

Bericht

an das Staatssekretariat für Migration
(SEM) betreffend die Überprüfung der
Bundesasylzentren (BAZ) durch die
Nationale Kommission zur Verhütung
von Folter (NKVF) 2021 – 2022



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)

Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeberin

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Schwanengasse 2
3003 Bern

Redaktion

Geschäftsstelle Nationale Kommission zur Verhütung von Folter

Kontakt

www.nkvf.admin.ch

Layout

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

Foto Titelseite

Fotografin: Cermela Odoni
Copyright: SEM
Ort: BAZ Bern

Bern, Dezember 2022

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	7
A. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche	7
a. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche	7
b. Betreuung unbegleitete asylsuchende Jugendliche	8
B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt	8
a. Gewaltprävention	8
b. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt	9
c. Sexualisierte Gewalt	10
C. Sicherheitsmassnahmen	11
D. Suizidprävention, Suizidversuche, Selbstverletzungen	12
E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen	13
II. Einleitung	14
A. Thematische Schwerpunkte	16
B. Besuche und Bericht	17
III. Feststellungen und Handlungsbedarf	18
A. Asylsuchende Personen mit besonderen Bedürfnissen	18
a. Vulnerabilität	18
b. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche	19
i. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche	19
ii. Betreuung	21
iii. Strukturierte Fallarbeit (formelle Gespräche, Dossiers)	22
iv. Schlussfolgerungen Betreuung und strukturierte Fallarbeit	23
v. Unterbringung	24
vi. Tagesstruktur	25
vii. Sanktionen	27
viii. Suizidprävention	28
ix. Umgang mit Konflikten	29
x. Altersabklärungen, Übergang zur Volljährigkeit	29
xi. Zusammenarbeit sozialpädagogische Mitarbeitende mit anderen Akteurinnen und Akteuren (Rechtsvertretung als Vertrauensperson, KESB)	31
xii. Verschwundene unbegleitete asylsuchende Jugendliche	32
xiii. Kontakte mit Familienangehörigen und weiteren Bezugspersonen	33
xiv. Gute Beispiele	33
c. Weitere vulnerable Gruppen	34
i. Frauen	34
ii. Familien	34
iii. Personen mit körperlichen Behinderungen	35

iv. <i>LGBTIQ+-Personen</i>	36
v. <i>Schlussfolgerungen</i>	36
B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt	37
a. Gewalt verhindern (Gewaltprävention)	38
i. <i>Umsetzung Konzept Gewaltprävention</i>	38
ii. <i>Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende)</i>	39
iii. <i>Besonderes Zentrum (BesoZ)</i>	42
iv. <i>Gute Beispiele</i>	43
b. Gewalt stoppen	45
c. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt	46
i. <i>Erkennung, Meldung</i>	46
ii. <i>Vorgehen</i>	48
d. Sexualisierte Gewalt	49
i. <i>Sexualisierte Gewalt erkennen</i>	49
ii. <i>Umgang mit Hinweisen</i>	50
iii. <i>Schlussfolgerungen</i>	52
iv. <i>Gute Beispiele</i>	53
e. Häusliche Gewalt	54
C. Sicherheitsmassnahmen	54
a. Einleitende Bemerkungen	54
b. Haltung, Rollenverständnis	56
c. Einsatz von körperlicher Gewalt (polizeilicher Zwang)	57
d. Kurzfristige Festhaltungen (Sicherheitsraum)	57
e. Durchsuchung von asylsuchenden Personen	61
f. Durchsuchung von Räumen (Zimmerkontrollen)	62
g. Einziehung von Lebensmitteln	62
h. Weitere Sicherheitsmassnahmen	63
i. Diebstähle im BAZ	64
j. Gute Beispiele	64
D. Suizide, Suizidversuche und Selbstverletzungen	65
a. Interventionen	65
b. Prävention	67
c. Externer Evaluationsbericht	67
d. Gute Beispiele	68
E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen	69
F. Disziplinarmassnahmen	71
G. Verpflegung, Lebensmittel	71
a. Zubereitung im BAZ oder Catering	71
b. Gutes Beispiel	72

Anhang 1: Übersicht besuchte Bundesasylzentren (BAZ)73

**Anhang 2: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben für die Unterbringung und
Betreuung von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen74**

a. Allgemein.....	74
b. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche	75
c. Schutz vor Gewalt	76
d. Schulunterricht	78
e. Unterbringung, Betreuung und Tagesstruktur	78
f. Gesundheit, psychische Gesundheit.....	80
g. Polizei und Staatsanwaltschaft.....	81
h. Anerkennung Minderjährigkeit, Altersabklärungen	81
i. Personen (Jugendliche) mit körperlichen Behinderungen	82
j. LGBTIQ+-Personen	83
k. Kontakte, Suche nach Familien- angehörigen	83
l. Vertrauensperson	84
m. Verschwundene Kinder.....	84

Anhang 3: Materialienverzeichnis.....85

a. International.....	85
b. National	90

Abkürzungsverzeichnis

AOZ	Asylorganisation Zürich
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZ	Bundesasylzentrum
BesoZ	Besonderes Zentrum
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Europarat)
EU	Europäische Union
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) (Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt)
LGBTIQ+	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer ¹
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
ORS	ORS Service AG
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Parlamentarische Versammlung des Europarates)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SR	Systematische Rechtssammlung (Fedlex, Publikationsplattform Bundesrecht)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (UNO-Flüchtlingshochkommissariat)
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)

¹ LGBTIQ+ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer. Das Plus-Zeichen bezeichnet Geschlechtsidentitäten und sexuelle Orientierungen, die mit Buchstaben und Worten nicht vollständig beschrieben werden können.

I. Zusammenfassung

1. Der vorliegende Bericht fasst nach Themen geordnet die Erkenntnisse von 17 Besuchen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in Bundesasylzentren (BAZ) in den Jahren 2021 und 2022 zusammen und zeigt auf, wo Handlungsbedarf besteht. Der Bericht listet zudem eine Reihe von guten Beispielen auf.
2. Die Situation in den BAZ hat sich im Jahr 2022 im Vergleich zum Jahr 2021 stark verändert. Das liegt vor allem an drei Entwicklungen: (1) Die Ankunft zahlreicher Schutzsuchender aus der Ukraine ab Ende Februar 2022, (2) die starke Zunahme der Anzahl von vorwiegend männlichen afghanischen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen und (3) ab Herbst 2022 die starke Zunahme der Anzahl von asylsuchenden Personen mit zu meist afghanischer oder türkischer Staatsangehörigkeit.
3. Im Jahr 2022 haben 94 470 Menschen in der Schweiz um Schutz nachgesucht (24 511 asylsuchende Personen aus der ganzen Welt und 74 959² schutzsuchende Personen aus der Ukraine). Die ersten Tage, Wochen oder Monate in der Schweiz verbringen die aller meisten von ihnen in einem BAZ.
4. Die Mitarbeitenden des SEM, der Betreuungs- und der Sicherheitsunternehmen waren aufgrund dieser Entwicklungen stark gefordert. Die Kommission anerkennt die Anstrengungen und die hohe Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ. Ebenfalls anerkennt die NKVF, die Herausforderung genügend ausgebildetes Fachpersonal zu finden, welches die anspruchsvolle Tätigkeit bewältigen kann. Um die kritische Situation insgesamt zu verbessern, sind zusätzliche Ressourcen notwendig.
5. Die Zusammenfassung stellt die kritischen Punkte dar:
 - A. **Unbegleitete asylsuchende Jugendliche**
 - a. **Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche**
 6. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche sind in den BAZ sehr deutlich in der Unterzahl. Für sie fehlte es mit Ausnahme des Schulbesuches an einer Tagesstruktur. Sie waren weitgehend sich selber überlassen. Wichtige Bezugspersonen für die weiblichen Jugendlichen waren in der Praxis die Lehrerinnen und Lehrer und weniger die sozialpädagogischen Mitarbeitenden. Die vier weiblichen Jugendlichen, die die Kommission während ihren Besuchen traf, waren entweder in einem Schlafrum mit allein reisenden Frauen oder in einem eigenen Zimmer, aber im gleichen Trakt wie die männlichen unbegleiteten Jugendlichen untergebracht.
 7. Nach Einschätzung der Kommission verletzen das Staatssekretariat für Migration (SEM) und die von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen³ das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts der UNO-Kinderrechtskonvention in Verbindung mit dem Recht der weiblichen Jugendlichen auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung. Das SEM und die Betreuungsunternehmen müssen diese Menschenrechte der weiblichen unbegleiteten Jugendlichen durch eine dem übergeordneten Kindsinteresse entsprechende Betreuung schützen und

² Statistiken SEM (Stand 31.12.2022).

³ Die Betreuung wird in den BAZ durch das Unternehmen ORS Service (Schweiz) AG und die Asylorganisation Zürich (AOZ) sichergestellt. Für die Sicherheit in den BAZ sind die Unternehmen Protectas und Securitas beauftragt worden. Die ORS, Securitas und Protectas sind als privatrechtliche Aktiengesellschaften organisiert. Die AOZ ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich.

erfüllen. Zur Umsetzung dieser Empfehlung sind entsprechende Ressourcen notwendig. Hier sind auch die politischen Akteurinnen und Akteure und insbesondere der Bundesrat und das Parlament in der Verantwortung.

8. Insbesondere bei einer tiefen Anzahl an weiblichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen soll das SEM eine alternative Unterbringung ermöglichen. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen zudem, weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche in jedem Fall getrennt von männlichen Personen (inklusive männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen) unterzubringen, d. h. zumindest in einem separaten Trakt und in der Regel getrennt von asylsuchenden Frauen.

b. Betreuung unbegleitete asylsuchende Jugendliche

9. Die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen brachte das SEM während der Berichtsperiode in den sechs BAZ mit Verfahrensfunktion unter, wo sich jeweils ein Team von sozialpädagogischen und sonstigen Mitarbeitenden um die Unterbringung und Betreuung der Jugendlichen kümmerte. Die starke Zunahme der Anzahl männlicher Jugendlicher wirkte sich ab Ende Februar 2022 sichtbar negativ auf die Betreuung aus. Die Betreuungsunternehmen konnten das System, dass sich bestimmte sozialpädagogische Mitarbeitende als Bezugsperson um bestimmte Jugendliche kümmerten, nicht mehr aufrechterhalten. Stattdessen gab es tagungsverantwortliche sozialpädagogische Mitarbeitende, die sich zusammen mit einigen Betreuungsmitarbeitenden um 70 bis 100 Jugendliche kümmerten.
10. Die Mitarbeitenden kümmerten sich prioritär um die praktischen Aspekte der Unterbringung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen und fokussierten sich auf besonders akute Situationen (z. B. auf besonders

auffällige Jugendliche). Die strukturierte Fallarbeit mit dokumentierten Eintritts- und Zwischengesprächen der sozialpädagogischen Bezugspersonen kam dabei zu kurz. Die Betreuungsteams konnten nach Einschätzung der Kommission ab Ende Februar 2022 eine persönliche und beständige Begleitung aller unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen nicht mehr sicherstellen.

11. Damit verletzen das SEM als gesamtverantwortliche Behörde und die von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen das übergeordnete Kindsinteresse sowie das Recht auf Schutz und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen deshalb, das übergeordnete Kindsinteresse und das Recht auf das auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen zu schützen und erfüllen, indem sie das bestehende Betreuungssystem für unbegleitete asylsuchende Jugendliche überprüfen und anpassen, sodass eine professionelle und fortlaufende Betreuung aller Jugendlichen auch bei hohen Zahlen sichergestellt ist. Zur Umsetzung dieser Empfehlung sind entsprechende Ressourcen notwendig. Hier sind auch die politischen Akteurinnen und Akteure und insbesondere der Bundesrat und das Parlament in der Verantwortung.

B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt

a. Gewaltprävention

12. Seit April 2021 gilt das Gewaltpräventionskonzept des SEM in allen BAZ. Bei den Besuchen entstand der Eindruck, dass es in den meisten BAZ bei den Mitarbeitenden, inklusive der Leitungspersonen des SEM, der Betreuungs- und der Sicherheitsunternehmen, noch an einem umfassenden Bewusstsein für Gewaltprävention fehlte. Mehrere SEM-Ver-

antwortliche in den BAZ äusserten sich eher skeptisch über das Gewaltpräventionskonzept, da einerseits die vielen Konzepte die Arbeit unübersichtlich machten und andererseits der Umgang in der Praxis entscheidend sei. Zwar erhielt die Kommission jeweils Dokumente zur Umsetzung des Konzeptes. Die praktischen Auswirkungen waren jedoch kaum feststellbar.

13. Die sichtbarste Auswirkung des Gewaltpräventionskonzeptes war der Einsatz von Gewaltpräventionsbetreuenden in vielen BAZ ab Februar 2021. Als Mitarbeitende des Betreuungsteams stehen sie asylsuchenden Personen als Ansprechpersonen zur Verfügung. Sie sollen Konflikte frühzeitig erkennen und dazu beitragen, diese zu deeskalieren. Während den Besuchen konnten die Delegationsmitglieder die positiven Auswirkungen der Arbeit der Gewaltpräventionsbetreuenden selbst beobachten. Allerdings wurden sie nach Einschätzung der Kommission mit einer Weiterbildung von wenigen Tagen nicht ausreichend auf ihre Aufgabe vorbereitet.
14. Formell ist die Unterbringung im Besonderen Zentrum (BesoZ) eine Disziplinarmassnahme. In der Praxis ist das BesoZ ein Ort, wo psychisch stark belastete asylsuchende (allein reisende) Männer, die durch wiederholtes aggressives Verhalten gegen andere asylsuchende Personen und/oder Mitarbeitende in den BAZ auffielen, untergebracht werden. Nach Einschätzung vieler Mitarbeitender kann der Transfer einer einzelnen asylsuchenden Person in das BesoZ die Situation in einem BAZ stark beruhigen.
15. Da viele der Männer im BesoZ an Suchterkrankungen leiden, empfiehlt die Kommission dem SEM, die schadensmindernden

Massnahmen zu stärken. Dafür ist es insbesondere notwendig, die Betreuung im BesoZ anzupassen, die psychologische und psychiatrische Versorgung zu verbessern sowie gezielt mit Fachstellen zusammenzuarbeiten.

16. Im November 2022 erfuhr die Kommission, dass das SEM die Umsetzung des Projektes «Prévention et Sécurité» (PreSec)⁴ aufgrund der starken Zunahme der Zahl an asylsuchenden Personen sistiert hatte und der Bereitstellung von zusätzlichen Unterkünften Priorität einräumte. Aus Sicht der Kommission sollten das SEM, die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen gerade bei einer hohen Belegung der BAZ bei Unterbringung von asylsuchenden Personen in Mehrzweck- und Turnhallen sowie Zivilschutzanlagen und bei wegen Personalmangels eingeschränkter Betreuung dem Thema Gewaltprävention Priorität einräumen.
17. Neben der Priorisierung und Umverteilung bestehender Ressourcen sind für eine effektive Gewaltprävention (insbesondere auch von sexualisierter Gewalt) zusätzliche Ressourcen notwendig. Hier sind auch die politischen Akteurinnen und Akteure und insbesondere der Bundesrat und das Parlament in der Verantwortung.

b. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt

18. Für asylsuchende Personen und Mitarbeitende, die eine (mutmasslich) unverhältnismässige oder unzulässige Gewaltanwendung erlebten oder beobachteten, war meist unklar, an wen sie sich wenden sollten (ausser, im Falle von Mitarbeitenden, an die direkt vorgesetzte Person). Es gibt kein allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem für asylsuchende Personen, für Mitarbeitende des SEM, der Betreuungsunternehmen inklusive

⁴ Das SEM prüft, plant und setzt im Rahmen des Projektes «Prévention et Sécurité» die Empfehlungen des Untersuchungsberichtes von N. Oberholzer um. Siehe auch Rz. 177.

des Gesundheitsdienstes, der Sicherheitsunternehmen sowie Dritte, wie beispielsweise für die Rechtsvertretung, die Seelsorge, Lehrpersonen und Freiwillige.

nehmen sowie asylsuchende Personen (als Beobachterin und Beobachter oder Betroffene) sollen sich vertraulich an die Meldestelle wenden können.

19. Das SEM hat eine externe Organisation damit beauftragt, im BAZ Basel und im BAZ Zürich als Pilotprojekt je eine externe Meldestelle einzurichten. Diese sind seit November 2022 aktiv. Die Kommission begrüsst dies. Die externen Meldestellen sind eine Chance, um die erwähnten Defizite im Umgang mit Hinweisen auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt durch Mitarbeitende (insbesondere Sicherheitsmitarbeitende) zu beheben.
 20. Bei den Besuchen entstand der Eindruck, dass die Leitungspersonen des SEM, der Sicherheits- und der Betreuungsunternehmen, Gewaltvorwürfen nachgehen, wenn solche bekannt werden. Es gibt jedoch in der Regel kein standardisiertes Vorgehen. Vieles hängt von der Initiative, dem Wissen und der Erfahrung der Mitarbeitenden ab.
 21. Darüber hinaus ist für die Kommission nicht ersichtlich, dass nach Vorwürfen von unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewalt systematisch Lehren gezogen worden wären, um vergleichbare Situationen in Zukunft zu verhindern oder, falls sie eintreffen, das Vorgehen zu verbessern.
 22. Die Kommission empfiehlt dem SEM, im Rahmen der externen Meldestellen (Pilot BAZ Basel und BAZ Zürich) ein vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen asylsuchende Personen einzuführen. Mitarbeitende des SEM, der Betreuungsunternehmen (inklusive Gesundheitsdienst) und der Sicherheitsunter-
 23. Das SEM, die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen sollen durch weitere Massnahmen sicherstellen, dass Hinweisen auf Gewalt gegen asylsuchende Personen durch Mitarbeitende systematisch nachgegangen wird. Dazu gehört ein definiertes Vorgehen je nach Schwere, Art und Substantiierung der Hinweise oder Vorwürfe (u. a. Triage disziplinar-, arbeits- und strafrechtliches Verfahren, Mediation oder andere Verfahren).
 24. Asylsuchende Personen, die Mitarbeitenden vorwerfen, unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen sie angewendet zu haben, sind über ihre Rechte zu informieren und sollen unterstützt werden.
- c. Sexualisierte Gewalt**
25. Der Kommission sind 22 Verdachtsfälle⁵ bekannt, wo asylsuchende Personen von sexualisierter Gewalt in einem BAZ betroffen waren. Dabei geht es um Vorwürfe von verbalen Belästigungen und ungewollten Berührungen bis zu Vergewaltigungen. Betroffen waren unter den Asylsuchenden vor allem Frauen und weibliche Jugendliche, aber auch Männer, männliche Jugendliche und Kinder. Der Verdacht richtete sich in 17 Fällen gegen asylsuchende Männer, in vier Fällen gegen männliche Betreuungsmitarbeiter und in einem Fall gegen sonst einen Mann (Dritten).
 26. Die Kommission erhielt bei ihren Besuchen den Eindruck, dass bei vielen Mitarbeitenden der Betreuung und insbesondere bei Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes eine

⁵ Diese Verdachtsfälle betreffen ausschliesslich BAZ, die die NKVF in den Jahren 2021 und 2022 besuchte, und gehen auf diese Zeitperiode zurück.

hohe Sensibilität dafür besteht, dass asylsuchende Personen im BAZ sexualisierte Gewalt erleben können. Bei Mitarbeitenden der Sicherheitsunternehmen ergibt sich ein gemischtes Bild. Es gibt eine Reihe von dokumentierten Fällen, wo Sicherheitspersonal bei sexualisierter Gewalt unter asylsuchenden Personen im BAZ intervenierte. Während mehreren Gesprächen mit Leitungspersonen der Sicherheitsunternehmen war jedoch nicht zu erkennen, dass diese sich bewusst waren, dass sexualisierte Gewalt im BAZ vorkommt. Bei Gesprächen mit SEM-Mitarbeitenden entstand der Eindruck, dass bei einigen ein hohes Problembewusstsein besteht, während andere sexualisierte Gewalt im BAZ nicht als relevantes Thema wahrnehmen.

27. Der Kommission ist kein standardisiertes und schriftlich festgehaltenes Vorgehen zum Umgang mit Hinweisen auf sexualisierte Gewalt bekannt. In den der Kommission bekannten Fällen hing das Vorgehen stark vom Bewusstsein und der Erfahrung der Mitarbeitenden ab, denen Verdachtsfälle gemeldet wurden. Ein klares Vorgehen war am ehesten bei schwerwiegenden Verdachtsfällen erkennbar. Dann wurde rasch die Polizei informiert, und es kam zu forensischen Beweissicherungen, vorläufigen Festnahmen und Einvernahmen. Bei weniger schwerwiegenden Verdachtsfällen stellte die Kommission sehr unterschiedliche Vorgehensweisen fest.
28. Bei den vier der Kommission bekannten Verdachtsfällen gegen männliche Betreuungsmitarbeitende kam es in einem Fall zu einem Strafverfahren und einer Suspendierung, in zwei Fällen entschied das SEM, dass die Mitarbeiter nicht mehr in einem BAZ arbeiten dürfen, und im vierten Fall kam es zu einem Gespräch und einer Verwarnung durch den Vorgesetzten.
29. Die Kommission empfiehlt dem SEM, den Betreuungs- und den Sicherheitsunternehmen

unter anderem, durch geeignete Massnahmen alle Mitarbeitenden zum Thema sexualisierte Gewalt regelmässig zu sensibilisieren. Zudem sollte das SEM so rasch wie möglich gemeinsame Vorgaben zum Erkennen sowie zur Meldung und zum Vorgehen bei Hinweisen auf, Vorwürfen und Beobachtung von sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen erarbeiten.

C. Sicherheitsmassnahmen

30. Bei den Sicherheitsmassnahmen legte die Kommission den Fokus auf den Einsatz von körperlichem Zwang gegen asylsuchende Personen durch Sicherheitsmitarbeitende, kurzfristige Festhaltungen in Sicherheitsräumen und körperliche Durchsuchungen.
31. Bei der Kommission entstand der Eindruck, dass für die Sicherheitsmitarbeitenden nicht immer klar war, welche Arten von körperlicher Gewalt in welchen Situationen angewendet werden dürfen und welche nicht. So sagten zum Beispiel Sicherheitsmitarbeitende eines BAZ, dass sie asylsuchende Personen nie am Boden fixieren würden (Festhalten von Beinen und Armen ohne Fesselung, während die Person auf dem Boden liegt). Mehrere Berichte des BAZ erwähnten jedoch, dass Sicherheitsmitarbeitende asylsuchende Personen auf diese Art auf dem Boden festgehalten hatten.
32. Besonders heikel und herausfordernd waren aus Sicht der Kommission kurzfristige Festhaltungen bei selbstverletzendem Verhalten von asylsuchenden Personen. Formal ging es in solchen Fällen um Selbstgefährdungen, und damit war gemäss den SEM-Vorgaben eine vorläufige Festhaltung zulässig. Nach Einschätzung der Kommission war das Sicherheitspersonal, soweit aus den Rapporten ersichtlich, darum bemüht, in diesen Situationen Selbstverletzungen zu verhindern. Allerdings zeigen diese Fälle auch, dass bei

selbstverletzendem Verhalten die Unterbringung im Sicherheitsraum oft nicht die beste Massnahme ist. So mussten die Sicherheitsmitarbeitenden die asylsuchenden Personen mit körperlichem Zwang davon abbringen, sich im Sicherheitsraum (weiter) selbst zu verletzen.

33. In den meisten besuchten BAZ durchsuchten Sicherheitsmitarbeitende asylsuchende Personen ab zwölf Jahren nach jeder Rückkehr in die Unterkunft. In einzelnen BAZ wurde auch Kinder systematisch durchsucht. Trotz einem Urteil des Bundesgerichts, dass es an einer ausreichend bestimmten rechtlichen Grundlage für körperliche Durchsuchungen fehlt⁶, und einer vom SEM erlassenen Weisung vom Juni 2022 fragten während den Kommissionsbesuchen im Herbst 2022 die Sicherheitsmitarbeitenden die asylsuchenden Personen vor der Durchsuchung nicht nach ihrer Zustimmung.
34. Die Kommission empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Anwendung von körperlicher Gewalt im BAZ allen Mitarbeitenden bekannt sind und dass die Sicherheitsmitarbeitenden diese umsetzen. Bei selbstverletzendem Verhalten von asylsuchenden Personen sollen aus Sicht der Kommission Sicherheitsmitarbeitende auf kurzfristige Festhaltungen verzichten. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen zudem erneut, körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen. Dies ist rechtlich zu verankern.

D. Suizidprävention, Suizidversuche, Selbstverletzungen

35. Die Kommission ist betroffen, dass ihr gegenüber während den meisten Besuchen asylsu-

chende Personen suizidale Gedanken äusseren. Der Kommission sind für die Berichtsperiode ein Suizid, 16 Fälle von Suizidversuchen, rund ein Dutzend unklare Fälle (Suizidversuch oder Selbstverletzung) und mehrere Dutzend Fälle von Selbstverletzungen bekannt.

36. Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitende haben bei Suizidversuchen oft eine wichtige Rolle als Ersthelferin oder Ersthelfer. In einem Fall war ein asylsuchender Mann über das Geländer einer Terrasse geklettert und war bereit, zu springen. Ein Sicherheitsmitarbeiter mit gleicher Muttersprache konnte den Mann beruhigen, sodass er auf die Terrasse zurückkehrte. Ein Mitarbeiter rettete einen asylsuchenden Jugendlichen, der sich im Treppenhaus aufgehängt hatte. Ein Betreuungsmitarbeiter erinnerte sich daran, wie er einen asylsuchenden Mann festhalten konnte, der aus dem Fenster springen wollte. Diese Fälle zeigen, wie herausfordernd und belastend Suizidversuche für Mitarbeitende im BAZ sein können und wie zentral die Arbeit von einzelnen Sicherheits- und Betreuungsmitarbeitenden in solchen Situationen ist.
37. Der Kommission sind einige Fälle bekannt, in denen es über eine Periode von einigen Tagen zu mehreren Suizidversuchen durch die jeweils gleiche asylsuchende Person kam. Diese Fälle zeigen aus Sicht der Kommission, dass es Verbesserungspotenzial im Umgang mit suizidgefährdeten asylsuchenden Personen gibt.
38. In einem Fall wurde ein asylsuchender Mann innerhalb von sieben Tagen zweimal ins Spital gebracht, da er sich in einer Toilettenkabine mit einer Rasierklinge die Pulsadern aufgeschnitten hatte. Der Mann hatte kurz vor

⁶ BGE 148 II 218.

dem ersten Suizidversuch an der Loge eine Verlegung in eine psychiatrische Klinik gefordert. Diesen Fall beurteilt die Kommission kritisch. Wenn eine asylsuchende Person so klar ausdrückt, dass sie Hilfe benötigt, sollte für zukünftige Fälle ein anderes Vorgehen definiert werden, und Mitarbeitende sollten für Anzeichen von Suizidalität besser sensibilisiert werden. Die Kommission weist darauf hin, dass es für solche Situationen klar geregelte Abläufe braucht.

39. Die Kommission empfiehlt dem SEM, den Betreuungs- und den Sicherheitsunternehmen, für Fälle von asylsuchenden Personen mit akutem Suizidrisiko für jedes BAZ ein klares Vorgehen zu definieren und Massnahmen zu ergreifen, damit Mitarbeitende solche Fälle besser erkennen können. In anderen heiklen Situationen (z. B. nach der Rückkehr aus dem psychiatrischen Notfall nach einem Suizidversuch, nach schwerem selbstverletzendem Verhalten oder bei gewissen asylsuchenden Personen, nachdem ein negativer Entscheid im Asylverfahren mitgeteilt wurde) sollen sie sicherstellen, dass die asylsuchende Person von einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmens nah begleitet wird.

E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen

40. Zahlreiche Mitarbeitende und einige asylsuchende Personen sagten, dass gewalttätiges oder selbstverletzendes Verhalten von asylsuchenden Personen oft in Verbindung mit Suchterkrankungen stehe. Dabei ging es typischerweise um Abhängigkeiten von Alkohol, Medikamenten (hauptsächlich Pregabalin) oder Substanzen nach Betäubungsmittelgesetz (BetmG), insbesondere Cannabis, Kokain oder Heroin. Bei verschiedenen Fällen von Gewalt und Selbstverletzungen gibt es Hinweise, dass Suchterkrankungen eine Rolle spielten.

41. Suchterkrankungen und der Umgang mit ihnen seitens der verschiedenen Mitarbeitenden (Betreuung inklusive Gesundheit, Sicherheit und SEM) im BAZ sind auch relevant für die Gewalt- und Suizidprävention sowie für die Häufigkeit von selbstverletzendem Verhalten. Dafür bestand vor allem bei Leitungspersonen des SEM und Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes ein hohes Bewusstsein.

42. Das SEM hat zusammen mit Partnerärztinnen und -ärzten für die Asylregion Tessin und Zentralschweiz Empfehlungen zur Verschreibungspraxis bei Suchterkrankungen von asylsuchenden Personen in den BAZ verfasst. Eine Abstimmung der repressiven und schadensmindernden Massnahmen und der Arbeit zwischen Mitarbeitenden der Sicherheits- und Gesundheitsdienste sowie ein gemeinsames Ziel dieser Arbeit war für die Kommission jedoch nicht ersichtlich.

43. Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Zusammenarbeit mit Fachstellen oder Fachpersonen, weitere Massnahmen im Bereich Sucht und Abhängigkeitserkrankungen im BAZ zu prüfen. Dabei geht es insbesondere um Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen und darum, das Risiko von Gewalt gegenüber anderen asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) zu reduzieren.

II. Einleitung

44. Der vorliegende Bericht fasst die Beobachtungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zusammen, die sie anlässlich ihrer Besuche in Bundesasylzentren (BAZ) in den Jahren 2021 und 2022 gemacht hat.⁷
45. Einige Feststellungen, die für das Jahr 2021 beschrieben werden, sind überholt, weil sich die Situation in den BAZ im Jahr 2022 im Vergleich zum Jahr 2021 stark verändert hat. Dies ist auf drei Entwicklungen zurückzuführen: (1) Die Anzahl männlicher unbegleiteter asylsuchender Jugendlichen⁸ hat im Jahr 2022 stark zugenommen.⁹ Damit stieg der Bedarf an qualifizierter Betreuung für unbegleitete asylsuchende Jugendliche.¹⁰ (2) Ende Februar 2022 brach der Krieg in der Ukraine aus. Seit Mitte März 2022 gewährt die Schweiz aus der Ukraine geflüchteten Personen vorübergehenden Schutz (Schutzstatus S). Viele von ihnen werden durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) in BAZ untergebracht, meist nur für wenige Tage. (3) Schliesslich stieg ab Herbst 2022 die Zahl asylsuchender Personen insbesondere aus Afghanistan und der Türkei an.
46. Die Mitarbeitenden des SEM, der Betreuungs- und der Sicherheitsunternehmen waren aufgrund dieser drei Entwicklungen stark gefordert. Die Kommission anerkennt die Anstrengungen und die hohe Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ. Ebenso anerkennt die NKVF die Herausforderung, genügend fachlich qualifizierte Mitarbeitende zu finden. Das SEM hat über 200 zusätzliche Stellen für die Unterbringung und Betreuung in den BAZ geschaffen. Die Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden geht jedoch nur langsam voran. Insbesondere bei sozialpädagogischen Mitarbeitenden und Pflegefachpersonen fällt es den Betreuungsunternehmen oft schwer, die Stellen zu besetzen.
47. Ab Frühling 2022 hat das SEM begonnen, zusätzliche Unterkünfte in Militärbauwerken und unterirdischen Zivilschutzanlagen zu eröffnen. Das SEM erklärte der Kommission, dass dies oft die einzigen Unterkünfte sind, die rasch genug zur Verfügung stehen, weil bei anderen Gebäuden Beschwerden die Nutzung als Unterkünfte für asyl- und schutzsuchende Personen während vielen Monaten blockieren.
48. Im April 2022 machte sich die Kommission ein Bild darüber, welche Auswirkungen die zwar meist nur kurzfristige, aber zahlenmässig sehr bedeutende Unterbringung von aus der Ukraine geflüchteten Personen auf die allgemeine Situation in den BAZ hatte. Sie besuchte das BAZ Basel und das BAZ Zürich. Die asylsuchenden Personen aus anderen Ländern zeigten Verständnis für die Situation der aus der Ukraine geflüchteten Personen.

