beteiligen.<sup>212</sup> In der Regel handelt es sich um Forst- und Aufräumarbeiten, Sanierung von Wanderwegen, Seeuferreinigung und Wald- und Weidepflegearbeiten. Die Asylsuchenden erhalten Fr. 30.00 pro Tag. Allerdings waren die genannten Beschäftigungsmöglichkeiten entgegen den in der entsprechenden Weisung<sup>213</sup> verankerten Vorgabe, das Angebot geschlechtersensibel auszustalten, vorwiegend auf die Bedürfnisse männlicher Asylsuchender zugeschnitten.<sup>214</sup>
155. Die Kommission begrüßt die in einigen Zentren neu geschaffenen internen Beschäftigungsmöglichkeiten. Im EVZ Bern wurden beispielsweise zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten in der internen Wäscherei (täglich eine Person) und in der internen Bäckerei geschaffen. Auch das BZ Glaubenberg bietet eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit in der Küche an, welche grundsätzlich gleich entschädigt

<sup>210</sup> Beispielsweise im BZ Glaubenberg.

<sup>211</sup> Vgl. Artikel 16 b der EJPD VO.

<sup>212</sup> Vgl. Gestützt auf Artikel 8 und Artikel 9 EJPD VO sollen Beschäftigungsprogramme für über 16 Jahre alte Personen geschaffen werden. Die Teilnahme an den Beschäftigungsprogrammen ist freiwillig.

<sup>213</sup> Vgl. das SEM interne Dokument: SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014.

<sup>214</sup> So namentlich im EVZ Altstätten, EVZ Bern.



wird wie die externen Beschäftigungsmöglichkeiten.

156. Die Auszahlung der Entschädigung für die Teilnahme an den externen und internen Beschäftigungsmöglichkeiten wird unterschiedlich gehandhabt. Während in den meisten Zentren die Auszahlung am gleichen Tag oder zusammen mit dem Taschengeld einmal wöchentlich erfolgt, werden die asylsuchenden Personen für die Teilnahme an den Beschäftigungsmöglichkeiten im EVZ Chiasso lediglich mittels Gutscheinen entschädigt. Im EVZ Vallorbe erhalten die asylsuchenden Personen die Entschädigung erst beim Austritt. **Die Kommission erachtet das Angebot an internen Beschäftigungsmöglichkeiten als sinnvoll und empfiehlt dem SEM, dieses in einzelnen Zentren weiter auszubauen. Auch legt sie dem SEM nahe, eine für alle Zentren einheitliche Praxis in Bezug auf die Entschädigung einzuführen.**

#### d. Zugang zu Grundschulunterricht

157. Die Kommission stellte mit Bedauern fest, dass der Schulunterricht für schulpflichtige Kinder nur im Zentrum Juch und BAZ Embrach angeboten wurde. Im Zentrum Juch besuchten alle Kinder zwischen 4 und 18 Jahren in vier Gruppen die Schule in speziell geführten Klassen. Zwischen dem Eintritt ins Zentrum und dem ersten Schultag vergingen maximal eine Woche. Die Schulräume befanden sich entweder direkt auf dem Schulareal der Gemeinde oder aber in gemieteten externen Räumlichkeiten. **Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 80 Abs. 1 AsylG Schulunterricht für schulpflichtige Kinder vorsieht und wünscht, weitere Angaben bezüglich der geplanten Umsetzung zu erhalten.<sup>215</sup>**

### F. Kontakte zur Aussenwelt

158. Aufgrund der restriktiven Besuchs-, bzw. Ausgangszeiten<sup>216</sup> sowie der teilweise sehr abgelegenen Lage der Zentren<sup>217</sup> ist der Aussenkontakt in den meisten Zentren nach wie vor erheblich eingeschränkt. Auch der Zugang zu Internet, Zeitungen und sonstigen Medien ist nicht in allen Zentren uneingeschränkt möglich.

#### a. Kommunikationsmöglichkeiten

159. Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass das Handyverbot seit dem 1. Mai 2017 in allen Zentren aufgehoben wurde.

160. Bei missbräuchlicher Nutzung des Mobiltelefons (unerlaubte Bild- und Videoaufnahme innerhalb des Zentrums) darf den Asylsuchenden das Mobiltelefon abge-

<sup>215</sup> Diesbezüglich begrüßt sie die zukünftig in Artikel 7 EJPD VO verankerte Regelung, wonach der Standortkanton den Grundschulunterricht der asylsuchenden Personen im schulpflichtigen Alter organisiert und das SEM die Umsetzung unterstützt und insbesondere die notwenigen Räumlichkeiten zur Verfügung stellen kann; Artikel 28, 29 Abs. 1 lit. c, 30 und 32 UN-KRK, UN-KRK, GC 6, Ziff. 41; Artikel 13 und 14 UN-Pakt I; Artikel 10 UNCEDAW. Siehe auch UNHCR, Detention Guidelines, Guideline 8, Ziff. 48 (xiii), Guideline 9.2, Ziff. 56. Diese Vorgaben zum Freiheitsentzug von Asylsuchenden sind angepasst auch auf die Situation der Unterbringung in einem Zentrum des Bundes anwendbar.

<sup>216</sup> Namentlich in EVZ Basel, Altstätten, Chiasso, Boudry (Perreux), Vallorbe.

<sup>217</sup> Namentlich in Biasca, Boudry (Perreux), EVZ Vallorbe, Glaubenberg.



nommen werden.<sup>218</sup> Die Umsetzung dieser Regel erfolgt in den einzelnen Zentren unterschiedlich. Während beispielsweise im BAZ Glaubenberg je nach Schwere des Missbrauchs und erst nach mehrmaliger Verwarnung das Telefon für 1 bzw. bis zu 7 Tagen abgenommen wird, erfolgt die Abnahme im EVZ Vallorbe in jedem Fall bis zum Austritt. Die Massnahme wird insbesondere im EVZ Bern und BZ Glaubenberg gut dokumentiert und erfasst, die asylsuchenden Personen erhalten aber in keinem der Zentren eine anfechtbare schriftliche Verfügung oder Rechtsmittelbelehrung ausgehändigt. **Die Kommission empfiehlt, Mobiltelefone nur im Ausnahmefall abzunehmen und die Abnahme unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zeitlich zu begrenzen. Zudem sollte die Abnahme als Disziplinarsanktion in der EJPD VO formell geregelt werden.**

161. Die Kommission begrüßt, dass etwa im Zentrum Juch und Embrach ein Internetraum mit Zugang zu Computern sowie in den meisten Zentren in den Gruppenräumen der Internetzugang per WiFi gewährleistet ist.

i. Besuchszeiten, Besuchsräumlichkeiten

162. Die Kommission begrüßt die im Zentrum Juch vorhandene Möglichkeit, zu gewissen Zeiten Besuch in den öffentlichen Räumlichkeiten des Zentrums zu empfangen. In den anderen Zentren waren Besuche nur mit Bewilligung möglich. Die EJPD VO<sup>219</sup> sowie die Hausordnung sehen vor, dass Besuche nur mit Zustimmung der SEM-Leitung empfangen werden dürfen. Um eine Zustimmung zu erhalten, müssen Besucher und Besucherinnen eine Beziehung zu einer asylsuchenden Person glaubhaft machen können.

## G. Informationen an Asylsuchende

### a. Hausordnung

163. Die Kommission begrüßt, dass die Hausordnungen in allen Zentren im Eingangs- und oft auch im Gemeinschaftsbereich sowie an anderen Orten in mehreren Sprachen zugänglich sind. Nur in Vallorbe waren diese ausschliesslich in Französisch und Englisch verfügbar. Die Kommission begrüßt ausserdem die Verwendung von Piktogrammen.

