



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, den 24. April 2014

NKVF 11/ 2013

**Bericht an das Bundesamt für Migration
betreffend den Besuch der Nationalen Kommis-
sion zur Verhütung von Folter in den
Bundesasylzentren 2013**

Angenommen an der Plenarversammlung vom 5. Februar 2014.



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	3
1.1. Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs	3
1.2. Zielsetzungen	4
1.3. Gespräche und Zusammenarbeit	5
1.4. Die besuchten Bundeszentren im Überblick	5
a. Bundeszentrum Lucmagn/Medel.....	5
b. Bundeszentrum Bremgarten	6
c. Bundeszentrum Châtillon	6
d. Bundeszentrum Alpnach	6
II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf	7
a. Vorbemerkung betreffend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit	7
b. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen.....	7
c. Körperliche Durchsuchungen	8
d. Infrastruktur	8
e. Betreuung der gesuchstellenden Personen	9
f. Medizinische Versorgung	9
g. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten	10
h. Disziplinar massnahmen und Sanktionen	11
i. Sicherheit.....	12
j. Kontakte mit der Aussenwelt.....	12
k. Personal.....	12
l. Gesamteindruck	13
III. Synthese der Empfehlungen.....	13



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Bundeszentren für Asylsuchende in Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) und Alpnach (OW) besucht und die Situation der dort untergebrachten Personen überprüft, deren Freiheit nicht formell entzogen, aber aus grundrechtlicher Sicht eingeschränkt ist.
2. Im Rahmen der Asylgesetzrevision 2012/2013 wurde der Bund ermächtigt, Bundeszentren an verschiedenen Standorten ohne Bewilligung der jeweiligen Kantone oder Gemeinden zu eröffnen und für beschränkte Zeit zu betreiben. Die Standortbestimmung führte in der Öffentlichkeit bisweilen zu einer intensiven medialen Berichterstattung.²
3. Die Bundeszentren für Asylsuchende sind Teil einer Neustrukturierung des Asylbereichs und bezwecken gemäss dem Bundesamt für Migration (BFM) einerseits die Beschleunigung des Asylverfahrens, wobei 60 % aller Verfahren innerhalb von 140 Tagen durchgeführt und abgeschlossen werden sollen. Andererseits sollen sie die bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) aufgrund der hohen Anzahl Asylgesuche entlasten.³ Sie spielen demnach im schweizerischen Asylgefüge eine zentrale Rolle, weshalb sie auch gewisse Mindestvoraussetzungen hinsichtlich Infrastruktur, Betreuung und Sicherheit erfüllen müssen.

1.1. Zusammensetzung der Delegation und Daten der Besuche

4. Die Kommission besuchte die obengenannten Bundeszentren in unterschiedlicher Zusammensetzung bestehend aus Marco Mona, Vize-Präsident bis 31.12.2013 und Delegationsleiter in den BZ Lukmanier (23. August 2013), Bremgarten (6. November 2013) und Châtillon (24. November 2013) und Leo Näf, Vize-Präsident und Delegationsleiter im BZ Alpnach (9. Dezember 2013). In den Delegationen vertreten waren Alberto Achermann, Vize-Präsident, Daniel Bolomey, Kommissionsmitglied, Esther Omlin, Kommissionsmitglied, Franziska Plüss, Kommissionsmitglied, Sandra Imhof, Geschäftsführerin und Daniela Bill, Hochschulpraktikantin.

¹ SR 150.1; <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.

² https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-12-194.html und <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html>.

³ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-06-140.html>; <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-09-042.html>.



1.2. Zielsetzungen

5. Ziel dieser Besuche war eine Überprüfung der Situation in den Bundeszentren hinsichtlich der Einhaltung fundamentaler Grundrechte.
6. Die Besuche in verschiedenen Zentren sollten einen Vergleich der Situation in den Bundeszentren bezüglich Einhaltung grundrechtlicher Standards ermöglichen.
7. Die Kommission legte während ihrer Besuche ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
 - a. Korrekte Behandlung durch Sicherheitsdienste und Polizei bei der Anhaltung, bei Transporten und Befragungen;
 - b. Zustand der Räumlichkeiten hinsichtlich Ausstattung, Hygiene und Sauberkeit;
 - c. Zugang zu Verpflegung und medizinischer Versorgung;
 - d. Handhabung von Disziplinar massnahmen und Sanktionen;
 - e. Zugang zu verständlichen, mündlichen und schriftlichen Informationen betreffend das Asylverfahren und die Rechte und Pflichten der gesuchstellenden Personen;
 - f. Wahrung der Verhältnismässigkeit und Menschenwürde beim Eintritt, während des Aufenthaltes im Bundeszentrum, insbesondere bei körperlichen Durchsuchungen und beim Verhängen von Sanktionen;
 - g. Umgangston des Personals; Gleichbehandlung der gesuchstellenden Personen soweit als möglich;
 - h. Kenntnis und Mehrsprachigkeit der Hausordnung sowie Angemessenheit der Standards;
 - i. Tagesstruktur im Bundeszentrum hinsichtlich Beschäftigungsmöglichkeiten und Freizeitangebot.
 - j. Allgemeiner Eindruck des Bundeszentrums bezüglich Management, Raumverhältnisse, Kompetenz des Personals, Einsatz von Deeskalationsstrategien bei Konflikten;
 - k. Notfallplanung bei Feuer, Sicherheitsproblemen, Unfällen;
 - l. Bewusstsein für Geschlechter- und LGBT-Problematik.