⁷ Da der vorangehende NKVF-Bericht über die BAZ (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020), den Stand bis Ende Juli 2020 wiedergibt, berücksichtigt der vorliegende Bericht auch mehrere Dokumente, die auf Ereignisse im Herbst und Winter 2020 zurückgehen. Die Besuche für den vorliegenden Bericht fanden zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 statt. Für eine Übersicht der Besuche siehe Anhang 1, Rz. 340.

⁸ Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) sind Kinder bis 18 Jahre, die sich ohne ihre Eltern oder eine andere sorgeberechtigte Person in der Schweiz befinden und ein Asylgesuch stellen. Unbegleitete asylsuchende Kinder unter 12 Jahren bringt das SEM nicht in einem BAZ, sondern in Unterkünften für unbegleitete Kinder, bei Pflegefamilien, bei (nicht sorgeberechtigten) Verwandten oder in Institutionen (Kinder- und Jugendheime) unter.

⁹ Die Gründe für die starke Zunahme der Zahl von asylsuchenden Personen und insbesondere von vorwiegend afghanischen männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sind vielschichtig. Dazu gehören etwa die Aufhebung von Covid-19-Einschränkungen im Verlauf des Jahres 2022, was das Reisen wieder vergleichsweise einfacher machte, die wirtschaftlich prekäre Situation in Griechenland und der Türkei, wo sich viele geflüchtete Personen aufhalten, sowie die Aussicht auf bessere Perspektiven in Westeuropa. Bei afghanischen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen spielen zudem verbesserte Aussichten auf eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz nach der Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan im August 2021 eine Rolle. (Siehe beispielsweise NZZ, Die Schweiz bereitet sich auf eine Rekordwelle von Flüchtlingen vor, 20. Oktober 2022).

¹⁰ Siehe Rz. 83–84.

Gleichzeitig waren sie sich sehr wohl der wichtigen Unterschiede zwischen ihrer Situation und der Behandlung von Personen mit Schutzstatus S bewusst, wie etwa die damals für Personen mit Schutzstatus S unentgeltlichen Nutzung des öffentlichen Verkehrs, die Unterbringung in Privatunterkünften oder das schnelle Verfahren mit klarer Aussicht auf einen (wenn auch befristeten) Aufenthaltsstatus in der Schweiz. Der vorliegende Bericht geht jedoch auf diese Unterschiede nicht weiter ein.¹¹

49. Die Infrastruktur der BAZ (Schlafräume, sanitäre Anlagen, Essenssaal, Gemeinschaftsräume, Aussenbereich) stand bei den Besuchen der NKVF nicht im Vordergrund. Sie ist aber ein Thema, mit dem sich die Kommission immer wieder befasst hat. Weil die Zahl der asylsuchenden Personen stark steigt, bringt das SEM seit Herbst 2022 asylsuchende Personen vermehrt in provisorischen Zentren unter. Welche Schwierigkeiten mit solchen Unterkünften verbunden sind, zeigte der Besuch des temporären BAZ Brugg im Oktober 2022. So fiel der Kommission etwa die Unterbringung von asylsuchenden Männern in Garagen für Armeefahrzeuge auf, die zu Schlafsälen mit bis zu 200 Betten umfunktioniert worden waren. Das temporäre BAZ ist von einem Parkplatz für grosse Armeefahrzeuge und Militärgebäuden umgeben, die weiterhin von der Armee genutzt werden.
50. Bis im Frühling 2022 galten in den BAZ verschiedene Covid-19-Einschränkungen wie Maskenpflicht, Ausgangsverbot am Wochenende, Quarantäne und Isolation. Wegen Covid-19-Infektionen und ab Frühling 2022 Fäl-

len von Diphtherie unter asylsuchenden Personen kam es immer wieder vor, dass die zuständigen kantonsärztlichen Dienste einzelne BAZ oder Teile eines BAZ vorübergehend unter Quarantäne stellten. Alle BAZ waren von solchen Massnahmen betroffen. Asylsuchende Personen mit einem erhöhten Risiko für einen schweren Covid-19-Verlauf (insbesondere wegen Vorerkrankungen) brachte das SEM in der Regel in getrennten Bereichen des jeweiligen BAZ unter. Die Covid-19-Massnahmen wurden von der Kommission bei verschiedenen Besuchen angesprochen, der vorliegende Bericht befasst sich aber nicht näher damit.

51. Das SEM beauftragte im Frühling 2021 Alt-Bundesrichter N. Oberholzer mit der Abklärung von Vorwürfen von Gewalt seitens Sicherheitsmitarbeitender gegen asylsuchende Personen und leitete ein internes Audit¹² ein. Die Untersuchung von N. Oberholzer¹³ befasste sich mit Fällen, die sich zwischen Mai 2020 und Mai 2021 ereignet hatten. Der vorliegende Bericht der NKVF nimmt diese Fälle nicht mehr auf.
52. Die Covid-19-Pandemie, die 74'959 Menschen, die im Jahr 2022 in der Schweiz Schutz vor dem Krieg in der Ukraine suchten, die grosse Anzahl an männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen und die allgemein starke Zunahme an Asylgesuchen stellten und stellen das SEM vor grosse Herausforderungen bei der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen in den BAZ. Die Kommission nimmt mit Bedauern, aber auch Verständnis zur Kenntnis, dass das SEM deshalb andere zentrale Themen bei den Prioritäten zurückstellte, wie zum Bei-

¹¹ Die Kommission stellte zudem fest, dass Personen mit Schutzstatus S Haustiere mit ins BAZ nehmen und nachts das BAZ zum Beispiel für Spaziergänge mit dem Hund verlassen durften. Soweit die Kommission feststellen konnte, galten diese Lockerungen nicht für asylsuchende Personen.

¹² SEM, Bericht internes Audit.

¹³ Oberholzer, Untersuchungsbericht.

spiel die Umsetzung von Massnahmen im Bereich Gewaltprävention oder des Leitfadens für Personen mit besonderen Bedürfnissen.

53. Die Kommission zeigt im Bericht Handlungsbedarf auf und formuliert Empfehlungen.¹⁴ Die Umsetzung vieler Empfehlungen hängt davon ab, dass die dafür notwendigen und teilweise erheblichen finanziellen und menschlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Hier sind die politischen Akteurinnen und Akteure und insbesondere der Bundesrat sowie das Parlament in der Verantwortung. Sie können durch ihre Entscheide den Weg dafür ebnen, dass die Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen in BAZ den menschen- und grundrechtlichen Vorgaben umfassend entsprechen.
54. Auch die Standortgemeinden können dazu beitragen, dass die asylsuchenden Personen während der Unterbringung in einem BAZ einen menschenwürdigen Alltag leben können, etwa indem die Gemeindebehörden längere Ausgangszeiten ermöglichen, Sportanlagen der Gemeinde vermieten oder zur Verfügung stellen. Ebenso können sie Initiativen von privaten Personen und Organisationen, wie auch von Betreuungsunternehmen und SEM, für Aktivitäten mit asylsuchenden Personen oder zum Austausch zwischen asylsuchenden Personen und der Wohnbevölkerung unterstützen.

A. Thematische Schwerpunkte

55. Aus den internationalen Menschenrechtsabkommen, die die Schweiz ratifiziert hat (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention, UNO-Pakt I, UNO-Pakt II, UNO-Kinderrechtskonvention, UNO-Frauenrechtskonvention und UNO-Behindertenrechtskonvention) sowie den in der Bundesverfassung garantierten Grundrechten ergeben sich zahlreiche Verpflichtungen für die Schweiz. Diese menschen- und grundrechtlichen Verpflichtungen müssen die Behörden und die von ihnen beauftragten Dritten bei der Unterbringung und Betreuung der asylsuchenden Personen in den BAZ respektieren, schützen und erfüllen.¹⁵
56. Die NKVF hat einen menschenrechtlich und gesetzlich verankerten Auftrag. Sie achtet darauf, dass die schweizerischen Behörden Menschen im Freiheitsentzug nicht erniedrigend oder unmenschlich behandeln.¹⁶ Dabei definieren das Bundesgesetz über die NKVF und das Fakultativprotokoll zur UNO-Antifolterkonvention den Begriff des Freiheitsentzuges als die von einer Behörde angeordnete oder zumindest geduldete Unterbringung einer Person in einer Einrichtung, «die sie nicht nach Belieben verlassen darf».¹⁷
57. Innerhalb ihres Mandats legt die Kommission Themenschwerpunkte fest, die sie vertieft überprüft. Bei ihren Besuchen in den BAZ in den Jahren 2021 und 2022 legte sie einen Fokus auf die Unterbringung und Betreuung

¹⁴ Die Empfehlungen zu anderen thematischen Schwerpunkten, die in den vorgängigen Berichten formuliert wurden, bleiben gültig. Bspw. die Kapitel Infrastruktur, medizinische Versorgung, Betreuung, Grundschulunterricht, Information (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020) und die Kapitel Anwesenheitspflicht, körperliche Durchsuchungen, Disziplinar massnahmen, Betreuung, Infrastruktur (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017–2018).

¹⁵ Siehe Anhang 2 zu den menschen- und grundrechtlichen Vorgaben zur Betreuung und Unterbringung von Jugendlichen (Rz. 341 ff.). Zu den menschen- und grundrechtlichen Vorgaben zu den übrigen Themen siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Annex I, S. 40–49.

¹⁶ Art. 1–2 BG NKVF, Art. 19–20 FP UNO-AFK.

¹⁷ Art. 3 BG NKVF, Art. 4 Abs. 2 FP UNO-AFK.

von Personen mit besonderen Bedürfnissen. Dabei überprüfte sie erstmals vertieft die Situation unbegleiteter asylsuchender Jugendlicher.

58. Da es beim Auftrag der Kommission darum geht, unmenschliche Behandlungen von Personen im Freiheitsentzug zu verhindern, war der Schutz von asylsuchenden Personen vor Gewalt in den Bundesasylzentren einschliesslich vor sexualisierter Gewalt ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Besuche.
59. In einem engen Zusammenhang mit der Verhinderung von und dem Umgang mit Gewalt in den BAZ stehen bestimmte Arten von Sicherheitsmassnahmen seitens Sicherheitsmitarbeitender gegenüber asylsuchenden Personen; dazu gehören körperlicher Zwang, kurzfristige Festhaltungen in einem Sicherheitsraum im BAZ und körperliche Durchsuchungen (Abtasten). Der Bericht geht auf diese Punkte ein.
60. Gewalt seitens asylsuchender Personen in den BAZ gegen andere asylsuchende Personen oder Mitarbeitende brachten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner oft mit Suchterkrankungen in Verbindung. Dieses Thema bildet deshalb einen weiteren Fokus des Berichtes.
61. Bei Gesprächen mit asylsuchenden Personen wurden Delegationsmitglieder immer wieder mit suizidalen Gedanken konfrontiert. Die Kommission erhielt zudem zahlreiche Berichte über Selbstverletzungen und Suizidversuche. Sie überprüfte deshalb, wie Mitarbeitende in den BAZ mit asylsuchenden Personen umgingen, die suizidale Gedanken äusser-

ten, sich selbst verletzten oder einen Suizidversuch begangen hatten.

62. Weitere, weniger ausführlich behandelte Themen des Berichtes sind die Wirksamkeit von Disziplinar massnahmen und das Essen, insbesondere für Kinder, und die Zulassung von Lebensmitteln im BAZ.¹⁸ Nicht eingehen wird der Bericht auf einige Themen, die im Rahmen der Besuche bereits mündlich mit den BAZ-Leitungen besprochen wurden, wie Infrastruktur, Ressourcen, Zugang zur Gesundheitsversorgung, Aktivitäten und bezahlte und gemeinnützige Beschäftigungen oder Kontakte mit der Aussenwelt.

B. Besuche und Bericht

63. Der Bericht stützt sich auf Beobachtungen und Feststellungen bei 17 Besuchen, die zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 stattfanden. Unter den besuchten BAZ waren auch sechs Zentren, die das SEM in den letzten Jahren als temporäre Unterkünfte eröffnet hatte.¹⁹ Die Besuche fanden mehrheitlich²⁰ unangekündigt statt.
64. Die Kommission führte anlässlich ihrer Besuche vertrauliche Gespräche mit asylsuchenden Personen, mit Leitungspersonen und Mitarbeitenden des SEM, der AÖZ, der ORS, der Protectas, Securitas, Verkehrsüberwachung Schweiz, der Rechtsberatungsstellen sowie mit Dritten. Die Kommission dankt diesen Personen für ihre Unterstützung und das entgegengebrachte Vertrauen. Die Delegationen erhielten uneingeschränkten Zugang zu allen Räumen, verlangten Informationen und eingeforderten Unterlagen.

¹⁸ Schon im letzten Bericht hatten sich Eltern kritisch über das Essensangebot für Babys und Kleinkinder geäussert. Zudem kritisierten asylsuchende Personen in mehreren BAZ, dass es zwischen Abendessen und Frühstück keine Verpflegungsmöglichkeiten gab. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 150–152.

¹⁹ BAZ Allschwil, BAZ Balerna, BAZ Brugg, BAZ Glauenberg, BAZ Reinach, BAZ Sulgen.

²⁰ Während der Pandemie wurden Besuche angekündigt. Ab Oktober 2021 fanden die Besuche in den BAZ wieder unangekündigt statt.

III. Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Asylsuchende Personen mit besonderen Bedürfnissen

a. Vulnerabilität²¹

65. Jede asylsuchende Person ist aufgrund ihrer Situation potenziell verletzlich. So hielt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fest: «Der Gerichtshof misst der Eigenschaft des Klägers als asylsuchende Person und als solcher als Angehöriger einer besonders benachteiligten und vulnerablen Bevölkerungsgruppe erhebliche Bedeutung bei.»²²
66. Trotzdem gibt es erhebliche Unterschiede, wie ausgeprägt die Vulnerabilität²³ im Einzelfall ist und worin diese genau besteht. Deshalb sollten besondere Bedürfnisse²⁴ im Einzelfall durch die Mitarbeitenden in den BAZ so gut wie möglich erkannt werden, allenfalls mit der Unterstützung und Expertise von externen Fachpersonen. Auf dieser Grundlage sollen das SEM, die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen oder andere relevante Akteurinnen und Akteure passende Massnahmen festlegen, um die vulnerable Person während des Aufenthalts im BAZ gezielt zu unterstützen und zu schützen.
67. *Per se* vulnerabel sind Kinder, insbesondere Säuglinge und Kleinkinder, und Menschen mit schweren körperlichen, psychischen oder kognitiven Behinderungen. Unbegleitete Kinder (inklusive Jugendliche) sind nach Einschätzung des UNO-Kinderrechtsausschusses ebenfalls vulnerabel.²⁵ Viele von ihnen haben auf dem Weg in die Schweiz physische, psychische, sexualisierte und andere Formen von Gewalt erlebt.²⁶ Auch Schwangere, psychisch schwer erkrankte Personen, Betroffene von Menschenhandel, von Folter und von schwerer physischer, psychischer und sexueller Gewalt sind bei der Unterbringung in einer Kollektivunterkunft vulnerabel. Abhängig von den konkreten Umständen können weitere Personen und Personengruppen vulnerabel sein, wie beispielsweise ältere Personen, Frauen, LGBTIQ+-Personen²⁷ und Familien, namentlich alleinerziehende Eltern mit Kindern.
68. Das SEM hatte die Kommission Ende 2020 informiert, dass ab voraussichtlich Frühling 2021 die Mitarbeitenden im BAZ einen Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen einsetzen werden. Es kam gemäss SEM aufgrund anderer Prioritäten (Co-

²¹ Die Kommission äusserte sich bereits im letzten Bericht zum Thema. Sie kam zum Schluss, dass die Rollen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure innerhalb des BAZ, die Prozesse zur Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen sowie die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen unzureichend geklärt sind. Damit der geplante Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen erfolgreich umgesetzt werden kann, empfahl die Kommission dem SEM, geeignete Massnahmen zur Umsetzung des Leitfadens zu planen (siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 47 und 50). Für eine umfassende Auslegeordnung zum Thema mit Fokus auf das Asylverfahren und mit Verweisen auf menschenrechtliche Standards und Empfehlungen siehe Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen. Die Einführung des Leitfadens zur Erkennung von und zum Umgang mit besonderen Bedürfnissen und Vulnerabilitäten bei asylsuchenden Personen wurde gemäss SEM wegen vorrangiger Prioritäten (Covid-19-Pandemie, Schutzsuchende aus der Ukraine) verschoben. Siehe auch Rz. 68. Für die Empfehlung der NKVF zum Leitfaden siehe Rz. 163.

²² EGMR, M. S. S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, Ziff. 251 (deutsche Übersetzung: NKVF).

²³ Es können auch mehrere Vulnerabilitäten gleichzeitig vorliegen, zum Beispiel eine 14-jährige Asylsuchende, die ohne Angehörige im BAZ lebt und in einem Transitland sexualisierte Gewalt erlebte, oder ein alleinerziehender Vater mit Kleinkindern, der an einer posttraumatischen Belastungsstörung leidet.

²⁴ Neben «vulnerablen Personen» sprechen Fachleute auch von «Personen mit besonderen Bedürfnissen». In diesem Bericht werden die beiden Bezeichnungen gleichbedeutend und gleichwertig verwendet.

²⁵ CRC/GC/2005/6, Ziff. 1. Siehe auch SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche und SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 21.

²⁶ Siehe dazu detailliert Save the Children, Violence against refugee and migrant children, insb. Ziff. 87. Siehe auch SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 22.

²⁷ LGBTIQ+ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer. Das Plus-Zeichen bezeichnet Geschlechtsidentitäten und sexuelle Orientierungen, die mit Buchstaben und Worten nicht vollständig beschrieben werden können.

vid-19-Pandemie, Geflüchtete aus der Ukraine) zu Verzögerungen. Bei den Besuchen wussten die SEM-Mitarbeitenden, dass ein Leitfaden in Vorbereitung ist. Er stand jedoch während keinem der Besuche zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 zur Verfügung und wurde entsprechend auch noch nicht umgesetzt.

b. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

69. Die Anzahl der in den BAZ lebenden unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen hat stark zugenommen:²⁸

i. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche²⁹

70. Das SEM ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen die in der UNO-Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention³⁰ verankerten Rechte, wie das Recht auf Schutz vor Gewalt, auf Schutz und humanitäre Hilfe, auf Gesundheit, auf Bildung oder das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung gegenüber den weiblichen Jugendlichen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts respektieren,

Zeitpunkt		Anzahl Jugendliche		
		total	weiblich	männlich
2021	31. März	138	10	128
	30. Juni	204	11	193
	30. September	305	25	280
	31. Dezember	389	15	374
2022	31. März	361	22	339
	30. Juni	647	25	622
	30. September	1207	33	1174
	31. Dezember	1755	43	1712

²⁸ Quelle: SEM.

²⁹ Da die Anzahl der weiblichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen so klein ist, werden die Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen in diesem Kapitel zusammengefasst. Die Empfehlungen, die der Bericht in den übrigen Abschnitten allgemein für unbegleitete asylsuchende Jugendliche formuliert, gelten auch für die weiblichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen.

³⁰ Siehe auch Rz. 167.

schützen und erfüllen. Das SEM und indirekt die von ihm beauftragten Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen müssen zudem bei der Unterbringung und Betreuung von Jugendlichen stets das übergeordnete Kindsinteresse berücksichtigen.³¹

71. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche sind in den BAZ sehr deutlich in der Unterzahl. Dies hat starke Auswirkungen auf ihren Alltag, ihre Unterbringung und ihre Betreuung. Bei den Besuchen traf die Kommission auf insgesamt vier weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche, die in drei verschiedenen BAZ lebten.³² In den jeweiligen BAZ wohnten gleichzeitig 70 bis 100 männliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche.

72. Die Unterbringung war entweder nach dem Geschlecht oder nach dem Alterskriterium geregelt: In BAZ Bern waren die zwei weiblichen Jugendlichen in einem Zimmer mit allein reisenden Frauen untergebracht. Auch im BAZ Zürich teilte die weibliche Jugendliche das Zimmer mit jungen allein reisenden Frauen. Die Kommission kritisierte im April 2022 die Unterbringung einer weiblichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen im BAZ Basel. Sie war zwar in einem eigenen Schlafrum untergebracht, dieser lag aber auf einem Korridor mit ca. 70 männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen.

73. **Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche sind nicht einzeln in einem BAZ unterzubringen. Das SEM soll diesen weiblichen Jugendlichen eine alternative Unterbringung ermöglichen, insbesondere wenn es nur wenige sind.**³³

74. **Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche müssen in jedem Fall getrennt von männlichen asylsuchenden Personen untergebracht werden, auch getrennt von unbegleiteten männlichen Jugendlichen (zumindest separater Trakt).**³⁴

75. **Die Kommission ist der Ansicht, dass weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche nicht mit Frauen im gleichen Schlafrum unterzubringen sind. Ausnahmen von dieser Regel sind zulässig, wenn dies dem übergeordneten Kindsinteresse dient.**³⁵

76. Für weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche fehlte es in allen besuchten BAZ weitgehend an einer Tagesstruktur. Es gab für sie keine besonderen Aktivitäten. Sie fühlten sich nicht wohl mit den männlichen Jugendlichen und nahmen an deren Aktivitäten nicht teil. Eine Tagesstruktur bot einzig die Schule. Den Schulbesuch bezeichneten die weiblichen Jugendlichen denn auch als wichtig. Die Kommission gewann den Eindruck, dass Lehrerinnen und Lehrer für die weiblichen Jugendlichen die wichtigsten Bezugspersonen waren.

³¹ Siehe Anhang 2, Rz. 344–345.

³² Zwei lebten im BAZ Bern, eine im BAZ Basel, eine im BAZ Zürich.

³³ Das gilt besonders, wenn nur wenige weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche ein Asylgesuch eingereicht haben, wie dies 2021 und 2022 der Fall war. Bei der Unterbringung für weibliche asylsuchende Jugendliche geht es auch immer um Gewaltprävention, insbesondere die Prävention von sexualisierter Gewalt. Dabei müssen die Behörden das Wohl des Kindes (des/der Jugendlichen) vorrangig berücksichtigen (Art. 3 UNO-KRK) und die weiblichen Jugendlichen in den Entscheid einbeziehen (Art. 12 UNO-KRK). Dazu gehört aus Sicht der Kommission, dass sie zumindest gefragt werden, welche der Unterbringungsmöglichkeiten sie vorziehen und wieso.

³⁴ Siehe PACE, Resolution 2159 (2017), Ziff. 5.2.2. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates empfiehlt den Mitgliedstaaten, dass «in Bezug auf die Sicherheit von asylsuchenden Frauen in Transit- und Aufnahmезentren» (...) «getrennte Schlafräume für alleinstehende Frauen mit oder ohne Kinder sowie gut beleuchtete Sanitäreinrichtungen nur für Frauen vor[zusehen] sind».

³⁵ Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK.

77. Gestützt auf die Gespräche und Beobachtungen während der Besuche entstand bei der Kommission der Eindruck, dass die wenigen weiblichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen weitgehend auf sich allein gestellt waren. Die vielen männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen beanspruchten nahezu die ganze Aufmerksamkeit und beinahe alle Ressourcen des Betreuungsteams für unbegleitete asylsuchende Jugendliche. Damit verletzen das SEM und die von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts der UNO-Kinderrechtskonvention in Verbindung mit dem Recht der weiblichen Jugendlichen auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung.³⁶
78. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der weiblichen unbegleiteten Jugendlichen durch eine dem übergeordneten Kindsinteresse entsprechende Betreuung zu achten, zu schützen und zu erfüllen.³⁷ Dazu gehören unter anderem auch ausserschulische Aktivitäten. Zur Umsetzung dieser Empfehlung sind zudem entsprechende Ressourcen notwendig. Hier sind insbesondere die politischen Akteurinnen und Akteure, der Bundesrat und das Parlament, in der Verantwortung.³⁸**
- ii. Betreuung*
79. Die UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet das SEM unter anderem dazu, sicherzustellen, dass die von ihm beauftragten Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen bei der Betreuung aller unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen das übergeordnete Kindsinteresse und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung achten, schützen und erfüllen.³⁹
80. Ab Januar 2020 führte das SEM die Betreuung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen durch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen in allen sechs BAZ mit Verfahrensfunktion ein.⁴⁰ Gleichzeitig begannen zusätzliche Betreuungsmitarbeitende, sich um die Jugendlichen zu kümmern. Die aus sozialpädagogischen Mitarbeitenden und Betreuungsmitarbeitenden zusammengesetzten Teams kümmern sich ausschliesslich um unbegleitete asylsuchende Jugendliche.⁴¹ Damit soll eine engmaschigere, fachlich kompetente und somit gemäss SEM kinds- und altersgerechte Betreuung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen erreicht werden.⁴²
81. Zusätzlich zu den sozialpädagogischen Mitarbeitenden nahmen die Betreuungsmitarbeitenden für die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen oft eine wichtige Rolle ein. Die Jugendlichen wandten sich mit prakti-

³⁶ Siehe Anhang 2, Rz. 365.

³⁷ CRC/C/GC/17, Ziff. 53.

³⁸ CRC/C/GC/17, Ziff. 54.lit. c.

³⁹ Siehe Anhang 2, Rz. 344–345 und Rz. 365.

⁴⁰ Das Betreuungssystem mit sozialpädagogischen Mitarbeitenden als Bezugspersonen für die unbegleiteten Jugendlichen hatte das SEM in einer Pilotphase (Mitte 2017 bis Ende 2018) im BAZ Basel und im BAZ Zürich getestet und evaluieren lassen. Siehe dazu ZHAW, Evaluation des UMA-Pilotprojektes.

⁴¹ Die sozialpädagogischen Mitarbeitenden kümmerten sich in allen sechs BAZ mit Verfahrensfunktion ausschliesslich um die unbegleiteten Jugendlichen. Die weiteren Betreuungsmitarbeitenden (nach SEM, BEKO: UMA-spezifisches Betreuungspersonal) kümmerten sich in fünf von sechs BAZ ausschliesslich um unbegleitete asylsuchende Jugendliche. Im BAZ Altstätten waren die Betreuungsmitarbeitenden für unbegleitete asylsuchende Jugendliche an manchen Tagen im Betreuungsteam für asylsuchende Erwachsene und Familien tätig. Sowohl die sozialpädagogischen Mitarbeitenden als auch die Betreuungsmitarbeitenden waren beim Betreuungsunternehmen angestellt (AOZ oder ORS).

⁴² SEM, Medienmitteilung vom 11. Juni 2019.

schen und persönlichen Anliegen häufig an die Betreuenden.

82. Die Mehrheit der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen zeigte sich zufrieden mit der Betreuung. Sie kannten oft mehrere Betreuungsmitarbeitende und ihre sozialpädagogischen Bezugspersonen mit Namen. Auch beobachteten die Delegationen in verschiedenen BAZ, wie Mitarbeitende der Betreuungsteams respektvoll und mit Humor mit den Jugendlichen interagierten. In zahlreichen Gesprächen kam bei vielen Mitarbeitenden eine starke Motivation für die Arbeit mit den Jugendlichen zum Ausdruck.
83. Die starke Zunahme der Zahl von männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen wirkte sich drastisch auf die Arbeit der Betreuungsteams aus. Die sozialpädagogischen Mitarbeitenden und die Betreuungsmitarbeitenden waren bei gleichbleibender oder gering aufgestockter Teamgrösse für 70 bis 100 statt davor 20 bis 30 Jugendliche verantwortlich. Die Vorgabe des Betriebskonzepts⁴³, dass auf 15 unbegleitete Jugendliche im BAZ zwischen 7 bis 22 Uhr grundsätzlich eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des UMA-Betreuungsteams anwesend ist, war in der Praxis nicht mehr eingehalten.
84. Während im Jahr 2021 und bis Anfang Februar 2022 jeder unbegleitete asylsuchende Jugendliche eine sozialpädagogische Mitarbeiterin oder einen sozialpädagogischen Mitarbeiter als Bezugsperson zugeteilt erhielt, gab es ab Ende Februar 2022, anders als im Handbuch des SEM vorgesehen, nur noch ta-

gesverantwortliche sozialpädagogische Mitarbeitende.^{44 45}

85. Hingegen achtete das SEM darauf, dass die Unterbringung von Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S zu keinen zusätzlichen Einschränkungen bezüglich der Betreuung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen führte; Mitarbeitende des Betreuungsteams für unbegleitete asylsuchende Jugendliche konnten sich weiterhin auf diese Aufgabe konzentrieren.

iii. Strukturierte Fallarbeit (formelle Gespräche, Dossiers)

86. Der UNO-Kinderechtsausschuss betont, dass unabhängig vom Betreuungssystem eine regelmässige Beurteilung der Situation des unbegleiteten Kindes durch qualifizierte Personen erfolgen soll, um die physische und psychosoziale Gesundheit des Kindes, den Schutz vor häuslicher Gewalt und sexualisierter Ausbeutung sowie den Zugang zur Schule zu gewährleisten.⁴⁶
87. Bei der Durchführung der formellen Eintritts-, Zwischen- und Austrittsgespräche bezogen sich die sozialpädagogischen Mitarbeitenden in allen sechs BAZ mit Verfahrensfunktion auf das Handbuch des SEM. Ansonsten spielte das Handbuch im Arbeitsalltag der sozialpädagogischen Mitarbeitenden mit den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen kaum eine Rolle, so der Eindruck der Kommission aufgrund zahlreicher Gespräche. Die detaillierten Vorgaben des SEM führten teils eher zu Frustrationen und Unverständnis (z.B. wann das WLAN von den Jugendlichen genutzt werden dürfe oder bei den Sanktio-

⁴³ SEM, BEKO, S. 21.

⁴⁴ Das Handbuch sieht vor, dass während des Aufenthalts im BAZ allen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen eine sozialpädagogische Fachperson als Bezugsperson zur Seite steht. Die Bezugsperson soll Hauptansprechperson der oder des unbegleiteten Jugendlichen in allen Fragen ausserhalb des Asylverfahrens sein. Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 12.

⁴⁵ Diese Beschreibung stützt sich auf bei den jeweiligen Besuchen gemachten Feststellungen.

⁴⁶ Siehe Anhang 2, Rz. 364.

- nen). Die sozialpädagogischen Mitarbeitenden wünschten sich mehr Spielraum für ihre Arbeit.
88. In allen sechs BAZ führten sozialpädagogische Mitarbeitende mit den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen formelle Eintrittsgespräche, regelmässige formelle Zwischengespräche sowie Austrittsgespräche.⁴⁷ Die Dokumentation dieser Gespräche fiel sehr unterschiedlich aus. Einige Gespräche waren systematisch, umfassend und detailliert dokumentiert, während andere Dossiers sich auf Stichworte beschränkten und die Gespräche kaum nachvollziehbar waren.
 89. Die formellen Gespräche fokussierten sich auf unterschiedliche Themen. So nutzten einige Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen das Eintrittsgespräch, um den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen die Regeln im BAZ, das obligatorische Tagesprogramm, das Taschengeld, die Erwartungen an die Körperhygiene und die Regeln zur Zimmerreinigung zu erklären. Andere sozialpädagogische Mitarbeitende gingen stärker auf die individuelle Situation der Jugendlichen ein. So sprachen sie mit den Jugendlichen zum Beispiel über Gewalterfahrungen während der Flucht, ihre Familiensituation oder das Leben im BAZ. Sie dokumentierten Auffälligkeiten wie Schlafstörungen, Albträume oder wenn Jugendliche antriebslos waren und z. B. den ganzen Tag im Bett liegen blieben. Zum Beispiel konnte die Kommission in einem Dossier nachlesen, dass ein Jugendlicher bereits nach dem Eintrittsgespräch beim Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst für Abklärungen angemeldet worden war.
 90. Nach dem starken Anstieg der Zahl von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen führten die sozialpädagogischen Mitarbeitenden zwar weiterhin Eintrittsgespräche durch. Sie dokumentierten die Gespräche aber kaum noch. Ein Mitarbeiter eines Betreuungsteams formulierte es so: «Wir mussten abwägen. Wir führen möglichst viele Aktivitäten für die UMAs durch. Dafür verwenden wir weniger Zeit für die formellen Gespräche und deren Dokumentation.»
- iv. Schlussfolgerungen Betreuung und strukturierte Fallarbeit*
91. Das Bezugspersonensystem ist aufgrund der hohen Fallzahlen, und weil viele Stellen für sozialpädagogische Mitarbeitende nicht besetzt werden können, nicht mehr umsetzbar. Die Mitarbeitenden müssen sich prioritär um die praktischen Aspekte der Unterbringung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen kümmern und sich bei der Betreuung auf besonders akute Krisensituationen konzentrieren. Die strukturierte Fallarbeit der sozialpädagogischen Bezugspersonen kommt dabei zu kurz.⁴⁸ Die Betreuungsteams können nach Einschätzung der Kommission seit Ende Februar 2022 eine persönliche und beständige Begleitung aller unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen nicht mehr sicherstellen. Damit verletzen das SEM als gesamtverantwortliche Behörde und die von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen das übergeordnete Kindsinteresse der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sowie ihr Recht auf Schutz, ihr Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel sowie altersgemässe aktive Erholung.