### b. Information über Rechte und Pflichten

164. In mehreren Zentren werden regelmässige Informationsveranstaltungen für neu eingetretene Asylsuchende angeboten (in der Regel innerhalb einer Woche in angepasster Sprache). In allen Zentren waren ausserdem eine in mehreren Sprachen verfasste und bebilderte Broschüre über Rechte, Pflichten und Gepflogenheiten in der Schweiz aufgehängt. Die Kommission begrüßt die in mehreren Zentren bestehende Praxis von regelmässigen Informationsveranstaltungen.

<sup>218</sup> Vgl. Artikel 3 EJPD VO und Punkt 3.7 der Hausordnung.  
<sup>219</sup> Artikel 10 EJPD VO bzw. Artikel 15 Abs. 1 nEJPD VO.



165. Die asylsuchenden Personen schienen insbesondere im Zentrum Juch sowie im BAZ Boudry (Perreux) gut über ihre Rechte und Pflichten bezüglich Aufenthalt im Zentrum informiert zu sein. Hingegen konnten Asylsuchende in anderen Zentren teilweise aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse nicht mit dem Betreuungspersonal kommunizieren und sich informieren. Insbesondere schienen alleinstehende Frauen im Vergleich zu den Männern weniger über Ansprechpersonen und Abläufe im Zentrum informiert (z.B. in Altstätten).

i. Kontakt zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung

166. Am systematischsten und umfassendsten war der Zugang und Kontakt zur Beratung und Rechtsvertretung im Testbetrieb Zürich. Dies war zum Zeitpunkt der Besuche der einzige Ort, wo bereits das neue Asylverfahren mit zugewiesener Rechtsvertretung angewendet wurde.<sup>220</sup> In allen übrigen Zentren bestand durch die Angabe von Telefonnummern, regelmässigen oder gelegentlichen Besuchen oder unterschwelligen Angeboten grundsätzlich ein Zugang zu einer Rechtsvertretung. Besonders zu erwähnen ist der durch die Zivilgesellschaft gesicherte Zugang zu einer Rechtsvertretung im abgelegenen BZ Glaubenberg (alle zwei Wochen Rechtsvertretung vor Ort).

c. **Beschwerdemöglichkeiten**

167. Es bestehen in mehreren Zentren institutionalisierte Möglichkeiten für Asylsuchende, Gespräche mit der Leitung des Zentrums zu führen. Die Kommission ist aufgrund der geführten Gespräche der Ansicht, dass Informationen bezüglich formeller Beschwerdemöglichkeiten (insb. Asylsuchende gegenüber Mitarbeitenden und anderen Asylsuchenden sowie bei der Anordnung von Disziplinarmassnahmen) weitgehend fehlten. Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen in einzelnen Zentren<sup>221</sup> ausdrücklich über die Beschwerdemöglichkeit und das Beschwerdeformular (Bildschirm) informiert und ein Briefkasten für das Beschwerdeformular gut sichtbar installiert war.

**H. Externe Dienstleistungserbringer**

168. Gestützt auf das AsylG<sup>222</sup> und die AsylV 1<sup>223</sup> kann das SEM Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der EVZ und der besonderen Zentren sowie mit weiteren Aufgaben (z.B. Erstellung von Altersgutachten, Erhebung von biometrischen Daten, etc.) beauftragen.<sup>224</sup> Weiter kann es gestützt auf das BWIS<sup>225</sup>, die

<sup>220</sup> Das BAZ Boudry (Perreux) besuchte die NKVF vor Einführung des Pilotbetriebs im April 2018.

<sup>221</sup> BZ Glaubenberg und EVZ Bern.

<sup>222</sup> Artikel 26 Abs. 2ter AsylG.

<sup>223</sup> Vgl. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311; Artikel 17 AsylV 1.

<sup>224</sup> Gestützt auf Artikel 22 Abs. 2 BWIS (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120), Artikel 3 Abs. 3 VSB (Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72) sowie VES kann das SEM für Schutzaufgaben private Schutzdienste einsetzen. Die vom SEM ausgelagerten Aufgaben bleiben hingegen staatliche Aufgaben.

<sup>225</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120; Artikel 22 Abs. 2 BWIS.



VSB<sup>226</sup> sowie die VES für Schutzaufgaben private Schutzdienste einsetzen. Die vom SEM ausgelagerten Aufgaben bleiben hingegen staatliche Aufgaben.<sup>227</sup>

169. Ausser im Zentrum Juch in Zürich beauftragte das SEM jeweils zwei unterschiedliche Organisationen einerseits mit der Betreuung (inkl. medizinische Versorgung) und andererseits mit der Sicherheit im Zentrum. Allerdings stellte die Kommission in diesem Rahmen erneut fest, dass die Anwesenheit von unterschiedlichen Dienstleistungserbringern mit unterschiedlichen Betriebs- und Führungskonzepten eine einheitliche Führung der Zentren teilweise erschwert, auch wenn die Zusammenarbeit in den meisten Zentren funktionierte.

170. Das Personal bestand in allen Zentren aus Sicherheits-, Betreuungs- und medizinischem Fachpersonal. In einigen Zentren befanden sich die Büroräumlichkeiten von Verfahrenssektionen im selben Areal wie die Unterkunft, so dass auch SEM-Mitarbeitende direkt vor Ort präsent waren.<sup>228</sup> Sämtliches Betreuungs- und Sicherheitspersonal war in allen Zentren geschlechtergemischt. Vor allem das Betreuungspersonal verfügte in den meisten Zentren über verschiedene relevante Sprachkenntnisse (neben Landessprachen u.a. auch Arabisch, Farsi, Spanisch, Kurdisch) und unterschiedliche kulturelle Hintergründe. In allen Zentren standen täglich anwesende ausgebildete Pflegefachpersonen zur Verfügung.

171. Aufgrund der unterschiedlichen kulturellen, sprachlichen und sozialen Hintergründe der asylsuchenden Personen ist die Kommission der Ansicht, dass neben der geschlechtergemischten Zusammensetzung auch die Diversität des Betreuungspersonals zu einem besser funktionierenden Betrieb der Zentren beitragen kann.

172. Das Betreuungspersonal war in allen Zentren mittels Vornamen identifizierbar. Auch das Sicherheitspersonal war in den meisten Unterkünften mit einer klar sichtbaren Nummer individuell identifizierbar.<sup>229</sup>

<sup>226</sup> Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72; Artikel 3 Abs. 3 VSB.

<sup>227</sup> Die mit der Erfüllung dieser Aufgabe betrauten privaten Personen (oder auch private Dienstleistungsunternehmen) müssen, wie staatliche Instanzen, die bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen beachten. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist der Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns (Artikel 5 BV) sowie die Grundrechtsbindung (Artikel 35 Abs. 2 BV) aller Personen, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen.

<sup>228</sup> Namentlich im EVZ Altstätten, EVZ Basel, BZ Glaubenberg, BZ Muttenz (Feldreben) und EVZ Vallorbe.

<sup>229</sup> Hingegen war im Zentrum Juch das Sicherheitspersonal nicht und im BAZ Giffers nur teilweise mit einer Nummer identifizierbar.