1.3. Gespräche und Zusammenarbeit

8. Die jeweiligen Gespräche mit der Zentrumsleitung und mit dem Personal wurden in den Bundeszentren sofort und ohne Vorbehalte ermöglicht. Im Bundeszentrum Bremgarten zeigte sich die Delegation hingegen erstaunt über die offenbar von der AOZ⁴ an das Personal gerichtete Weisung, wonach dieses mit Dritten nicht über das Zentrum sprechen sollte. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit dem BFM zur Kenntnis, dass diese Einschränkung im Kontakt zu externen Akteuren nicht die NKVF hätte betreffen sollen.
9. Mit Ausnahme dieses Einzelfalls wurden die Delegationen stets freundlich empfangen und erhielten Zugang zu sämtlichen Informationen und schriftlichen Dokumenten. Die Zentrumsleitung stand den Delegationen während des Besuches jederzeit für Fragen zur Verfügung.
10. Auch mit den gesuchstellenden Personen konnten in den Bundeszentren ungehindert vertrauliche Gespräche geführt werden.

1.4. Die besuchten Bundeszentren im Überblick

a. Bundeszentrum Lucmagn/Medel

11. Das zwischenzeitlich wieder geschlossene Bundeszentrum ist eine militärische Gebirgsanlage in der Gemeinde Medel (Kanton Graubünden) und befindet sich auf der Lukmanier Passhöhe (ca. 2000 m.ü.M). Die Anlage ist unterirdisch und bietet für max. 100 Personen Platz. Die Gesuchstellenden werden vorwiegend aus dem Erstaufnahmezentrum in Altstätten (SG) und teilweise aus dem Erstaufnahmezentrum in Chiasso (TI) zugewiesen⁵.
12. Die Unterkunft wurde am 5. Juni 2013 durch das BFM eröffnet und war bis am 18. Oktober 2013 in Betrieb. Das Bundeszentrum diente vorwiegend der Unterbringung von jungen Männern im Verfahren gemäss Dubliner Assoziierungsabkommen vom 17. Dezember 2004⁶. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug drei bis fünf Wochen.

⁴ AOZ: Asylorganisation Zürich ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich und erbringt die folgenden Dienstleistungen im Migrations- und Asylbereich: Sozialhilfe, Betreuung und Nothilfe, Bildung und Arbeitsintegration, Förderung der sozialen Integration.

ORS Service AG: Die ORS ist ein Unternehmen, das sich auf die Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen spezialisiert hat.

⁵ Schreiben BFM zum Bundeszentrum Lucmagn/Medel vom 29. August 2013.

⁶ SR 0.142.392.68; <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20042082/200803010000/0.142.392.68.pdf>.



13. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 35 gesuchstellende Personen im Bundeszentrum Lucmagn/Medel. Die Delegation sprach mit 15 gesuchstellenden Personen und 15 MitarbeiterInnen.

b. Bundeszentrum Bremgarten

14. Das Bundeszentrum in Bremgarten (Kanton Aargau) ist eine oberirdisch angelegte Truppenunterkunft der schweizerischen Armee. Die Anlage bietet Platz für 150 Personen und die Gesuchstellenden werden aus sämtlichen Erstaufnahmezentren zugewiesen.
15. Die Unterkunft wurde am 5. August 2013 durch das Bundesamt für Migration eröffnet. Das BFM hat mit der Stadt Bremgarten und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung (VBS) eine Vereinbarung getroffen, wonach die Truppenunterkunft auf dem Waffenplatz für drei Jahre als Asylunterkunft genutzt werden kann. Das Bundeszentrum dient vorwiegend der Unterbringung von Familien im Dublinverfahren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug zwei Wochen bis zwei Monate.
16. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 113 gesuchstellende Personen im Bundeszentrum Bremgarten. Die Delegation sprach mit 12 gesuchstellenden Personen und der Zentrumsleitung.

c. Bundeszentrum Châtillon

17. Das Bundeszentrum in Châtillon (Kanton Freiburg) ist eine unterirdische Militärunterkunft und bietet 150 Personen Platz. Die Gesuchstellenden werden vorwiegend aus dem Erstaufnahmezentrum in Vallorbe zugewiesen.
18. Die Unterkunft wurde am 19. Dezember 2012 durch das BFM eröffnet und soll voraussichtlich am 20. Juni 2014 geschlossen werden. Das Bundeszentrum dient vorwiegend der Unterbringung von jungen Männern im Dublinverfahren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der gesuchstellenden Personen beträgt 30 - 60 Tage.
19. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 64 gesuchstellende Personen im Bundeszentrum Châtillon. Die Delegation sprach mit 12 gesuchstellenden Personen und 10 MitarbeiterInnen.

d. Bundeszentrum Alpnach

20. Das Bundeszentrum in Alpnach (Kanton Obwalden) ist eine Militärunterkunft, welche Platz für 140 Personen bietet und als Entlastungszentrum für das Erstaufnahmezentrum in Chiasso (Kanton Tessin) dient, wobei die Gesuchstellenden aus verschiedenen EVZ zugewiesen werden.