⁴⁷ SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 35–36.

⁴⁸ Das Handbuch sieht vor, dass die Betreuungsteams bei einer raschen und starken Zunahme der Zahl von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen Prioritäten setzen müssen und bei den Jugendlichen mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung notwendig ist. Neben der Sicherheit und dem Schutz der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen gehört zu den Prioritäten die Ermutigung und wo nötig Begleitung zum Besuch des obligatorischen Schulunterrichts, das Einhalten von Essenszeiten und der Nachtruhe sowie die Durchführung der Einzelgespräche. Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 44.

92. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Abstimmung mit den Betreuungsunternehmen das übergeordnete Kindsinteresse zu beachten und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen gemäss Kinderrechtskonvention zu schützen und zu erfüllen. Das bestehende Betreuungssystem für unbegleitete asylsuchende Jugendliche muss überprüft und angepasst werden, damit eine professionelle und fortlaufende Betreuung aller Jugendlichen auch bei hohen Zahlen sichergestellt ist.⁴⁹ Zur Umsetzung dieser Empfehlung sind entsprechende Ressourcen notwendig. Hier sind insbesondere die politischen Akteurinnen und Akteure, der Bundesrat und das Parlament, in der Verantwortung.**
93. Die Kommission empfiehlt den Betreuungsunternehmen zudem, die Aufgabenverteilung zwischen den Betreuungspersonen und den sozialpädagogischen Mitarbeitenden zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, damit die sozialpädagogischen Mitarbeitenden genügend Ressourcen für die strukturierte Fallarbeit haben.

v. Unterbringung⁵⁰
94. Die Modalitäten der Unterbringung von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen hängen von der Infrastruktur und Planung ab. Als gutes Beispiel hebt die Kommission die Verteilung im BAZ Boudry hervor: Die Jugendlichen waren beim Besuch auf dem gleichen Gelände wie die übrigen asylsuchenden Personen untergebracht, jedoch in einem eigenen Gebäude.
95. In der Asylregion Basel lebten die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen im April 2021 an einem eigenen Standort im BAZ Reinach.⁵¹ Im BAZ Altstätten, BAZ Basel (ab Herbst 2021), BAZ Bern und BAZ Zürich lebten die Jugendlichen in einem eigenen Trakt innerhalb des BAZ. Auf dem gleichen Stockwerk waren auch erwachsene, insbesondere weibliche, asylsuchende Personen untergebracht, die Abteilungen waren aber mit einer Türe voneinander getrennt.
96. Auch kritisierte die Kommission, dass im BAZ Balerna männliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche nur nach Schlafräumen, aber nicht Stockwerken oder Trakten, von Erwachsenen getrennt waren. Auf mehreren Stockwerken wohnten asylsuchende Männer, Frauen, Familien mit Kindern und unbegleitete asylsuchende Jugendliche in gegenüber- oder nebeneinanderliegenden Schlafräumen.
97. Eine weitere Herausforderung ist die Trennung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen von klar erwachsenen asylsuchenden Personen, die sich als minderjährig bezeichnen. In der Praxis brachten die Betreuungsmitarbeitenden diese Personen in einem eigenen Zimmer unter. Von dieser Gruppe zu unterscheiden sind junge Personen, bei denen unklar ist, ob sie minder- oder volljährig sind. Diese bringen das SEM und die Betreuungsunternehmen in der Regel bis zum Entscheid über die Voll- oder Minderjährigkeit mit den übrigen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen unter.

⁴⁹ Siehe UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 7.5.

⁵⁰ Siehe Anhang 2, Rz. 364.

⁵¹ Die Kommission beurteilt dieses Gebäude für die Unterbringung von unbegleiteten Jugendlichen aufgrund der engen räumlichen Verhältnisse, fehlenden Gemeinschaftsbereiche und Rückzugsmöglichkeiten als ungeeignet. Als kurzfristige Massnahme legte die Delegation dem SEM im April 2021 nahe, nicht mehr Jugendliche als zum Zeitpunkt des Besuches unterzubringen (ca. 50) und die Maximalbelegung zu halbieren (50 statt 100).

98. Neben der getrennten Unterbringung verschiedener Gruppen spielt auch die Zimmerzuteilung unter den Gruppen eine wichtige Rolle. Je nachdem, wer mit wem zusammen in einem Zimmer lebt, erhöht oder reduziert sich das Risiko von Gewalt unter unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen. In der Praxis nahmen Betreuungsmitarbeitende in den meisten BAZ bei der Zimmerzuteilung auf die Herkunft und Sprache der Jugendlichen Rücksicht. Oft standen aber auch praktische Überlegungen im Vordergrund, insbesondere die Verfügbarkeit von Zimmern und Betten. Die Kommission regt an, dass die Betreuungsmitarbeitenden bei der Zimmerzuteilung auch bewusst das Risiko von Gewalt, inklusive sexualisierter Gewalt, berücksichtigen.
99. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, in allen BAZ mit Verfahrensfunktion die getrennte Unterbringung der männlichen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen in einem eigenen Gebäude zu ermöglichen. Falls dies nicht möglich ist, sollte die Unterbringung auf verschiedenen Stockwerken oder zumindest in unterschiedlichen Abteilungen mit Zugangskontrolle (z.B. über ein Schliesssystem oder über Sicherheitsmitarbeitende) erfolgen.⁵² Die Infrastruktur sollte so ausgestaltet sein, dass dies auch bei vorgesehener Maximalbelegung möglich ist (z.B. modularer Aufbau).**
100. Beim Besuch im BAZ Embrach traf die Delegation einen unbegleiteten Jugendlichen. Das SEM hatte ihn ins BAZ ohne Verfahrensfunktion transferiert, nachdem er, wie er einem Delegationsmitglied erzählte, im BAZ Zürich an einer Schlägerei mit einem anderen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen beteiligt gewesen war. Soweit die Kommission feststellen konnte, war er im BAZ Embrach weitgehend sich selbst überlassen: Tagsüber war er ausserhalb des BAZ unterwegs und kehrte abends ins Zentrum zurück. Die Schule besuchte er nicht. Auch gab es sonst keine Tagesstruktur und besondere Betreuung für ihn. Die Kommission beurteilt die fehlende Betreuung und Tagesstruktur als kritisch.⁵³
101. **Da es in den BAZ ohne Verfahrensfunktion an einer geeigneten Betreuung fehlt⁵⁴, sollten unbegleitete asylsuchende Jugendliche ausschliesslich in BAZ mit Verfahrensfunktion (oder einer anderen geeigneten alternativen Unterkunft) untergebracht werden.**
- vi. Tagesstruktur⁵⁵*
102. Die UNO-Kinderrechtskonvention⁵⁶ garantiert das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass Spiel und Erholung elementar für die Gesundheit und das

⁵² Das gilt auch für die getrennte Unterbringung von klar erwachsenen asylsuchenden Personen, die sich als minderjährig bezeichnen. Die Unterbringung in getrennten Schlafräumen, aber im gleichen Bereich wie unbegleitete asylsuchende Jugendliche, reicht nicht aus.

⁵³ Siehe Empfehlung, Rz. 92.

⁵⁴ In den BAZ ohne Verfahrensfunktion gibt es kein Betreuungsteam mit sozialpädagogischen und anderen Mitarbeitenden, die sich ausschliesslich um die unbegleiteten Jugendlichen kümmern und zusätzliche und spezifische Aktivitäten für diese Gruppe durchführen.

⁵⁵ Das Handbuch betont, dass die Tagesstruktur den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen nach der Fluchterfahrung Orientierung und Sicherheit geben soll. Die Tagesstruktur soll zudem die Entwicklung von Selbstvertrauen und Verantwortungsbewusstsein unterstützen. Bei der Ausgestaltung der Tagesstruktur sei darauf zu achten, dass das Programm nicht überladen und dass den Jugendlichen auch Raum zur Eigeninitiative und Eigenentfaltung eingeräumt wird. In rund der Hälfte (50 Prozent) der betreuten Zeit soll ein verbindliches geführtes Tagesprogramm organisiert werden. Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 31–32.

⁵⁶ Art. 31 UNO-KRK. Siehe auch CRC/GC 17.

Wohlbefinden des Kindes sind.⁵⁷ Zur Verwirklichung dieses Rechts gehören etwa die Schaffung eines Umfelds, in dem Kinder das Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und altersgemässe aktive Erholung ausleben können und wo die Möglichkeit auf ausreichenden Schlaf besteht.⁵⁸ Das Alter der Kinder und die damit verbundenen Bedürfnisse sind bei der Verwirklichung dieses Rechts zu berücksichtigen.⁵⁹ Die UNO-Kinderrechtskonvention verankert zudem das Recht von Kindern, in Dingen, die sie betreffen, angehört und ernst genommen zu werden.⁶⁰

103. Der Tagesablauf der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen ist klar strukturiert⁶¹ und wird von den Betreuenden begleitet: Wecken und Anwesenheitskontrolle am Morgen, Frühstück, Schule oder ab 15 Jahren externe entschädigte gemeinnützige Arbeitseinsätze, Mittagessen, Schule, Aktivitäten oder Ausgang an bestimmten Tagen am Nachmittag bzw. Wochenende (je nach Alter nur in Begleitung), Abendessen. Am Wochenende finden gemeinsame Ausflüge oder bewilligte Verwandtenbesuche statt.
104. Die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen werden in die Alltagsgestaltung durch regelmässige Treffen einbezogen. So fanden in einigen BAZ gemäss Mitarbeitenden regelmässige Treffen für alle Jugendlichen mit dem Betreuungsteam statt (z. B. BAZ Altstätten oder BAZ Basel wöchentliche Zusammenkunft für alle Jugendlichen mit Mitarbeitenden).⁶² Während dieser Treffen besprachen die Betreuungsmitarbeitenden und Jugendlichen Anliegen von Jugendlichen und von

Mitarbeitenden zum Zusammenleben und Alltag im BAZ.

105. Die unbegleiteten männlichen asylsuchenden Jugendlichen verschiedener BAZ erzählten über gemeinsame Aktivitäten mit Mitarbeitenden des Betreuungsteams wie Fussball spielen, gemeinsames Kochen, Filmabende, Brettspiele, Online-Gaming-Wettbewerbe und Sprachkurse. Im BAZ Altstätten sagte ein Jugendlicher, dass einige Jugendliche beim lokalen Fussballklub an den Trainings teilnehmen könnten. Die Kommission begrüsst diese integrativen Massnahmen von privaten Sportvereinen und einigen Standortgemeinden.
106. Mehrere männliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche über 15 Jahren berichteten, dass sie an den externen gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnahmen oder im BAZ entschädigten Beschäftigungen nachgingen. Mehrere Jugendliche in verschiedenen BAZ erklärten jedoch, dass sie nicht verstehen würden, aufgrund welcher Kriterien die verantwortlichen Betreuungsmitarbeitenden die bezahlten Arbeitseinsätze vergeben würden. Sie hätten volle Stempeln und somit Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, aber andere Jugendliche mit weniger Stempeln hätten öfters arbeiten können. Das System sei nicht transparent.⁶³
107. Zur Tagesstruktur trug zudem die Schule bei, wobei Jugendliche diese im BAZ Altstätten und BAZ Bern bis zum vollendeten 18. Lebensjahr (solange die obligatorische Schulpflicht nicht erfüllt war) und in den BAZ Ba-

⁵⁷ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

⁵⁸ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

⁵⁹ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

⁶⁰ Art. 12 Abs. 1 UNO-KRK.

⁶¹ Zur mit Ausnahme der Schule fehlenden Tagesstruktur für weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche siehe Rz. 76.

⁶² Dies entspricht dem Recht des Kindes auf Beteiligung und Mitbestimmung bei Angelegenheiten, die es betreffen, gemäss UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 12 UNO-KRK).

⁶³ Dieselbe Rückmeldung erhielten die Delegationen in verschiedenen BAZ auch von asylsuchenden Erwachsenen.

lerna und Boudry bis zum 15. Altersjahr besuchen konnten. Da die meisten unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen älter waren, besuchten im BAZ Boudry zum Zeitpunkt des Besuches keine und im BAZ Balerna nur ein paar wenige unbegleitete asylsuchende Jugendliche die Schule.

108. Beim Besuch im BAZ Zürich im Februar 2022 waren Schulferien (Sportwoche). Soweit die Delegation bei diesem Besuch feststellen konnte, fanden trotz Ferienwoche keine zusätzlichen Aktivitäten für die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen statt.

109. Beim Besuch im BAZ Balerna sagten viele Mitarbeitende, dass es aufgrund der hohen Zahl an unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen an Ressourcen fehle, um Aktivitäten durchzuführen. Sie seien ständig mit dringenden Situationen beschäftigt und fänden keine Zeit, um zum Beispiel Sprachkurse anzubieten. Die Jugendlichen seien sich selbst überlassen und unterbeschäftigt. Es bräuchte vor allem viel mehr sportliche Aktivitäten, sagte eine Betreuungsperson. Diese würden auch dazu beitragen, dass es weniger Konflikte (oft Schlägereien) unter den Jugendlichen gäbe. Mehrere Jugendliche zeigten gegenüber der Delegation Interesse an sportlichen sowie sprachlichen Aktivitäten.

110. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, mit den Standortgemeinden die Benützung von Sportanlagen auszuhandeln, bzw. ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit genügend Beschäftigungs- und**

Freizeitmöglichkeiten für die Jugendlichen zur Verfügung stehen.⁶⁴

vii. Sanktionen⁶⁵

111. Die sozialpädagogischen Mitarbeitenden sprachen Sanktionen aus, wenn sich unbegleitete Jugendliche sich nicht an Regeln hielten oder das Zusammenleben im BAZ störten. Die Sanktionen wurden unterschiedlich umgesetzt. Die pädagogischen Sanktionen bzw. erzieherischen Massnahmen, wie sie im BAZ Basel angewendet wurden, überzeugten die Kommission. Die Sanktionen hatten einen Bezug zum sanktionierten Verhalten, sollten das Zusammenleben im BAZ erleichtern und wurden rasch ausgesprochen. Zum Beispiel mussten zwei unbegleitete asylsuchende Jugendliche, die sich während dem gemeinsamen Kochen gestritten und dabei die ganze Gruppe gestört hatten, in der Küche arbeiten und die Zimmer der anderen Jugendlichen putzen. Über diese Sanktionen entschieden ausschliesslich die sozialpädagogischen Mitarbeitenden. Dies setzt voraus, dass die sozialpädagogischen Mitarbeitenden einen gewissen Spielraum haben, welches Verhalten sie wie sanktionieren dürfen.

112. Der Kommission fiel auf, dass die Mitarbeitenden der BAZ (ausser im BAZ Reinach) vor allem eine verspätete Rückkehr ins BAZ sanktionierten, aber kaum anderes Verhalten.

113. Kritischer beurteilt die Kommission die Anwendung von Sanktionen, die den Disziplinarmassnahmen bei erwachsenen Asylsuchenden entsprachen. Häufig wurde die verspätete Rückkehr ins BAZ mit Taschengel-

⁶⁴ Siehe auch Rz. 314.

⁶⁵ Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 39–41. Das Handbuch sieht vor, dass bei leichten Verstössen gegen die Regeln der Hausordnung oder des respektvollen Zusammenlebens, bei Missachtung der Anweisungen der BAZ-Mitarbeitenden oder bei Verletzung der Schulpflicht in erster Linie erzieherische Massnahmen greifen sollen. Bei wiederholten oder schwereren Verstössen gegen die Hausordnung soll das gleiche Sanktionssystem wie bei erwachsenen asylsuchenden Personen Anwendung finden. Allerdings soll bei einem ersten Verstoß die sozialpädagogische Mitarbeiterin oder der sozialpädagogische Mitarbeiter das Gespräch mit dem oder der Jugendlichen suchen und eine Verwarnung aussprechen. Erst im Wiederholungsfall sollen die Disziplinarmassnahmen gemäss EJPV VO zum Zuge kommen.

denz zug sanktioniert. Im BAZ Boudry wurden in dritter Stufe auch Ausgangssperren ausgesprochen. Im BAZ Altstätten sahen die sozialpädagogischen Mitarbeitenden davon ab, diese Sanktion anzuwenden. Im BAZ Bern erhielten unbegleitete asylsuchende Jugendliche in seltenen Fällen ein Hausverbot, wobei sie in jedem Fall im Schlafrum für unbegleitete asylsuchende Jugendliche bei der Loge übernachten durften. Auch wandten gemäss Gesprächen im BAZ Bern sozialpädagogische Mitarbeitende bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen zusätzlich einen als Time-out bezeichneten informellen und kürzeren Ausschluss aus dem BAZ an.

114. Auch bei den Sanktionen hatte der starke Anstieg der Zahl von unbegleiteten Jugendlichen eine Verschlechterung zur Folge. Im BAZ Zürich sagten Mitarbeitende, dass sie von pädagogischen Sanktionen (erzieherischen Massnahmen) abgekommen seien, weil sie keine Zeit mehr für die individuelle Bearbeitung hätten. Stattdessen wandten sie ausschliesslich das gleiche Sanktionssystem wie bei Erwachsenen an.⁶⁶
115. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, in allen BAZ mit Verfahrensfunktion ein transparentes System von pädagogischen Sanktionen (erzieherischen Massnahmen) umzusetzen.** Ein regelmässiger Austausch unter den sozialpädagogischen Mitarbeitenden der sechs Asylregionen könnte hilfreich sein, um «Best Practices» zu identifizieren.
116. Bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sind nach Ansicht der Kommission Hausverbote keine geeignete Disziplinar-massnahme. Informelle Time-outs können

ausnahmsweise, als «ultima ratio», eine geeignete erzieherische Massnahme darstellen. Bei jüngeren Jugendlichen, die das BAZ nicht alleine verlassen dürfen, muss auch bei einem Time-out eine Begleitung sichergestellt sein. Die Übernachtung im BAZ muss in jedem Fall ermöglicht werden.

viii. Suizidprävention⁶⁷

117. Die zahlreichen mit unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen geführten Gespräche zeigten deutlich, dass viele von ihnen psychisch stark belastet sind. Nach Auskunft der Mitarbeitenden sei diese psychische Belastung auf Erlebnisse im Heimatland sowie auf der Flucht zurückzuführen. Die psychische Belastung äussert sich in Aggressionen, Suchtverhalten (Medikamente, Alkohol, Betäubungsmittel), Schlafstörungen, Selbstverletzungen und suizidalen Gedanken. Bei den Besuchen trafen Delegationsmitglieder immer wieder auf Jugendliche, bei denen – meist an den Armen – Narben sichtbar waren, die wahrscheinlich durch selbstverletzendes Verhalten entstanden waren.
118. Psychische Probleme sind für Betroffene oft mit Scham verbunden. Betreuungsmitarbeitende berichteten, viele unbegleitete asylsuchende Jugendliche fühlten sich verantwortlich für die Schulden ihrer Familien, die diese eingegangen waren, um die Flucht zu ermöglichen.
119. Die Mitarbeitenden berichteten auch, dass Suizidversuche und Selbstverletzungen insbesondere vorkämen, wenn im Asylverfahren ein negativer Entscheid gefallen sei oder wenn das SEM unbegleitete asylsuchende Jugendliche als volljährig eingestuft habe. An diesen kritischen Tagen müssten die Jugend-

⁶⁶ Zum System der Disziplinar-massnahmen bei erwachsenen asylsuchenden Personen siehe NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2019–2020, Rz. 65.

⁶⁷ Siehe Rz. 299 ff.

lichen eng betreut werden, was jedoch einen guten Informationsfluss voraussetze.

öfters zu Gewalt unter Jugendlichen unterschiedlicher Sprachgruppen aus Afghanistan.

120. Das Bedürfnis nach enger Unterstützung illustriert das Beispiel eines unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen aus Afghanistan im BAZ Altstätten. Er sprach regelmässig über das Mobiltelefon mit der Psychologin, die ihn während seines Aufenthalts in Griechenland betreut hatte. Diese fortgesetzten Online-Sprechstunden mit einer Fachperson kompensierten für diesen Jugendlichen das fehlende Angebot an niederschwelliger psychologischer und psychiatrischer Unterstützung im BAZ Altstätten.

123. Im BAZ Reinach hätten gemäss Auskunft der Mitarbeitenden im Winter 2020/2021 vor allem drei unbegleitete männliche Jugendliche für viel Unruhe in der Unterkunft gesorgt. Daher sei diesen Jugendlichen erlaubt worden, das BAZ auch ausserhalb der Ausgangszeiten zu verlassen. Dies habe die Situation beruhigt. Den anderen Jugendlichen hätten die Mitarbeitenden erklärt, dass der Schutz aller, die Sicherheit und das gute Klima zum Zusammenleben vorgehe. Die Jugendlichen hätten dieses Vorgehen akzeptiert.

121. Die Kommission ist sich der allgemeinen psychiatrischen und psychologischen Unterversorgung in vielen Teilen der Schweiz bewusst. Dabei ist die Unterversorgung im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie besonders ausgeprägt. **Sie empfiehlt dem SEM, alternative niederschwellige Angebote mit Fachpersonen zu konzipieren, zu testen und umzusetzen.**⁶⁸

x. *Altersabklärungen, Übergang zur Volljährigkeit*

124. In Bezug auf die Organisation und den Betrieb der BAZ ist das Alter der asylsuchenden Personen in verschiedener Hinsicht relevant. Vor allem bei der Unterbringung und Betreuung gibt es wichtige Unterschiede, ob eine Person als unbegleitet und minderjährig oder erwachsen und allein reisend gilt.

ix. *Umgang mit Konflikten*⁶⁹

122. Gewalt unter unbegleiteten männlichen Jugendlichen und zwischen Gruppen von Jugendlichen ist ein wichtiges Thema. Im BAZ Zürich war es einige Tag vor dem Besuch der Kommission Mitte April 2022 zu einer Schlägerei zwischen zwei Gruppen unbegleiteter Jugendlicher aus unterschiedlichen Herkunftsländern gekommen. Im BAZ Balerna kam es nach Auskunft von Mitarbeitenden

125. Wenn die Minderjährigkeit einer jungen Person unsicher ist, stützen sich Behörden oft auf Altersschätzungen.⁷⁰ Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass für die Bestimmung des Alters eine umfassende Beurteilung der physischen und psychischen Entwicklung der Person durch Fachpersonen notwendig ist.⁷¹

126. Solange bei jungen Personen das Verfahren der Altersschätzung⁷² läuft, müssen sie ge-

⁶⁸ Beispiele von alternativen, niederschweligen Angeboten: Selbsthilfe ermöglichen und unterstützen, Gruppenangebote, Peers-System, Psychoedukation und Training von Fähigkeiten zur Stärkung der Resilienz und zum Ausgleich von Stress.

⁶⁹ Das Handbuch geht detailliert auf das Thema Gewaltprävention bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen ein (SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 25–28). Die Feststellungen und Handlungsbedarf betreffend Gewaltprävention und Umgang mit Konflikten, siehe Rz. 164 ff.

⁷⁰ Art. 7 Abs. 1 AsylV 1.

⁷¹ Siehe zum Beispiel CRC, A. L. gegen Spanien, Ziff. 12.4.

⁷² Siehe UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 5.11.

mäss UNO-Kinderrechtsausschuss als Kind behandelt werden⁷³ und sind insbesondere als unbegleitete asylsuchende Jugendliche oder unbegleiteter asylsuchender Jugendlicher unterzubringen und zu betreuen.⁷⁴

127. Einen Spezialfall bilden asylsuchende Personen, die sich als minderjährig ausgeben, in ihrem Verhalten und Erscheinungsbild jedoch erwachsen wirken. Das Handbuch des SEM zur Betreuung von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen in den BAZ sieht in diesen Fällen eine Einschätzung durch sozialpädagogische Mitarbeitende vor. Stufen diese eine Person als sogenannten provisorischen unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen (PUMA) ein, ist diese getrennt von unbegleiteten asylsuchenden Minderjährigen, aber auch von Erwachsenen unterzubringen.⁷⁵

128. Der Übergang von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen in die Volljährigkeit während des Aufenthaltes in einem BAZ ist in der Praxis oft mit einigen Herausforderungen verbunden. Einige Schwierigkeiten könnten, so mehrere Mitarbeitende, durch einen verbesserten Informationsfluss zwischen Mitarbeitenden des SEM, der Betreuungsunternehmen und der Rechtsvertretung bzw. durch ein anderes Vorgehen vermieden werden. Der schlechte Informationsfluss wurde auch in Gesprächen mit asylsuchenden Personen ersichtlich: Zwei bisher als unbegleitete asylsuchende Jugendliche eingestufte Personen berichteten, dass das SEM sie (angeblich ohne Altersabklärung) als volljährig eingestuft habe. Über diesen Entscheid seien sie erst informiert worden, als Betreuungsmitarbeitende sie aufforderten, ihre Sachen für

den Umzug in den Erwachsenentrakt zu packen.

129. Die Kommission stellte fest, dass die Entscheide des SEM zur Altersbestimmung den betroffenen Personen durch unterschiedliche Personen (oder auf unterschiedlichen Wegen) mitgeteilt wurden. Im BAZ Boudry waren es die sozialpädagogischen Mitarbeitenden. Im BAZ Bern informierte im Februar 2022 die Rechtsvertretung die betroffenen Personen, während es früher die sozialpädagogischen Mitarbeitenden gewesen waren. Es entstand bei den Besuchen der Eindruck, dass es für die sozialpädagogischen Mitarbeitenden aufgrund ihrer Rolle als bisherige Bezugsperson schwierig war, einen solchen Entscheid mitzuteilen. In das Asylverfahren, zu dem auch der Entscheid des SEM über die Volljährigkeit gehört, sind sie als sozialpädagogische Betreuende nicht involviert.

130. Problematisch ist die Umplatzierung zu erwachsenen asylsuchenden Personen, bevor ein rechtskräftiger Entscheid über die Volljährigkeit vorliegt. So soll das SEM in einem Fall einen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen als volljährig angesehen haben, das Bundesverwaltungsgericht dann aber doch als minderjährig. Während des Beschwerdeverfahrens hätten das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen den betroffenen Jugendlichen während zwei Monaten als Erwachsenen untergebracht, betreut und behandelt. Dadurch verletzte das SEM die Vorgabe des UNO-Kinderrechtsausschusses, wonach eine junge Person als Kind behandelt werden muss, solange das Verfahren der Altersschätzung läuft.

⁷³ CRC, A.L. gegen Spanien, Ziff. 12.3. Siehe auch CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 43(c).

⁷⁴ Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 47–48. Personen, bei denen eine Altersabklärung vorgenommen wird, sollen bis zum Entscheid des SEM als unbegleitete asylsuchende Jugendliche untergebracht und betreut werden. Gemäss UNO-Kinderrechtsausschuss soll dies so bleiben, bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Das ist vor allem dann wichtig, wenn die betroffene Person eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht hat.

⁷⁵ Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 48.

131. **Die UNO-Kinderrechtskonvention verlangt, dass das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen eine asylsuchende Person in Bezug auf die Betreuung und Unterbringung erst dann als erwachsen ansehen dürfen, wenn ein rechtskräftiger Entscheid über die Volljährigkeit vorliegt. Die betroffenen Personen müssen entsprechend solange als unbegleitete asylsuchende Jugendliche untergebracht und betreut werden.**⁷⁶
132. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden des Betreuungsteams für unbegleitete asylsuchende Jugendliche zeitnah über einen rechtskräftigen Volljährigkeitsentscheid informiert werden. So können die Mitarbeitenden die betroffene Person besser auffangen und das Risiko von Gewalt, Suiziden und Suizidversuchen sowie Selbstverletzungen reduzieren.**
 - xi. *Zusammenarbeit sozialpädagogische Mitarbeitende mit anderen Akteurinnen und Akteuren (Rechtsvertretung als Vertrauensperson, KESB)*⁷⁷
133. Sozialpädagogische Mitarbeitende und Angehörige der Rechtsvertretung, die als Vertrauenspersonen von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen arbeiteten, sagten alle, dass es eine enge Zusammenarbeit und regelmässigen, direkten Austausch zwischen der sozialpädagogischen Bezugsperson bzw. Mitarbeiterin oder Mitarbeiter und der Rechtsvertretung bzw. Vertrauensperson gebe.
134. Die sozialpädagogischen Mitarbeitenden seien die ersten und primären Ansprechpersonen für die Jugendlichen. Bei Fragen, bei denen bei begleiteten Jugendlichen eine sorgeberechtigte Person entscheiden müsste, ist die Vertrauensperson zuständig. Insgesamt schien es bei der Zusammenarbeit und Rollenteilung wenig Schwierigkeiten zu geben.
135. Zur Zusammenarbeit mit den jeweiligen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erhielt die Kommission während ihren Besuchen wenig Informationen. Wegen langer Wartezeiten wandten sich BAZ-Mitarbeitende nur in schwerwiegenden Fällen an die KESB (z. B. häusliche Gewalt durch Geschwister oder sexualisierte Gewalt). Gemäss SEM kam es in den Jahren 2021 und 2022 (Stand 31. Dezember 2022) zu acht Gefährdungsmeldungen durch Mitarbeitende des SEM oder des Betreuungsteams, die unbegleitete asylsuchende Minderjährige betrafen.⁷⁸ Eine systematische Meldung des oder der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen an die KESB erfolgt in den übrigen Fällen in der Regel ab Zuteilung an einen Kanton. Ab dann erhalten sie anstelle der Vertrauensperson eine Beistandsperson.
136. Im BAZ Boudry lief die Zusammenarbeit der sozialpädagogischen Mitarbeitenden mit der KESB über das SEM. Im BAZ Altstätten, BAZ Basel und BAZ Zürich reichten sozialpädagogische Mitarbeitende Gefährdungsmeldungen direkt bei der zuständigen KESB ein. Unklar ist für die Kommission zudem, ob die sozialpädagogischen Mitarbeitenden in allen

⁷⁶ Der UNO-Kinderrechtsausschuss hat wiederholt in Entscheidungen festgehalten, dass eine Person als minderjährig behandelt werden soll, falls die Möglichkeit besteht, dass die Person minderjährig bzw. ein Kind ist. Siehe zum Beispiel CRC, A.L. gegen Spanien, Ziff. 12.7 und Anhang 2, Rz. 374 ff.

⁷⁷ Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 50–54. Das Handbuch geht detailliert auf die Schnittstellen und Arbeitsteilung zwischen den sozialpädagogischen Mitarbeitenden und den als Vertrauenspersonen eingesetzten Rechtsvertretungen sowie der KESB ein. Das Handbuch hält zudem fest, dass die Mitarbeitenden des Betreuungsteams für unbegleitete asylsuchende Jugendliche bei Verdacht auf Kindwohlgefährdung und häusliche Gewalt sowie bei Hinweisen auf die Notwendigkeit einer Beistandschaft zur Meldung an die KESB verpflichtet sind.