## VI. Abkürzungsverzeichnis

AOZ	Asyl-Organisation Zürich
BAZ	Bundesasylzentrum
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
BZ	Bundeszentrum
bzw.	Beziehungsweise
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
etc.	et cetera
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
FR	Kanton Freiburg
GRETA	Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels ( <i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> )
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer
max.	maximal
NE	Kanton Neuenburg
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
ORS	ORS Service AG
OW	Kanton Obwalden
PERCO	PERCO, Plattform der Europäischen Rotkreuz-Kooperation für Flüchtlinge, Asylsuchenden und Migranten
S.	Seite
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen
SKRM	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
TI	Kanton Tessin
u.U.	unter Umständen
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Commission nationale de prévention de la torture CNPT  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT  
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

UNHCR	UN Hochkommissariat für Flüchtlinge
UN-KRK	UN-Kinderrechtsausschuss
UNO/UN	Organisation der Vereinten Nationen
VD	Kanton Waadt
vgl.	vergleiche
ZH	Kanton Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert



## VII. Literatur- und Materialienverzeichnis

AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20
BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone	BAG, 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, 30. Oktober 2017 (zit. BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone)
Bangkok-Regeln	Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders [the Bangkok Rules], resolution 65/229 adopted by the General Assembly, 21 December 2010, A/RES/65/229) (zit. Bangkok-Regeln)
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behinderten-gleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.
BG NKVF	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1
Botschaft Istanbul-Konvention 2016	Bundesrat, Botschaft vom 2. Dezember 2016 zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), BBI 2017 185 (zit. Botschaft Istanbul-Konvention 2016)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120
CPT, Bericht Schweiz 2008	Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007, 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008)



	33 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2008)
CPT/Inf (99)12-part	Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist, Auszug aus dem 9. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(99)12-part (Juveniles deprived of their liberty, Extract from the 9th General Report of the CPT, CPT/Inf(99)12-part) (zit. CPT/Inf (99)12-part)
CPT/Inf(2000)13-part	CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist, Auszug aus dem 10. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2000)13-part (Women deprived of their liberty, Extract from the 10th General Report of the CPT, CPT/Inf(2000)13-part) (zit. CPT/Inf(2000)13-part)
CPT/Inf(2009)27-part	CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part) (zit. CPT/Inf(2009)27-part)
CPT/Inf(2015)1-part	CPT, Jugendliche im strafrechtlichen Freiheitsentzug Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation, Extract from the 24th General Report of the CPT, CPT/Inf(2015)1-part Jugendliche im Freiheitsentzug (zit. CPT/Inf(2015)1-part)
CPT/Inf(2017)3	CPT, Faktenblatt zu ausländerrechtliche Administrativhaft, März 2017, CPT/Inf(2017)3 (CPT, Factsheet on Immigration Detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3) (zit. CPT/Inf(2017)3)
CPT/Inf(93)12-part	Gesundheitsdienste in Gefängnissen, Auszug aus dem 3. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(93)12-part (Health care services in prisons, Extract from the 3rd General Report of the CPT, CPT/Inf(93)12-part) (zit. CPT/Inf(93)12-part)
Dublin III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (zit. Dublin III-Verordnung)
EJPD VO	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 (EJPD VO), SR 142.311.23
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG), SR 818.101
EpV	Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des



	Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV), SR 818.101.1
EU-Aufnahmerichtlinie	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Abl. L 180 vom 29. Juni 2013 <sup>230</sup> (zit. EU-Aufnahmerichtlinie)
EU-Leitlinien LGBTI	Rat der Europäischen Union, Leitlinien für die Förderung und den Schutz der Ausübung aller Menschenrechte durch lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Personen (LGBTI), 24. Juni 2013 (Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons [LGBTI], 24 June 2013) (zit. EU-Leitlinien LGBTI)
Europäische Strafvollzugsgrundsätze	Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006 (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, 11 January 2006) (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze)
EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. Dezember 2008 <sup>231</sup> (zit. EU-Rückführungsrichtlinie)
EU-Verfahrensrichtlinie	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Abl. L 180/60 vom 29. Juni 2013 (zit. EU-Verfahrensrichtlinie)
FK, Flüchtlingskonvention	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30
FREI NULA	Frei Nula, Menschenhandel und Asyl, Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Opferschutz im schweizerischen Asylverfahren, Stämpfli Verlag Bern, 2018 (zit. FREI NULA)

<sup>230</sup> Nicht in Kraft für die Schweiz. Artikel 9-11 sind jedoch gestützt auf den Verweis in Artikel 28 Abs. 4 Dublin III-Verordnung für die Schweiz verbindlich. Vgl. ACHERMANN ALBERTO/KÜNZLI JÖRG, Die Ausländerrechtliche Administrativhaft im Licht der internationalen Rechtsvorgaben, in: QUELOZ/NOLL/VON MANDACH/DELGRANDE (HRSG.), Verletzlichkeit und Risiko im Justizvollzug, Schriftenreihe Kriminalität, Justiz und Sanktionen (Vol. 15), Bern 2015, S. 101.

<sup>231</sup> In Kraft für die Schweiz seit dem 13. Oktober 2010: Notenaustausch vom 30. Januar 2009 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), SR 0.362.380.042.



GRETA, Bericht Schweiz 2015	Evaluationsbericht betreffend Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels der Schweiz, erste Evaluationsrunde, 3. Juli 2015, GRETA(2015)18) (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, 3 July 2015, GRETA(2015)18) (zit. GRETA, Bericht Schweiz 2015)
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000, SR 812.21
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35
Istanbul-Protokoll	Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No.8/Rev.1, 2004) (zit. Istanbul-Protokoll)
KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/KRUMMEN DAVID, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung, SKMR	Künzli Jörg/Frei Nula/Krummen David, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern August 2017 (zit. KÜNZLI JÖRG/FREI NULA/KRUMMEN DAVID, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung, SKMR)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG), SR 832.1
MRA, GC 31	MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 zur Art der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Übereinkommens, 29. März 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation imposed on States Parties to the Covenant, 29 March 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)) (zit. MRA, GC 31)
nEJPD VO	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 (noch nicht in Kraft) <sup>232</sup>
Nelson-Mandela-Regeln	Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175

<sup>232</sup> Die totalrevidierte Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD VO) soll zusammen mit den Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Neustrukturierung des Asylbereichs Anfang 2019 in Kraft treten (zit. nEJPD VO).



NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014

(United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175) (zit. Nelson-Mandela-Regeln)

NKVF, Bericht EVZ 2012

NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, NKVF 11/2013, 24. April 2014 (zit. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014)

NKVF, Feedbackschreiben Kreuzlingen

NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes, NKVF 2/2012, 22. November 2012 (zit. NKVF, Bericht EVZ 2012)

OHG

NKVF, Feedbackschreiben zum Besuch vom 15. Juni 2016 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Kreuzlingen, 4. Mai 2017 (zit. NKVF, Feedbackschreiben Kreuzlingen)

PACE Resolution 1810(2011)

Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung zu unbegleiteten Kindern in Europa, Fragen bezüglich Ankunft, Aufenthalt und Rückkehr, Entschließung 1810(2011) (Parliamentary Assembly, Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, Resolution 1810(2011)) (zit. PACE Resolution 1810(2011))

PACE Resolution 2159 (2017)

Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschließung Schutz von Flüchtlingsfrauen und Mädchen vor geschlechterspezifischer Gewalt, Entschließung 2159 (2017) (Parliamentary Assembly, Protecting refugee women and girls from gender-based violence, Resolution 2159 (2017)) (zit. PACE Resolution 2159 (2017))

Palermo-Protokoll

Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542

PERCO, Richtlinien

PERCO, Richtlinien für die Aufnahme von Asylbewerbern für Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, 2002 (zit. PERCO, Richtlinien)

SEM, dienstliche Anweisung "Besinnungsraum"

Dienstliche Anweisung an Alle Nr. 2014-01-13 vom 13. Januar 2014, Umgang mit dem Besinnungsraum/Besinnungscontainer (zit.



SEM, dienstliche Anweisung "Besinnungsraum") <sup>233</sup>	
SEM, erläuternder Bericht	SEM, Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) Totalrevision, Erläuterungen, Februar 2018 (zit. SEM, erläuternder Bericht)
SEM, Hausordnung	SEM, Hausordnung der Empfangs- und Verfahrenszentren für Asylsuchenden und Schutzbedürftige, Dezember 2017 (zit. SEM, Hausordnung)
SEM, UMA Richtlinie	SEM, Richtlinie für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren, Oktober 2006 (zit. SEM, UMA Richtlinie)
SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014	SEM, Weisung über Beschäftigungsprogramme nach Art. 6a EJPD Verordnung, Stand 01.01.2015, (zit. SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014) <sup>234</sup>
Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I)	Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 26. April 2017 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I)) <a href="https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf">https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf</a>
Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II)	Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) vom 23. April 2018 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II)) <a href="https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180423-stellungnahme-betriebsverordnung.pdf">https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180423-stellungnahme-betriebsverordnung.pdf</a>
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.
TestV	Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1
Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (EKMH)	Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMH), SR 0.311.543
UN-Antifolterkonvention	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche

<sup>233</sup> SEM internes Dokument.  
<sup>234</sup> SEM internes Dokument.