21. Die Unterkunft wurde am 19. August 2013 durch das BFM eröffnet und wurde am 14. Februar 2014 nach sechs Monaten geschlossen. Das Bundeszentrum dient vorwiegend der Unterbringung von Familien, die sich im Dublinverfahren befinden. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gesuchstellenden betrug drei bis fünf Wochen.
22. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich gemäss interner Statistik 65 gesuchstellende Personen im Bundeszentrum Alpnach, wobei 47 tatsächlich im Bundeszentrum verweilten. Die Delegation sprach mit 11 gesuchstellenden Personen und 6 MitarbeiterInnen.

II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Vorbemerkung betreffend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

23. Die gesuchstellenden Personen dürfen die Bundeszentren jeweils am Freitag ab 09.00 Uhr bis Sonntagabend um 17.00 Uhr verlassen und sind ansonsten zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr im Zentrum eingeschlossen. Bei verspäteter Ankunft oder bei unentschuldigter Abwesenheit werden die gesuchstellenden Personen mit Ausgangssperre oder Taschengeldentzug sanktioniert. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine schematische Anwendung dieser Sanktionen zu einer übermässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit führt, die aus Sicht der Asylverfahrens zweckmässig erscheinen mag, aber aus grundrechtlicher Sicht Fragen der Verhältnismässigkeit aufwirft.

b. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen

24. Der Kommission wurden im Rahmen ihrer Besuche in den Bundeszentren keinerlei Hinweise auf Misshandlungen, grausame oder unmenschliche Behandlungen zugetragen. Die Delegationen erhielten im Gegenteil zahlreiche positive Äusserungen von Seiten der gesuchstellenden Personen über die korrekte und respektvolle Behandlung durch das Personal.



c. Körperliche Durchsuchungen

25. Gestützt auf Art. 3 Abs. 1 der Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich⁷ vom 24. November 2007 werden die gesuchstellenden Personen beim Ein- und Austritt systematisch vom Sicherheitspersonal abgetastet. Diese Kontrolle dient u.a. der Sicherstellung von gefährlichen Gegenständen, Betäubungsmitteln und alkoholischen Getränken. Der Kommission wurden hinsichtlich der Durchführung dieser Durchsuchungen von Seiten der Gesuchstellenden keinerlei Beschwerden zugetragen.

d. Infrastruktur

26. Die Infrastruktur in den von der Kommission besuchten Bundeszentren kann als grundsätzlich korrekt bezeichnet werden. Die gesuchstellenden Personen waren in der Regel in Mehrbettzimmern mit beschränkter Privatsphäre untergebracht. Die Zentrumsleitung achtete überall auf eine Aufteilung nach Herkunftsland, um potentielle Konflikte zu vermeiden. Alle Zentren verfügten zudem über grosszügige Aufenthaltsräume, mit Fernseher und verschiedenen Gesellschaftsspielen, teilweise sogar über einen Fitnessraum mit Sportgeräten. In allen Zentren befanden sich die sanitären Anlagen bei einem Augenschein in einwandfreiem Zustand. Als besonders problematisch erachtet die Kommission indessen die schlechte Luftqualität in den unterirdischen Militärunterkünften, insbesondere Lukmanier und Châtillon. Generell ist sie der Auffassung, dass diese Militärunterkünfte nur für kurze Aufenthalte von maximal drei Wochen geeignet erscheinen.

27. Nach Ansicht der Kommission ist die zur Verfügung stehende Infrastruktur für Familien mit Kleinkindern in den Bundeszentren Bremgarten und Alpnach als dürftig zu bezeichnen. In beiden Zentren fehlten anlässlich des Besuches ein Raum für die Säuglingspflege sowie eine Kinderspielecke mit Kinderspielsachen. Familien verfügen zudem über keine Rückzugsmöglichkeiten. Mit Ausnahme des Bundeszentrums Alpnach, wo für Kinder die Einnahme eines Snacks am Nachmittag und die Abgabe von warmer Milch vor dem zu Bett gehen vorgesehen ist, sind keine weiteren Betreuungsdienstleistungen für Kinder vorgesehen. **Die Kommission ist der Ansicht, dass trotz der kurzen Aufenthaltsdauer den besonderen Bedürfnissen von Kindern gebührend Rechnung getragen werden sollte und empfiehlt diesbezügliche Verbesserungen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit dem BFM zur Kenntnis, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Familien in Zukunft vermehrt Beachtung geschenkt werden soll.**

⁷ SR 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20072202/index.html>.



28. Die Verpflegung, namentlich das Mittag- und Abendessen wird in allen Bundeszentren durch externe Anbieter sichergestellt. Einzig das Frühstück wird von dem jeweils für die Zentrumsbetreuung zuständigen Dienstleistungserbringer (ORS, AOZ) zusammen mit den Gesuchstellenden vorbereitet. Das Budget pro gesuchstellende Person beträgt Fr. 30.- pro Tag. Der Kommission wurden bezüglich Essen keine Beschwerden zugetragen.

e. Betreuung der gesuchstellenden Personen

29. Die Gesuchstellenden werden in allen Zentren durch externe Dienstleistungserbringer (ORS, AOZ) betreut. Die Betreuung umfasst die Ernährung, Körperpflege und Hygiene, die medizinische Betreuung, die Unterhaltung sowie die Ausgestaltung eines Freizeit- oder Beschäftigungsangebots.