⁷⁸ Fünf Gefährdungsmeldungen betrafen die Asylregion Westschweiz (drei davon Kinder unter zwölf Jahren), zwei Fälle die Asylregion Ostschweiz, ein Fall die Asylregion Zürich (wobei die Person später für volljährig erklärt wurde).

Asylregionen über Gefährdungsmeldungen, die durch die Rechtsvertretung erfolgten, informiert wurden. Entscheidend erscheint der Kommission, dass sozialpädagogische Mitarbeitende, die Rechtsvertretung bzw. Vertrauensperson und Mitarbeitende des SEM Gefährdungsmeldungen bei der KESB einreichen dürfen bzw. oft sogar eine Meldepflicht besteht und jeweils gegenseitig informiert sind.

xii. Verschwundene unbegleitete asylsuchende Jugendliche⁷⁹

137. Auch in den Jahren 2021 und 2022 verschwanden unbegleitete asylsuchende Jugendliche aus den BAZ (nach Quartal, nach Asylregion, Stand 31. Dezember 2022):

138. In den sechs BAZ mit Verfahrensfunktion meldete das SEM der Polizei verschwundene unbegleitete asylsuchende Jugendliche innerhalb von 24 Stunden, nachdem die betreffenden Jugendlichen nicht ins BAZ zurückgekehrt waren, oder früher, wenn es angezeigt erschien.

139. Nach Einschätzung mehrerer Mitarbeitender würden vor allem Jugendliche verschwinden, die kaum Aussicht auf Asyl oder eine vorläufige Aufnahme hätten.

Zeitraum		West-schweiz	Bern	Nord-west-schweiz	Tessin u. Zentral-schweiz	Zürich	Ost-schweiz	Total
2021	Q1	8	7	10	11	5	7	48
	Q2	4	2	8	12	3	9	38
	Q3	7	2	9	6	4	3	31
	Q4	9	3	13	15	4	10	85
2022	Q1	7	7	1	8	8	4	35
	Q2	4	2	4	8	1	1	20
	Q3	21	14	4	16	8	6	69
	Q4	22	5	11	19	24	2	83

⁷⁹ Siehe SEM, Handbuch Betreuung UMA, S. 50.

xiii. Kontakte mit Familienangehörigen und weiteren Bezugspersonen

140. Das UNHCR empfiehlt, dass bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen die Suche nach Eltern und sonstigen Angehörigen so rasch wie möglich eingeleitet wird.⁸⁰
141. Bei der Suche nach Bezugspersonen, insbesondere nach Familienangehörigen, unterstützte die Rechtsvertretung in allen sechs BAZ mit Verfahrensfunktion die unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen. Die Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter wiesen die Jugendlichen auf die Hilfe des Roten Kreuzes hin und vereinbarten Termine für sie. Nach Schätzung einer Rechtsvertretung sucht etwa jede oder jeder dritte unbegleitete asylsuchende Jugendliche nach Familienangehörigen.
142. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche ab 16 Jahren können das BAZ an bestimmten Tagen für eine bestimmte Zeit allein verlassen. Jüngere unbegleitete Jugendliche dürfen nur in Begleitung einer Betreuungsperson oder eines anderen, über 16-jährigen Jugendlichen ausgehen (in gewissen BAZ galt eine andere Altersgrenze, beispielsweise im BAZ Bern 14 Jahre).
143. Besuche bei (nicht sorgeberechtigten) Verwandten über das Wochenende bewilligte das SEM bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen unter 15 Jahren nur nach vorhergehender telefonischer Bestätigung des Besuches durch die Verwandten und in der Regel nur bei Abholung im BAZ.

xiv. Gute Beispiele

144. Beim Besuch im BAZ Boudry stellte die Kommission bei der Unterbringung und Betreu-

ung gute Beispiele zum Wechsel in die Volljährigkeit fest:

- Für den Wechsel in das Gebäude für erwachsene Asylsuchende gab es eine Übergangsfrist von einer Woche. Dies gibt der betroffenen Person Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen.
- Die betroffene Person konnte weiterhin tagsüber an den Aktivitäten der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen teilnehmen.
- Wenn eine betroffene Person psychisch sehr belastet war, wurde über die Gesundheitsversorgung ein medizinisches Attest ausgestellt, damit die betroffene Person in den bisherigen, vertrauten Strukturen verbleiben konnte (enge Betreuung und kein Gebäudewechsel).

Weitere gute Beispiele:

- Im BAZ Boudry brachte das SEM unbegleitete asylsuchende Jugendliche in einem eigenen Gebäude unter.
- Im BAZ Bern und im BAZ Reinach nahmen sozialpädagogische und andere Mitarbeitende des Betreuungsteams das Mittagessen gemeinsam mit den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen ein.
- Im BAZ Bern und im BAZ Reinach kochten unbegleitete asylsuchende Jugendliche mit Unterstützung von Mitarbeitenden des Betreuungsteams regelmässig zusammen.
- Einige unbegleitete asylsuchende Jugendliche aus dem BAZ Altstätten nahmen an den Trainings eines Fussballklubs in der Region teil.

⁸⁰ UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 5.17.

c. Weitere vulnerable Gruppen

i. Frauen⁸¹

145. Die Kommission stellte im Jahr 2021 fest, dass in den meisten BAZ allein reisende Frauen getrennt von Männern und männlichen Jugendlichen untergebracht waren. Auch wurden ihnen ein sicherer Zugang zu den sanitären Anlagen ermöglicht sowie Rückzugsmöglichkeiten ausserhalb der Schlafräume zur Verfügung gestellt.
146. Die Situation veränderte sich jedoch ab Frühling 2022. Im BAZ Balerna und im BAZ Chiasso waren allein reisende Frauen und Männer, unbegleitete männliche Jugendliche, Familien mit Kindern und Personen mit Behinderungen grösstenteils auf den gleichen Stockwerken untergebracht. Einige Frauen mussten nachts Toiletten in einem anderen Stockwerk benutzen, was sie einem erhöhten Risiko von sexualisierter Gewalt aussetzte.
147. In mehreren BAZ fehlte es ab Frühling 2022 zunehmend an Rückzugsmöglichkeiten für Frauen. Um in den BAZ mehr Bettenplätze für die geflüchteten Personen aus der Ukraine und ab Herbst 2022 auch für die zunehmende Zahl Asylsuchender aus anderen Ländern zu schaffen, funktionierte das SEM Gemeinschaftsräume in Schlafräume um. So nutzte das SEM zuvor bestehende Räume für Frauen im BAZ Flumenthal (September 2022) und im BAZ Zürich (April 2022) als Schlafräume. Auch im BAZ Allschwil gab es am Besuchstag (September 2022) keinen Gemeinschaftsraum für Frauen.
148. Die Kommission kann nachvollziehen und bedauert gleichzeitig, dass die besonderen Bedürfnisse von allein reisenden Frauen zurückgestellt wurden und sich diese die Rück-

zugsmöglichkeiten oft mit Frauen mit Kindern teilen mussten.

ii. Familien

149. Familien brachten das SEM und die Betreuungsunternehmen gemeinsam und wenn möglich in einem eigenen Zimmer unter, räumlich getrennt von allein reisenden Männern. Im BAZ Allschwil war ein asylsuchender Vater gemäss erhaltenen Informationen aus Platzgründen während einiger Zeit getrennt von seiner Frau und seinen Kindern in einem Schlafraum für allein reisende Männer untergebracht.
150. Mütter und Kinder hatten eigene sanitäre Anlagen oder teilten diese mit anderen Frauen. Der sichere Zugang zu den Anlagen war gewährleistet. In den meisten BAZ gab es – zumindest bis April 2022 – Rückzugsmöglichkeiten und Gemeinschaftsräume ausschliesslich für Frauen bzw. Familien mit Kindern.
151. Verschiedene Personengruppen, wie beispielsweise Familien, waren auch nach April 2022 nach Stockwerken oder zumindest Trakten getrennt untergebracht. Eine Ausnahme bildeten das BAZ Balerna und das BAZ Chiasso, wo die verschiedenen Personengruppen, wie allein reisende Frauen und Männer, unbegleitete männliche Jugendliche, Familien und Personen mit Behinderungen, gemischt auf gemeinsamen Stockwerken untergebracht waren.
152. Im BAZ Flumenthal waren wegen der hohen Belegung teilweise mehrere Familien im gleichen Zimmer untergebracht. Vor allem asylsuchende Frauen sowie weibliche Jugendliche sagten in Gesprächen mit der Kommission, dass sie sich nicht wohlfühlten,

⁸¹ Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 42, 45, 55–56.

wenn sie das Zimmer mit Männern und männlichen Jugendlichen von anderen Familien teilen mussten.

153. Die Kommission hat die Unterbringung mehrerer Familien im gleichen Zimmer und die getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern bereits in der Vergangenheit kritisiert.⁸² **Sie empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, sicherzustellen, dass Familien mit weiblichen Mitgliedern stets getrennt von fremden männlichen Personen untergebracht werden. Nach Ansicht der Kommission sollen Angehörige derselben Familie im gleichen Schlafraum beherbergt werden. Eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern sollte nur aus Gründen des Kindeswohls oder zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexualisierter Gewalt vorgenommen werden.**⁸³

iii. Personen mit körperlichen Behinderungen

154. Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Personen mit Behinderungen «eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen»⁸⁴. Für Personen mit körperlichen Behinderungen sind Zugangshindernisse und -barrieren zu beseitigen.⁸⁵ Diese Verpflichtungen gelten auch für die BAZ.⁸⁶

155. Sehr kritisch beurteilt die Kommission den Umgang mit Personen mit Gehbehinderungen in an sich barrierefreien Gebäuden: Im BAZ Bern, BAZ Flumenthal und BAZ Zürich zum Beispiel konnten asylsuchende Personen mit körperlichen Behinderungen den Aufzug nicht selbstständig, sondern nur mit Hilfe von Mitarbeitenden nutzen, weil er nur mit einem Schlüssel bedienbar war.⁸⁷ In BAZ, die an sich barrierefrei gebaut sind, müssen das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen einen barrierefreien Alltag ermöglichen (z.B. selbstständige Nutzung des Aufzugs).

156. In der nicht barrierefreien und heruntergekommenen Zusatzunterkunft des BAZ Chiasso hatte das Betreuungsunternehmen eine auf einen Rollstuhl angewiesene Frau, die sich im Verfahren für den Schutzstatus S befand, in einem Durchgangsraum im Erdgeschoss untergebracht. Sie wohnte und schlief allein in diesem Raum. Personen, die in den ersten Stock der Zusatzunterkunft gelangen wollten, mussten den Durchgangsraum durchqueren. Die betroffene Person hatte im Korridor auf dem gleichen Stock Zugang zu einer Toilette, die aber nicht auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten war. Die Toilette wurde auch von anderen Personen inklusive von Männern genutzt. Sie hatte keinen Zugang zu einer Dusche, da diese sich im ersten Stock befand.

⁸² NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017–2018, Rz. 129. NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 114.

⁸³ NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 114.

⁸⁴ Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK.

⁸⁵ Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK.

⁸⁶ Die BAZ sind grundsätzlich nicht öffentlich zugänglich (Art. 3 Abs. 2 EJPD VO). Gleichzeitig sind die BAZ einer grossen Anzahl unbestimmter Personen zugänglich, nämlich allen Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch einreichen. So gesehen sind die BAZ einer eingeschränkten, aber breiten Öffentlichkeit zugänglich. Es erscheint deshalb sachgerecht, dass die BRK-Verpflichtungen zur Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden auch bei den BAZ gelten. Siehe beispielsweise BRGE IV Nr. 0179/2022. Das Baurekursgericht des Kantons Zürich qualifizierte eine geplante Asylunterkunft als öffentlich zugängliche Baute, bei der genau geprüft werden muss, ob sie für gehbehinderte Personen geeignet ist.

⁸⁷ Im BAZ Bern, bspw. musste ein asylsuchender Mann, der sich um seine pflegebedürftige Mutter im Rollstuhl kümmerte, jeweils eine Betreuungsmitarbeiterin oder einen Betreuungsmitarbeiter rufen um den Aufzug zu benutzen. Somit verbringt die Mutter die meiste Zeit im Zimmer, wo es jedoch keinen WiFi-Empfang gebe. Im 2019 eröffneten und grundsätzlich barrierefrei gebauten BAZ Flumenthal hatten die Betreuungsmitarbeitenden einen älteren Mann im Rollstuhl im Erdgeschoss in einem eigenen Zimmer untergebracht. Um mit dem Aufzug in den Essenssaal im ersten Obergeschoss zu gelangen, war er auf Unterstützung angewiesen.

157. Gemäss SEM sei die Unterbringung zumutbar, da die Frau nur drei Nächte im Zentrum war und danach in ein barrierefreies Zentrum transferiert werden sollte. Die Kommission ist der Ansicht, dass das SEM und das für die Zimmerzuteilung zuständige Betreuungsunternehmen in diesem Fall kein Bewusstsein für die Situation einer vulnerablen Person zeigten. Sie nahmen nicht genügend Rücksicht auf die besonderen Bedürfnisse einer Person in einem Rollstuhl. Die Kommission ist der Ansicht, dass die betroffene gehbehinderte Frau durch die unzureichende Unterbringung aufgrund ihrer körperlichen Behinderung diskriminiert und menschenunwürdig behandelt wurde.⁸⁸

158. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, Personen mit körperlichen Behinderungen ausschliesslich in barrierefreien BAZ-Gebäuden unterzubringen. Die Mitarbeitenden haben auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfreie Unterbringung und Betreuung von Personen mit körperlichen Behinderungen zu achten.

iv. LGBTIQ+-Personen

159. LGBTIQ+-Personen sind in Kollektivunterkünften als vulnerabel einzustufen, da sie dort exponiert sein können.⁸⁹ Sie haben ein erhöhtes Risiko, aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität durch andere asylsuchende Personen oder Mitarbeitende diskriminiert zu werden oder Gewalt zu erfahren. Oft leben LGBTIQ+-Personen in den BAZ aufgrund ihres religiösen und kulturellen Hintergrunds sowie aus Angst vor negativen Reaktionen durch andere asylsuchende Personen ihre sexuelle Orientierung

und Geschlechtsidentität nicht offen (*keep a low profile*).⁹⁰ Deshalb ist es wichtig, dass diese Vulnerabilität erkannt wird und diese Personen, wenn sie es wünschen, eng betreut werden. Die Kommission stellte diesbezüglich bei den Mitarbeitenden des SEM und der Betreuungsunternehmen eine hohe Sensibilität fest.

160. Im BAZ Vallorbe traf die Kommission eine asylsuchende Transfrau. Das SEM und das Betreuungsunternehmen hatten sie in einem Einzelzimmer in einem eigenen Bereich des BAZ untergebracht. Dort gab es aber kein WLAN. Sie sagte, dass sie zu Beginn von einigen asylsuchenden Personen aufgrund ihrer Geschlechtsidentität belästigt worden sei. Die Unterbringung im Einzelzimmer habe ihr mehr Sicherheit gebracht. Sie bewegte sich nicht im ganzen BAZ. Den Essenssaal meide sie während den Hauptessenszeiten. Die Vertretung des SEM im BAZ und die Betreuungsmitarbeitenden begleiteten sie eng. Die Kommission weist darauf hin, dass es wichtig ist, die spezifischen medizinischen Bedürfnisse von Transmenschen zu berücksichtigen.

161. Im BAZ Giffers sagte eine lesbische asylsuchende Frau, dass sie in Kontakt mit einer LGBTIQ+-Organisation in der Schweiz sei. Aufgrund ihrer Ausführungen wurde klar, dass sie sich im BAZ wegen ihrer sexuellen Orientierung exponiert fühlt.

v. Schlussfolgerungen

162. Unter den asylsuchenden Personen gibt es verschiedene Gruppen besonders vulnerabler Menschen. Teilweise erkennen die Mitarbeitenden dies und bemühen sich, die Betroffenen zu unterstützen. Die aufgeführten Bei-

⁸⁸ Art. 5 Abs. 2 UNO-BRK.

⁸⁹ Yogyakarta-Prinzipien, Prinzip 9.

⁹⁰ Teil der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität ist deren Tabuisierung und damit verbunden die Unsichtbarkeit von bestimmten sexuellen Orientierungen und Geschlechtsidentitäten in der Öffentlichkeit. Siehe UNHCR, intervention.

spiele zeigen aber auch, dass es noch Verbesserungspotenzial gibt.

unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt umgingen.

163. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, den geplanten Leitfaden zur Erkennung von und zum Umgang mit besonderen Bedürfnissen und Vulnerabilitäten bei asylsuchenden Personen im BAZ umgehend zu verabschieden und mit geeigneten Massnahmen sofort umzusetzen.**⁹¹

B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt

164. Konflikte gehören zum Alltag in einem BAZ, wie überall, wo Menschen aufeinandertreffen. Konflikte können zuweilen bis zu physischer, psychischer, sexualisierter und anderen Formen von Gewalt eskalieren.⁹² Gewalt gegen asylsuchende Personen kann von anderen asylsuchenden Personen oder von Betreuungs- oder Sicherheitsmitarbeitenden ausgehen. Wenden Sicherheitsmitarbeitende Gewalt an, muss zwischen der legitimen Anwendung von Gewalt als Sicherheitsmassnahme und unverhältnismässiger bzw. unzulässiger Gewalt unterschieden werden.
165. Die Kommission untersuchte, welche Massnahmen die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen ergriffen, um Gewalt zu verhindern. Wo es dennoch zu Gewalthandlungen kam, überprüfte die Kommission, was unternommen wurde, um sie zu einzudämmen. Sie kontrollierte zudem, wie das SEM sowie die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen mit Vorwürfen von und Hinweisen auf

166. Das SEM und auch die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sind dazu verpflichtet, das Recht auf Schutz vor grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung⁹³ gegenüber den asylsuchenden Personen in den BAZ zu achten und zu schützen. Daraus ergibt sich eine Verpflichtung des SEM, die asylsuchenden Personen vor Gewalt im BAZ zu schützen. Dazu gehört ein effektives und effizientes, vertrauliches und transparentes Meldesystem, die Unterstützung von Betroffenen von Gewalt sowie Massnahmen, um Gewalt zu stoppen und zu verhindern.

167. Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Urteilen zum Verbot von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung betont, dass die Behörden Kinder, Jugendliche und Erwachsene wirksam vor sexualisierter Gewalt schützen müssen. Dazu gehören eine wirksame Strafverfolgung und Bestrafung der Täterinnen und Täter, aber auch beispielsweise die Prävention von Menschenhandel und der Schutz vor sexualisierter Gewalt.⁹⁴ Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Schweiz zudem dazu, Massnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt zu ergreifen. Dazu gehören der Zugang zu Hilfsdiensten sowie somatische und psychiatrische Unterstützung oder ein Schutzkonzept vor Gewalt in Kollektivunterkünften.

⁹¹ NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 50.

⁹² Konflikte sind Teil von Beziehungen zwischen Menschen und finden meist ohne Gewalt statt. Wenn es zu Gewalt kommt, kann diese in verschiedenen Formen auftreten, z. B. physische Gewalt (Faustschlag ins Gesicht, Fusstritt in den Magen, Stichwunde am Hals mit Messer) oder sexualisierte Gewalt (verbale Belästigungen, Berührungen ohne Zustimmung an den Haaren oder Armen, Berührungen im Intimbereich ohne Zustimmung, Vergewaltigung etc.).

⁹³ Siehe insbesondere Art. 7 UNO-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

⁹⁴ Siehe zum Beispiel EGMR, B. S. gegen Spanien, Nr. 47159/08; EGMR, M. C. gegen Bulgarien, Nr. 39272/98; EGMR, O’Keeffe gegen Irland, Nr. 35810/09; EGMR, Rantsev gegen Zypern und Russland, Nr. 25965/04; EGMR, X. und Y. gegen Niederlande, Nr. 8978/80; EGMR, Y. gegen Slowenien, Nr. 41107/10.

a. Gewalt verhindern (Gewaltprävention)

168. Hinweise, wo Gewaltprävention ansetzen kann, ergeben sich aus den Gesprächen. Asylsuchende Personen in verschiedenen Zentren sagten, dass sie bestimmte Orte im BAZ (z. B. den Trakt mit allein reisenden Männern), gewisse Orte zu bestimmten Zeiten (Essenssaal während der Hauptessenszeit oder die Toiletten auf dem Gang in der Nacht) oder bestimmte andere asylsuchende Personen meiden würden.

169. Das Risiko für Eskalationen und dementsprechend das Risiko von physischer Gewalt ist in gewissen Situationen besonders gross. Zu diesen Situationen zählen die Eintrittskontrollen (Durchsuchung von Personen und Sachen), die Medikamentenausgabe, die Essensausgabe, die Taschengeldausgabe, das Wecken am Morgen und die Information über den Entscheid im Asylverfahren. Viele Gewaltvorfälle finden zudem abends statt.

170. Wie Mitarbeitende mit Konflikten unter asylsuchenden Personen umgehen, ob und wie das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen Hinweisen auf Gewalt nachgehen, die Infrastruktur⁹⁵, die Gesundheitsversorgung⁹⁶, die Tagesstruktur⁹⁷, die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen⁹⁸, Flexibilität und Fairness bei der Durchsetzung von Regeln und deren Sinnhaftigkeit⁹⁹ oder die Haltung der Mitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Personen¹⁰⁰ können alle dazu

beitragen, dass Situationen sich entweder rasch beruhigen oder aber zu Gewalt eskalieren.

171. Gewaltprävention setzt bei all diesen und weiteren Punkten an. Es ist deshalb eine komplexe Aufgabe, die das SEM, die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen und Dritte betrifft. Auch asylsuchende Personen spielen eine wichtige Rolle bei der Gewaltprävention.

i. Umsetzung Konzept Gewaltprävention

172. Das SEM hat ein Gewaltpräventionskonzept entwickelt, das offiziell seit April 2021 in allen BAZ gilt.¹⁰¹ Bei ihren Besuchen überprüfte die Kommission, wie das SEM, die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen das Gewaltpräventionskonzept umsetzten.

173. Bei den Besuchen sowohl im Jahre 2021 als auch 2022 entstand der Eindruck, dass in den meisten BAZ bei den Mitarbeitenden, inklusive den Leitungspersonen des SEM, der Betreuungs- und der Sicherheitsunternehmen, noch kein umfassendes Bewusstsein für Gewaltprävention bestand. Zwar erhielt die Kommission jeweils Dokumente zur Umsetzung des Konzeptes, die praktischen Auswirkungen waren jedoch kaum feststellbar. Die bereits durchgeführten Schulungen brachten kein fundierteres Verständnis für Gewaltpräventionsmassnahmen hervor.

⁹⁵ Zum Beispiel Rückzugsmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume für verschiedene Gruppen, getrennte Unterbringung nach Zimmern, Stockwerken oder Gebäuden, sicherer Zugang zu den Duschen und Toiletten.

⁹⁶ Insbesondere die Erkennung von und der Umgang mit psychischen Belastungen, suizidalen Gedanken, Suizidversuchen, Selbstverletzungen oder mit Suchterkrankungen.

⁹⁷ Unter anderem Aufgaben im BAZ wie Reinigung, Wäsche, Küche, externe und interne bezahlte Beschäftigungseinsätze, Sport, Ausflüge, Sprachkurse, soziale Kontakte im und ausserhalb des BAZ etc..

⁹⁸ Zum Beispiel Praxis beim Einsatz der Sicherheitsräume, der Anwendung von körperlicher Gewalt (als polizeiliche Zwangsmassnahme), bei körperlichen Durchsuchungen oder beim Einzug von Lebensmitteln.

⁹⁹ Etwa bei verspäteter Rückkehr ins BAZ, bei der Medikamentenabgabe oder bei eigenen Lebensmitteln im BAZ.

¹⁰⁰ Die Haltung drückt sich aus etwa durch einen respektvollen Umgang, durch Diskriminierung, Gleichbehandlung oder Bevorzugung einzelner asylsuchender Personen oder Gruppen.

¹⁰¹ SEM, Konzept Gewaltprävention.

174. Eine Ausnahme bildete die Einführung der Gewaltpräventionsbetreuenden¹⁰² ab Februar 2021.¹⁰³ Auch hatte sich in den meisten BAZ inzwischen die Aufgabenteilung zwischen den Betreuungs- und den Sicherheitsmitarbeitenden in Konfliktsituationen gefestigt, wobei die Betreuungsmitarbeitenden in der Regel den Lead hatten. Schliesslich gehörte eine doppelte, voneinander unabhängige, Berichterstattung durch die Sicherheits- und die Betreuungsmitarbeitenden beim Einsatz von körperlicher Gewalt als Sicherheitsmassnahme gegen asylsuchende Personen durch Sicherheitsmitarbeitende zum Standard.¹⁰⁴
175. Nach Ansicht der Kommission ist Gewaltprävention Führungsaufgabe. Die Kultur einer ganzheitlichen Gewaltprävention ist erstmals bei der Einführung von neuen Mitarbeitenden zu vermitteln. Gleichzeitig handelt es sich um einen ständigen Prozess, bei dem es regelmässige und häufige Feedbacks braucht. In diesem Sinne äusserte sich auch die Leitung des BAZ Bern, wo Mitarbeitende bereits seit 2018 Erfahrungen mit dem Gewaltpräventionskonzept machen. Bei zahlreichen Leitungspersonen in den verschiedenen BAZ fehlte es an einem solchen Bewusstsein.
176. Die Kommission stellte fest, dass die zuständigen Personen im SEM das Gewaltpotenzial in den BAZ sehr unterschiedlich einschätzten, unabhängig davon, ob es oft oder selten zu Gewalt kam. Mehrere SEM-Verantwortliche in den BAZ äusserten sich eher skeptisch über das Gewaltpräventionskonzept, da einerseits die vielen Konzepte die Arbeit unübersichtlich machten und andererseits der Umgang in der Praxis entscheidend sei.
177. Gemäss SEM werden im Rahmen des Projektes «Prévention et Sécurité» (PreSec)¹⁰⁵ weitere Massnahmen zur Gewaltprävention geplant und teilweise bereits umgesetzt. Im November 2022 nahm die Kommission mit Verständnis und gleichzeitig Bedauern zur Kenntnis, dass das SEM die Umsetzung des Projektes aufgrund der starken Zunahme der Zahl an asylsuchenden Personen zeitweilig sistiert hatte und der Bereitstellung von zusätzlichen Unterkünften Priorität einräumte. Aus Sicht der Kommission müssen das SEM sowie die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen gerade in Zeiten einer hohen Belegung der BAZ sowie der Unterbringung von asylsuchenden Personen in Mehrzweck- und Turnhallen und Zivilschutzanlagen und bei einer wegen Personalmangels eingeschränkten Betreuung dem Thema Gewaltprävention Priorität einräumen.
178. **Neben der Priorisierung und Umverteilung bestehender Ressourcen sind für eine effektive Gewaltprävention (insbesondere auch für die Prävention von sexualisierter Gewalt) zusätzliche Ressourcen notwendig. Hier stehen aus Sicht der Kommission die politischen Akteurinnen und Akteure und insbesondere der Bundesrat und das Parlament in der Verantwortung.**
- ii. *Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende)*¹⁰⁶
179. In den besuchten BAZ nahmen ab Mitte Februar 2021 Gewaltpräventionsbetreuende ihre Arbeit auf. Sie sollen sich in der Unterkunft dort bewegen, wo sich asylsuchende Personen aufhalten, und als Ansprechpersonen zur

¹⁰² Auch Floorwalker oder Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) genannt.

¹⁰³ Siehe Rz. 179 ff.

¹⁰⁴ Allerdings war nicht immer klar, in welchen Situationen es zu einer doppelten Rapportierung kommt. Siehe Rz. 206.

¹⁰⁵ Das SEM prüft, plant und setzt im Rahmen des Projektes die Empfehlungen des Untersuchungsberichtes von N. Oberholzer um.

¹⁰⁶ Passender als Konfliktpräventionsbetreuende ist die Bezeichnung Gewaltpräventionsbetreuende oder Mitarbeitende Gewaltprävention. Konflikte gehören zum menschlichen Zusammenleben. Es geht nicht darum, Konflikte zu verhindern, sondern darum, dass Konflikte nicht zu Gewalt eskalieren und dass keine Menschen zu Schaden kommen.

Verfügung stehen. Auch sollen die Gewaltpräventionsbetreuenden zumindest zu jenen Zeiten im BAZ präsent sein, während denen typischerweise besonders viel passiert. Sie sollen Frustrationen und Streitereien frühzeitig erkennen und angehen, damit Konflikte weniger oft in Gewalt eskalieren. Das SEM hat dafür zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 insgesamt 72.6 neue Vollzeitstellen

für Gewaltpräventionsbetreuende geschaffen. Die Kommission begrüsst die Einführung der Gewaltpräventionsbetreuenden ausdrücklich.

180. Die neu geschaffenen Vollzeitstellen für Gewaltpräventionsbetreuende verteilen sich wie folgt nach BAZ und Asylregion (Stand 31. Dezember 2022):¹⁰⁷

BAZ	Anzahl Vollzeitstellen
Boudry	15.3
Giffers	4.2
Vallorbe	3.1
Les Verrières	1.0
Rochats	3.1
Asylregion Westschweiz	26.7
Basel	3.5
Bonergasse	1.4
Zivilschutzanlage Basel	1.4
Zivilschutzanlage Allschwil	1.4
Alresheim	1.4
Flumenthal	1.6
Asylregion Nordwestschweiz	10.7
Bern	10.6
Kappelen	6.9
Asylregion Bern	17.5
Brugg	3.2
Zürich (Duttweiler)	7.0
Embrach	7.0
Asylregion Zürich	17.2
Chiasso	6.6
Balerna (Pasture)	8.5
Glaubenberg	6.8
Asylregion Tessin und Zentralschweiz	21.9
Altstätten	8.5
Kreuzlingen	6.6
Asylregion Ostschweiz	15.1
Total Schweiz	109.1

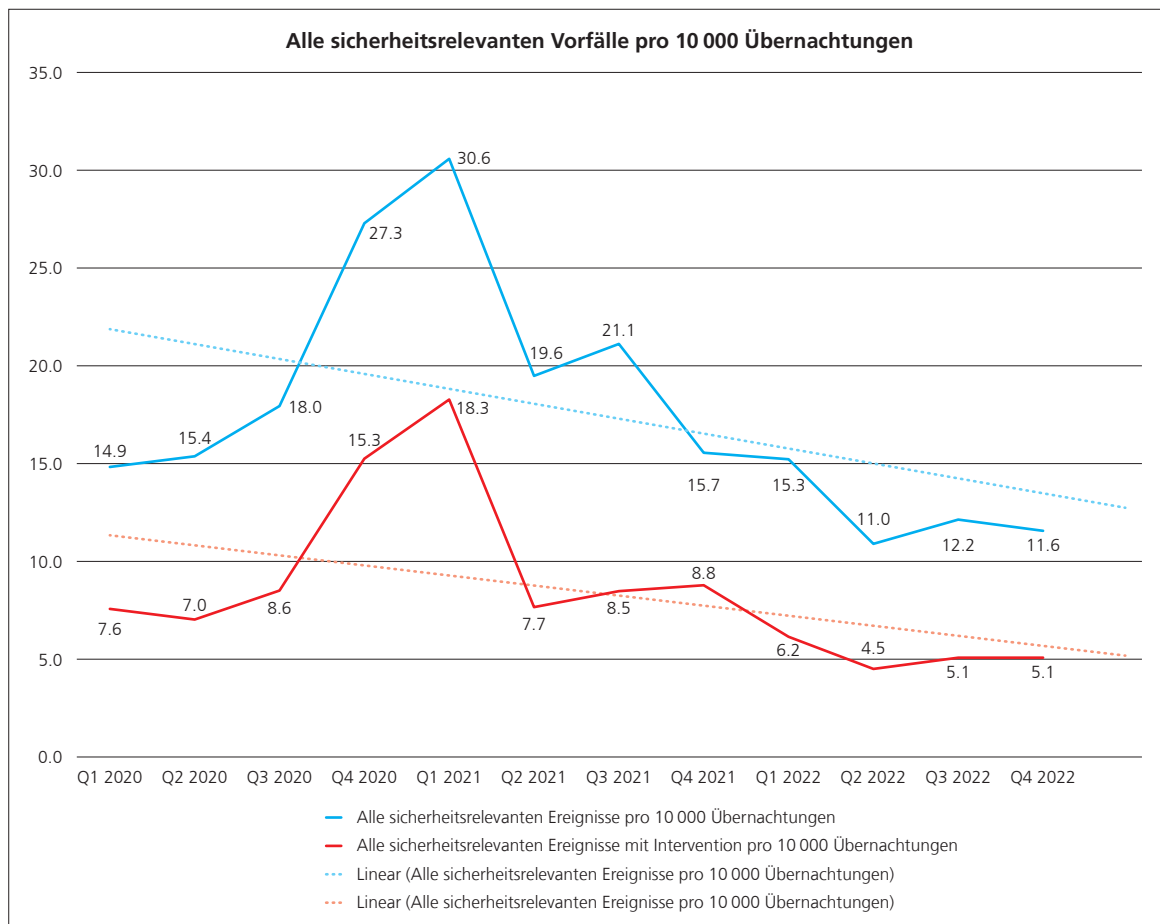
¹⁰⁷ Quelle: SEM.