(UN-CAT)	che oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (UN-CAT), SR 0.105
UN-Antirassismuskonvention (UN-CERD)	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (UN-CERD), SR 0.104.
UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK), SR 0.109
UN-Frauenrechtskonvention (UN-CEDAW)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (UN-CEDAW), SR 0.108
UNHCR, Detention Guidelines	UNHCR, Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend Haft und alternativen zur Haft von Asylsuchenden (UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012) (zit. UNHCR, Detention Guidelines)
UNHCR, Diskussionspapier, 2000	UNHCR, Diskussionspapier bezüglich empfohlenen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende im Kontext der EU-Asylpolitik-Harmonisierung, 2000 (UNHCR, Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union, 2000) (zit. UNHCR, Diskussionspapier, 2000)
UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren	UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (zit. UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren)
UNHCR, EXCOM Nr. 107	UNHCR, Executive Committee Conclusions on Children at Risk, Nr. 107 (LVIII) – 2007, 5. Oktober 2007 (zit. UNHCR, EXCOM Nr. 107)
UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen	UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen (UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls (2008)) (zit. UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen)
UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen	UNHCR, Prinzipien und Weisungen für Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und andere betroffene Personen (UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern (2008)) (zit. UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen)
UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen	UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, Juli 1991 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Protection of Refugee Women, Geneva, July



	1991) (zit. UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen)
UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107
UN-KRK, GC 6	UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6) (zit. UN-KRK, GC 6)
UN-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1
UN-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2
UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016	UN-Sonderberichterstatter gegen Folter, Jahresbericht 2016 (Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57) (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016)
VES	Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden vom 24. Juni 2015 (VES), SR 124.
VSB	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72
Yogyakarta-Prinzipien	Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechteridentität (The Yogyakarta Principles (2006), The additional Yogyakarta Principles (2017); Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity) (zit. Yogyakarta-Prinzipien)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), SR 364



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Staatssekretariat für Migration SEM**  
Direktion

P.P. CH-3003 Bern-Wabern, SEM

Nationale Kommission zur Verhütung von  
Folter NKVF  
Herr Alberto Achermann  
Taubenstrasse 16  
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 19. Dezember 2018

**Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen  
Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich  
2017-2018**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Zentren des Bundes und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

In den Jahren 2017 und 2018 hat eine Delegation der NKVF die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) Altstätten, Basel, Bern, Chiasso und Vallorbe, die Bundesasylzentren Biasca, Embrach, Giffers, Glaubenberg, Feldreben, Boudry sowie den Testbetrieb Zürich besucht. Im Rahmen dieser Besuche hat die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben überprüft.

Das SEM dankt für die gemachten Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungsstandards und nimmt zu den im Bericht festgehaltenen relevanten Punkten wie folgt Stellung:

## V. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

### A. Vulnerable Personen

#### a. Systematische Identifikation / b. Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten

Punkt 81, 84, 86

*Die Kommission ist der Ansicht, dass in allen besuchten Zentren ein Konzept für die Identifikation von vulnerablen Personen, insbesondere von potenziellen Opfern von Folter, sowie für von durch Menschenhandel betroffenen Personen fehlt. Zudem fehlt aus Sicht der Kommission ein Konzept, welches den Umgang mit potenziellen Opfern von Folter in allen Bundeszentren regelt. Die Kommission empfiehlt dem SEM ein Konzept zu erarbeiten, welches die im Bericht erwähnten Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten konkretisiert und das Vorgehen zur Identifikation von vulnerablen Personen, den Umgang, die Abläufe, die Zuständigkeiten und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen regelt und für alle Bundeszentren gültig ist.*

Im Bereich Unterbringung und Betreuung regelt das neue Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) für die künftigen Strukturen des SEM im Rahmen der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs die wichtigsten Instrumente im Bereich Opfererkennung. Es handelt sich dabei vor allem um die Schulung des Personals, insbesondere hinsichtlich Umgang mit traumatisierten Personen, um die Klärung der Verantwortlichkeiten bei Vorfällen und um die Gewährleistung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung. Das SEM ist zudem daran zu prüfen, inwieweit die Einführung einer Checkliste analog dem «EASO Tool for Identification of Persons with specials Needs» in den Bundesasylzentren (BAZ) möglich ist.

Im Rahmen des Asylverfahrens hat das SEM verschiedene Leitfäden erarbeitet, wie beispielsweise der Leitfaden zur Behandlung von Gesuchen mit Verdacht auf geschlechtsspezifische Verfolgung oder von Gesuchen potenzieller Opfer von Menschenhandel sowie ein Schulungsmodul zum Thema *female genital mutilation* (FGM). Zudem sind weitere Leitfäden zu Fällen häuslicher Gewalt und Zwangsheirat in Erarbeitung. Da die Anhörung im neuen Verfahren viel früher als heute stattfinden wird, ist eine Identifikation von Vulnerablen in den Bundesasylzentren besser sichergestellt.

Das SEM erhebt im Rahmen des Asylverfahrens den Sachverhalt von Amtes wegen. Die Mitarbeiter sind entsprechend geschult und sensibilisiert auf das Führen einer Anhörung mit möglichen Folteropfern und traumatisierten Personen. Ab 2020 wird zusätzlich zu den bestehenden Schulungsmodulen auch das EASO-Schulungsmodul zur Anhörung und vulnerablen Personengruppen in den Schulungskatalog mitaufgenommen werden.

Zum Thema «Wie kann das Istanbul-Protokoll in der Schweiz angewendet werden?» hat Ende Oktober 2018 die schweizweit erste Weiterbildung stattgefunden. Heute bestehen für die Untersuchung von Foltervorwürfen bzw. –opfern in der Schweiz keine standardisierten rechtsmedizinischen Untersuchungsmethoden.

Zurzeit wird im Rahmen der Beantwortung des Postulats Feri zum Thema Situation der Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen im Asylbereich, die Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, zudem geprüft, ob diesbezüglich allenfalls zusätzliche Massnahmen nötig sind. So ist unter Anderem vorgesehen für die Mitarbeiter des SEM ein Schulungskonzept zu entwickeln, welches diese Themen aufnimmt, mit dem Ziel die Mitarbeitenden zu sensibilisieren und Handlungsmöglichkeiten zu vermitteln.

### Punkt 87

*Anlässlich der Besuche im EVZ Basel und im Testbetrieb Zürich erhielt die Kommission Ein-sicht in das zurzeit laufende UMA-Pilotprojekt. In ihrem Bericht erwähnt die Kommission, dass das Projekt nach einer Evaluation ab Januar 2019 flächendeckend umgesetzt werden soll.*

Das Pilotprojekt im EVZ Basel und im Testbetrieb Zürich läuft noch bis Ende Februar 2019. Der Pilot wurde einer externen Evaluation durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) unterzogen. Der Evaluationsbericht sollte bis Ende Februar 2019 vorliegen. Dieser sowie die darin enthaltenen Massnahmen sollen für das SEM als Grundlage für einen Entscheid im Hinblick auf eine allfällige flächendeckende Einführung respektive die künftige Ausgestaltung der UMA-spezifischen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen in den Bundesasylzentren dienen.