30. In allen besuchten Zentren werden Gesuchstellende bei Bedarf mit Kleidern und Schuhen ausgestattet. Alle erhalten bei Ankunft ein Eintrittspaket bestehend aus Zahnbürste, Zahnpasta, Duschmittel, Shampoo und Rasierset.

f. Medizinische Versorgung

31. Die medizinische Betreuung wird durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des zuständigen Dienstleistungserbringers ORS oder AOZ gewährleistet und beschränkt sich auf das Triagieren sowie auf die Abgabe von rezeptfreien Medikamenten. Die ärztliche Versorgung ist extern sichergestellt. Bei Bedarf wird unmittelbar ein Arzt konsultiert. Mit Ausnahme des BZ in Alpnach stellte die Kommission im Rahmen der einzelnen Besuche fest, dass die hierfür zuständigen Personen nicht fachmedizinisch geschult sind. **Die Kommission ist der Auffassung, dass die hierfür zuständigen Personen mindestens über fachmedizinische Grundkenntnisse verfügen sollten und empfiehlt dem BFM sicherzustellen, dass diese Voraussetzung bei allen Dienstleistungserbringern erfüllt wird. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass gestützt auf Art. 26bis Abs. 2 Asylgesetz (AsylG)⁸ die externen Leistungserbringer mittels Vereinbarung dazu angehalten werden, für die medizinische Betreuung geschultes Fachpersonal zu benennen.**

32. Medikamente werden den gesuchstellenden Personen gemäss einer Weisung des BFM vom 18. August 2013 beim Eintritt abgenommen, sofern kein ärztliches Zeugnis dafür vorgewiesen

⁸ SR 142.31, Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Februar 2014).



werden kann. Rezeptpflichtige Medikamente werden von den Verantwortlichen der ORS oder AOZ separat aufbewahrt und kontrolliert abgegeben.

33. Im Bundeszentrum Lukmanier befand sich das nächste Spital in Ilanz. In medizinischen Notfällen hätte die Ambulanz mindestens eine Stunde benötigt, um das Zentrum zu erreichen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die medizinische Notfallversorgung innert kürzerer Frist sichergestellt werden sollte.

g. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

34. In allen besuchten Bundeszentren verrichten die gesuchstellenden Personen gemeinnützige Arbeiten für die umliegenden Gemeinden. In der Regel handelt es sich um Forst- und Aufräumarbeiten, Sanierung von Wanderwegen, Seeuferreinigung und Wald- und Weidepflegearbeiten. Die Gesuchstellenden erhalten Fr. 30.- pro Tag. Allerdings waren die genannten Beschäftigungsmöglichkeiten vorwiegend männlichen Gesuchstellenden vorbehalten. In den Zentren, wo Frauen und Männer gemeinsam untergebracht sind, sollten Frauen Zugang zu gleichwertigen Arbeitsmöglichkeiten erhalten. **Die Kommission erachtet das Beschäftigungsangebot als sehr sinnvoll und empfiehlt dem BFM dieses nach Möglichkeit weiter auszubauen.**
35. In sämtlichen Zentren stellte die Kommission mit Zufriedenheit fest, dass sich die Zentrumsbetreuung bemüht, den gesuchstellenden Personen verschiedene Freizeitaktivitäten anzubieten. Namentlich stehen Sprach- und Informatikkurse sowie Sportaktivitäten im Angebot. Auch Tagessausflüge in die nahe Umgebung werden regelmässig organisiert.
36. Im Bundeszentrum Alpnach fehlte es anlässlich des Besuches an spezifischen Freizeit- oder Beschäftigungsangeboten für Kinder, obwohl das Bundeszentrum auf die Unterbringung von Familien ausgerichtet ist.



h. Disziplinarmassnahmen und Sanktionen

37. Die Disziplinarmassnahmen werden gestützt auf die Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich⁹ vom 24. November 2007 ausgesprochen. Gestützt auf Art. 12 Abs. 4 wird den Personen erst bei mehrtägiger Ausgangssperre und auf ihr Verlangen hin eine beschwerdefähige Verfügung ausgestellt. Die interne Weisung¹⁰ zur Verhängung von Disziplinarmassnahmen sieht überdies folgende Sanktionsmöglichkeiten vor: Verweigerung der Ausgangsbewilligung, Streichung des Taschengeldes, Verbot, bestimmte Räume zu betreten, Ausschluss aus dem EVZ/Aussenstelle und Verlegung in eine andere Unterkunft.
38. Die Delegation hat die vorhandenen Sanktionsregister sorgfältig überprüft und festgestellt, dass die Taschengeldsperre als Sanktion überdurchschnittlich häufig eingesetzt wird. Diese Sanktionsmöglichkeit wird bei verspätetem Eintreffen im BZ, tätlichen Angriffen, Verstössen gegen die Hausordnung (Bsp. Rauchen), Arbeitsverweigerung (Bsp. Putzen) z.T. gleichermassen verhängt und zwischen den Taten nicht unterschieden. **Die Kommission erachtet diese schematische Praxis der Sanktionierung als undifferenziert und empfiehlt eine Überprüfung. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass sich die Weisungen zum Erlass von Disziplinarsanktionen zurzeit in Überarbeitung befinden.**
39. Die besuchten Bundeszentren verfügen alle über einen Besinnungscontainer, welcher etwas abseits vom Zentrum aufgebaut wurde. Dieser soll in Notfallsituationen und bis zum Eintreffen der Polizei der Beruhigung von sich renitent verhaltenden Geschützten dienen. Im Bundeszentrum Lucmagn/Medel wurde dieser insgesamt nur zwei Mal benutzt. Dies aufgrund eines stark alkoholisierten Geschützten, welcher tätlich gegen Mitbewohner vorging. Die Polizei wurde über den Fall informiert und der Geschützte während ca. 6 ½ Stunden im Besinnungscontainer festgehalten. Im Bundeszentrum Bremgarten wurde der Besinnungscontainer zur Beruhigung eines Geschützten eingesetzt, der sich über die Änderung seines Geburtsdatums in dem von der Sicherheit ausgestellten Ausweises ereiferte. Die Delegationen stellten anlässlich der Besuche in allen Bundeszentren fest, dass die rechtliche Grundlage für die Nutzung und den Zweck des Besinnungscontainers nicht vorhanden war bzw. in keiner Weisung geregelt zu sein scheint. **Die Kommission empfiehlt den Zweck und die Nutzung dieses Besinnungscontainers in einer schriftlichen Weisung klar festzuhalten und darauf zu achten, dass diese nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt werden. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass der Besinnungscontainer nicht für disziplinarische**