181. Fast alle Mitarbeitenden sagten bei den Gesprächen mit der Kommission, die Einführung der Gewaltpräventionsbetreuenden habe zu einer Reduktion der Gewalt im BAZ geführt. Die Kommission konnte in einem Fall beobachten, wie ein asylsuchender Mann sich mit lauter Stimme beschwerte, dass er keine Zigaretten mehr besorgen konnte. Die anwesende Gewaltpräventionsbetreuende sprach sehr freundlich und respektvoll mit ihm. Darauf entspannte sich der asylsuchende Mann sofort.

182. Auch die Statistiken des SEM belegen den Rückgang der Gewalt nach der Einführung der Gewaltpräventionsbetreuenden:¹⁰⁸

183. Die Delegationen beobachteten jedoch, dass die Gewaltpräventionsbetreuenden zahlreiche weitere Aufgaben ausübten. Sie mussten unter anderem schauen, dass die asylsuchenden Personen ihre zahlreichen Termine wahrnahmen (Gesundheitsdienst, externe medizinische Untersuchungen, Anhörung beim SEM oder Beratung bei der Rechtsvertretung etc.). Diese anderen Aufgaben nahmen gemäss zahlreichen Rückmeldungen oft mehr Zeit in Anspruch als die Arbeit für die Gewaltprävention.

184. Als Gewaltpräventionsbetreuende hatten die Betreuungsunternehmen oft bestehende, besonders erfahrene Betreuungsmitarbei-



¹⁰⁸ Quelle Statistiken und Grafik: SEM. Dieses weist darauf hin, dass neben den Gewaltpräventionsbetreuenden weitere Massnahmen ergriffen wurden, wie die Wiedereröffnung des BesoZ und die Einführung des Gewaltpräventionskonzeptes.

tende rekrutiert. Es sei darauf geachtet worden, dass es sich um Mitarbeitende handle, die besonders empathisch, vielsprachig und psychisch ausgeglichen seien. Gemäss erhaltenen Informationen gibt es zur Vorbereitung auf die Aufgabe eine Weiterbildung von ein bis zwei Tagen. In allen besuchten BAZ waren sowohl Männer als auch Frauen als Gewaltpräventionsbetreuende rekrutiert worden.

185. **Das SEM und die Betreuungsunternehmen müssen sicherstellen, dass in allen BAZ Gewaltpräventionsbetreuende während sieben Tagen in der Woche zumindest während den besonders kritischen Zeiten vor Ort sind/im Einsatz stehen (Anzahl je nach Situation, Belegung und Grösse des BAZ).**

186. **Auf die Arbeit als Gewaltpräventionsbetreuerin oder Gewaltpräventionsbetreuer müssen die Betreuungsunternehmen als Arbeitgeberinnen die Mitarbeitenden länger und vertiefter vorbereiten. Gewaltpräventionsbetreuende müssen regelmässig an spezifischen Weiterbildungen teilnehmen.**

187. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, die Gewaltpräventionsbetreuenden ausschliesslich mit der Gewaltprävention und nicht mit anderen Aufgaben zu betrauen.**

iii. Besonderes Zentrum (BesoZ)¹⁰⁹

188. Die Mitte Februar 2021 erfolgte Wiedereröffnung des Besonderen Zentrums (BesoZ) in Les Verrières ist ein weiteres Element des Gewaltpräventionskonzeptes. Formell ist der Transfer in das BesoZ eine Disziplinarmass-

nahme. In der Praxis ist das BesoZ ein Ort, wo psychisch stark belastete asylsuchende (allein reisende) Männer untergebracht werden, die durch wiederholtes aggressives Verhalten gegen andere asylsuchende Personen und/oder Mitarbeitenden in den BAZ auffielen. Nach Einschätzung vieler Mitarbeitender kann der Transfer einer einzelnen asylsuchenden Person in das BesoZ die Situation in einem BAZ stark beruhigen.

189. Die meisten asylsuchenden Personen, die die Delegation im BesoZ antraf, litten unter starken psychischen Belastungen und Suchterkrankungen. Sie waren davor in den anderen BAZ durch aggressives Verhalten aufgefallen. Nach Einschätzung der Kommission steht in der Praxis bei der Unterbringung von asylsuchenden Männern im BesoZ oft nicht die Disziplinierung und Abschreckung im Vordergrund, sondern die Gewaltprävention. Im BesoZ ist eine engere Begleitung durch die Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden möglich. Die wirkte sich zumindest in einigen Fällen positiv auf die betroffenen Personen aus. So soll ein asylsuchender Mann nach der Zeit im BesoZ viel ruhiger ins BAZ zurückgekehrt sein.

190. Kritisch beurteilt die Kommission jedoch, dass zum Zeitpunkt des Besuches im BesoZ keine Gewaltpräventionsbetreuenden vor Ort waren. Sie begrüsst, dass inzwischen eine Vollzeitstelle für diese Funktion im BesoZ geschaffen wurde. **Sie empfiehlt dem SEM, das Team der Betreuung durch mehrere Gewaltpräventionsbetreuenden zu ergänzen und deren Präsenz im BesoZ rund um die Uhr während sieben Tagen in der Woche sicherzustellen.**

¹⁰⁹ In einem Besonderen Zentrum sollen asylsuchende Personen untergebracht werden, «welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder welche durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich stören». Siehe Art. 24a AsylG.

191. **Da viele der Asylsuchenden im BesoZ an Suchterkrankungen leiden, empfiehlt die Kommission dem SEM die schadensmindernden Massnahmen (z. B. sicherere Einnahmeformen, kontrollierte Abgabe, Konsum reduzieren oder Drug-Checking) zu stärken.¹¹⁰ Dafür ist es insbesondere notwendig, die Betreuung im BesoZ anzupassen, die psychologische und psychiatrische Versorgung zu verbessern sowie gezielt mit Fachstellen¹¹¹ zusammenzuarbeiten.**

192. Die Kommission weist darauf hin, dass im BesoZ aufgrund der restriktiveren Anwesenheitspflicht¹¹² (Ausgangszeiten: 9 bis 17 Uhr, Montag bis Sonntag), der Eingrenzung¹¹³ auf die Umgebung des Zentrums und der abgeschiedenen Lage der Unterkunft die freiheitsbeschränkenden Massnahmen erheblich sind.

iv. Gute Beispiele

193. Bei ihren Besuchen beobachtete die Kommission einige gute Beispiele im Bereich Gewaltprävention:

- Im BAZ Vallorbe führte die BAZ-Leitung *tägliche Sprechstunden* für asylsuchende Personen durch.¹¹⁴ Die mindestens einstündige Sprechstunde pro Tag war eine Gelegenheit für asylsuchende Personen, Auskünfte zum Asylverfahren zu erhalten, aber auch Fragen, Anregungen und Kritik zur

Unterbringung und Betreuung im BAZ anzubringen.

- Im BAZ Vallorbe gab es eine asylsuchende Bezugsperson (Repräsentantin oder Repräsentant) für grössere Gemeinschaften (typischerweise nach Herkunftsländern): Eine meist ältere und von der Gruppe akzeptierte asylsuchende Person kümmerte sich bei kleineren Konflikten um die Streitbeilegung und stand den Mitarbeitenden im BAZ beratend zur Seite (asylsuchende Personen als Ressource für Gewaltprävention).
- Im BAZ Zürich entschied das Pflegepersonal und nicht das Sicherheitspersonal über die Zeiten der Medikamentenabgabe, wobei bei Bedarf auch ausserhalb der Schalteröffnungszeiten eine Abgabe möglich war.¹¹⁵
- Sobald das Betreuungsteam im BAZ Zürich erfuhr, dass jemand einen negativen Asylentscheid und keine vorläufige Aufnahme erhalten hatte, gingen Mitarbeitende zur asylsuchenden Person, um mit ihr zu reden und zu schauen, ob sie etwas benötigte.¹¹⁶ Dies kann nach Einschätzung der Kommission ein wichtiger Beitrag sein, um Selbstverletzungen, Suizide und Suizidversuche sowie Gewalt gegen andere Personen im BAZ zu verhindern. Wichtig dabei ist, dass es einen etablierten und raschen Informationsfluss an das Betreuungsteam gibt

¹¹⁰ Siehe Rz. 321.

¹¹¹ Zum Beispiel Addiction Neuchâtel.

¹¹² Art 11 Abs. 2bis EJPD VO für BAZ allgemein. Für BesoZ siehe SEM, BEKO, Anhang 2 (Besoz), S. 11. Die Anwesenheitspflicht gilt auch am Wochenende.

¹¹³ Für alle im BesoZ untergebrachten Personen hatte das Migrationsamt des Kantons Neuenburg eine Eingrenzung gestützt auf Art. 74 Abs. 1 lit. a AIG auf die Umgebung des BesoZ verfügt. Das etwa zwei Kilometer (Luftlinie) entfernte Zentrum der Gemeinde Les Verrières war für die im BesoZ untergebrachten Personen noch zugänglich, weiter entfernte Gebiete jedoch nicht.

¹¹⁴ Zwar gab es in allen BAZ Sprechstunden des SEM für asylsuchende Personen. Diese fanden jedoch zum Teil unregelmässig oder selten statt.

¹¹⁵ Die Medikamentenabgabe sei gemäss zahlreichen Mitarbeitenden in verschiedenen BAZ eine heikle Situation. Wenn jemand die Abgabezeiten verpasste, käme es oft zu Spannungen zwischen asylsuchenden Personen und Sicherheitspersonal (dies berichteten insbesondere übereinstimmend mehrere Mitarbeitende und asylsuchende Personen im BAZ Boudry).

¹¹⁶ Dies ist auch ein gutes Beispiel zur Suizidprävention. Siehe Rz. 318.

(über das SEM oder die Rechtsvertretung).

- Im BAZ Vallorbe gab es einen Aufenthaltsraum ausserhalb BAZ: Für asylsuchende Personen, die angespannt waren, stand auch während den BAZ-Anwesenheitszeiten ein zusätzlicher Aufenthaltsraum in einem Gebäude ausserhalb, aber direkt beim BAZ zur Verfügung, den sie jederzeit verlassen und wieder aufsuchen konnten (gemäss erhaltenen Angaben war der Raum nie abgeschlossen). Der Raum war mit Bänken, Stühlen, Tischen, einer Toilette, einem Lavabo und mit Matratzen ausgestattet. Der Aufenthalt ausserhalb, aber in der Nähe des BAZ auch während den Anwesenheitszeiten erlaubte es stark angespannten asylsuchenden Personen, sich zu beruhigen. So hätten viele Konfliktsituationen frühzeitig und ohne den Einsatz des Sicherheitsraums¹¹⁷ deeskaliert werden können.
- In vielen der besuchten BAZ hatten bei Konflikten Betreuungsmitarbeitende den Lead. So konnten die Betreuenden frühzeitig die Situation beruhigen. Das Sicherheitspersonal griff nur ein, wenn dies die Betreuungsmitarbeitenden über ein Codewort verlangten. Bei Situationen, die den Einsatz von körperlicher Gewalt (als Sicherheitsmassnahme) erforderten, rief das Sicherheitspersonal sofort auch eine Person vom Betreuungspersonal, die so rasch wie möglich dazu stiess. So war gesichert, dass jemand ausserhalb des Sicherheitsteams den stets heiklen Einsatz von Gewalt (als Sicherheitsmassnahme) beobachtete.

- Im BAZ Vallorbe gab es bei der Loge einen Raum mit zwei Schlafplätzen. So konnten zum Beispiel Personen, die unter den Bedingungen in einer Kollektivunterkunft besonders leiden (Lärm, fehlende Rückzugsmöglichkeiten), besser geschützt werden.
- In mehreren BAZ: Räumliche Trennung, um Gewalt zu verhindern: Unterbringung in unterschiedlichen BAZ, wenn sich zwischen asylsuchenden Personen Konflikte mit Gewalt abzeichnen oder bereits geschehen sind.¹¹⁸
- Im BAZ Basel beurteilte die Zentrumsleitung eine Regel der Hausordnung und ihre Durchsetzung aus dem Blickwinkel der Gewaltprävention und passte sie anschliessend an: Beim Besuch im Jahr 2021 im BAZ mussten alle asylsuchenden Personen morgens zu einer bestimmten Zeit den Schlafraum verlassen. Das führte oft zu Konflikten, teilweise mit Gewalt. Bei einem zweiten Besuch im Jahr 2022 hatte das SEM die Vorgabe abgeschafft. Betreuungsmitarbeitende sagten, dadurch habe sich die Situation am frühen Morgen stark entspannt.
- Die meisten besuchten BAZ verfügten über einen Raum für stark alkoholisierte asylsuchende Personen in der Nähe der Loge. Diese übernachteten dort statt in ihrem Schlafraum. Für unbegleitete asylsuchende Jugendliche stand ein separater Raum zur Verfügung. So konnten die übrigen asylsuchenden Personen sich in ihren Schlafräumen ungestört aufhalten und schlafen.¹¹⁹

¹¹⁷ Siehe Rz. 262 ff.

¹¹⁸ Wichtig ist, dass dabei auf die Wünsche von Betroffenen von Gewalt Rücksicht genommen wird und unbegleitete Jugendliche stets in geeigneten Strukturen untergebracht werden.

¹¹⁹ Kritisch sieht die Kommission die fehlende Dokumentation dieser Art von Unterbringung (es gab in keinem BAZ ein Logbuch).

b. Gewalt stoppen

194. Idealerweise können Mitarbeitende durch ihr Verhalten verhindern, dass Konflikte im BAZ zu Gewalt eskalieren. Das gelingt jedoch nicht immer. Dann kann es vorkommen, dass Sicherheitsmitarbeitende Gewalt als eine Form von polizeilichem Zwang gegen asylsuchende oder schutzbedürftige Personen anwenden.
195. Nach zahlreichen Erfahrungsberichten von asylsuchenden Personen und Mitarbeitenden sorgten oft ein paar wenige asylsuchende Personen für Unruhe und Gewalt im BAZ. Viele asylsuchende Personen und Betreuungsmitarbeitende sagten der Kommission, dass sie deshalb froh seien, dass Sicherheitsmitarbeitende eingreifen, wenn es zu Gewalt in der Unterkunft komme. Im BAZ Balerna äusserten verschiedene Betreuungsmitarbeitende, dass sich seit der vom SEM in Auftrag gegebenen Untersuchung die Sicherheitsmitarbeitenden stark zurückhalten würden, während sie früher eher zu viel eingegriffen hätten. Mehrere asylsuchende Personen im BAZ Balerna sagten, dass sie sich wünschten, dass die Sicherheitsmitarbeitenden öfter gegen gewalttätige Personen vorgehen würden.
196. Gleichzeitig warfen bei einigen Besuchen asylsuchende Personen Sicherheitsmitarbeitenden vor, unverhältnismässig reagiert oder unzulässige Arten von Gewalt angewendet zu haben. In einem BAZ sagten zum Beispiel zwei asylsuchende Personen, dass zwei Sicherheitsmitarbeitende sie angeblich mit der Faust ins Auge geschlagen, am Hals gepackt oder mit den Füssen in die Brust getreten hätten.¹²⁰ Gemäss Rapport zum Vorfall wandte das Sicherheitspersonal mit Fixierungsgriffen an den Armen körperlichen Zwang an, um eine Schlägerei unter asylsuchenden Personen zu beenden.
197. Auch finden sich Sicherheitsmitarbeitende in schwierigen Situationen wieder, die Stufe um Stufe und gleichzeitig rasch eskalieren können. So stellte die Kommission bei ihren Besuchen und bei der Durchsicht von Rapporten von Sicherheitsmitarbeitenden mehrmals fest, dass ein Streit zwischen zwei Personen sich zu einer Schlägerei zwischen Gruppen mit zahlreichen Beteiligten entwickelte. In einem Fall waren am Schluss des Vorfalls die Sicherheitsmitarbeitenden im BAZ damit beschäftigt, einen asylsuchenden Mann auf dem Boden an den Armen und Beinen festzuhalten, nachdem sie ihm ein Teppichmesser aus der Hand genommen hatten. Begonnen hatte der Konflikt damit, dass der asylsuchende Mann in den Schlafrum zurückkehren wollte, statt sich zum Frühstück in den Essensaal zu begeben.¹²¹
198. Positiv wertet die Kommission, dass im Rahmen des Projektes «PreSec» für jede Asylregion die Funktion einer direkt beim SEM angestellten Fachperson Sicherheit geschaffen wird. Anders als bei den bestehenden Sicherheitsverantwortlichen des SEM¹²² soll der Arbeitsschwerpunkt dieser Fachpersonen bei der Sicherheit der asylsuchenden Personen und Mitarbeitenden liegen; sie sollen täglich vor Ort im BAZ tätig und direkt der Leitung der Asylregion unterstellt sein. Eine wichtige Aufgabe soll die Schulung der privaten Sicherheitsmitarbeitenden sein. Die Schaffung dieser neuen Funktion kann dazu beitragen, folgende Empfehlungen umzusetzen:

¹²⁰ Siehe auch Rz. 203.

¹²¹ Siehe auch Rz. 268.

¹²² Die bestehenden Sicherheitsverantwortlichen nehmen zahlreiche andere Sicherheitsaufgaben wahr (z.B. Umsetzung feuerpolizeiliche Vorschriften in den BAZ), sind relativ selten vor Ort im BAZ anwesend und sind den Leitungen der Asylregion nicht direkt unterstellt.

199. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen, in einem ersten Schritt alle Leitungspersonen und in einem weiteren Schritt alle Mitarbeitenden der Sicherheit vertieft zum Thema Gewalt und Gewaltprävention in Kollektivunterkünften zu schulen.¹²³ Zudem sollen Sicherheitsmitarbeitende regelmässig spezifische Weiterbildungen über Gewalt und Gewaltprävention in den BAZ besuchen.**
 200. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen zudem, sicherzustellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden regelmässig in der Anwendung von körperlicher Gewalt und Pfeffergel (beides Formen polizeilichen Zwangs) und in der Durchführung von kurzfristigen Festhaltungen geschult werden.**
- c. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt**
201. Bei den Besuchen erfuhr die Kommission von rund einem Dutzend Fälle, bei denen der Vorwurf im Raum stand, dass Sicherheitsmitarbeitende unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen asylsuchende Personen angewendet hatten.¹²⁴ In mehreren Fällen lief ein Strafverfahren gegen Sicherheitsmitarbeitende. In mindestens einem Fall kam es zu einer Entlassung. In anderen Fällen erhärteten sich die Vorwürfe nicht oder ergaben die Abklärungen, dass Aussage gegen Aussage stand.
 202. Dem SEM sind für die Jahre 2021 und 2022 sechs Strafverfahren gegen Mitarbeitende bekannt (fünf betreffen Sicherheitsmitarbeitende, bei einem Mitarbeitenden ist die Funktion unbekannt) (Stand 31. Dezember 2022). Ein Fall ist vor Gericht hängig, in einem Fall kam es zu einer Gegenanzeige, wobei die asylsuchende Person wegen Diffamierung zu einer Busse verurteilt wurde. Die übrigen Strafverfahren sind, soweit bekannt, weiterhin pendent. Das SEM wies darauf hin, dass es nicht systematisch über Strafverfahren gegen Mitarbeitende (inklusive der Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen) informiert wird und entsprechend über keine abschliessenden Statistiken verfügt.
 - i. *Erkennung, Meldung*
 203. Eine erste Herausforderung besteht für das SEM darin, dass Vorwürfe von oder Hinweise auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewaltanwendung überhaupt erkannt¹²⁵ und dann an geeigneter Stelle gemeldet werden. Ein asylsuchender Mann, der an einer Gruppenschlägerei unter asylsuchenden Männern beteiligt gewesen war und danach angeblich von einer Mitarbeiterin der Sicherheit mit der Faust ins rechte Auge geschlagen worden sei¹²⁶, informierte zwar seine Rechtsvertretung, beschwerte sich aber nicht beim SEM. Er hatte Angst, dies würde sich negativ auf den Asylentscheid auswirken.
 204. Für asylsuchende Personen und Mitarbeitende, die eine (mutmasslich) unverhältnis-

¹²³ Dazu gehört insbesondere eine Sensibilisierung dafür, dass Gewalt nicht aus dem Nichts entsteht, sondern sich schrittweise entwickelt, und es bereits früh Anzeichen dafür gibt. Zu einer solchen Ausbildung gehört auch eine Selbstreflexion, wie eigenes Verhalten dazu beitragen kann, dass Konflikte in Gewalt eskalieren oder dass Gewalt verhindert wird.

¹²⁴ Diese Fälle waren nicht Teil der Untersuchung von N. Oberholzer. Zu Fällen von sexualisierter Gewalt siehe Rz. 219.

¹²⁵ Siehe GREVIO, Bericht Schweiz 2022, Ziff. 275 und 277. GREVIO kritisiert die Schweiz dafür, dass es weder in den Unterkünften auf Ebene des Bundes als auf derjenigen der Kantone einen Mechanismus zur systematischen Erkennung von Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt gibt. Die medizinische Versorgung von asylsuchenden Personen, die neu in die Zentren (Bund und Kantone) kommen, beschränke sich auf einen allgemeinen Check-up, der nach Ansicht von GREVIO nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine Erkennung von Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt bietet, wenn die Asylsuchenden nicht von sich aus darüber berichten. (Besser wäre aber die wohl ursprüngliche Variante, nämlich «... Check-up, der nach Ansicht von GREVIO für eine Erkennung ... nicht ausreicht, wenn die Asylsuchenden ...»)

¹²⁶ Siehe Rz. 196.

mässige oder unzulässige Gewaltanwendung erlebten oder beobachteten, war meist unklar, an wen sie sich wenden sollten (ausser im Falle von Mitarbeitenden, die sich an die direkt vorgesetzte Person wenden können). Es fehlt ein einheitliches, allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem für asylsuchende Personen, Mitarbeitende und Dritte, beispielsweise Rechtsvertretung, Seelsorge, Lehrpersonen und Freiwillige.¹²⁷

keinen Rapport habe verfassen wollen. Sie hätten dann einen Bericht geschrieben. Aus Sicht der Kommission ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes Hinweise auf Gewalt melden sowie Verletzungen nach dem Einsatz von körperlichem Zwang durch Sicherheitsmitarbeitende untersuchen und dokumentieren oder die asylsuchenden Personen an medizinisches Fachpersonal überweisen.¹²⁹

205. Eine gute Praxis haben die Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes des BAZ Zürich entwickelt: Jede Äusserung von asylsuchenden Personen über mögliche unverhältnismässige oder unzulässige Gewaltanwendungen oder Anzeichen aufgrund von Verletzungen werden ernst genommen. Bei Anzeichen auf Gewalt wird die asylsuchende Person umgehend zur Ärztin oder zum Arzt geschickt. Der Gesundheitsdienst informiert aus eigener Initiative das SEM und die Leitung des Betreuungsteams und informiert die asylsuchende Person über ihre Rechte.
206. Seit Frühling 2021 gibt es ein doppeltes Rapportierungssystem: In manchen Situationen verfassen nicht nur Sicherheits-, sondern auch Betreuungsmitarbeitende einen Bericht über einen Vorfall.¹²⁸ Dieses Vorgehen ist aus Sicht der Kommission sinnvoll, damit Hinweisen auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt systematischer nachgegangen wird. Die Kriterien, wann doppelt rapportiert wird, sind jedoch nicht immer klar und nicht schriftlich festgelegt.
207. In einem BAZ sagten Mitarbeitende des Gesundheitsdienstes, dass sie eine Situation erlebt hätten, in der ein Sicherheitsmitarbeiter
208. Der Zugang zu den von den Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden verfassten Rapporten ist unterschiedlich geregelt. So erhielten zum Beispiel im BAZ Embrach oder im BAZ Allschwil die Leitungen des Betreuungs- und des Sicherheitsunternehmens beide Berichte. Im BAZ Balerna und BAZ Chiasso hatten die Leitungen nur Zugang zu den Berichten ihrer Mitarbeitenden. In allen BAZ gingen alle Berichte an die Sektion Partner und Administration des SEM.
209. Unklar blieb für die Kommission das Vorgehen des SEM, wenn sich aus der doppelten Berichterstattung Diskrepanzen oder wichtige Auslassungen ergaben. Mitarbeitende sprachen davon, dass es in solchen Fällen zu einer Nachbesprechung unter den Leitungspersonen komme. Der Kommission sind mit einer Ausnahme (Meldung an die Polizei) keine weitergehenden Massnahmen bekannt.
210. In den besuchten BAZ gab es jeweils eine Feedbackbox für asylsuchende Personen und Mitarbeitende, die in den meisten Unterkünften jedoch kaum genutzt wurde. Zudem verwiesen Mitarbeitende des SEM in verschiedenen BAZ auf ein internes Beschwer-

¹²⁷ SEM, BEKO, Anhang 8, Leitfaden – Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien.

¹²⁸ Weil es in einer Situation in einem BAZ unter Mitarbeitenden unterschiedliche Versionen gab, was vorgefallen sein sollte, verfassten auch Betreuungsmitarbeitende einen Bericht. Einer der Berichte beschrieb strafrechtlich relevantes Verhalten eines Sicherheitsmitarbeiters, der andere nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Versionen gelangte das SEM an die Polizei.

¹²⁹ Siehe Istanbul-Protokoll.

demanagement und die Sprechstunden der SEM-Verantwortlichen des jeweiligen BAZ für asylsuchende Personen. Der Kommission liegen keine Statistiken über interne Beschwerden vor.

211. Die Kommission unterstreicht, dass es kein standardisiertes vertrauliches Meldesystem bei Hinweisen auf und Vorwürfen von unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewalt gibt. Sie begrüsst deshalb, dass das SEM eine externe Organisation damit beauftragt hat, eine Meldestelle einzurichten. Seit 1. November betreibt das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) im Auftrag des SEM im Rahmen eines 18-monatigen Pilotbetriebs erst einmal für das BAZ Basel und das BAZ Zürich eine externe und vertrauliche Meldestelle. Während des ersten Monats sind 17 Beschwerden zu so verschiedenen Themen wie Verpflegung, Belästigung, Bedrohung, Gewalt, Versorgung (Hygieneartikel, Kleidung), Beschäftigung (Aktivitäten etc.), Sicherheit und Sauberkeit eingegangen. Die Meldestelle ist aus Sicht der Kommission eine Chance, um die erwähnten Defizite im Umgang mit Hinweisen auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt durch Mitarbeitende (insbesondere Sicherheitsmitarbeitende) zu beheben.

ii. Vorgehen

212. Eine weitere Herausforderung besteht darin, festzulegen, welche Massnahmen in welchen Situationen von wem angeordnet werden sollen, nachdem jemand einen Hinweis oder Vorwurf von unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewalt gemeldet hat.
213. Neben einem Strafverfahren liefen in einigen Fällen Disziplinarverfahren (innerhalb des Sicherheitsunternehmens), oder es kam zu arbeitsrechtlichen Schritten wie Versetzung in ein anderes BAZ, Ausschluss von der Arbeit in einem BAZ, Suspendierung oder Entlassung. In einigen Fällen kam es zu klärenden
- Gesprächen mit Leitungspersonen oder zu Schulungen des gesamten Sicherheitsteams. In einem Fall wurde ein Mitarbeiter sofort nach den ersten Vorwürfen suspendiert und nach internen Abklärungen, bei denen Mitarbeitende unterschiedliche Aussagen über das Vorgefallene machten, entlassen. Ob es in diesem Fall zu einem Strafverfahren kam, ist der Kommission nicht bekannt. In einigen Fällen führte die Leitung des Sicherheitsteams eine Nachbesprechung des Vorfalls mit den beteiligten Mitarbeitenden durch.
214. Bei den Besuchen entstand der Eindruck, dass die Leitungspersonen des SEM sowie der Sicherheits- und der Betreuungsunternehmen Gewaltvorwürfen nachgehen, wenn solche bekannt werden. Es gibt jedoch in der Regel kein standardisiertes Vorgehen. Vieles hängt von der Initiative, dem Wissen und der Erfahrung der betreffenden Mitarbeitenden ab.
215. Darüber hinaus ist für die Kommission nicht ersichtlich, ob nach Vorwürfen von unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewalt systematisch Lehren gezogen wurden, um vergleichbare Situationen in Zukunft zu verhindern oder, falls sie eintreffen, das Vorgehen zu verbessern.
216. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, im Rahmen der externen Meldestellen ein vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen asylsuchende Personen einzuführen. Mitarbeitende des SEM, der Betreuungs- (inklusive Gesundheitsdienst) und der Sicherheitsunternehmen sowie asylsuchende Personen (als Beobachterin und Beobachter oder Betroffene) müssen sich vertraulich an die Meldestelle wenden können.**
217. **Das SEM sowie die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen haben durch**

weitere Massnahmen sicherzustellen, dass Hinweisen auf Gewalt durch Mitarbeitende gegen asylsuchende Personen systematisch nachgegangen wird. Dazu gehört ein klar definiertes Vorgehen je nach Schwere, Art und Substantiierung der Hinweise oder Vorwürfe (u. a. Triage disziplinar-, arbeits- und strafrechtliches Verfahren, Mediation oder andere Verfahren).

218. **Asylsuchende Personen, die Mitarbeitenden vorwerfen, unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen sie angewendet zu haben, sind vom SEM, den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sowie der Rechtsvertretung über ihre Rechte zu informieren und zu unterstützen.**

d. Sexualisierte Gewalt

219. Der Kommission sind 27 Fälle bekannt, in denen es zumindest den Verdacht gab, dass asylsuchende Personen während ihres Aufenthaltes in einem BAZ von sexualisierter Gewalt betroffen waren.¹³⁰ In 22 Fällen kam es gemäss erhaltenen Informationen im BAZ selber zu sexualisierter Gewalt, in fünf Fällen an Orten ausserhalb des BAZ. Betroffen waren in 13 Fällen asylsuchende Frauen, in acht Fällen weibliche asylsuchende Minderjährige (Mädchen und weibliche Jugendliche), in vier Fällen asylsuchende Männer, in einem Fall ein unbegleiteter männlicher Jugendlicher. In einem Fall waren potentiell alle Personen im BAZ betroffen. Der Vorwurf richtete sich in 17 Fällen gegen asylsuchende Männer, in vier Fällen gegen männliche Betreuungsmitarbeitende, in zwei Fällen gegen männliche unbe-

gleitete Jugendliche, in einem Fall gegen einen anderen Mann, und in drei Fällen sind die Verdächtigen nicht bekannt.