### Punkt 88, 136

*Im Rahmen ihrer Besuche stellte die Kommission fest, dass (männliche) jugendliche Asylsu-chende z.T. in Zimmern mit Erwachsenen untergebracht wurden. Sie empfiehlt, dass Minder-jährige getrennt von Erwachsenen untergebracht werden.*

Wenn immer möglich werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) geschlechter-trennt und getrennt von den erwachsenen Asylsuchenden untergebracht. Ausnahmen bilden dabei UMA, welche mit volljährigen Geschwistern reisen und weibliche UMA, welche ausnahmsweise mit alleinreisenden erwachsenen Frauen untergebracht werden. In solchen Fällen achtet das SEM darauf, dass die UMA wenn immer möglich mit Personen derselben Sprache und Herkunftsregion untergebracht werden, damit gewährleistet wird, dass UMA während des Aufenthaltes mit Personen leben, welche ihre sprachlichen, kulturellen und religiösen Bedürfnisse verstehen und respektieren. Das Kindeswohl wird dabei stets berück-sichtigt. UMA unter 12 Jahren werden in Absprache mit den zuständigen kantonalen Behör-den untergebracht. Dies hat das SEM auch im BEKO für die künftigen Strukturen so festge-halten.

### Punkt 89

*Die Kommission zeigt sich darüber besorgt, dass untergetauchte bzw. verschwundene Kin-der nicht systematisch erfasst werden. Sie empfiehlt dem SEM diese Fälle systematisch zu erfassen.*

Da die Unterkünfte des Bundes keine geschlossenen Anstalten sind, kann leider nicht gänz-lich ausgeschlossen werden, dass UMA die Asylstrukturen des Bundes unkontrolliert verlas-sen, auch wenn für UMA während dem Aufenthalt in den Zentren des Bundes zu ihrem Schutz eine engere Betreuung und restriktivere Ausgangszeiten gelten. In solchen Fällen werden die zuständigen polizeilichen Stellen des Standortkantons, zwecks Ausschreibung der Person durch den Fahndungsdienst der Kantonspolizei, sowie die allenfalls bereits er-nannte Vertrauensperson informiert. Dies je nach Praxis mit dem Kanton. Nach Ablauf der 20-tägigen Frist wird das Asylgesuch dann gemäss Asylgesetz abgeschrieben. Der zustän-dige Kanton erhält eine Kopie der Abschreibung und wird so über das Verschwinden der Person informiert. Das SEM kann diesbezüglich eine statistische Auswertung über die in der

Eintrittsphase als UMA registrierten und während dem laufenden Asylverfahren verschwundenen Fälle erheben.

### Punkt 91

*Die Kommission informierte sich anlässlich ihrer Besuche über sexuelle und tätliche Übergriffe in den Unterkünften des Bundes. Sie ist der Ansicht, dass Personen, welche in den Zentren des Bundes von geschlechterspezifischer Gewalt betroffen sind, umfassend über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und wenn nötig an gesetzlich vorgeschriebene Stellen zu überweisen sind.*

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission. Zu den vorbeugenden Massnahmen gehören bereits heute insbesondere die Information aller Asylsuchenden über die in der Schweiz geltenden Verhaltensregeln inklusive der Angabe von Stellen, an die sich betroffene Personen im Falle von Übergriffen wenden können sowie persönliche Gespräche mit möglichen Opfern von Übergriffen mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, eine Strafanzeige einzureichen. Für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 hält das BEKO fest, dass jede Region über ein Gewaltpräventionskonzept verfügen muss, welches die Problemfelder und Quellen möglicher Gewalt in den Bundesasylzentren identifiziert und mögliche präventive Massnahmen bezeichnet, Meldeflüsse bei Verdacht auf Gewaltvorfälle definiert und eine adäquate Beratung für Opfer von Gewalt im Rahmen des Möglichen sicherstellt.

## B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

- a. Aufenthalt in den Zentren des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit
  - i. Anwesenheitspflicht

### Punkt 95

*Die Kommission stellte bei ihren Besuchen fest, dass in 10 von 12 Zentren die von der EJPD-Verordnung vorgesehenen Ausgangszeiten gelten. Die Asylsuchenden können diese Zentren von Montag bis Freitag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr und an den Wochenenden von Freitag 09.00 Uhr bis Sonntag 19.00 Uhr verlassen. Die Kommission stellte zudem fest, dass lediglich das EVZ Bern sowie der Testbetrieb Zürich von der Möglichkeit längere Ausgangszeiten vorzusehen Gebrauch machen. Sie stellte ausserdem fest, dass die Asylsuchenden die Zentren erst nach Abschluss des Eintrittsverfahrens verlassen dürfen.*

Um die zeitgerechte Durchführung der ersten Schritte im Verfahren – wie Abnahme der Fingerabdrücke und Erstellung von Fotos im Rahmen der Registrierung – sicher zu stellen, ist es wichtig, dass sich die betroffenen Personen im Bundesasylzentrum befinden. Nach Erledigung dieser Schritte, können die Asylsuchende das Bundesasylzentrum während den Ausgangszeiten verlassen. Die Ausgangszeiten sind in der aktuellen EJPD-Verordnung geregelt und werden auch künftig in der Betriebsverordnung festgehalten sein. Während diesen Zeiten können die Asylsuchenden die Zentren des Bundes verlassen sofern keine Termine im Zusammenhang mit ihrem Verfahren anstehen. Möchten die Asylsuchenden das Bundesasylzentrum trotz anstehender Verfahrensschritte verlassen, haben sie künftig eine entsprechende Erklärung zu unterschreiben, in welchem sie über die Konsequenzen eines allfälligen Fernbleibens informiert werden. Das SEM kann mit den Standortgemeinden der Zentren längere Ausgangszeiten vereinbaren. Dafür braucht es die Zustimmung der Standortgemeinde-

den. So werden ab Januar 2019 auch im BAZ Boudry die Ausgangszeiten verlängert. Das SEM hat gegenüber längeren Ausgangszeiten grundsätzlich eine positive Haltung.

### b. Disziplinarmassnahmen

#### Punkt 106

*Die Kommission empfiehlt dem SEM aus Gründen der Rechtssicherheit, sämtliche disziplinarische Massnahmen schriftlich zu verfügen, die betroffene Person anzuhören und sie über die Gründe die Dauer und mögliche Rechtsmittel in geeigneter Form und Sprache zu informieren. Weiter empfiehlt sie, dass die Massnahmen formell und ausschliesslich von der SEM-Zentrumsleitung anzuordnen seien. Die entsprechenden Bestimmungen in der EJPD-Verordnung seien daher der bereits von einigen Zentren angewandten Praxis entsprechend anzupassen.*

Sämtliche disziplinarischen Massnahmen, mit Ausnahme des Ausschlusses aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum, werden vom SEM oder dem beauftragten Betreuungspersonal mündlich angeordnet. Grundlage dafür ist eine schriftliche Mitteilung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters des SEM oder des Sicherheits- und Betreuungsdiensts an die Disziplinarbehörde. Die Mitteilung muss die Personalien der betroffenen Person enthalten sowie den beanstandeten Vorfall darlegen und sein Datum nennen. Diejenigen Massnahmen welche mündlich angeordnet werden, können von den Asylsuchenden mittels einem Beschwerdeformular angefochten werden. Die entsprechenden Formulare werden den betroffenen Personen in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt und müssen bei der zuständigen Abteilung des SEM (aktuell die Leitung der Abteilung Empfangs- und Verfahrenszentren) eingereicht werden. Mit diesem «internen Beschwerdeverfahren» bei weniger «weitreichenden» Disziplinarmassnahmen, welches in der EJPD-Verordnung geregelt ist, werden die Rechte der betroffenen Personen aus Sicht des SEM ausreichend gewahrt. Es wäre unverhältnismässig, in der Praxis nicht umsetzbar und würde zu erheblichen Verfahrensverzögerungen führen, wenn bei jedem Disziplinarfall eine Verfügung erlassen werden müsste.

In der EJPD-Verordnung ist vorgesehen, dass «weitreichende» Disziplinarmassnahmen, also der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum, schriftlich verfügt werden. Zudem ist vorgesehen, dass bei einer Verweigerung der Ausgangsbewilligung für länger als 24 Stunden oder bei einer wiederholt angeordneten Ausgangsbewilligung auf Verlangen der betroffenen Person eine Verfügung ausgestellt wird.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Rechtsvertretung immer informiert werden muss, wenn eine Disziplinarmassnahme angeordnet wird und dass eine Verfügung verlangt werden kann, wenn eine betroffene Person im Nachgang zu einem «internen Beschwerdeverfahren» mit dem Entscheid der Beschwerdeinstanz nicht einverstanden ist.