⁹ SR 142.311.23; <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20072202/index.html>.

¹⁰ Interne Weisung zur Anordnung von Disziplinarmassnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie in Aussenstellen, Weisung BFM Nr. 01/12 vom 1. Oktober 2012.



Zwecke bestimmt ist und dies in einer überarbeiteten Weisung entsprechend festgehalten werden soll.

i. Sicherheit

40. Die besuchten Bundeszentren verfügen alle über ein erprobtes Sicherheitskonzept.
41. Im Bundeszentrum Bremgarten ist nachts indes kein Dienstleiter anwesend, was aus Sicht der Kommission angebracht erscheint.

j. Kontakte mit der Aussenwelt

42. Alle besuchten Zentren verfügten jeweils über eine Telefonkabine. Teilweise wurden von der Zentrumsleitung sogar SIM-Karten und Handys abgegeben.
43. In den Bergregionen, namentlich auf dem Lukmanierpass waren die Möglichkeiten für die Gesuchstellenden regelmässige Kontakte mit der Aussenwelt zu pflegen, erheblichen Einschränkungen unterworfen. Diese Einschränkungen wurden allerdings dadurch relativiert, dass die Gesuchstellenden das Zentrum jeweils von Freitagvormittag bis Sonntagabend verlassen durften.
44. In sämtlichen Zentren standen den Gesuchstellenden zudem Seelsorger verschiedener Religionsrichtungen zur Verfügung.

k. Personal

45. Die Kommission hat während ihrer Besuche motiviertes und kompetentes Personal angetroffen, das seine Aufgabe mit viel Engagement und Menschlichkeit wahrnimmt. Allerdings stellte die Kommission auch in diesem Rahmen erneut fest¹¹, dass die Anwesenheit von unterschiedlichen Dienstleistungserbringern mit unterschiedlichen Betriebs- und Führungskonzepten eine einheitliche Führung der Bundeszentren erheblich erschwert.

¹¹ Siehe hierzu den Bericht der NKVF betreffend die Besuche in den EVZ, 2012, Ziff. 133;
http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte_2012/121123_ber_evz.pdf.



I. Gesamteindruck

46. Die Kommission erhielt einen positiven Gesamteindruck hinsichtlich der Organisation und Führung der einzelnen Bundeszentren. Mit Ausnahme der aufgrund der schlechten Luftqualität nur für kurze Zeit geeigneten Militärunterkünfte, stufte die Kommission auch die Infrastruktur als angemessen ein. Handlungsbedarf sieht die Kommission hingegen im Bereich des Disziplinarwesens sowie beim Betreuungsangebot für Familien mit Kindern.

III. Synthese der Empfehlungen

Infrastruktur

47. Die Kommission ist der Ansicht, dass trotz der kurzen Aufenthaltsdauer den besonderen Bedürfnissen von Kindern gebührend Rechnung getragen werden sollte und empfiehlt diesbezügliche Verbesserungen. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit dem BFM zur Kenntnis, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Familien in Zukunft vermehrt Beachtung geschenkt werden soll.

Medizinische Versorgung

48. Die Kommission ist der Auffassung, dass die hierfür zuständigen Personen mindestens über fachmedizinische Grundkenntnisse verfügen sollten und empfiehlt dem BFM sicherzustellen, dass diese Voraussetzung bei allen Dienstleistungserbringern erfüllt wird. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass gestützt auf Art. 26^{bis} Abs. 2 AsylG die externen Leistungserbringer mittels Vereinbarung dazu angehalten werden, für die medizinische Betreuung geschultes Fachpersonal zu benennen.

Beschäftigungsmöglichkeiten

49. Die Kommission erachtet das Beschäftigungsangebot als sehr sinnvoll und empfiehlt dem BFM dieses nach Möglichkeit weiter auszubauen.

Disziplarmassnahmen und Sanktionen

50. Die Kommission erachtet diese schematische Praxis der Sanktionierung als undifferenziert und empfiehlt eine Überprüfung. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass sich die Weisungen zum Erlass von Disziplinarsanktionen zurzeit in Überarbeitung befinden.



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)

51. Die Kommission empfiehlt den Zweck und die Nutzung dieses Besinnungscontainers in einer schriftlichen Weisung klar festzuhalten und darauf zu achten, dass diese nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt werden. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass der Besinnungscontainer nicht für disziplinarische Zwecke bestimmt ist und dies in einer überarbeiteten Weisung entsprechend festgehalten werden soll.