220. In vielen Fällen berichteten betroffene asylsuchende Frauen über Berührungen ohne Zustimmung (Haare, Rücken, Arme, Gesäss, Brust) und über verbale Belästigungen. Die Kommission erfuhr zudem von fünf Verdachtsfällen von Vergewaltigung, sexueller Nötigung oder sexuellen Handlungen mit Kindern¹³¹ (vier davon im BAZ, einer ausserhalb des BAZ).¹³² In anderen Fällen ging es beispielsweise um versuchtes Eintreten in einen Schlafraum für Frauen oder Masturbieren im Treppenhaus.

i. Sexualisierte Gewalt erkennen

221. Die Kommission erhielt bei ihren Besuchen den Eindruck, dass bei vielen Mitarbeitenden der Betreuungsunternehmen und insbesondere bei Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes eine hohe Sensibilität dafür besteht, dass asylsuchende Personen im BAZ sexualisierte Gewalt erleben können. Die Betreuungsmitarbeitenden waren sich auch der Herausforderungen bewusst, etwa, dass viele Betroffene von sexualisierter Gewalt oft aus Scham oder aus Angst nicht darüber sprechen und dass, wenn sie es tun, Betroffenen oft nicht geglaubt wird. Eine asylsuchende Frau erzählte einem Delegationsmitglied, dass ein asylsuchender Mann sie angesprochen und dabei ihre Haare angefasst habe. Sofort sei eine Betreuungsmitarbeiterin zu ihr gekommen und habe sie gefragt, ob alles in Ordnung sei und dass sie jederzeit zu ihr kommen könne.

¹³⁰ Diese Informationen erhielt die Kommission aus Gesprächen mit asylsuchenden Personen, Mitarbeitenden, Dritten und aus Rapporten der Sicherheits- und Betreuungsunternehmen.

¹³¹ Straftatbestände, wie sie im StGB zum Zeitpunkt der verdächtigten Tathandlung galten.

¹³² In drei Fällen waren weibliche asylsuchende Minderjährige (Mädchen und Jugendliche), in einem anderen Fall ein männlicher asylsuchender Jugendlicher und in einem Fall ein asylsuchender Mann betroffen. Tatverdächtige waren in vier Fällen asylsuchende Männer, in einem Fall ein anderer Mann.

222. Bei Mitarbeitenden der Sicherheitsunternehmen ergibt sich ein gemischtes Bild. Es gibt eine Reihe von dokumentierten Fällen, wo Sicherheitsmitarbeitende bei sexualisierter Gewalt im BAZ intervenierten, etwa indem sie eine Belästigung stoppten, Gespräche führten und Personen zurechtwiesen oder nach einer vermuteten Vergewaltigung die tatverdächtige und die betroffene Person trennten und die Polizei alarmierten. Während Gesprächen insbesondere mit einigen Leitungspersonen der Sicherheitsunternehmen gab es aber mehrmals die Rückmeldung, dass ihnen keine Fälle von sexualisierter Gewalt bekannt seien. In diesen Gesprächen war auch sonst nicht zu erkennen, dass diese Leitungspersonen sich bewusst waren, dass sexualisierte Gewalt im BAZ vorkommt.
223. Bei Gesprächen mit SEM-Mitarbeitenden entstand der Eindruck, dass bei einigen ein hohes Problembewusstsein besteht, während andere sexualisierte Gewalt im BAZ nicht als relevantes Thema wahrnehmen.
224. Dabei zeigt die Praxis, dass sich in vielen Fällen asylsuchende Personen nach erlebter sexualisierter Gewalt an Mitarbeitende der Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmen wenden oder dass Mitarbeitende des Gesundheitsdienstes während den Sprechstunden Hinweise auf sexualisierte Gewalt entdecken. Die Mitarbeitenden der Betreuungsunternehmen inklusive des Gesundheitsdienstes sowie der Sicherheitsunternehmen haben deshalb eine wichtige Rolle bei der Erkennung von sexualisierter Gewalt in den BAZ.
225. Die Kommission ist besorgt, dass sie während einigen Besuchen Informationen über Verdachtsfälle von sexualisierter Gewalt erst durch die Gespräche mit Mitarbeitenden und asylsuchenden Personen sowie bei der Durchsicht von zahlreichen Rapporten erhielt und nicht während des Einführungsgesprächs mit Leitungspersonen. Die Kommission ist sich nicht schlüssig, ob dies auf ein fehlendes Verständnis und eine fehlende Sensibilität für das Thema zurückzuführen ist oder auf eine wenig transparente Kommunikation über sexualisierte Gewalt.
- ii. Umgang mit Hinweisen*
226. Die Kommission überprüfte, wie das SEM sowie die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen asylsuchende Personen im BAZ vor sexualisierter Gewalt schützen und wie sie insbesondere mit Hinweisen auf sexualisierte Gewalt umgehen.
227. Aus Sicht der Kommission sollte es für die Leitungspersonen und Mitarbeitenden einen je nach Situation klar definierten Ablauf mit klaren Verantwortlichkeiten geben, der vorgibt, welche Schritte eingeleitet werden müssen. Dabei spielt es eine Rolle, ob der Verdacht sich gegen Mitarbeitende, asylsuchende Personen oder Dritte richtet. Auch die Schwere der vorgeworfenen sexualisierten Gewalt hat einen Einfluss darauf, wie vorzugehen ist.
228. Der Kommission ist kein standardisiertes und schriftlich festgehaltenes Vorgehen zum Umgang mit Hinweisen auf sexualisierte Gewalt bekannt. Das Gewaltpräventionskonzept des SEM schliesst in seinem Gewaltbegriff zwar sexualisierte Gewalt ein¹³³ und sagt, dass sexistische Beschimpfungen und sexuelle Belästigungen zu sanktionieren sind.¹³⁴ Die Ausführungen, wie bei einem Gewaltvorfall vorzugehen ist, beziehen sich jedoch auf Situationen von physischer Gewalt. Die Mit-

¹³³ SEM, Konzept Gewaltprävention, S. 4.

¹³⁴ SEM, Konzept Gewaltprävention, S. 11.

arbeitenden, die über Verdachtsfälle von sexualisierter Gewalt sprachen, bezogen sich nie auf das Gewaltpräventionskonzept. In den der Kommission bekannten Fällen hing das Vorgehen stark vom Bewusstsein und der Sensibilität für das Thema und der Erfahrung der Mitarbeitenden ab, denen Verdachtsfälle gemeldet wurden. Ein klares Vorgehen war am ehesten bei schwerwiegenden Verdachtsfällen erkennbar.

Schwerwiegende Verdachtsfälle

229. In vier der fünf Verdachtsfälle von Vergewaltigung, sexueller Nötigung oder sexuellen Handlungen mit Kindern kam es zu vorläufigen Festnahmen und polizeilichen Ermittlungen. Im fünften Fall kam es mindestens zu einer forensisch-medizinischen Untersuchung. In mindestens einem dieser Fälle verbrachte die tatverdächtige Person mehrere Monate in Untersuchungshaft.
230. Gemäss erhaltenen Informationen kehrte in einem Fall ein asylsuchender Mann nach einigen Monaten Untersuchungshaft ins BAZ zurück, in dem er davor untergebracht gewesen war und wo die mutmassliche Tat stattgefunden hatte. Die von der sexualisierten Gewalt betroffene Person wohnte zu dem Zeitpunkt noch im BAZ. Zufälligerweise erkannte ein Mitarbeiter den Mann und sorgte dafür, dass der Tatverdächtige noch am selben Tag in ein anderes BAZ transferiert wurde. Dies zeigt, dass in Fällen von sexualisierter Gewalt ein klar definierter Ablauf dringend notwendig ist.
231. Ein Betreuungsmitarbeiter begleitete den betroffenen unbegleiteten Jugendlichen zur Befragung bei der Polizei. Unklar ist aufgrund der erhaltenen Informationen, ob das SEM und die Betreuungs- und Sicherheitsunter-

nehmen in den weiteren vier Fällen die Betroffenen durch weitere Massnahmen schützten und unterstützten. Möglichkeiten wären: Anbieten einer alternativen Unterbringung (z. B. anderes BAZ oder Privatunterkunft), Sicherstellen, dass die tatverdächtige Person und die betroffene Person nicht im gleichen BAZ leben, Anwesenheit von Sicherheitspersonal vor dem Schlafräum oder vor den Duschen (jeweiliger mutmasslicher Tatort in zwei Fällen) oder Installation einer abschliessbaren Dusche sowie psychologische und psychiatrische Unterstützung.

Verdacht richtet sich gegen asylsuchende Personen

232. Bei weniger schwerwiegenden Verdachtsfällen gegen asylsuchende Personen und insbesondere, wenn die Mitarbeitenden unsicher sind, ob die Schwelle zu einem Straftatbestand überschritten wurde oder nicht, stellte die Kommission sehr unterschiedliche Vorgehensweisen fest. Besonders bei Berührungen des Körpers ausserhalb des Intimbereichs oder verbalen Belästigungen besteht das Risiko, dass das Verhalten nicht angesprochen und auch nicht sanktioniert wird.
233. Mehrheitlich Frauen erzählten von Belästigungen (Jugendlicher versteckt sich in der Dusche; ungewollte Umarmung; verbale Belästigung) durch asylsuchende Männer und männliche Jugendliche in den BAZ. Die Betreuungsmitarbeitenden, denen die Vorfälle gemeldet wurden, suchten das Gespräch mit den Männern und/oder riefen die Polizei. In einem Fall intervenierte die Kommission direkt beim SEM.¹³⁵ Für die Kommission war aus den Gesprächen und Protokollen nicht immer ersichtlich, ob und welche schützenden Massnahmen getroffen wurden. Der Kommission fiel auf, dass nicht alle Fälle kor-

¹³⁵ Die Kommission intervenierte unmittelbar nach dem Besuch bei der Leitung der Asylregion. Diese reagierte sofort und trug der BAZ-Leitung auf, sicherzustellen, dass die Frau vor sexualisierter Gewalt geschützt wird.

rekt dokumentiert waren. Ein asylsuchender Mann wurde gemäss erhaltenen Informationen im Schlafrum von einem anderen asylsuchenden Mann genötigt. Obwohl der Vorfall dem Betreuungsteam gemeldet wurde, gab es keinen Rapport, keine Notiz und keine E-Mail zum Gespräch zwischen dem asylsuchenden Mann und der Betreuungsmitarbeiterin. Der Fall war der Leitung des Betreuungsteams nicht bekannt.

234. Die Fälle verdeutlichen, wie wichtig ein definiertes Vorgehen und ein klarer und vertraulicher Informationsfluss zwischen den Betreuungs-, den Sicherheitsunternehmen und dem SEM sind.

Verdacht richtet sich gegen Mitarbeitende

235. Mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden sind diejenigen Situationen, wo sich der Vorwurf von sexualisierter Gewalt gegen Mitarbeitende richtet. Der Kommission sind vier Fälle bekannt.¹³⁶ Betroffen waren zwei weibliche asylsuchende Jugendliche und zwei asylsuchende Frauen. Eine betroffene Jugendliche wurde gemäss ihrem Wunsch zusammen mit ihrer Familie in ein anderes BAZ transferiert, wo sie psychologische Unterstützung erhielt.
236. Es ging gemäss dem vorgeworfenen Verhalten um (1) Mitnehmen nach Hause, (2) grenzüberschreitende Äusserungen, Berühren beim Wecken und Frage nach Mobiltelefonnummer, (3) eine grenzwertige Äusserung und (4) Posieren vor einer weiblichen asylsuchenden Jugendlichen. In drei Fällen kam es zu einer Suspendierung des Arbeitsverhältnisses. In einem dieser Fälle kam es zu einem Strafverfahren (mögliche arbeitsrechtliche

Massnahmen sind der NKVF in diesem Fall nicht bekannt). Im zweiten und dritten Fall entschied das SEM, dass der Betreuungsmitarbeiter nicht mehr in einem BAZ arbeiten darf. Im vierten Fall führte der Vorgesetzte ein Gespräch mit dem Mitarbeiter und sprach eine Verwarnung aus.

iii. Schlussfolgerungen

237. Die Kommission stellte ein uneinheitliches Vorgehen bei Verdachtsfällen von Gewalt durch Mitarbeitende gegen asylsuchende Personen fest. Es fehlt an klaren, systematischen und detaillierten Vorgaben, an denen sich die Mitarbeitenden der Betreuungsunternehmen inklusive des Gesundheitsdienstes sowie der Sicherheitsunternehmen wie auch des SEM orientieren können.
238. **Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen, durch geeignete Massnahmen alle Mitarbeitenden zum Thema sexualisierte Gewalt (weiterhin) regelmässig zu sensibilisieren.**
239. **Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen, gemeinsame Vorgaben¹³⁷ zum Erkennen sowie zur Meldung und zum Vorgehen bei Hinweisen, Vorwürfen und der Beobachtung von sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen¹³⁸ rasch zu erarbeiten. Bestehende «Best Practices» sowie die Erfahrungen und das Wissen von asylsuchenden Personen, BAZ-Mitarbeitenden und Fachpersonen sollen in die Vorgaben einfließen. Die Vorgaben müssen sich vom Prinzip leiten lassen, bei Betroffenen von sexualisierter**

¹³⁶ Die Verdachtsfälle von sexualisierter Gewalt, die sich gegen Mitarbeitende richten, betreffen die Jahre 2021 und 2022.

¹³⁷ Siehe auch GREVIO, Bericht Schweiz 2022, Ziff. 280.

¹³⁸ Die Vorgaben sollen je nach Art, Schwere und Substantiierung des Hinweises oder Vorwurfes (oder der Beobachtung) und je nachdem, ob die sexualisierte Gewalt von asylsuchenden Personen, Mitarbeitenden oder Dritten ausgeht, ein jeweils passendes Vorgehen definieren.

Gewalt keinen Schaden anzurichten («do no harm»). Das Vorgehen bei Verdachtsfällen von sexualisierter Gewalt ist zu dokumentieren.¹³⁹

240. **Die Mitarbeitenden in den BAZ haben betroffene asylsuchende Personen an geeignete Stellen zu verweisen und über ihre Rechte und Möglichkeiten zu informieren. Asylsuchende Personen, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind, müssen Zugang zu professioneller Unterstützung (z. B. bei Fachstellen) erhalten.¹⁴⁰ Die Kommission erinnert daran, dass für Behörden bei Tatverdacht von schweren Vergehen und Verbrechen eine Meldepflicht besteht.¹⁴¹**

iv. Gute Beispiele

241. Die Kommission stellte bei ihren Besuchen einige gute Beispiele im Umgang mit Hinweisen auf sexualisierte Gewalt fest:

- Das Sicherheitspersonal sorgte in mehreren Verdachtsfällen rasch für die Trennung von Opfer und tatverdächtiger Person (Unterbringung in unterschiedlichen Räumen im BAZ bis zum Eintreffen der Polizei).
- Unmittelbar nach Bekanntwerden eines schwerwiegenden Tatverdachts schaffte eine Betreuungsmitarbeiterin für das Opfer einen geschützten Raum (z. B. stellte sie sicher, dass Dritte den Raum verliessen, sie blieb bei der betroffenen Person, bis die Polizei eintraf, hörte ihr zu, sprach ihr gut zu).

- In einem Fall ordnete die BAZ-Leitung eine verstärkte Präsenz von Sicherheitsmitarbeitenden an heiklen Orten im BAZ an (u. a. im Korridor vor dem Schlafraum des Opfers).
- In mindestens einem Fall arbeitete das SEM mit der Opferhilfe zusammen.
- Ein Mitarbeiter des Betreuungsteams begleitete einen unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen, der von sexualisierter Gewalt betroffen war, zur Befragung bei der Polizei.¹⁴²
- In einigen Fällen verlegten das Betreuungspersonal und das SEM betroffene Personen innerhalb des BAZ oder in eine andere Unterkunft. Aus Sicht der Kommission ist es wichtig, dabei auf die Wünsche der Betroffenen zu achten und nachzufragen, ob und wie weit sich die Person sicherer fühlt. Die Person muss auch am neuen Ort weiterhin eng betreut werden, und der Informationsfluss muss sichergestellt sein.
- Bei beobachtetem Fehlverhalten (z. B. Berührung der Haare oder Festhalten am Arm) boten Betreuungs- oder Sicherheitsmitarbeitende der betroffenen Person sofort Hilfe an und konfrontierten die Person, von der das Fehlverhalten ausging.
- Nach Rücksprache mit Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden sowie betroffener Person: Die Polizei nahm die Person, von der grenzüberschreitendes, aber strafrechtlich nicht relevantes Verhalten ausging, nicht auf

¹³⁹ Siehe Istanbul-Protokoll. Dieses enthält systematische und detaillierte Vorgaben zur Untersuchung und Dokumentation von Folter, unmenschlicher, erniedrigender oder grausamer Behandlung bei Betroffenen durch medizinisches und juristisches Fachpersonal.

¹⁴⁰ Siehe GREVIO, Bericht Schweiz 2022, Ziff. 280.

¹⁴¹ Kantonale Einführungsgesetze zur Strafprozessordnung sehen typischerweise eine Meldepflicht für Behörden vor.

¹⁴² Die Kommission erinnert daran, dass bei einer Einvernahme von Jugendlichen durch die Polizei (als beschuldigte, aber auch als geschädigte Person oder als Zeugin oder Zeuge oder Auskunftsperson) zur Unterstützung grundsätzlich eine erwachsene Vertrauensperson zugegen sein soll. Bei den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sind dafür die Rechtsvertretungen in ihrer Funktion als Vertrauensperson gemäss Asylgesetz besonders geeignet. Bei beschuldigten Jugendlichen muss zudem eine Anwältin oder ein Anwalt präsent sein. Siehe Anhang 2, Rz.373.

den Polizeiposten mit, führte aber mit ihr ein Gespräch.

- Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitende sorgten dafür, dass sich die betroffene Person sicherer und geschützt fühlte, dabei aber keine Beweismittel kompromittiert wurden (z.B. Einkleidung von nacktem Intimbereich, aber nicht duschen).

e. Häusliche Gewalt

242. Menschenrechtliche Vorgaben, insbesondere die Istanbul-Konvention, verpflichten die Behörden, Frauen und wenn möglich auch Männer und Kinder, die von häuslicher Gewalt betroffen sind¹⁴³, mit geeigneten Massnahmen (u. a. Meldesystem, Strafverfolgung, Unterstützung von Betroffenen) zu schützen und zu unterstützen.
243. Asylsuchende Personen waren in den BAZ auch mit häuslicher Gewalt konfrontiert. Der Kommission sind zwei Fälle bekannt. Die Mitarbeitenden der Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen ergriffen jeweils Massnahmen, um die betroffenen asylsuchenden Familienmitglieder zu schützen, etwa indem sie die gewalttätigen männlichen Partner von den betroffenen Partnerinnen trennten und die Situation in separaten Gesprächen zu klären versuchten.¹⁴⁴

C. Sicherheitsmassnahmen¹⁴⁵

244. Das SEM muss sicherstellen, dass insbesondere die Sicherheitsmitarbeitenden bei der Anwendung von Sicherheitsmassnahmen wie körperlicher Gewalt oder kurzfristigen Festhaltungen und bei der Durchsuchung von Personen die Menschen- und Grundrechte der asylsuchenden Personen respektieren. Dazu gehören das Verbot von grausamer, erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung¹⁴⁶, das Recht auf Freiheit und Sicherheit inklusive des Rechts auf Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug¹⁴⁷ sowie das Recht auf Privat- und Familienleben¹⁴⁸ oder das Recht auf Bewegungsfreiheit.¹⁴⁹

a. Einleitende Bemerkungen

245. Schutz vor Gewalt bedeutet im besten Fall, sie zu verhindern und, wenn es doch dazu kommt, sie zu stoppen. Dafür greift das Sicherheitspersonal in den BAZ auf Sicherheitsmassnahmen zurück, wie beispielsweise körperliche Gewalt (als eine Form von polizeilichem Zwang) und kurzfristige Festhaltungen (Unterbringung im Sicherheitsraum). Das SEM als staatliche Auftraggeberin muss mit dem Risiko umgehen, dass mit diesen Sicherheitsmassnahmen Sicherheitsmitarbeitende nicht nur Gewalt stoppen, sondern auch selber ausüben. Diese Ausübung von staatlicher Gewalt durch private Dritte kann im Einzelfall unverhältnismässig oder unzulässig sein.

¹⁴³ Art. 2 Istanbul-Konvention.

¹⁴⁴ In einem Fall rief der Sohn eines asylsuchenden Mannes Sicherheitsmitarbeitende zu Hilfe. Der Mann hatte begonnen, sich an den Armen und am Torso zu verletzen. Er habe sich mit seiner Frau gestritten und habe danach eher sich selbst als sie körperlich angreifen wollen. In einem anderen Fall kam es innerhalb von zwei Tagen zweimal zu einem heftigen Streit zwischen einem asylsuchenden Paar. Als die Sicherheitsmitarbeitenden beim ersten Streit im Zimmer eintrafen, war das T-Shirt der asylsuchenden Ehefrau auf Brusthöhe zerrissen. Beim zweiten Streit lag die gleiche Frau weinend und zusammengerollt auf dem Boden. Sie erklärte später den Mitarbeitenden, dass sie einen Schock erlitten habe, nachdem ihr Ehemann sie angeschrien und seinen eigenen Kopf gegen die Wand geschlagen hatte.

¹⁴⁵ Als Sicherheitsmassnahmen bezeichnet der Bericht polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen nach Zwangsanwendungsgesetz (Art. 5 und Art. 6 ZAG).

¹⁴⁶ Siehe insb. Art. 3 EMRK; Art. 7 UNO-Pakt II; UNO-AFK; Art. 10 Abs. 3 BV.

¹⁴⁷ Siehe insb. Art. 5 EMRK; Art. 9 UNO-Pakt II; Art. 10 Abs. 2 BV.

¹⁴⁸ Art. 8 EMRK; Art. 17 UNO-Pakt II; Art. 13 BV.

¹⁴⁹ Art. 12 UNO-Pakt II; Art. 10 Abs. 2 BV.

246. Die Kommission hat die kritische Analyse von Alt-Bundesrichter N. Oberholzer zur Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst die Empfehlung an das SEM, zu überprüfen, ob und wie weit Sicherheitsaufgaben im BAZ (insbesondere der Logen- und Ordnungsdienst in der Unterkunft) weiterhin an private Sicherheitsunternehmen übertragen werden sollen.¹⁵⁰ Gestützt auf ihre Erfahrungen während der Besuche beurteilt die Kommission die Delegation von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang an private Dritte zunehmend kritisch.
247. Das Bundesgericht hielt in einem im Mai 2022 veröffentlichten Urteil vom 21. Dezember 2021 fest, dass die bestehenden rechtlichen Bestimmungen zu den Sicherheitsmassnahmen in den BAZ inhaltlich nicht hinreichend bestimmt sind, als dass das SEM Sicherheitsaufgaben, die mit polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen verbunden sind, an (private) Dritte delegieren dürfte.¹⁵¹ Die Kommission hat die im Nachgang zu diesem Urteil erlassene Weisung des SEM vom 13. Juni 2022 zu den Sicherheitsmassnahmen Anfang September 2022 zur Kenntnis genommen.¹⁵²
248. Nach der Weisung darf das Sicherheitspersonal bis zur Schaffung ausreichender rechtlicher Grundlagen nur noch im Rahmen von Notwehr und Nothilfe (wie dies auch sonst für Privatpersonen zulässig ist) gegen asylsuchende Personen vorgehen. Körperliche Gewalt und die Unterbringung im Sicherheitsraum sind auf klare Notwehr- und Nothilfesituationen zu beschränken. Für Durchsuchungen (Abtasten) sei die Zustimmung der betroffenen Personen einzuholen. Sollten diese eine Durchsuchung ablehnen, würden sie keinen Zugang zu den Gemeinschaftsbereichen des BAZ erhalten. Die vorübergehende Unterbringung sei in einem dafür vorgesehenen Bereich des BAZ sicherzustellen.
249. Bei den Besuchen im BAZ Allschwil, im BAZ Brugg und im BAZ Flumenthal im September und Oktober 2022 kannten vor Ort weder die Leitungspersonen noch die Mitarbeitenden des SEM sowie der Sicherheits- und der Betreuungsunternehmen die Weisung. Entsprechend orientierte sich die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen nicht daran. So tasteten die Sicherheitsmitarbeitenden etwa weiterhin alle asylsuchenden Personen ab 12 Jahren nach jeder Rückkehr ins BAZ ab, ohne sie nach ihrer Zustimmung zu fragen.
250. Zu den rechtlichen Grundlagen der Sicherheitsmassnahmen in den BAZ hat sich die Kommission im Juli 2022 in einer Stellungnahme ausführlich geäussert.¹⁵³ Die Bestimmung im Asylgesetz zur Sicherheitsmassnahme der körperlichen Durchsuchung (Abtasten) ist nach Einschätzung der Kommission nicht hinreichend detailliert und klar, als dass diese polizeiliche Massnahme an private Sicherheitsunternehmen delegiert werden dürfte.¹⁵⁴ Für kurzfristige Festhaltungen von asylsuchenden Personen in einem Sicherheitsraum im BAZ ist nach Einschätzung der Kommission eine rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Oberholzer, Untersuchungsbericht, S. 60–65.

¹⁵¹ BGE 148 II 218.

¹⁵² SEM, Weisung Sicherheitsbereich.

¹⁵³ NKVF, Stellungnahme EJPD VO (Juli 2022).

¹⁵⁴ Dies deckt sich mit dem Urteil des Bundesgerichts (BGE 148 II 218) und der Analyse in Oberholzer, Untersuchungsbericht, S. 57.

¹⁵⁵ NKVF, Stellungnahme EJPD VO (Juli 2022), S. 4–5.

251. Die Kommission begrüsst gleichzeitig die Bemühungen des SEM, bis zur Schaffung von hinreichenden rechtlichen Grundlagen zu klären, in welchen Situationen die Sicherheitsmitarbeitenden welche Sicherheitsmassnahmen im Rahmen von Notwehr und Nothilfe anwenden dürfen und welche nicht.¹⁵⁶

b. Haltung, Rollenverständnis

252. Gestützt auf Gespräche, Beobachtungen und die Analyse von Dokumenten konnte sich die Kommission ein Bild von Rollenverständnis und Haltung von Sicherheitsmitarbeitenden machen.

253. Bei der Kommission entstand der Eindruck, dass ein Teil der Sicherheitsmitarbeitenden ihre Hauptaufgabe darin sieht, Regeln durchzusetzen (z. B. Ausgangszeiten, Essenszeiten, verbotene Lebensmittel und Gegenstände)¹⁵⁷ und für die Sicherheit der Infrastruktur zu sorgen (z. B. Funktion Feuermelder und Brandschutztüren, Sachbeschädigungen verhindern). Bei anderen Sicherheitsmitarbeitenden stellte die Kommission fest, dass sie die Hauptaufgabe ihrer Arbeit vor allem darin sehen, asylsuchende Personen (und Mitarbeitende) vor Gewalt zu schützen und ein respektvolles Zusammenleben in den BAZ zu ermöglichen.¹⁵⁸ Einige Mitarbeitende der Sicherheitsunternehmen waren sensibilisiert für die Themen Gewalt, Gewaltprävention, Deeskalation und interkulturelle Kommuni-

kation. Auch zeigten mehrere Sicherheitsmitarbeitende, dass sie asylsuchenden Personen respektvoll begegnen.

254. Der Kommission sind einige abwertende Kommentare von einzelnen Sicherheitsmitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Personen bekannt. Ein Sicherheitsmitarbeiter schrieb in einer E-Mail an seinen Vorgesetzten: «Es ging um diesen [asylsuchenden Mann], der ohnmächtig wurde, seinen Namen weiss ich nicht, aber bekannt war er für uns als «Zombie».»

255. Zahlreiche asylsuchende Personen äusserten sich während den Besuchen über Sicherheitsmitarbeitende. Ein asylsuchender Mann im BAZ Bern sagte im Gespräch, dass einige Sicherheitsmitarbeitende immer freundlich seien («mit einem Lächeln»), während andere nicht so höflich seien. Mehrere asylsuchende Personen im BAZ Flumenthal sagten, die Sicherheitsmitarbeitenden seien respektvoll und korrekt. Im BAZ Basel, wo sie davor untergebracht gewesen waren, seien die Sicherheitsmitarbeitenden gestresst und aggressiv gewesen.¹⁵⁹

256. Mehrere asylsuchende Personen berichteten bei den Gesprächen mit Delegationsmitgliedern, dass sie sich von einzelnen Sicherheitsmitarbeitenden herabgesetzt fühlten, weil diese in ihrer Wahrnehmung bestimmte asyl-

¹⁵⁶ Der Bundesrat hat mittlerweile einen Entwurf zur Anpassung des Asylgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. SEM, Medienmitteilung vom 25. Januar 2023, Sicherheit und Betrieb in den Bundesasylzentren: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zu Gesetzesänderungen.

¹⁵⁷ In einem Fall beschwerte sich ein Betreuungsmitarbeiter bei zwei Sicherheitsmitarbeitenden, dass sie die Regeln allzu schematisch durchsetzen würden. Sie hatten zwei asylsuchende Personen aufgefordert, eine Werkstatt zu verlassen, weil der Betreuungsmitarbeiter einige Minuten nicht anwesend war. Ein unbegleiteter Jugendlicher formulierte es aus seiner Sicht so: «Zuerst kommen die Regeln, dann der Mensch.» Er sagte gleichzeitig, dass es auch einige Sicherheitsmitarbeitende im BAZ gebe, die sich mehr für die asylsuchenden Menschen interessierten.

¹⁵⁸ Ein Sicherheitsmitarbeiter sagte, es sei die Aufgabe der Sicherheitsmitarbeitenden, verbindliche Regeln für den gegenseitigen Respekt einzufordern und das Zusammenleben in einer Kollektivunterkunft für alle angenehm zu gestalten. Ein anderer Sicherheitsmitarbeiter erklärte, dass asylsuchende Menschen noch besser und mehr vor auffälligen und schwierigen asylsuchenden Personen geschützt werden sollten.

¹⁵⁹ Zahlreiche asylsuchende Personen im BAZ Flumenthal sagten auch, dass im BAZ Basel viele Menschen auf engem Raum lebten und es jeden Tag Streit und oft Schlägereien unter asylsuchenden Personen gegeben habe.

suchende Personen bevorzugt behandeln würden.

257. Das Tragen von Uniformen (nicht bloss Arbeitskleidern) der Sicherheitsmitarbeitenden beurteilt die Kommission zunehmend kritisch. Asylsuchende Personen und insbesondere Kinder verbinden damit je nach gemachten Erfahrungen negative Erlebnisse mit Sicherheitskräften während ihrer Flucht oder in ihrem Herkunftsland.

c. Einsatz von körperlicher Gewalt (polizeilicher Zwang)

258. Bei der Kommission entstand der Eindruck, dass für das Sicherheitspersonal nicht immer klar war, welche Arten von körperlicher Gewalt in welchen Situationen angewendet werden dürfen und welche nicht. So sagten zum Beispiel Sicherheitsmitarbeitende des BAZ Boudry, dass sie asylsuchende Personen nie am Boden fixieren würden (Festhalten von Beinen und Armen ohne Fesselung, während die Person auf dem Boden liegt). Mehrere Berichte des BAZ erwähnten jedoch, dass Sicherheitsmitarbeitende asylsuchende Personen auf diese Art auf dem Boden festgehalten hatten.

259. Ein Sicherheitsmitarbeiter meinte, dass aus seiner Sicht die verschiedenen Fixationstechniken (Person durch bestimmte Griffe an den Armen und Beinen ohne Fesselung immobilisieren) regelmässig geübt werden sollten, sodass im Ernstfall Gewalt rasch gestoppt und die Situation professionell deeskaliert werden könne.

260. Die Weisung des SEM vom Juni 2022 sieht vor, dass die Sicherheitsmitarbeitenden kör-

perliche Gewalt nur noch in einer klaren Notwehr- oder Nothilfesituation anwenden dürfen. Eine solche liege vor, wenn eine unmittelbare und erhebliche Gefahr für Leib oder Leben von asylsuchenden Personen, Mitarbeitenden oder Dritten im BAZ bestehe oder das BAZ-Gebäude inklusive dessen Einrichtung beschädigt wird oder werden könnte. In Notwehr- oder Nothilfesituationen sei physisches Zurückstossen, die Fixation auf dem Boden oder an einer Wand und die zwangsweise Abführung in einen Sicherheitsraum zulässig. Sicherheitsmitarbeitende dürfen körperliche Gewalt anwenden, um streitende Personen zu trennen oder um Personen Waffen oder sonstige gefährliche Gegenstände abzunehmen.

261. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Anwendung von körperlicher Gewalt im BAZ allen Mitarbeitenden bekannt sind und dass die Sicherheitsmitarbeitenden diese umsetzen.¹⁶⁰ Kritisch beurteilt die Kommission die Anwendung von körperlichem Zwang bei geringfügigen Sachbeschädigungen.**

d. Kurzfristige Festhaltungen (Sicherheitsraum)

262. Die Kommission überprüfte bei ihren Besuchen die kurzfristigen Festhaltungen von asylsuchenden Personen in den BAZ. Dafür standen in den meisten besuchten Unterkünften sogenannte Sicherheitsräume¹⁶¹ zur Verfügung.

263. Der Einschluss einer asylsuchenden Person in einem Sicherheitsraum im BAZ durch privates Sicherheitspersonal während bis zu zwei

¹⁶⁰ Dazu könnte es zum Beispiel hilfreich sein, die Vorgaben mit Fallbeispielen für die Praxis greifbarer zu machen: In welchen Situationen sind welche Arten von körperlicher Gewalt zulässig und effektiv? Welche Arten von körperlicher Gewalt sind grundsätzlich nicht zulässig? Mit welchen Situationen Mitarbeitende typischerweise in den BAZ konfrontiert sind, zeigen die zahlreichen Rapporte der Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden.

¹⁶¹ In der Vergangenheit war die Bezeichnung «Besinnungsraum» üblich. Diese verwendeten Mitarbeitende nur noch vereinzelt.

Stunden berührt nach Einschätzung der Kommission nicht nur das Recht auf Bewegungsfreiheit, sondern auch das Recht auf Freiheit und Sicherheit (insb. das Recht auf Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug).¹⁶²

264. Die folgende Statistik zeigt, wie oft es in den Jahren 2021 und 2022 (Stand 31. Dezember 2022) in einem BAZ jeweils zu kurzfristigen Festhaltungen von asylsuchenden Personen in Sicherheitsräumen kam:

Asylregion	Zentrumsart	Standort	2021	2022
Ostschweiz	BAZmV ¹⁶³	Altstätten	38	35
	BAZoV ¹⁶⁴	Kreuzlingen	41	25
	ZSA ¹⁶⁵	Sulgen	0	0
	BAZoV	Flawil	0	0
	BAZoV	Neuchlen	0	0
	NUK ¹⁶⁶	Steckborn	0	0
Bern	BAZmV	Bern	0	0
	BAZoV	Kappelen	7	0
	BAZoV	Boltigen	0	0
	MZH ¹⁶⁷	Thun	0	0
Nordwestschweiz	BAZmV	Basel	9	2
	BAZoV	Allschwil	0	0
	BAZoV	Muttenz	0	0
	BAZoV	Brugg	0	1
	BAZoV	Reinach	0	0
	BAZoV	Flumenthal	3	0
	ZSA	Schäferweg	0	0
	ZSA	Arlesheim	0	0
	ZSA	Bonergasse	0	0
Zürich	BAZmV	Zürich	27	15
	BAZoV	Embrach	39	36

¹⁶² Art. 5 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II, Art. 10 BV. Die festgehaltenen Personen unterstehen bereits einer Anwesenheitspflicht im BAZ, und die Sicherheitsräume sind mit Zellen auf Polizeistationen vergleichbar (wobei die materiellen Bedingungen der Sicherheitsräume tendenziell schlechter sind). Zudem durchsuchen die Sicherheitsmitarbeitenden vor Unterbringung im Sicherheitsraum in der Regel die asylsuchende Person. Je nach Umständen qualifiziert der EGMR auch kurze freiheitsbeschränkende Massnahmen als Freiheitsentzug. Für eine detaillierte Analyse zur Abgrenzung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug für den Zweck der Verfahrensgarantien gemäss Art. 5 EMRK siehe SKMR, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, S. 29–34.

¹⁶³ BAZ mit Verfahrensfunktion.

¹⁶⁴ BAZ ohne Verfahrensfunktion.

¹⁶⁵ Zivilschutzanlage.

¹⁶⁶ Notunterkunft.

¹⁶⁷ Mehrzweckhalle.

Tessin und Zentralschweiz	BAZmV	Chiasso	19	0
	BAZoV	Glaubenberg	11	7
	BAZoV	Biasca	0	0
	BAZoV	Stabio	0	0
Westschweiz	BAZmV	Boudry (Perreux)	59	0
	BAZoV	Vallorbe	6	2
	BAZoV	Giffers	26	19
	BAZoV	Les Rochat	0	1
	BAZoV	Bure	0	0
	MZH	Chamblon	0	0
	BesoZ	Les Verrières	10	3
Total			295	146

265. Unklar ist für die Kommission, wer die Kompetenz hat, eine kurzfristige Festhaltung in einem Sicherheitsraum im BAZ anzuordnen. Gemäss Auskunft des SEM soll dies jeweils die oder der SEM-Sicherheitsverantwortliche oder die Vertretung des SEM im BAZ tun.¹⁶⁸ Im BAZ Glaubenberg entschied der Sicherheitsverantwortliche der Asylregion auf Anfrage der Leiterin oder des Leiters des Sicherheitsteams. Da es meist um Situationen geht, in denen innerhalb weniger Minuten entschieden werden muss, waren es in den besuchten BAZ oft die anwesenden Sicherheitsmitarbeitenden, die die Sicherheitsmassnahme sowohl anordneten als auch durchführten. Eine Information der vorgesetzten Personen erfolgte nachträglich über den Versand eines Rapportes und teilweise mündlich (direkt oder per Telefon) während der kurzfristigen Festhaltung.

266. Im BAZ Altstätten und im BAZ Zürich alarmierten die Sicherheitsmitarbeitenden die Polizei nur, wenn die Sicherheitstüre des Sicherheitsraumes geschlossen oder arretiert wurde. Bei offener Türe wurde die Polizei nicht gerufen,

wobei jeweils mindestens eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Sicherheitsunternehmens im Vorraum anwesend war (manchmal mehrere sowie auch jemand vom Betreuungsteam). Aus Sicht der Kommission muss jedoch auch die Unterbringung im Sicherheitsraum bei offener Türe als kurzfristige Festhaltung gelten, es sei denn, die asylsuchende Person kann den Raum jederzeit aus eigener Initiative verlassen.

267. Im BAZ Glaubenberg und im BAZ Vallorbe erklärte gemäss Gesprächen und Rapporten die alarmierte Polizei regelmässig, dass sie nicht oder nicht innerhalb der vorgesehenen zwei Stunden im BAZ eintreffen könne. Aus den internen Rapporten wird nicht ersichtlich, ob in diesen Situationen die kurzfristig festgehaltene asylsuchende Person den Sicherheitsraum sofort wieder verlassen konnte.

268. Gemäss einer internen Weisung des SEM bezweckt die Unterbringung einer asylsuchenden Person im sogenannten Sicherheitsraum den Schutz von Dritten, der Person vor sich

¹⁶⁸ Gespräch mit SEM vom 28. August 2022.

selber und der Einrichtung (Sachbeschädigungen).¹⁶⁹ In der Praxis kam es zu kurzfristigen Festhaltungen etwa, nachdem ein asylsuchender Mann ein Teppichmesser aus der Hosentasche holte und damit Mitarbeitende verletzen wollte¹⁷⁰, als ein stark betrunkenen asylsuchender Mann zu einem Sicherheitsmitarbeiter, der sich hinter dem Schalter der Loge befand, sagte, dass er ihn und seinen Vater umbringen wolle, als ein asylsuchender Mann einen anderen asylsuchenden Mann schlagen wollte und nicht davon abliess oder als es zu Schlägereien zwischen Gruppen von asylsuchenden Männern kam.

269. Besonders heikel und herausfordernd sind vorläufige Festhaltungen bei selbstverletzendem Verhalten. Das zeigen zwei Fälle: Nachdem Sicherheitsmitarbeitende einen Mann, der sich mit einem Kieselstein auf den Kopf zu schlagen begann, fixiert und in den Sicherheitsraum gebracht hatten, blieben die drei Sicherheitsmitarbeitenden bei ihm. Sie hielten den Mann am Boden fest. Gemäss Rapport hatte er davor mit dem Kopf gegen die Wand des Sicherheitsraums geschlagen. Die Sicherheitsmitarbeitenden riefen einen Mitarbeiter des Betreuungsteams, damit dieser mögliche Verletzungen des asylsuchenden Mannes anschauen konnte. Im zweiten Fall begann der asylsuchende Mann, der einen Logenmitarbeiter bedroht hatte, seinen Kopf gegen die Wände des Sicherheitsraumes zu schlagen, nachdem Sicherheitsmitarbeitende ihn dorthin gebracht hatten. Die Sicherheitsmitarbeitenden mussten in beiden Fällen die asylsuchenden Männer festhalten, damit sie sich im Sicherheitsraum nicht verletzten.

270. Formal ging es in beiden Fällen um Selbstgefährdungen, und damit war gemäss den zu dem Zeitpunkt geltenden SEM-Vorgaben eine vorläufige Festhaltung zulässig. Nach Einschätzung der Kommission war das Sicherheitspersonal, soweit aus den Rapporten ersichtlich, darum bemüht, Selbstverletzungen zu verhindern. Allerdings zeigen die beiden Fälle auch, dass bei selbstverletzendem Verhalten die Unterbringung im Sicherheitsraum nicht die beste Massnahme ist. So mussten die Sicherheitsmitarbeitenden die asylsuchenden Personen mit körperlicher Gewalt davon abbringen, sich im Sicherheitsraum selbst zu verletzen.

271. Der Sicherheitsraum ist typischerweise ein Raum ohne Fenster und Tageslicht, ohne Toilette, ohne Wasserzugang und ohne feste Sitz- oder Liegegelegenheit.¹⁷¹ Ausgestattet ist ein Sicherheitsraum mit einer Sicherheitstüre samt Sichtfenster, einer Gegensprechanlage mit Alarmknopf und einem Videoüberwachungssystem. Er weist in seiner Ausgestaltung, nicht aber in seinem Zweck, Ähnlichkeiten mit einer Disziplinarzelle¹⁷² in einer Justizvollzugsanstalt auf. Die Kommission stellte fest, dass die Sicherheitsräume teilweise nach Urin rochen.

272. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das SEM Schritte eingeleitet hat, um hinreichende rechtliche Grundlagen zur kurzfristigen Festhaltung in einem Sicherheitsraum in den BAZ zu schaffen.

273. Die Kommission unterstützt die Empfehlungen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) zum Verbot von

¹⁶⁹ Eine geplante Regelung auf Verordnungsstufe sieht vor, dass «zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr» asylsuchende Personen im BAZ kurzfristig festgehalten werden können, wenn sie andere Personen oder sich selber «erheblich gefährden» oder «einen grösseren Sachschaden zu verursachen drohen». Siehe dazu NKVF, Stellungnahme EJPD VO (Juli 2022), S. 4–5.

¹⁷⁰ Siehe Rz. 197.

¹⁷¹ Einzig im BAZ Flumenthal waren zwei von vier Sicherheitsräumen mit einer Sitztoilette ausgestattet.

¹⁷² Disziplinarzellen im Justizvollzug verfügen in der Regel über eine Sitz- und Liegegelegenheit, Wasserzugang und eine Toilette.

kurzfristigen Festhaltungen von vulnerablen Personen in Sicherheitsräumen, zum Zugang von Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes zu in Sicherheitsräumen festgehaltenen Personen, zu klaren Vorgaben zur Alarmierung der Polizei und Ambulanz und zur Führung eines Registers über den Einsatz der Sicherheitsräume.¹⁷³

274. Kritisch beurteilt die Kommission kurzfristige Festhaltungen in einem Sicherheitsraum im BAZ bei geringfügigen Sachbeschädigungen.

275. Die Kommission empfiehlt dem SEM, die Voraussetzungen für eine vorläufige Festhaltung zu konkretisieren (insb. Präzisierung, bei welchen Arten von Fremd- oder Selbstgefährdung eine vorläufige Festhaltung eine verhältnismässige und effektive Sicherheitsmassnahme ist). Bei selbstverletzendem Verhalten sollten aus Sicht der Kommission Sicherheitsmitarbeitende auf kurzfristige Festhaltungen verzichten.

276. Kann die alarmierte Polizei nicht oder nicht innerhalb von zwei Stunden im BAZ eintreffen, soll das Sicherheitspersonal die kurzfristig festgehaltene Person so schnell wie möglich aus dem Sicherheitsraum entlassen.

277. Das SEM muss die Infrastruktur in den Sicherheitsräumen verbessern, etwa indem eine Sitzgelegenheit geschaffen und der Zugang (in geeigneter Form) zu Trinkwasser sichergestellt wird.

e. Durchsuchung von asylsuchenden Personen

278. In den meisten besuchten BAZ durchsuchten Sicherheitsmitarbeitende asylsuchende Personen ab 12 Jahren nach jeder Rückkehr in die Unterkunft. Im BAZ Basel wurden Kinder bereits ab 4 Jahren systematisch durchsucht. Im BAZ Altstätten konnte die Kommission beobachten, wie Sicherheitsmitarbeitende zurückkehrende Schulkinder unabhängig vom Alter abtasteten.

279. Bei Verdacht, dass eine asylsuchende Person gefährliche Gegenstände, Diebesgut, Drogen oder Waffen unter den Kleidern versteckte, durchsuchten Sicherheitsmitarbeitende des BAZ Altstätten die Person in einem separaten Raum, wo sie ihre Kleider soweit notwendig bis auf die Unterhose ausziehen musste.¹⁷⁴ Im BAZ Zürich wurden vor der Unterbringung im Sicherheitsraum manchmal asylsuchende Personen einer gründlicheren körperlichen Durchsuchung unterzogen, wo sie sich bis auf ein Shirt und die Unterhose ausziehen mussten.

280. Verweigerte jemand die körperliche Durchsuchung, gingen die Mitarbeitenden der Sicherheit je nach BAZ unterschiedlich vor. Im BAZ Embrach beispielsweise zogen die Sicherheitsmitarbeitenden eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Betreuungsteams hinzu. Falls ein Gespräch nicht half, riefen die Sicherheitsmitarbeitenden die Polizei, die dann die körperliche Durchsuchung vornahm. Im BAZ Bern verweigerten die Sicherheitsmitarbeitenden asylsuchenden Personen, die sich nicht durchsuchen liessen, den Eintritt ins BAZ.

¹⁷³ CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 270.

¹⁷⁴ Nachdem die Kommission dies und die systematische Durchsuchung von Kindern am Schluss des Besuches im BAZ Altstätten kritisiert hatte, erklärten die BAZ-Verantwortlichen des Sicherheitsunternehmens und des SEM, dass die Praxis sofort angepasst würde; Kinder werden nur noch bei Verdacht durchsucht, Erwachsene müssen sich nur noch bis auf Shirt und Hose ausziehen.

281. Rucksäcke, Einkaufstaschen und sonstige Gegenstände, die asylsuchende Personen auf sich trugen, durchsuchten die Sicherheitsmitarbeitenden in den besuchten BAZ systematisch. Das galt auch für Gegenstände von Kindern. Für Einkäufe, insbesondere von Kleidern, mussten die asylsuchenden Personen Quittungen vorlegen.

282. Die Kommission weist das SEM und die Sicherheitsunternehmen darauf hin, dass sich die Sicherheitsmitarbeitenden bei der körperlichen Durchsuchung von Transmenschen und Menschen mit Geschlechtsvariationen auf den Grundsatz der Selbstbestimmung stützen sollen. Der geäusserte Wunsch der betroffenen Person bezüglich Geschlecht der durchsuchenden Person geht den Angaben in den Ausweispapieren vor. Die Mitarbeitenden der Sicherheitsunternehmen sollen in diesen Fällen ausdrücklich nachfragen, welches Geschlecht das durchsuchende Personal aufweisen soll. Eine SEM-Weisung vom Juni 2021 verankert dieses Prinzip für Transmenschen.¹⁷⁵

283. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen, körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen.¹⁷⁶ Dies ist rechtlich zu verankern.¹⁷⁷**

284. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen, durch das Sicherheitspersonal nur Grobdurchsuchungen durchführen zu lassen (Abtasten über Kleidern, wobei höchstens die Arme, der Hals und Kopf nackt sein dürfen). Weitergehende körperliche Durchsuchun-**

gen soll ausschliesslich die Polizei anordnen und durchführen.

f. Durchsuchung von Räumen (Zimmerkontrollen)

285. Regelmässige unangekündigte Durchsuchungen von Schlafräumen durch Sicherheits- und Betreuungsmitarbeitende ohne Polizei fanden in allen besuchten BAZ statt. Auch durchsuchten Sicherheitsmitarbeitende gemäss mehreren Rapporten Spinde und Betten bei Verdacht auf verbotene Substanzen nach Betäubungsmittelgesetz, Diebesgut (z. B. eine Parfümflasche), im BAZ nicht zugelassene Lebensmittel oder Gegenstände, wie beispielsweise einen elektrischen Rasierer. Auslöser für solche Durchsuchungen waren etwa das Verschwinden von Milch aus der Küche oder dass jemand im Spind eines asylsuchenden Mannes Spritzen gesehen hatte.

286. **Die Kommission steht den regelmässigen verdachtsunabhängigen Kontrollen der Schlafräume durch Sicherheits- und Betreuungsmitarbeitende skeptisch gegenüber. Sie empfiehlt dem SEM, die rechtlichen Grundlagen für Zimmerkontrollen zu prüfen und die Modalitäten schriftlich festzulegen.**

g. Einziehung von Lebensmitteln

287. Immer wieder führen die Abnahme und Konfiszierung von Lebensmitteln zu Unverständnis und Konflikten. Gerade für Familien ist dieses Vorgehen oft schwer verständlich.¹⁷⁸ Die Verordnung des EJPD über den Betrieb der BAZ sieht vor, dass das Sicherheitspersonal bestimmte Gegenstände sicherstellen oder einziehen darf.¹⁷⁹ Erwähnt sind Waffen,

¹⁷⁵ Die Weisung sieht zudem vor, dass wenn das selbst identifizierte Geschlecht und das Geschlecht in einem offiziellen Dokument (noch) auseinanderfallen, die betroffene asylsuchende Person ein Formular unterzeichnen muss, in der sie ihren Wunsch betreffend Geschlecht der durchsuchenden Person (Sicherheit) bestätigt.

¹⁷⁶ NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020, Rz. 77 und NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017–2018, Rz. 115.

¹⁷⁷ NKVF, Stellungnahme EJPD VO (Juli 2022), S. 3.

¹⁷⁸ Siehe Rz. 335 ff.

¹⁷⁹ Art. 4 Abs. 2 EJPD VO.

waffenähnliche und weitere gefährliche Gegenstände, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel, Reise- und Identitätspapiere und bestimmte Vermögenswerte. Andere Getränke und Lebensmittel sind nicht ausdrücklich erwähnt.

288. Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass das Sicherheitspersonal weitere Gegenstände einzog (z.B. schnell verderbliche und teilweise auch länger haltbare Lebensmittel und alkoholfreie Getränke) oder vorübergehend sicherstellte (vom elektrischen Rasierer bis zu Kindervelos). Dabei gab es grosse Unterschiede je nach BAZ.

289. Bei einer Zimmerkontrolle fanden Sicherheitsmitarbeitende des BAZ Giffers Obst in einem Spind einer Familie. Dieses entsorgten sie gemäss Rapport im Müll. Im BAZ Sulgen hingegen waren Früchte erlaubt. Im BAZ Boudry beschwerten sich viele asylsuchende Personen, dass sie praktisch keine Lebensmittel mit ins BAZ nehmen durften. Die unterschiedliche Handhabung widerspricht den Argumenten, dass bei der Einziehung von Lebensmitteln die Hygiene im Vordergrund steht.¹⁸⁰

290. **Für die Einziehung der Lebensmittel besteht keine (ausreichende) rechtliche Grundlage. Unabhängig davon sind Lebensmittel und nichtalkoholische Getränke im BAZ zu erlauben¹⁸¹ und geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.**

h. Weitere Sicherheitsmassnahmen

291. Neben den bisher beschriebenen Sicherheitsmassnahmen stellte die Kommission weitere polizeiliche Massnahmen durch das private Sicherheitspersonal fest. So steht in mehreren Rapporten, dass das Sicherheitspersonal asylsuchenden Personen das Mobiltelefon nicht nur abnahm, wenn sie sie verdächtigten, Aufnahmen im BAZ gemacht zu haben, sondern die Fotos und Videos sichteten und einzelne davon löschten. In einem Rapport steht, dass Sicherheitsmitarbeitende ein verdächtiges Fahrzeug auf dem Parkplatz des BAZ beobachteten. Eine Patrouille ging zu den beiden Personen, die sich im Fahrzeug befanden, und nahm ihre Personalien auf. In mindestens zwei BAZ führten Sicherheitsmitarbeitende bei asylsuchenden Personen Alkoholtests durch.¹⁸²

292. Nach Einschätzung der Kommission haben die Sicherheitsmitarbeitenden in allen diesen Situationen ihre Kompetenzen überschritten. Es fehlt an jeglicher rechtlichen Grundlage für diese Art von Sicherheitsmassnahmen.¹⁸³ Auch sollten solche Sicherheitsmassnahmen durch entsprechend ausgebildete Mitarbeitende der Polizei vorgenommen werden. Auch dürfen solche hoheitlichen Aufgaben nur restriktiv an private Dritte übertragen werden. Besonders problematisch ist aus Sicht der Kommission das Durchsuchen von Bildmaterial auf den Mobiltelefonen durch privates Sicherheitspersonal und die Löschung von Fotos und Videos. Dies, Alkoholtests und Personenkontrollen sind Sicherheitsmassnahmen, die der Polizei vorbehalten

¹⁸⁰ Siehe Rz. 338.

¹⁸¹ Dass bestimmte Verpackungen (Glas, Dosen aus Alu oder Blech, etc.) nicht zugelassen sind, weil das Risiko besteht, dass damit jemand sich selbst oder andere verletzt, ist für die Kommission nachvollziehbar. Sie regt jedoch an, zu prüfen, ob es nicht andere Möglichkeiten gibt, als die Lebensmittel und nichtalkoholischen Getränke zu entsorgen.

¹⁸² Der eine Fall betraf einen asylsuchenden Mann im BAZ Basel. Dieser habe zugestimmt. Gemäss Rapport wies das Testresultat einen Wert von 2.05 Promille aus. Im BAZ Allschwil sagten Sicherheitsmitarbeitende, dass sie bei Anzeichen auf starke Alkoholisierung bei asylsuchenden Personen Alkoholtests durchführten.

¹⁸³ Das ZAG, selbst wenn es anwendbar wäre, sieht keine solchen Sicherheitsmassnahmen vor. Auch gibt es keine SEM-internen Weisungen, die solche Sicherheitsmassnahmen vorsehen. Die beschriebenen, durch privates Sicherheitspersonal ausgeführten polizeilichen Massnahmen sind durch keine rechtliche Grundlage gedeckt.

sind und die selbst diese nur unter bestimmten Voraussetzungen vornehmen darf.

293. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Sicherheitsunternehmen, dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden über ihre Kompetenzen Bescheid wissen, und ihnen klar zu kommunizieren, welche (polizeilichen) Massnahmen sie durchführen dürfen und welche nicht.**

i. Diebstähle im BAZ

294. Um Diebstahl vorzubeugen, sind asylsuchende Personen gezwungen, Wertsachen und insbesondere ihr Mobiltelefon im BAZ stets auf sich zu tragen. Zwar standen in den meisten BAZ abschliessbare Spinde oder Schliessfächer zur Verfügung. Die Vorhängeschlösser waren kostenpflichtig, oder die asylsuchenden Personen mussten ein Depot zahlen. Zu Diebstählen kam es aber trotzdem, insbesondere während Mobiltelefone aufgeladen wurden oder während des Anstehens für das Essen. Einige asylsuchende Personen erzählten, dass andere Asylsuchende ihnen die Rückgabe des gestohlenen Mobiltelefons gegen Entgelt angeboten hatten.

295. Soweit die Kommission feststellen konnte, reichten asylsuchende Personen nach Mobiltelefondiebstählen nur selten eine Anzeige bei der Polizei ein. Viele asylsuchende Personen erzählten, dass sie an Sicherheits- oder Betreuungsmitarbeitende gelangt seien, die geantwortet hätten, dass sie ihnen nicht helfen könnten. Auch sagten mehrere asylsuchende Personen bei Gesprächen mit Delegationsmitgliedern, dass sie nicht wüssten, wie sie eine Anzeige einreichen könnten und in welcher Sprache sie mit der Polizei sprechen könnten.

296. Die Kommission regt an, dass das SEM sowie die Sicherheits- und Betreuungsunternehmen Massnahmen ergreifen, um Diebstähle im BAZ zu reduzieren, insbesondere von Mobiltelefonen. Die Mitarbeitenden sollen die Asylsuchenden über die Anzeigemöglichkeiten informieren.¹⁸⁴

297. Die Kommission ist der Ansicht, dass in einer Kollektivunterkunft mit geteilten Schlafräumen abschliessbare Fächer zur Grundausstattung gehören. **Sie empfiehlt, dass die Schlösser für den Spind zur Grundausstattung gehören und somit unentgeltlich abgegeben werden sollen.**

j. Gute Beispiele

298. Bei den Sicherheitsmassnahmen fielen der Kommission einige gute Beispiele auf:

- Im BAZ Chiasso konnten Mobiltelefone in abschliessbaren Schränken aufgeladen werden.
- Im BAZ Brugg gab es eine von einer asylsuchenden Person betreute Mobiltelefon-Ladestation.
- Im BAZ Allschwil zogen die Sicherheitsmitarbeitenden Lebensmittel in Gläsern während der Durchsuchung nicht ein. Stattdessen konnten die asylsuchenden Personen solche Lebensmittel in einen Plastikbehälter umfüllen und ins BAZ mitnehmen.
- In einigen BAZ verzichteten das SEM und die Sicherheitsunternehmen auf kurzfristige Festhaltungen.¹⁸⁵

Weitere gute Beispiele:

- Im BAZ Allschwil standen Schliessfächer zur Aufbewahrung von Lebens-

¹⁸⁴ Bei Diebstahl von elektronischen Geräten können Anzeigen online eingereicht werden.

¹⁸⁵ Siehe Rz. 264.

mitteln inklusive in einem Kühlraum zur Verfügung.

- Im BAZ Allschwil konnten die Lebensmittel in Gläsern und Getränke in Aludosen in Plastikflaschen oder -behälter umgefüllt werden.

D. Suizide, Suizidversuche und Selbstverletzungen

299. Das SEM und die von ihm beauftragten Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sind aufgrund des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Leben verpflichtet, Massnahmen zur Suizidprävention und zum Umgang mit suizidalem Verhalten von asylsuchenden Personen zu ergreifen.

300. Die Kommission ist betroffen, dass ihr anlässlich der meisten Besuchen asylsuchende Personen suizidale Gedanken mitgeteilt haben. Ein unbegleiteter asylsuchender Jugendlicher sagte, dass er sich immer wieder vorstelle, wie er sich umbringen würde. Und ein Mann sagte, er fürchte sich vor dem Alleinsein und habe schreckliche Gedanken. Auch berichtete eine Lehrerin in einem BAZ von einem Jungen, der ihr gegenüber wiederholt Suizidgedanken geäussert hatte.

301. Der Kommission sind ein Suizid¹⁸⁶, 16 Fälle von Suizidversuchen, rund ein Dutzend unklare Fälle (Suizidversuch oder Selbstverletzung) und mehrere Dutzend Fälle von Selbstverletzungen bekannt.¹⁸⁷

a. Interventionen

302. Die Kommission ist sich bewusst, dass angekündigte Suizidversuche und der Schritt zur eigentlichen Suizidhandlung zwei sehr verschiedene Dinge sein können und dass es deshalb für Mitarbeitende schwierig ist, zu entscheiden, wie schnell sie handeln müssen. Die Kommission weist gleichzeitig darauf hin, dass ein grosser Teil der asylsuchenden Personen psychisch stark belastet ist.

303. Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden kommt bei Suizidversuchen oft die wichtige Rolle als Ersthelferin oder Ersthelfer zu. In einem Fall war ein asylsuchender Mann über das Geländer einer Terrasse geklettert und bereit, zu springen. Ein Sicherheitsmitarbeiter mit gleicher Muttersprache konnte den Mann beruhigen, sodass er auf die Terrasse zurückkehrte. Ein Mitarbeiter rettete einen asylsuchenden Jugendlichen, der sich im Treppenhaus aufgehängt hatte. Ein Betreuungsmitarbeiter erinnerte sich daran, wie er einen asylsuchenden Mann festhalten konnte, der aus dem Fenster springen wollte.

304. Drei Fälle aus dem BAZ Giffers fielen der Kommission besonders auf. Im ersten Fall unternahm ein asylsuchender Mann gemäss Rapporten innerhalb von fünf Tagen vier Suizidversuche im BAZ. Der erste Versuch (Sprung von der Terrasse) wurde von einem Sicherheitsmitarbeiter verhindert. Rund sechs Stunden später riefen Sicherheitsmitarbeitende die Ambulanz, da der asylsuchende Mann sich mit einer Rasierklinge am Oberkörper und am Hals Schnittwunden zugefügt

¹⁸⁶ Der Suizid fand im Dezember 2020 statt. Die asylsuchende Person hatte im BAZ Boudry gewohnt. Ein Suizid vor der Berichtsperiode fand 2019 statt. Auch diese asylsuchende Person hatte im BAZ Boudry gelebt. Psychologinnen und Psychologen sowie Ärztinnen und Ärzte evaluierten im Auftrag des SEM die Suizidprävention in den BAZ der Asylregion Westschweiz. Dabei untersuchten die Expertinnen und Experten auch die beiden Suizidfälle genauer. Siehe Rapport du consortium de recherche Unisanté, S. 17–19.

¹⁸⁷ Die Einschätzung, ob es sich um einen Suizidversuch, eine Selbstverletzung oder einen unklaren Fall handelt, erfolgte gestützt auf die Angaben von Mitarbeitenden. Bei Rapporten erfolgte die Einschätzung durch die Kommission. Die aufgelisteten Zahlen sind keine Statistiken. Sie zeigen aber auf, dass Suizidversuche von asylsuchenden Personen in den BAZ immer wieder vorkommen. Die Zahlen gehen auf Informationen zurück, die die Besuchsdelegationen 2021 und 2022 bei Gesprächen mit asylsuchenden Personen, Mitarbeitenden und Dritten erhielt und in Rapporten vorfanden.

hatte. Vier Tage danach trafen Sicherheitsmitarbeitende auf den gleichen asylsuchenden Mann, der sich erneut mit einer Rasierklinge verletzt hatte. Am nächsten Tag sahen Sicherheitsmitarbeitende auf ihrem Rundgang, wie derselbe Mann versuchte, von einem Zwischendach des BAZ zu springen. Die alarmierte Polizei, Feuerwehr und Sanität waren rasch vor Ort. Sie liessen die Mitarbeitenden des Sicherheits- und des Betreuungsunternehmens sowie des SEM ein Gespräch mit dem Mann führen. Dieser liess sich nach langem Zuhören und Reden überzeugen, sich in Sicherheit zu begeben. Die Ambulanz brachte den Mann ins Spital.