Die formell gesetzliche Grundlage für die Delegation entsprechender Befugnisse an Dritte bildet Artikel 26 Absatz 2<sup>ter</sup> AsylG. Im Grundsatz ist vorgesehen, dass Disziplinarmassnahmen immer durch die Zentrumsleitung ausgesprochen werden. Um einen geordneten Betrieb sicherstellen zu können, muss es jedoch möglich sein, dass im Einzelfall auch die Mitarbeitenden der mit Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben beauftragten Dritten weniger weitreichende Disziplinarmassnahmen anordnen können, wobei im BEKO die Übertragung dieser Aufgabe an das Sicherheitspersonal nicht vorgesehen ist. Ein länger dauernder Zentrumsausschluss und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum sind von dieser Delegationsbefugnis ausgenommen. Um zu gewährleisten, dass die Zentrumsleitung auch bei einer Dele-

gation immer über die angeordneten Massnahmen informiert wird, ist vorgesehen, dass auch in diesen Fällen eine schriftliche Mitteilung an die Zentrumsleitung zu erfolgen hat.

#### **Punkt 108**

*Die Kommission ist der Ansicht, dass nur die in der abschliessenden Liste der Verordnung enthaltenen Disziplinarmassnahmen angeordnet werden sollen. Die Nichtzulassung zu einem gemeinnützigen Beschäftigungseinsatz sei da nicht vorgesehen. Zudem sei der in Artikel 16d lit. b EJPD-Verordnung vorgesehene Begriff der Sanktionierung bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu weit gefasst. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass eine Drittgefährdung nicht als Disziplinarvorfall, sondern als Sicherheits- und Schutzmassnahme zu bezeichnen wäre.*

Das SEM ist mit der Kommission der Ansicht, dass es sich bei der Nichtzulassung zu gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen nicht um eine Disziplinarmassnahme handelt. Die möglichen disziplinarischen Massnahmen sind in der EJPD-Verordnung abschliessend aufgezählt. Es ist jedoch tatsächlich vereinzelt vorgekommen, dass die Nichtzulassung zu einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm fälschlicherweise in der vom SEM geführten Liste zur Erfassung von Disziplinarvorfällen aufgenommen wurde. Die Leitung der zuständigen Abteilung hat daraufhin mit den betroffenen Mitarbeitern Kontakt aufgenommen und die Frage geklärt. Hingegen müssen Asylsuchende für die Teilnahme an einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm vorgängig gezeigt haben, dass sie sich an die Regeln des Zusammenlebens im Zentrum halten.

Den Hinweis der Kommission bezüglich Drittgefährdung nimmt das SEM dankend zur Kenntnis. Das SEM ist jedoch der Ansicht, dass hier kein Anpassungsbedarf besteht.

#### **c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen**

##### **i. Körperliche Durchsuchungen, Untersuchungen, Kontrollen**

#### **Punkt 115**

*Die Kommission stellt fest, dass die Durchsuchungen von Asylsuchenden durch das Sicherheitspersonal professionell durchgeführt werden. Sie empfiehlt dem SEM dennoch, die Praxis dahingehend anzupassen, dass auf Durchsuchungen an Kindern grundsätzlich verzichtet wird und körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorgenommen werden.*

Die Einführung von Waffen, gefährlichen Gegenständen, Rauschmitteln und Lebensmitteln in die Bundesasylzentren ist verboten. Zwecks Sicherstellung dieser Gegenstände kann das Sicherheitspersonal die Asylsuchenden beim Eintritt in die Zentren durchsuchen. Dabei dürfen die Asylsuchenden nur von Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Kinder und deren Utensilien (z.B. Kinderwagen) leider immer wieder als Boten für die Einführung verbotener Gegenstände missbraucht werden. Aufgrund dieser Erfahrungswerte hält das SEM an der bestehenden Praxis fest. Jedoch ist bei der Kontrolle von Kindern jeweils eine besondere Sorgfalt an den Tag zu legen und es findet jeweils nur eine grobe Kontrolle statt.

## ii. Einsatz von Zwangsmitteln

### Punkt 117

*Die Kommission weist das SEM darauf hin, dass sie dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der damit verbundenen gesundheitlichen Risiken generell kritisch gegenübersteht und hält fest, dass der Einsatz von chemischen Reizstoffen nicht in geschlossenen Räumen erfolgen sollte. Die betroffene Person sollte nach erfolgtem Einsatz zudem medizinisch untersucht werden.*

Das Reizstoffsprühgerät dient in der letzten Eskalationsstufe zur Selbstverteidigung des Sicherheitspersonals wie auch dem Schutz von Dritten. Würde das SEM dieses Mittel verbieten, hätte das Sicherheitspersonal im Falle einer Eskalation lediglich die verbale Deeskalation und den rein körperlichen Einsatz als Mittel zur Verfügung. Müssten die Fälle, in welchen der Reizstoff eingesetzt wurde, mit rein körperlichen Mitteln abgehandelt werden, würden die Anzahl wie auch die Schwere der Verletzungen bei den Asylsuchenden, dem Personal und allfälligen Dritten auf unverantwortliche Art und Weise steigen. Aus diesem Grund hält das SEM an dieser Praxis fest. Wichtig dabei ist allerdings eine gute Schulung der Mitarbeiter. Aus diesem Grund wird das mit Reizstoffsprühgeräten ausgerüstete Sicherheitspersonal in der Handhabung dieser Geräte wie auch betreffend dem Vorgehen nach einem allfälligen Einsatz geschult. Nach einem Gebrauch wird die betroffene Person umgehend in die sanitären Anlagen zwecks Ab- und Ausspülung der betroffenen Stellen mit Wasser begleitet und die Sanität wird beigezogen. In den Jahren 2017 und 2018 wurden in der ganzen Schweiz insgesamt 57 Fälle (2017: 25 Fälle; 2018: 32 Fälle) gemeldet, in welchen das Reizstoffsprühgerät eingesetzt werden musste. Das Reizstoffsprühgerät musste dementsprechend in weniger als 10% der täglichen Auseinandersetzungen eingesetzt werden. Dem SEM sind keine Fälle bekannt, in welchen es zu schwerwiegenden oder bleibenden Personenschäden, in Verbindung mit dem Reizstoff, gekommen ist.

## iii. «Besinnungsraum»

### Punkt 122

*Die Kommission begrüßt, dass in Bezug auf den Umgang mit den «Besinnungsräumen» eine interne dienstliche Anweisung erlassen wurde. Sie empfiehlt dem SEM jedoch die Nutzungsmodalitäten des «Besinnungsraums» in einem neu zu ergänzenden Abschnitt der EJPD-Verordnung bezüglich Sicherheits- und Schutzmassnahmen formell-rechtlich zu klären. Weiter empfiehlt sie weitere, geeignete Überwachungsmassnahmen vorzusehen.*

Das SEM erachtet die interne dienstliche Anweisung als ausreichend. Eine entsprechende Ergänzung der EJPD-Verordnung kann allenfalls im Rahmen einer nächsten Revision der EJPD-Verordnung der Vollständigkeit halber geprüft werden.

## C. Infrastruktur

### a. Allgemeine Bemerkung

#### Punkt 127

*Die Kommission bezeichnet die unterirdische Zivilschutzunterkunft Biasca für längere Aufenthalte, insbesondere für Minderjährige, als ungeeignet. Sie empfiehlt dem SEM von der Unterbringung von Minderjährigen in unterirdischen Zivilschutzanlagen abzusehen.*

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, wonach die Unterbringung in unterirdischen Unterkünften nicht optimal ist. Wenn immer möglich, wird der Aufenthalt der asylsuchenden Personen in solchen Unterkünften darum so kurz wie möglich gehalten. Ziel ist es, in Zukunft keine solchen unterirdischen Anlagen für den regulären Betrieb eröffnen zu müssen. Das SEM plant denn mittelfristig auch die Zivilschutzanlage Biasca für den regulären Betrieb zu schliessen, sobald die geplanten künftigen Bundesasylzentren für die Region Tessin und Zentralschweiz stehen.