Für die Kommission:

Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF



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

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter NKVF
Herr Jean-Pierre Restellini
Bundesrain 20
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 16. Juni 2014

**Bericht an das BFM betr. den Besuch der NKVF in den Bundesasylzentren 2013
(235.0/2014/68322) Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der
Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013 vom
28. April 2014; Stellungnahme des Bundesamtes für Migration**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Eine Delegation der NKVF hat im Jahr 2013 die Bundeszentren für Asylsuchende in Lucmagn/Medel (GR), Bremgarten (AG), Châtillon (FR) und Alpnach (OW) besucht. Ziel dieser Besuche war eine Überprüfung der Situation in den Bundeszentren hinsichtlich der Einhaltung fundamentaler Grundrechte.

Das Bundesamt für Migration (BFM) nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Delegation der NKVF keinerlei Hinweise auf Misshandlungen oder unmenschliche Behandlungen festgestellt hat. Vielmehr erhielt die Delegation zahlreiche positive Äusserungen seitens der asylsuchenden Personen, wonach die Asylsuchenden durch das Personal korrekt und respektvoll behandelt werden. Das BFM stellt zudem fest, dass die NKVF einen positiven Gesamteindruck hinsichtlich der Organisation und Führung der einzelnen Bundeszentren gewinnen konnte.

Für die gemachten Beobachtungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Standards dankt das BFM und nimmt zu den im Bericht aufgeführten relevanten Punkten wie folgt Stellung:

Bundesamt für Migration BFM
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 (0)31 325 11 11, Fax +41 (0)31 325 93 79
info@bfm.admin.ch
http://www.bfm.admin.ch

I. Einleitung

1.3 Gespräche und Zusammenarbeit

Punkt 8

Anlässlich des Besuchs der NKVF in Bremgarten stellte die NKVF fest, dass das AOZ-Personal keine bzw. nur sehr beschränkte Auskunft über das Zentrum gab. Das Betreuungspersonal der AOZ sowie das Betreuungspersonal in allen anderen Bundeszentren hat die Anweisung, keine Auskunft gegenüber Dritten über das Zentrum zu geben. Auskünfte erfolgen in der Regel zentral über die Sektion Information und Kommunikation des Bundesamtes für Migration (BFM). Diese Anweisung gilt jedoch selbstverständlich nicht gegenüber der NKVF. Die Mitarbeiter wurden inzwischen über diesen Umstand aufgeklärt und auch anlässlich des Feedbackgesprächs zwischen BFM und NKVF vom 31. März 2014 konnte dieses Missverständnis geklärt werden.

II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Vorbemerkung betreffend Einschränkungen der Bewegungsfreiheit

Punkt 23

Die asylsuchenden Personen können die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie die Aussenstellen von Montag bis Freitag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr und an den Wochenenden von Freitag um 09.00 Uhr bis Sonntag um 19.00 Uhr verlassen. Bei Verstössen gegen die Hausordnung (unter anderem Nichteinhaltung der Ausgangszeiten) kann eine Ausgangssperre oder Taschengeldentzug erfolgen. Die NKVF ist der Ansicht, dass die Bewegungsfreiheit durch diese schematische Anwendung der Sanktionen zu sehr eingeschränkt wird. Dies wirft Fragen der Verhältnismässigkeit auf.

Asylsuchenden, welche die Ausgangszeiten nicht beachten, oder die das Zentrum ohne Ausgangsbewilligung verlassen, kann der Ausgang vorübergehend verweigert werden. Diese sogenannten Disziplinar massnahmen werden aufgrund der in allen Zentren geltenden *Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie in Aussenstellen* ergriffen. Die Weisung legt die Kriterien fest, nach welchen Disziplinar massnahmen angeordnet werden können. Sie stellt eine klare und einheitliche Anwendung der Massnahmen in allen EVZ und in allen Aussenstellen sicher. Über die Anordnung von Disziplinar massnahmen entscheidet die EVZ- bzw. Aussenstellen-Leitung. Die Leitung trägt dabei dem konkreten Einzelfall Rechnung und verfügt über einen gewissen Ermessensspielraum. Umgekehrt ist es wichtig, einen geregelten Ablauf des Alltags sicherzustellen und eine Gleichbehandlung der Asylsuchenden zu gewährleisten. Insofern ist im Sinne der Umsetzung der Hausordnung eine konsequente Haltung nötig.

Wie die NKVF bereits im Feedbackgespräch vom 31. März 2014 erfahren hat, ist das BFM zurzeit daran, die Weisungen zu überarbeiten. Dabei wird auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit vermehrt einfließen. Gleichzeitig ist aber klar festzuhalten, dass auch in Zukunft eine konsequente Ahndung von Verstössen gegen die Hausordnung nötig ist. Andernfalls würden die Regeln des Zusammenlebens in einem Bundeszentrum zur Makulatur.

d. Infrastruktur

Punkt 26

Die NKVF betrachtet die Führung von unterirdischen Anlagen (z.B. Zivilschutzanlagen) mit Blick auf die Luftqualität als problematisch. Das BFM ist mit der NKVF der Meinung, dass

solche Unterbringungen nicht optimal sind. Mit Schliessung der Unterkunft Châtillon im Juni 2014 werden vorläufig keine unterirdischen Unterkünfte mehr in Betrieb sein. Ziel des BFM ist es, in Zukunft nach Möglichkeit keine solchen unterirdischen Anlagen eröffnen zu müssen. Angesichts der Unterbringungskapazität des Bundes von ungefähr 2'000 Plätzen, ist es in Situationen, in welchen die Gesuchszahlen bedeutend steigen jedoch notwendig, dass das BFM auch auf solche Anlagen zurückgreifen kann. Wenn immer möglich, wird der Aufenthalt der asylsuchenden Personen in solchen Unterkünften aber so kurz wie möglich gehalten.