#### Punkt 129.

*Anlässlich ihrer Besuche, stellte die Kommission fest, dass mehrere Familien regelmässig im gleichen Zimmer untergebracht werden. Die Kommission begrüsst das bestehende Angebot an Familienzimmern und hält fest, dass es wünschenswert wäre Familien einzeln unterzubringen, sofern es die Platzverhältnisse zulassen.*

Wenn immer möglich werden Familien in den Bundesasylzentren in separaten Räumlichkeiten untergebracht. Dafür stehen die Familienzimmer zur Verfügung. Im Falle von Engpässen infolge hoher Gesuchseingänge oder hoher Präsenz an Familien kann es jedoch ausnahmsweise vorkommen, dass von dieser Norm abgewichen werden muss, bis eine andere Unterbringungsmöglichkeit gefunden wird.

#### Punkt 130

*Die Kommission ist der Ansicht, dass abschliessbare Zimmer zumindest in geringem Masse Privatsphäre zu schaffen vermögen. Sie empfiehlt dem SEM daher, die Möglichkeit der Zimmerschliessung unter Berücksichtigung der Sicherheit in allen Zentren zu prüfen.*

Das SEM ist mit der Kommission der Meinung, dass das Abschliessen der Zimmer für mehr Privatsphäre sorgt. Aus diesem Grund hält es in seinem BEKO für die neuen Strukturen des SEM fest, dass wo immer baulich möglich und sinnvoll sowie feuerpolizeilich erlaubt, Massnahmen getroffen werden, welche zu einer Erhöhung der Privatsphäre der Asylsuchenden beiträgt. Nebst Massnahmen wie beispielsweise das Anbringen eines Sichtschutzes, handelt es sich dabei insbesondere auch um Schliesssysteme für die Schlafräume. Aus sicherheitstechnischen Gründen ist es dabei jedoch wichtig, dass die von innen abschliessbaren Türen jederzeit von aussen durch den Sicherheits- oder Betreuungsdienst aufgeschlossen werden können.

*Punkt 134*

*Die Kommission begrüßt das in einigen Zentren vorhandene Angebot an separaten Räumlichkeiten für Frauen. Aus Sicht der Kommission fehlten solche Räumlichkeiten in anderen Zentren. Sie empfiehlt dem SEM, sofern es die Platzverhältnisse zulassen, separate Abteilungen bzw. Räumlichkeiten vorzusehen, welche der alleinigen Nutzung durch Frauen und Kinder dienen oder aber für Frauen und Kinder spezielle Nutzungszeiten für Gemeinschaftsräume einzuplanen.*

Das BEKO hält für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 fest, dass im Rahmen der Möglichkeiten und sofern es die räumlichen Ressourcen erlauben, weiblichen Asylsuchenden ein separater Aufenthaltsraum zur Verfügung stehen wird. Zudem muss künftig jedes Bundesasylzentrum über einen kinderfreundlichen Raum verfügen, welcher ausschliesslich für Kinder und deren Eltern mit kinds- und altersgerechten Möbeln, Spielsachen und Materialien eingerichtet ist.

**D. Medizinische und psychiatrische Versorgung**

**b. Zugangsmodalitäten**

*Punkt 141*

*Die Kommission empfiehlt dem SEM, Abklärungen bezüglich psychischer Gesundheit bereits beim Eintritt vorzunehmen und die Asylsuchenden bei Vorliegen von Traumata an die hierfür zuständigen Stellen zu überweisen.*

Seit Januar 2018 ist das unter der Federführung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem SEM und den Kantonen erarbeitete Konzept zur Sicherstellung des Zugang zur Gesundheitsversorgung implementiert. In diesem Rahmen wurde das Instrument der Medizinischen Erstkonsultation (MEK) entwickelt. Es handelt sich dabei um eine Befragung zur Gesundheit der Asylsuchenden durch die Pflegefachperson. Die MEK wird mittels einem Online-Fragebogen durchgeführt, welcher in 32 Sprachen inklusive Vorlesens-Funktion verfügbar ist. Nebst den Fragen in Bezug auf übertragbare Krankheiten und akuten oder vorbestehenden Leiden enthält der Fragebogen auch explizit Fragen in Bezug auf psychiatrische Probleme, frauenspezifische Krankheiten und Schwangerschaft. Ergibt sich ein Verdacht auf das Vorliegen eines gesundheitlichen Problems erfolgt eine Zuweisung in die medizinische Grundversorgung. In einer Begleitgruppe Gesundheit Asyl bestehend aus Vertretern des BAG, des SEM, der Kantone sowie verschiedener Fachspezialisten wird derzeit die Organisation der Sicherstellung der psychiatrischen Versorgung sowie eine allfällige Ergänzung des Fragebogens diskutiert.

**Punkt 142**

*Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zugang zu medizinischer Versorgung nur durch eine erfolgreiche Verständigung zwischen dem Patienten und dem medizinischen Personal sichergestellt werden kann. Aus Sicht der Kommission sollte auf die Übersetzung durch andere Asylsuchende im Rahmen von medizinischen Gesprächen verzichtet werden. Die Kommission empfiehlt dem SEM bei Bedarf professionelle Dolmetscherdienste beizuziehen.*

Sowohl das vom BAG und SEM erarbeitete Gesundheitskonzept wie auch das BEKO für die künftigen Strukturen hält fest, dass das SEM sowohl für die Pflegefachpersonen in den Bundesasylzentren als auch für die Partnerärzte die Kosten für die Nutzung eines Dolmetschdienstes vergütet und dass andere Asylsuchende nur auf Wunsch der Patienten beigezogen werden.

**Punkt 143**

*Die Kommission begrüßt, dass die Abgabe von rezeptpflichtigen Medikamenten durch eine medizinische Fachperson in der Regel sichergestellt ist. Sie stellte jedoch fest, dass diese teilweise auch durch das Betreuungspersonal abgegeben werden. Sie empfiehlt dem SEM daher, rezeptpflichtige Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal abzugeben.*

Das SEM hat einen Leitfaden zum Umgang mit Heilmitteln in den Bundesasylzentren erarbeitet. Dieser wurde in jedem Standortkanton vom Kantonsarzt und vom Kantonsapotheke abgenommen. Er regelt einerseits die Vorgaben betreffend Apotheke des Zentrums und andererseits die Verantwortlichkeiten im Umgang mit rezeptpflichtigen und nicht rezeptpflichtigen Heilmitteln.

**E. Betreuung der Asylsuchenden**

**a. Allgemeine Betreuung**

**Punkt 145**

*Die Kommission hält in ihrem Bericht fest, dass in allen besuchten Einrichtungen, mit Ausnahme des Zentrums Juch, während der Nacht ausschliesslich Sicherheitspersonal anwesend sei.*

Die mit den Betreuungsdienstleistern abgeschlossenen Verträge sehen Betreuungszeiten von 06.00 Uhr morgens bis 22.00 Uhr abends vor. Während der Nacht ist das Sicherheitspersonal anwesend. Im Jahr 2017 wurde im EVZ Kreuzlingen ein Pilotprojekt durchgeführt, während welchem zusätzlich zu den ordentlichen Betreuungszeiten auch in der Nacht eine Betreuungsperson eingesetzt wurde. Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt haben dazu geführt, dass das BEKO für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 die Anwesenheit eines Mitarbeitenden der Betreuung während der Nacht in allen Bundesasylzentren vorsieht.

#### Punkt 148

*Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass in einigen Zentren die Einführung von bestimmten Nahrungsmitteln ins Zentrum erlaubt ist. Sie empfiehlt dem SEM, das Mitführen von Nahrungsmitteln nicht zu verbieten, sondern Ausnahmen aus nachvollziehbaren Gründen zuzulassen und die Regelung einheitlich zu handhaben.*

Aus hygienischen Gründen dürfen in den Schlafräumen der Zentren keine Lebensmittel konsumiert werden. Aus diesem Grund dürfen Lebensmittel auch nicht ins Zentrum eingeführt werden. Ausnahmen davon sind in den Zentren möglich, welche aus logistischer und baulicher Sicht die Aufbewahrung von bestimmten Lebensmitteln ermöglichen können. Auch für die künftigen Bundesasylzentren sieht das BEKO vor, dass die jeweiligen Regionen entscheiden können, welche Lebensmittel von den Asylsuchenden in die jeweiligen Bundesasylzentren mitgebracht werden können.

#### c. Freizeitangebote

##### Punkt 152

*In Bezug auf die Freizeitangebote empfiehlt die Kommission dem SEM in allen Einrichtungen ein für Kinder aller Altersstufen sinnvolles Freizeit- und Spielangebot zu schaffen.*

Das BEKO für die künftigen Strukturen des SEM sieht vor, dass in allen Bundesasylzentren ein Beschäftigungskonzept besteht, welches sich an alle Zielgruppen (Männer, Frauen, Kinder, Jugendliche und Vulnerable) unabhängig von Alter und körperlicher Leistungsfähigkeit richtet. Bei den spezifisch auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Freizeitaktivitäten sollen dabei die Eltern in die Betreuungsaktivität miteinbezogen werden. So sollen auch kinderfreundliche Räume ausschliesslich für Kinder und deren Eltern mit kinds- und altersgerechten Möbeln, Spielsachen und Materialien eingerichtet und regelmässig altersgerechte Spiel- und Entwicklungsaktivitäten angeboten werden.

#### d. Interne und externe Beschäftigungsprogramme und obligatorische Hausarbeiten

##### Punkt 156

*Das Angebot an internen Beschäftigungsmöglichkeiten erachtet die Kommission als sinnvoll. Sie empfiehlt dem SEM dieses in einzelnen Zentren weiter auszubauen und legt dem SEM nahe, eine für alle Zentren einheitliche Praxis in Bezug auf die Entschädigung einzuführen.*

In den BAZ werden sowohl externe als auch interne Beschäftigungsprogramme angeboten. Die externen Beschäftigungsprogramme (GEP) stehen in einem allgemeinen lokalen oder regionalen Interesse des Kantons oder der Gemeinde und fördern das Zusammenleben mit der ansässigen Wohnbevölkerung (z.B. Reinigung und Instandstellung öffentlicher Anlagen, Walddarbeiten). Da GEP aufgrund der meist anspruchsvollen körperlichen Arbeit jedoch nicht für alle Asylsuchenden geeignet sind, bietet der Leistungserbringer Betreuung interne Beschäftigungsprogramme an. Dabei werden zentral auszuführende Hausarbeiten (z.B. Wäscherei) durch besonders dafür geeignete Asylsuchende erledigt. Für sämtliche externe als auch interne Beschäftigungsprogramme wird ein einheitlicher Anerkennungsbeitrag entrich-

tet. Die Organisation der Auszahlung sowie die Auszahlung selbst dieses Anerkennungsbeitrages erfolgt durch den Betreuungsdienstleister zu einem Zeitpunkt, welcher aufgrund der standortspezifischen Gegebenheiten von der Zentrumsleitung bestimmt wird, jedoch spätestens beim Austritt aus dem jeweiligen Zentrum. Auch in den künftigen Strukturen des SEM soll diese Praxis aus organisatorischen Gründen beibehalten werden. Die künftigen Regionenleitungen werden den Zeitpunkt für die Auszahlung der finanziellen Entschädigung für die Teilnahme an GEP für alle Bundesasylzentren der jeweiligen Region festlegen. In den künftigen Bundesasylzentren soll weiterhin ein breites Angebot sowohl an internen wie auch externen Beschäftigungsprogrammen bestehen bzw. weiter aufgebaut werden, welches den Asylsuchenden eine Tagesstruktur gibt und sie in den Tagesablauf einbezieht.

#### **d. Zugang zu Grundschulunterricht**

##### **Punkt 157**

*Die Kommission wünscht weitere Angaben bezüglich der geplanten Umsetzung von Artikel 80 Abs. 1 AsylG zu erhalten, welcher Schulunterricht für schulpflichtige Kinder vorsieht.*

Gemäss Artikel 80 des Asylgesetzes soll der Grundschulunterricht für alle in den Bundesasylzentren untergebrachten Kinder im schulpflichtigen Alter gewährleistet sein. Die Zuständigkeit für die Organisation des Grundschulunterrichts liegt bei den Kantonen. Der Bund ist dabei finanziell beteiligt und stellt bei Bedarf die nötigen Räumlichkeiten zur Verfügung. Das Ziel des SEM ist es, dass alle in den Bundesasylzentren untergebrachten Kinder im schulpflichtigen Alter in den künftigen Strukturen des SEM im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung den Grundschulunterricht besuchen. In diesem Zusammenhang ist das SEM aktuell daran, mit den einzelnen Standortkantonen diesbezügliche Verträge auszuhandeln.

#### **F. Kontakte zur Aussenwelt**

##### **Punkt 158**

*Die Kommission beobachtet, dass der Zugang zu Internet, Zeitungen und sonstigen Medien nicht in allen Zentren uneingeschränkt möglich sei.*

Im Januar 2018 wurde in allen Bundesasylzentren WLAN eingeführt. Dies bedeutet, dass alle Asylsuchenden mit einem WLAN-fähigen Gerät kostenfreien Zugang zu Internet haben.

#### **a. Kommunikationsmöglichkeiten**

##### **Punkt 160**

*Die Kommission empfiehlt dem SEM in Bezug auf die Abnahme des Mobiltelefons bei missbräuchlicher Nutzung, die Abnahme nur im Ausnahmefall vorzunehmen und diese unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zeitlich zu begrenzen. Zudem sollte die Abnahme aus Sicht der Kommission als Disziplinarsanktion in der EJPD-Verordnung formell geregelt werden.*

Seit Mai 2017 werden den Asylsuchenden die Mobiltelefone für die Dauer des Aufenthalts in den Unterkünften des Bundes nicht mehr abgenommen. Die Hausordnung hält jedoch fest,

dass sämtliche Ton-, Bild- oder Videoaufnahmen in den Anlagen der EVZ und den Aussenstellen (BZ) untersagt sind. Dadurch soll vor allem verhindert werden, dass Bilder von Asylsuchenden ungewollt an die Öffentlichkeit gelangen denn dadurch wären bestimmte Asylsuchende möglicherweise gefährdet. Halten sich die Asylsuchenden nicht an die gemäss Hausordnung erlaubten Nutzungsregeln für Mobiltelefone, kann das Sicherheitspersonal das Mobiltelefon aufgrund von Artikel 3 der EJPD-Verordnung sicherstellen. In diesem Sinne handelt es sich dabei nicht um eine Disziplinarmassnahme.

Das SEM dankt der Kommission für Ihren Bericht. Es nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission keinerlei Hinweise auf eine Verletzung von menschen- und grundrechtlicher Vorgaben festgestellt hat. Das SEM stellt zudem fest, dass es die Empfehlungen der Kommission bzw. deren Umsetzung grösstenteils in seinem BEKO für die künftigen Strukturen des SEM bereits vorgesehen hat. Zudem soll mit der Einführung des BEKO für die Unterbringung und dem diesbezüglichen Qualitätsmanagement eine weitere Verbesserung der Unterbringungsstandards und eine Harmonisierung zwischen den Bundesasylzentren angestrebt werden.

Das SEM dankt der Kommission für die gute Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um im Dialog an einer kontinuierlichen Erhaltung und Entwicklung der Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden durch den Bund zu arbeiten.

Freundliche Grüsse

**Staatssekretariat für Migration**

Mario Gattiker  
Staatssekretär