Punkt 27

Die NKVF betrachtet die Infrastruktur der Bundeszentren Bremgarten und Alpnach für Familien mit Kleinkindern als nicht befriedigend. Auch das BFM ist der Ansicht, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Familien vermehrt Beachtung geschenkt werden muss. Das BFM bemüht sich deshalb darum, das Angebot soweit möglich auszubauen. Das Zentrum Alpnach ist nicht mehr in Betrieb; im Bundeszentrum Bremgarten wurde hingegen die Lage verbessert. Für die Kleinkinder und Kinder ist ein grosses Spielzimmer mit vielen Spielen vorhanden. Die Familien können ausserdem die zwei Räume der Seelsorgedienste benutzen um sich dorthin zurückzuziehen. Seit einigen Monaten ist draussen ein Spielplatz eingerichtet worden. Zusätzlich besteht ein Angebot an verschiedenen Freizeitbeschäftigungen wie Malen und Basteln. Die Mütter können ausserdem mit ihren Kindern an Nachmittagsspaziergängen teilnehmen.

f. Medizinische Versorgung

Punkt 31

Die NKVF hat bei ihren Besuchen festgestellt, dass das Zentrumspersonal die Triagierung in Sachen Arztkonsultation vornimmt. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass hierfür fachmedizinische Grundkenntnisse notwendig wären.

Seit Januar 2014 bestehen neue Verträge mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen in den EVZ und den Aussenstellen. Diese Verträge sehen für jedes Zentrum neu eine Pflegefachperson vor. Die Pflegefachperson ist in jedem Zentrum die erste Ansprechperson für Asylsuchende mit gesundheitlichen Beschwerden. Die Pflegefachperson nimmt die Triage vor, d.h. sie entscheidet ob eine Person an den Arzt oder ans Spital überwiesen werden muss und stellt diesen Zugang sicher. Sie ist ausserdem zuständig für die Hausapotheke und die Abgabe von nicht rezeptpflichtigen Medikamenten. Bei rezeptpflichtigen Medikamenten gibt der Asylsuchende das Rezept dem Betreuungspersonal ab. Diese sorgt für den Kauf und die Abgabe der Medikamente.

Die Erfahrungen bisher sind positiv, zumal diese Person als Fachperson wahrgenommen und akzeptiert wird. Bezüglich medizinischer Betreuung konnte so eine Verbesserung erzielt werden.

Zurzeit sind einzig in den Bundeszentren Bremgarten und Châtillon keine Pflegefachpersonen vorhanden. Für diese beiden Zentren gelten noch die Verträge, welche vor Januar 2014 abgeschlossen wurden. Für das Bundeszentrum Bremgarten wird die Anstellung einer Pflegefachperson zurzeit mit den Erbringern der Betreuungsdienstleistungen geprüft. Das Zentrum in Châtillon schliesst Ende Juni, weshalb dort keine Änderung mehr erfolgt.

Punkt 33

Gemäss NKVF hätte die Ambulanz mindestens eine Stunde benötigt, um das Zentrum Lukmanier zu erreichen.

Die medizinische Notfallversorgung für das Bundeszentrum Lukmanier wurde folgendermassen organisiert: Die medizinische Ambulanz wurde mit einem Geländefahrzeug ab Stützpunkt Disentis/Cadi sichergestellt. Diese zentrale Lage erlaubt eine rasche Intervention für die umliegenden Gemeinden, gemäss Homepage der Blaulichtorganisation insbesondere für die beiden Strassenpässe Lukmanier und Oberalp.¹ Die Rega stellt auf ihrer Homepage ausserdem fest, dass – mit Ausnahme des Kantons Wallis – jeder mögliche Einsatzort in der Schweiz innerhalb von 15 Minuten erreicht werden kann.²

Die Objektverantwortliche des BFM für das Bundeszentrum Lukmanier stellte fest, dass die Interventionszeiten der Ambulanz bei 25 Minuten (von Disentis) bzw. 45 Minuten (von Ilanz) lagen. In einem Fall war der Einsatz eines Helikopters erforderlich. Er dürfte von Samedan, der nächst gelegenen Rega-Einsatzbasis, gekommen sein. In einem weiteren Fall musste die Feuerwehr alarmiert werden; diese benötigte – von Curaglia her – 20 Minuten Interventionszeit.

Das BFM teilt die Auffassung der NKVF, dass die medizinische Notfallversorgung innert kurzer Zeit sichergestellt werden muss. Gemäss oben gemachten Ausführungen war die Interventionszeit jedoch deutlich kürzer als 1 Stunde.

Sämtliches in den Bundeszentren eingesetztes Sicherheitspersonal ist ausserdem in Erster Hilfe ausgebildet und muss periodische Wiederholungskurse absolvieren. Bei einem medizinischen Notfall stellt es primär die Einweisung der Blaulichtorganisation sicher, kann aber bei Bedarf auch Nothilfe leisten. Ausserdem ist in jedem Bundeszentrum eine Pflegefachperson präsent, welche Teil des Betreuungsteams und bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen die erste Ansprechperson ist.

g. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Punkt 34

Die NKVF hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass in allen Zentren gemeinnützige Programme angeboten werden und erachtet diese als sinnvoll. Sie empfiehlt dieses Angebot nach Möglichkeit weiter auszubauen. Das Angebot soll so ausgestaltet sein, dass sowohl Männer wie auch Frauen gleichwertige Arbeitsmöglichkeiten erhalten.

Seit einiger Zeit beschäftigt das BFM die Asylsuchenden mit gemeinnützigen Programmen. Das BFM kann mit Kantonen, Gemeinden oder anderen Organisationen vereinbaren, dass die Asylsuchenden verschiedene gemeinnützige Arbeiten erledigen können. Es handelt sich dabei meist um Aktivitäten wie Waldwege bauen, Schnee räumen, Dorfplätze säubern oder der Bekämpfung von invasivem Unkraut (Neophytenbekämpfung). Die Asylsuchenden können freiwillig an solchen Programmen teilnehmen und erhalten dafür eine finanzielle Entschädigung in Form von Taschengeld. Ziel solcher Programme ist es, für die Asylsuchenden eine Tagesstruktur zu schaffen und die lokale Bevölkerung mit nützlichen und sinnvollen Tätigkeiten zu unterstützen. Solche Programme tragen dazu bei, dass die Asylsuchenden in der Gemeinde positiv wahrgenommen werden. Es hat sich gezeigt, dass die Asylsuchenden motiviert sind, solche Tätigkeiten auszuüben. Die Asylsuchenden können auf diese Weise einer Arbeit nachgehen und den Alltag sinnvoll gestalten.

¹ <http://www.furgertaxi.ch/sanidad/sanidad.shtml>

² <http://www.rega.ch/de/einsatz/einsatzbasen.aspx>

Das BFM baut deshalb das Angebot an solchen Beschäftigungsprogrammen Schritt für Schritt weiter aus. Beim Ausbau des Angebots an solchen Programmen sollen alle Zielgruppen berücksichtigt werden. Darunter fallen alle über 16jährigen Asylsuchenden, d.h. sowohl Männer wie Frauen, Kräftige wie Schwächere, Ausgebildete wie Ungelernte. Die in den EVZ angebotenen Beschäftigungsprogramme sollen so zusammengesetzt sein, dass für jede Zielgruppe die Möglichkeit der Teilnahme an einem geeigneten Programm besteht.

h. Disziplarmassnahmen und Sanktionen

Punkt 39

Die NKVF hält in ihrem Bericht fest, dass der Zweck und die Nutzung der Besinnungscontainer in keiner schriftlichen Weisung festgehalten sind. Es sei darauf zu achten, dass diese Besinnungscontainer nicht für disziplinarische Zwecke genutzt werden.

Die Mitarbeitenden der EVZ, bzw. Dritte, die in den EVZ im Auftrag des BFM tätig sind (Bsp. Securitas) können auf der Grundlage von Art. 218 StPO renitente Asylsuchende vorläufig festnehmen, bis die Polizei eintrifft. Die Besinnungscontainer dienen dazu, sich renitent verhaltende Asylsuchende in diesem Sinne vorläufig festzuhalten und zum Schutz Dritter, der Einrichtung oder vor sich selbst, bis zum Eintreffen der Polizei, zu isolieren. Die Polizei wird in diesen Fällen konsequent vor der Isolation alarmiert. Die Nutzung der Besinnungscontainer ist seit Januar 2014 in einer dienstlichen Anweisung zuhanden des Sicherheitspersonals schriftlich festgehalten.

Weiter kann der Besinnungscontainer auch als Schlafrum genutzt werden. Halten sich die asylsuchenden Personen nicht an die Ausgangszeiten und treffen erst nach 22.00 Uhr ein, so werden sie aufgrund der Nachtruhe nicht mehr ins Zentrum eingelassen. Sie haben so dann die Möglichkeit die Nacht im Besinnungscontainer verbringen zu können. Auf diese Weise werden alle anderen beim Schlafen nicht gestört. In solchen Fällen wird der Besinnungscontainer nicht abgeschlossen, sodass die Asylsuchenden diesen jederzeit wieder verlassen können.

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, werden die Besinnungscontainer nicht zu disziplinarischen Zwecken bzw. der Durchsetzung der Hausordnung innerhalb der Bundeszentren benutzt.

i. Sicherheit

Punkt 41

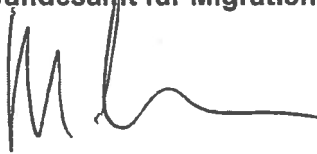
Der Bericht der NKVF hält fest, dass im Bundeszentrum Bremgarten nachts kein Dienstleister anwesend ist. Tatsächlich verhält es sich aber so, dass der Sicherheitsdienstleister 24 Stunden in der Unterkunft anwesend ist.

Das BFM dankt der NKVF für Ihren Bericht. Wie aus der Stellungnahme ersichtlich, hat das BFM die Empfehlungen der NKVF grösstenteils bereits umgesetzt. Im Rahmen der weiteren Verbesserung der Standards und zur Sicherstellung der „unité de doctrine“ werden ausserdem die Weisungen und das Controlling ständig verbessert.

Das BFM ist der Überzeugung, dass die Bundeszentren eine gute Qualität der Unterbringung bieten. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um im Dialog an einer ständigen Erhaltung und Verbesserung dieser Qualität zu arbeiten.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Migration BFM

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long, horizontal, wavy line.

Mario Gattiker
Direktor