305. Dieser Fall zeigt, wie herausfordernd und belastend Suizidversuche für Mitarbeitende im BAZ sein können und wie zentral die Arbeit von einzelnen Sicherheits- und Betreuungsmitarbeitenden in solchen Situationen ist. Dass es innerhalb von sechs Stunden zu zwei und innerhalb von fünf Tagen zu vier Suizidversuchen der gleichen Person kam, zeigt aus Sicht der Kommission aber auch, dass der Umgang mit einer suizidgefährdeten Person verbessert werden muss. So ist aufgrund des Rapportes der Sicherheitsmitarbeitenden nicht ersichtlich, ob der asylsuchende Mann nach dem ersten Suizidversuch regelmässig von Mitarbeitenden überwacht wurde bzw. weshalb er nicht in eine psychiatrische Klinik eingewiesen wurde. Unklar ist auch, ob und wie der Informationsfluss sichergestellt wurde, insbesondere ob über den Schichtwechsel hinweg Betreuungs-, Gesundheits- und Sicherheitsmitarbeitende über das er-

höhte Suizidrisiko des Mannes informiert worden waren.¹⁸⁸

306. Im zweiten Fall wurde ein asylsuchender Mann innerhalb von sieben Tagen zweimal ins Spital gebracht, da er sich in einer Toilettenkabine mit einer Rasierklinge in den Arm geschnitten hatte. Der Mann hatte zuvor an der Loge eine Verlegung in eine psychiatrische Klinik verlangt.
307. Diesen Fall beurteilt die Kommission kritisch. Wenn eine asylsuchende Person so klar ausdrückt, dass sie Hilfe benötigt, sollte für zukünftige Fälle ein anderes Vorgehen definiert werden, und Mitarbeitende sollten für Anzeichen von Suizidalität besser sensibilisiert werden. Die Kommission unterstreicht, dass es in solchen Situationen klar geregelte Abläufe braucht.
308. Das BAZ Giffers verzeichnete zwischen Oktober 2020¹⁸⁹ und Februar 2021 gemäss den von der Kommission erhaltenen Informationen 14 Fälle von Suizidversuchen oder Selbstverletzungen.¹⁹⁰ Bei den elf Selbstverletzungen- oder unklaren Fällen kam es sechs Mal zu einer Einweisung ins Spital, in einem dieser Fälle erst nach einer erneuten Selbstverletzung am gleichen Tag. In vier Fällen blieben die asylsuchenden Personen im BAZ, und in einem Fall kam ein asylsuchender Mann zuerst in den Sicherheitsraum und dann auf einen Polizeiposten.¹⁹¹
309. In den Gesprächen betonten mehrere Leitungspersonen und Mitarbeitende, dass

¹⁸⁸ Aus den Rapporten ist für die Kommission zudem nicht ersichtlich, welche Behandlung in welchem Spital der Mann nach dem zweiten Suizidversuch erhielt.

¹⁸⁹ Einige Fälle gehen auf die Zeit zwischen Oktober und Dezember 2020 zurück. Da der letzte NKVF-Bericht zu den BAZ die Periode bis 31. Juli 2020 abdeckte und es sich um wichtige Fälle handelt, sind sie hier berücksichtigt.

¹⁹⁰ Drei Fälle von versuchtem Suizid (mit einmal vier, einmal zwei und einmal einem Versuch), fünf unklare Fälle (Suizidversuch oder Selbstverletzung; jeweils ein Versuch) und sechs Fälle von Selbstverletzungen (einmal bei derselben asylsuchenden Person zwei Selbstverletzungen).

¹⁹¹ Gemäss Rapport hatte er zuerst versucht, Sicherheitsmitarbeitende anzugreifen, bevor er begann, sich selbst mit einem Kieselstein zu verletzen.

selbstverletzendes Verhalten von einigen asylsuchenden Personen als Druckmittel eingesetzt würde. Echte Suizide oder Suizidversuche seien selten. Mitarbeitende, die bei Suizidversuchen und Selbstverletzungen bei asylsuchenden Personen zugegen waren, sprachen vor allem darüber, wie sie diese Situationen betroffen machten und wie belastend sie waren. Sie äusserten aber auch Erleichterung darüber, dass sie Schlimmeres hatten verhindern können.

310. Die Fälle zeigen, dass die Mitarbeitenden der Betreuungsunternehmen inklusive des Gesundheitsdienstes sowie der Sicherheitsunternehmen in den ersten Momenten von Suizidversuchen und Selbstverletzungen bei asylsuchenden Personen im BAZ eine enorme Verantwortung tragen. Die diesbezüglichen Herausforderungen sind für die Mitarbeitenden in einem BAZ gewaltig. Oft kehren nach ein paar Tagen stationärem Aufenthalt im psychiatrischen Notfall die asylsuchenden Personen nach Suizidversuchen in das BAZ zurück. Nach Ansicht der Kommission sollen die Mitarbeitenden entsprechend unterstützt, sensibilisiert, ausgebildet, entlohnt und wertgeschätzt werden.

311. **Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie den Betreuungs- und den Sicherheitsunternehmen, sicherzustellen, dass Mitarbeitende nach einem Vorfall auf niederschwellige psychologische Unterstützung zurückgreifen können.**

b. Prävention

312. Aus den Gesprächen und Rapporten ist klar ersichtlich, dass der Moment und die ersten Stunden nach der Information über einen negativen Entscheid im Asylverfahren besonders kritisch sind und ein erhöhtes Suizid- oder Selbstverletzungsrisiko besteht. In einigen BAZ suchten Betreuungsmitarbeitende mit gefährdeten asylsuchenden Personen in diesen Momenten bewusst das Ge-

spräch. Andere Aktivitäten im Bereich Suizidprävention waren für die Kommission nicht ersichtlich.

313. Asylsuchende Personen entwickelten zudem eigene Strategien, um ihre psychische Gesundheit zu stärken und bei psychischer Krankheit auf eine Verbesserung hinzuwirken. Ein junger asylsuchender Mann, der psychisch stark belastet war, sagte zum Beispiel der Kommission, dass er jeden Tag draussen rennen gehe und oft den Kraftraum benutze. Eine Familie mit zwei Kindern sagte, sie würden ihr Zimmer bewusst jeden Tag putzen, damit sie sich wohler fühlten. Eine lesbische Frau sagte, dass sie in Kontakt mit einer LGBTIQ+-Organisation sei.

314. Die Situation des jungen Mannes zeigt gleichzeitig, wie die Unterbringung in einem BAZ solchen Eigeninitiativen Grenzen setzt. Er hatte mit einem lokalen Sportklub Kontakt aufgenommen. Der Mann hätte gemäss eigenen Angaben ein Boxtraining besuchen können. Da dieses aber abends nach den Ausgangzeiten des BAZ stattfand, habe die Leitung des Zentrums entschieden, dass er das Training nicht besuchen dürfe. Aus Sicht der Kommission sollten Eigeninitiativen, die die psychische Gesundheit, die Resilienz sowie die Selbstwirksamkeit asylsuchender Personen stärken, vom SEM sowie von den Betreuungs- und den Sicherheitsunternehmen ermöglicht, unterstützt und gefördert werden.

315. Soweit die Kommission feststellen konnte, gibt es kein Konzept und keine Richtlinien zur Prävention (und Intervention) bei suizidalem und selbstverletzendem Verhalten von asylsuchenden Personen.

c. Externer Evaluationsbericht

316. Psychologinnen und Psychologen sowie Ärztinnen und Ärzten haben im Auftrag des SEM die Suizidprävention in den BAZ der Re-

gion Westschweiz evaluiert. Die Kommission verweist auf die Erkenntnisse dieses Berichtes, die sich mit ihren eigenen Feststellungen decken und sie ergänzen. Sie begrüsst zudem die 24 Empfehlungen der Expertinnen und Experten in den Bereichen Suizidprävention, Intervention und Nachbereitung (Postvention).¹⁹²

317. Ergänzend und verstärkend zu den Empfehlungen des externen Evaluationsberichtes formuliert die Kommission folgende Empfehlungen an das SEM sowie an die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen:

- Sie haben für Fälle von akutem Suizidrisiko für jedes BAZ ein klares Vorgehen zu definieren und Massnahmen zu ergreifen, damit Mitarbeitende der Betreuungsunternehmen inklusive des Gesundheitsdienstes sowie der Sicherheitsunternehmen entsprechende Fälle besser erkennen können.
- Sie haben sicherzustellen, dass in Fällen eines akuten suizidalen Risikos bei asylsuchenden Personen eine Notfallpsychiaterin oder ein Notfallpsychiater gerufen wird oder eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik oder eine andere geeignete Einrichtung erfolgt.
- In anderen heiklen Situationen (z. B. nach der Rückkehr aus dem psychiatrischen Notfall nach einem Suizidversuch, nach schwerem selbstverletzendem Verhalten oder bei gewissen asylsuchenden Personen, nachdem ein negativer Entscheid im Asylverfahren mitgeteilt wurde)¹⁹³ haben sie sicherzustellen, dass die

asylsuchende Person von (einzelnen) Mitarbeitenden der Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmen nah begleitet werden.

- Die Leitungspersonen haben mit betroffenen Mitarbeitenden nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen eine Nachbesprechung durchzuführen (was lief gut, was könnte verbessert werden, aber auch: wie mit der Belastung umgehen?).
- Die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen und das SEM haben für Mitarbeitende Unterstützungsmöglichkeiten nach belastenden Situationen vorzusehen (insbesondere nach Interventionen bei Suizidversuchen und Suiziden).
- In einem ersten Schritt müssen Leitungspersonen der Betreuungsunternehmen inklusive des Gesundheitsdienstes, der Sicherheitsunternehmen und des SEM und danach alle Mitarbeitenden mit geeigneten Massnahmen für die Themen Suizid, Suizidversuche, Suizidprävention und Selbstverletzungen bei asylsuchenden Personen sensibilisiert werden.

d. Gute Beispiele

318. Bei ihren Besuchen stiess die Kommission auf einige gute Beispiele im Bereich Suizidprävention, Suizidversuche und Selbstverletzungen¹⁹⁴:

- Fragen zur psychischen Gesundheit sind Teil der medizinischen Erstkonsultation (MEK) durch das Pflegefachper-

¹⁹² Unisanté/CHUV, Rapport du consortium de recherche Unisanté, S. 50–52.

¹⁹³ Die Mitteilung des Entscheides des SEM erfolgt in der Regel über die Rechtsvertretung (Information über Entscheidentwurf). Siehe auch Rz. 318.

¹⁹⁴ Dies ist auch ein gutes Beispiel zur Gewaltprävention. Siehe Rz. 193.

sonal in den BAZ mit Verfahrensfunktion.

- Selbstinitiativen von asylsuchenden Personen wurden ermöglicht bzw. unterstützt (Sport machen, Sprachen lernen, Zimmer wohnlicher gestalten, soziale Kontakte ausserhalb des BAZ pflegen, etc.).

E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen

319. Zahlreiche Mitarbeitende und einige asylsuchende Personen berichteten der Kommission, dass gewalttätiges oder selbstverletzendes Verhalten von asylsuchenden Personen oft in Verbindung mit Suchterkrankungen stehe. Dabei geht es typischerweise um Abhängigkeiten von Alkohol, Medikamenten (hauptsächlich Pregabalin)¹⁹⁵ oder Substanzen nach Betäubungsmittelgesetz (BetmG), insbesondere Cannabis, Kokain oder Heroin. In verschiedenen Fällen von Gewalt und Selbstverletzungen gibt es Hinweise, dass Suchterkrankungen eine Rolle spielten.¹⁹⁶

320. Suchterkrankungen und der Umgang mit ihnen seitens der verschiedenen Mitarbeitenden im BAZ (Betreuung inklusive Gesundheit, Sicherheit, SEM) sind auch relevant für die Gewalt- und Suizidprävention sowie für die Häufigkeit von selbstverletzendem Verhalten. Dafür bestand vor allem bei Leitungspersonen des SEM und Mitarbeitenden der Gesundheitsdienste ein hohes Bewusstsein.

321. Das Betäubungsmittelgesetz verlangt von den zuständigen Behörden in vier Bereichen

Massnahmen (sogenanntes Vier-Säulen-Prinzip): (1) Prävention, (2) Therapie und Wiedereingliederung, (3) Schadensminderung und Überlebenshilfe, (4) Kontrolle und Repression.¹⁹⁷

322. Die Kommission beobachtete in der Praxis verschiedene Massnahmen, die den beiden Säulen Schadensminderung und Überlebenshilfe (dritte Säule) sowie Kontrolle und Repression (vierte Säule) zugeordnet werden können. Aktivitäten in den Bereichen Prävention (erste Säule) oder Therapie und Wiedereingliederung (zweite Säule) waren dagegen in den BAZ kaum oder nicht sichtbar. Vor allem Entzugstherapien seien aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer im BAZ von maximal 140 Tagen nicht möglich, so die Erklärung von mehreren Mitarbeitenden, mit denen die Kommission Gespräche führte.

323. Bei der Arbeit der Sicherheitsmitarbeitenden lag der Fokus auf der Repression. Bei Durchsuchungen von asylsuchenden Personen bei jedem Eintritt ins BAZ beschlagnahmten die Sicherheitsmitarbeitenden regelmässig Alkohol, im BAZ nicht zugelassene Medikamente und Substanzen nach Betäubungsmittelgesetz. In letzteren Fällen informierten die Sicherheitsmitarbeitenden die Polizei. Bei Zimmerkontrollen oder aufgrund von Hinweisen beschlagnahmten Sicherheitsmitarbeitende unter anderem Cannabis, bestimmte Medikamente oder Spritzen in Spinden und informierten die Polizei.

¹⁹⁵ Pregabalin und seine generischen Äquivalente gehören zur Familie der Gabapentinoiden. Es ist ein Medikament, das zur Behandlung von neuropathischen Schmerzen, Epilepsie und generalisierten Angststörungen eingesetzt wird. Es wird manchmal auch «off-label» zur Behandlung von chronischen Rückenschmerzen oder radikulären Schmerzen eingesetzt. Der missbräuchliche Gebrauch von Pregabalin ist seit 2009 in Europa dokumentiert. Pregabalin hat euphorisierende Eigenschaften, wirkt entspannend und enthemmend, insbesondere wenn es in hohen Dosen und/oder in Kombination mit anderen Substanzen konsumiert wird, die die Wirkung potenzieren (Opiate, Alkohol, Benzodiazepine). Ein übermässiger Gebrauch kann zu körperlicher Abhängigkeit führen. Siehe Eurotox, Usage et mésusage de prégabaline.

¹⁹⁶ Siehe Rz. 189.

¹⁹⁷ Art. 1a BetmG (Vier-Säulen-Prinzip).

324. Die Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes legten dagegen den Fokus auf Schadensminderung, insbesondere durch Substitution (v.a. Abgabe von Methadon bei externer Stelle bei Heroinabhängigkeit). Bei Abhängigkeit von bestimmten Medikamenten setzten mehrere BAZ auf einen Abgabeverzicht oder Substitution. Dabei ging es vor allem um Pregabalin.
325. Das SEM hat zusammen mit Partnerärztinnen und -ärzten für die Asylregion Tessin und Zentralschweiz Empfehlungen zur Verschreibungspraxis bei Suchterkrankungen asylsuchender Personen in den BAZ verfasst.¹⁹⁸ Diese sehen unter anderem vor, dass eine Substitutionstherapie (z.B. mit Methadon, Morphin und Buprenorphin) grundsätzlich dann indiziert ist, wenn eine medizinische Dokumentation vorliegt oder wenn die Urinprobe positiv ausfällt. Ein Entzug sei in einem BAZ nicht möglich, aber es würde ein restriktiver Umgang mit psychoaktiven Substanzen angestrebt. Bei Pregabalin (und einigen weiteren Medikamenten) ist keine ärztliche Verordnung während dem Aufenthalt im BAZ vorgesehen.¹⁹⁹ Rivotril soll bei nachgewiesener Abhängigkeit (Urinprobe) verschrieben werden.
326. Die Auswirkungen des Abgabeverzichts von bestimmten Medikamenten, insbesondere Pregabalin, in einigen BAZ wurden von den Mitarbeitenden unterschiedlich eingeschätzt. Einige führten aus, dass dies zu mehr Klarheit und weniger Diskussionen geführt habe. Die Abgabe und den Konsum dieser Medikamente sehen sie als Ursache für Gewalt im BAZ. Andere Mitarbeitende sagten, dass durch den Abgabeverzicht das Gewaltpotential bei den Betroffenen nicht abnehmen würde. Bei Abhängigkeit würden sie sich die Medikamente sonst wo beschaffen. Gemäss erhaltenen Informationen sollen die Vorgaben der Asylregion Tessin und Zentralschweiz in Zukunft in allen BAZ umgesetzt werden.
327. Eine Abstimmung der repressiven und der schadensmindernden Massnahmen fand jedoch nicht statt. Für eine koordinierte Arbeit zwischen Mitarbeitenden der Sicherheits- und der Gesundheitsdienste fehlte es an einem gemeinsamen definierten Ziel zum Umgang mit Suchterkrankungen bei asylsuchenden Personen im BAZ.
328. Bei einem Abgabeverzicht ist nach Einschätzung der Kommission darauf zu achten, dass bei Abhängigkeiten von Medikamenten, insbesondere auch von Pregabalin, diese nicht sofort abgesetzt, sondern ausgeschlichen oder mit geeigneten Medikamenten substituiert werden. Sonst besteht aufgrund von Entzugserscheinungen ein Risiko von gewalttätigem Verhalten.
329. Die Kommission fordert das SEM und die anderen involvierten Behörden sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen auf, das Thema Suchterkrankungen von asylsuchenden Personen in den BAZ zusammenhängend zu denken: Menschen, die im BAZ an Suchterkrankungen leiden, werden später auch als anerkannte Flüchtlinge, als Personen mit vorläufiger Aufnahme, mit Schutzstatus S oder als Weggewiesene in Ausschaffungshaft oder in einem Rückkehrzentrum weiterhin an diesen Erkrankungen leiden.²⁰⁰

¹⁹⁸ SEM, Empfehlungen Verschreibungspraxis Abhängigkeitserkrankungen.

¹⁹⁹ Ausser bei vorliegender Dokumentation der Indikation für neuropathische Schmerzen.

²⁰⁰ Die Kommission hat bei einigen Personen im Justizvollzug (die teilweise früher als asylsuchende Personen in der Schweiz waren), die gleiche Problematik angetroffen. Auch ist der Anteil der asylsuchenden Personen im BAZ, die in der Schweiz leben werden, vergleichsweise hoch (die Schutzquote lag im Jahr 2021 bei 60.7 Prozent und im Jahr 2020 bei 61.8 Prozent). Deshalb sollten Suchterkrankungen möglichst früh angegangen und mit passenden Massnahmen behandelt werden.

330. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Zusammenarbeit mit Fachstellen oder Fachpersonen weitere Massnahmen im Bereich Sucht und Abhängigkeitserkrankungen im BAZ zu prüfen. Dabei geht es insbesondere um Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen sowie darum, das Risiko von Gewalt gegenüber anderen asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) zu reduzieren.**
331. **In einem ersten Schritt sollen das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen Leitungspersonen und Mitarbeitende der Gesundheitsdienste und in einem nächsten Schritt alle Mitarbeitenden zum Thema Sucht, zum Umgang mit Abhängigkeitserkrankungen und zur Verbindung mit der Gewalt- und Suizidprävention sensibilisieren. Längerfristig muss bei allen Mitarbeitenden ein gemeinsames Verständnis für das Thema und ein besser aufeinander abgestimmtes Vorgehen entstehen.**

F. Disziplinarmassnahmen

332. Zahlreiche Mitarbeitende des SEM, der Betreuungs- und der Sicherheitsunternehmen stellen die Effektivität des bestehenden Disziplinarsystems in Frage. Es sei ein hoher administrativer Aufwand damit verbunden, gleichzeitig bliebe es gegenüber asylsuchenden Personen mit schwerwiegendem und wiederholtem Fehlverhalten oft ohne Wirkung. Beim Entzug des Taschengeldes kann es am Tag der (verweigten) Auszahlung zu Konflikten kommen. Gleichzeitig werden zumindest in einigen BAZ zahlreiche asylsuchende Person für vergleichsweise geringes Fehlverhalten sanktioniert (insbesondere verspätete

Rückkehr von einigen Minuten). Die Disziplinar-massnahmen werden zudem uneinheitlich umgesetzt.

333. In einigen BAZ ordneten Sicherheitsmitarbeitende gegenüber asylsuchenden Personen Time-outs an: Sie mussten das BAZ für einige Zeit verlassen. Oft ging es um verbal ausfälliges und aggressives Verhalten von stark alkoholisierten Personen. In mindestens einem BAZ²⁰¹ ordnete das Sicherheitspersonal bei alkoholisierten asylsuchenden Personen gestützt auf einen Alkoholttest ein Time-out an. Die Dauer des Time-outs wurde je nach Promillegehalt festgelegt.²⁰² Es war für die Delegationen nicht immer klar, ob die Sicherheitsmitarbeitenden diese Massnahme als formelle Disziplinar-massnahme (Hausverbot) betrachteten. Ebenfalls unklar blieb, welches Fehlverhalten zu einem Time-out führte und für wie lange. In einem Rapport steht beispielsweise, dass die asylsuchende Person aufgrund ihres stark alkoholisierten Zustandes und wegen der winterlichen Temperaturen nur für eine Stunde und mit Winterkleidern nach draussen geschickt wurde.

334. Die Kommission begrüsst, dass das SEM gegenwärtig das Disziplinarsystem überarbeitet. Der Fokus sollte auf die Sanktionierung von schwerwiegendem Fehlverhalten gelegt werden, welches das Zusammenleben im BAZ stark stört und die Sicherheit der asylsuchenden Personen sowie Mitarbeitenden betrifft.

G. Verpflegung, Lebensmittel

a. Zubereitung im BAZ oder Catering

335. In den BAZ, in denen Köchinnen und Köche zusammen mit asylsuchenden Personen vor

²⁰¹ BAZ Allschwil.

²⁰² Die betroffenen Personen waren gemäss erhaltenen Informationen jeweils noch gut ansprechbar. Je höher der Promillewert, desto länger war das angeordnete Time-out. Falls das Time-out in die Schlafenszeit fiel, übernachtete die Person in einem Raum bei der Loge (statt im angestammten Schlafrum im BAZ) oder in einer Zivilschutzanlage (BAZ Allschwil).

Ort die Hauptmahlzeiten zubereiteten,²⁰³ war die Qualität des Essens kein Thema, oder die asylsuchenden Personen äusserten sich zufrieden über die Verpflegung. Die Kommission begrüsst deshalb, dass das SEM in immer mehr BAZ dieses Modell umsetzt.

336. In den BAZ, in denen ein Caterer fertige Mahlzeiten zum Aufwärmen lieferte, war die Qualität des Essens häufiger Grund für Beschwerden.²⁰⁴ Im BAZ Giffers und im BAZ Brugg kam es zu Aufruhr und einem Essensstreik.²⁰⁵ Die Qualität des Essens hat eine direkte Auswirkung auf die Atmosphäre und damit auf die Sicherheit im BAZ. Gleichzeitig ist sie etwas, worauf das SEM und die Betreuungsunternehmen vergleichsweise einfach Einfluss nehmen können. Die Kommission erinnert daran, dass asylsuchende Personen die schlechte Qualität des Essens nicht durch eigene Lebensmittel ausgleichen können, da sie nur sehr beschränkt Lebensmittel ins BAZ bringen dürfen und keine Kochmöglichkeiten haben.²⁰⁶

337. Der Kommission ist aufgefallen, dass es in verschiedenen BAZ keine speziellen Mahlzeiten für Kleinkinder gibt. Zahlreiche Eltern in mehreren BAZ erwähnten, dass sie Schwierigkeiten hätten, ihre Kinder zu vollwertig und gesund zu ernähren, da diese die Mahlzeiten der Caterer verweigerten oder kaum davon essen würden.

338. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, asylsuchenden Eltern zu erlauben, eigene Le-

bensmittel für die Ernährung ihrer Kinder in das BAZ zu bringen, und dafür Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

b. Gutes Beispiel

- Im BAZ Allschwil, wo bis zu 150 Personen wohnen, kochten die asylsuchenden Personen selber. In diesem BAZ (sowie im BAZ Basel vor dem Umbau in den Neubau am gleichen Standort) standen für die selbst eingekauften Lebensmittel abschliessbare Schliessfächer im Gang und in einem Kühlraum zur Verfügung. Aus Sicht der Kommission handelt es sich hier um eine gute Praxis, die in einem stark fremdbestimmten Umfeld die Selbstwirksamkeit der asylsuchenden Personen stärkt, ihnen gleichzeitig eine Beschäftigung gibt (Mahlzeiten planen, Lebensmittel einkaufen, Essen kochen) sowie die Gemeinschaft fördern kann (einige asylsuchende Personen luden andere asylsuchende Personen zum Essen ein).

²⁰³ BAZ Altstätten, BAZ Basel (während Kurzbesuch April 2022, Neubau), BAZ Embrach, BAZ Gläubenberg.

²⁰⁴ Besonders auffällig waren zudem die zahlreichen Reklamationen im BAZ Zürich und im BAZ Balerna, die asylsuchenden Personen an die Kommission richteten. Im BAZ Balerna verweigerten gemäss einem Rapport etwa 40 asylsuchende Personen das Abendessen. Die Kommission kann die schlechte Qualität des Essens in den beiden BAZ an den jeweiligen Besuchstagen bestätigen.

²⁰⁵ Einige asylsuchende Personen im BAZ Giffers weigerten sich, etwas zu essen, was sie als «Hundefutter» bezeichneten. Die Polizei intervenierte, auch mit Hunden. Die Polizei führte die asylsuchenden Personen ab, die als Anstifter identifiziert wurden. Um die Lage zu beruhigen, beschloss die BAZ-Leitung, den anderen asylsuchenden Personen gleich im Anschluss an die Intervention etwas anderes zu essen zu geben.

²⁰⁶ Siehe Rz. 287 ff.

Anhang 1: Übersicht besuchte Bundesasylzentren (BAZ)

339. Die Kommission besuchte 2021 und 2022 folgende Zentren:

Nr.	Wann?	Wo?	BAZ	Kapazität	
				31.12.21	31.12.22
1	03.02.21	Glaubenberg (SZ)	temporär, oV	340	640
2	16.02.21	Giffers (FR)	oV	250	300
3	17.03.21	Vallorbe (VD)	oV	250	280
4	26.–27.04.21	Basel (BS)	mV	350	586
		Reinach (BL)	temporär, oV	50	–
5	07.–08.06.21	Altstätten (SG)	mV	340	340
6	24.–25.08.21	Boudry (NE)	mV	480	684
7	19.10.21	Sulgen (TG)	temporär, oV	120	70
8	23.11.21	Embrach (ZH)	oV	360	360
9	30.11.21	Les Verrières (NE)	BesoZ	20	10
10	09.–10.02.22	Bern (BE)	mV	350	500
11	24.–25.02.22	Zürich (ZH)	mV	360	536
12	06.04.22	Basel (BS)	mV	350	586
13	27.04.22	Zürich (ZH)	mV	360	536
14	05.–06.07.22	Chiasso (TI)	mV	134	144
		Balerna (TI) (Pasture)	temporär oV	220	278
15	12.09.22	Allschwil (BL)	temporär, oV	150	150
16	22.09.22	Flumenthal (SO)	oV	250	300
17	04.10.22	Brugg (AG)	temporär, oV	230	440

Anhang 2: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen

340. Die menschen- und grundrechtlichen Vorgaben für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten²⁰⁷ asylsuchenden Jugendlichen sind vielfältig. Im Folgenden werden nur die für diesen Bericht relevanten aufgeführt.

a. Allgemein

341. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche können sich auf die in der UNO-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte berufen. Als Kinder gelten nach dieser Konvention alle Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.²⁰⁸ Die Rechte stehen allen Kindern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsstatus zu (ausser die Konvention legt ausdrücklich etwas anderes fest).²⁰⁹

342. Unbegleitete (asylsuchende) Kinder befinden sich nach Einschätzung des UNO-Kinderrechtsausschusses in einer besonders vulnerablen Situation.²¹⁰ Sie sind ohne den Schutz ihrer Eltern²¹¹ ausserhalb der vertrauten Umgebung ihres Herkunftslandes und ohne gesicherten rechtlichen Status unterwegs. Gleichzeitig befinden sie sich in einem Alter, in dem sich der Körper, die Psyche und Persönlichkeit sowie die sozialen und kognitiven Fähigkeiten stark entwickeln.

343. Gemäss Art. 3 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention ist das übergeordnete Kindsinteresse²¹² bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, zu berücksichtigen.²¹³ Diese Anweisung beschränkt sich nicht darauf, eine Verletzung der Konvention zu verhindern, sondern verpflichtet dazu, die tatsächlichen und rechtlichen Interessen des Kindes in der konkreten Situation bestmöglich zu wahren. Der Begriff ist im internationalen Recht nicht definiert, sondern hängt vom religiösen, kulturellen und politischen Kontext ab.²¹⁴ Er umfasst den Schutz der physischen, psychischen und sexuellen Integrität des Kindes sowie die Förderung seiner Entwicklung, wobei seine Neigungen, Fähigkeiten und Bedürfnisse zu berücksichtigen sind.²¹⁵ Ergänzt wird dieser Grundsatz durch das in Art. 12 der UNO-Kinderrechtskonvention verankerte Recht von Kindern, in allen Angelegenheiten und Verfahren, die sie betreffen, angehört und ernst genommen zu werden.²¹⁶

344. Gemäss Bundesgericht gilt das übergeordnete Kindsinteresse²¹⁷ in der Schweiz im umfassenden Sinn, sodass «namentlich eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher

²⁰⁷ Als unbegleitet gilt eine minderjährige Person, wenn sie ohne die Obhut eines Elternteils oder einer sorgeberechtigten Person in die Schweiz einreist. Sie gilt als unbegleitet, wenn sie volljährige Geschwister in der Schweiz hat, da diese gesetzlich nicht über das elterliche Sorgerecht verfügen. Siehe SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Art. C9, 5.

²⁰⁸ Art. 1 UNO-KRK. Nach dieser Definition gelten alle Menschen unter 18 Jahren und damit auch Jugendliche als Kinder. Wenn im Folgenden von Kindern die Rede ist, sind Jugendliche immer mitgemeint, es sei denn, Jugendliche werden separat erwähnt.

²⁰⁹ CRC/GC/2005/6, Ziff. 12.

²¹⁰ CRC/GC/2005/6, Ziff. 1; siehe auch SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche, S. 6.

²¹¹ Oder eines Elternteils oder sonst einer sorgeberechtigten erwachsenen Person, die diese Rolle tatsächlich und rechtlich wahrnehmen kann.

²¹² Zur Kritik des Kinderrechtsausschusses an der Terminologie Kindeswohl (statt übergeordnetes Kindsinteresse) siehe CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 19: «The Committee remains concerned that the term «the good of the child» [Kindeswohl] in the Constitution does not correspond to the principle of the best interest of the child [übergeordnetes Kindsinteresse] enshrined in the Convention [UNO-Kinderrechtskonvention], and has contributed to the insufficient implementation of the principle of the best interests of the child in decisions affecting children.» Vgl. Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3184.

²¹³ «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, (...) ist das übergeordnete Kindsinteresse (in Englisch *best interest of the child*) ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist», siehe Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK, siehe auch Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I, wonach jedem Menschen ein angemessener Lebensstandard garantiert werden muss; Art. 11 Abs. 1 BV, Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

²¹⁴ Ausländerrecht, 2022, S. 1498.

²¹⁵ Ausländerrecht, 2022, S. 1498.

²¹⁶ Art. 12 Abs. 1 UNO-KRK.

²¹⁷ Ausländerrecht, 2022, S. 1498.

und sozialer Hinsicht»²¹⁸ angestrebt werden muss und «in Beachtung aller konkreten Umstände nach der für das Kind bestmöglichen Lösung zu suchen ist».²¹⁹

345. Für das SEM sowie die Betreuungs- und die Sicherheitsunternehmen ergeben sich entsprechende Verpflichtungen. Das SEM als staatlicher Akteur ist dafür verantwortlich, dass die privaten Akteurinnen und Akteure bei der Erfüllung ihrer Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben die Menschenrechte der Jugendlichen ohne Diskriminierung achten, schützen und erfüllen.²²⁰

b. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche

346. Art. 2 der UNO-Kinderrechtskonvention verankert das Diskriminierungsverbot, das laut dem UNO-Kinderrechtsausschuss als «Grundsatzbestimmung von grundlegender Bedeutung» gilt und bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht zwingend beachtet werden muss.²²¹ Ausserdem beinhaltet die UNO-Kinderrechtskonvention das Recht auf eine geschlechtsspezifische und adäquate Gesundheitsversorgung.²²²

347. Der UNO-Kinderrechtsausschuss hält fest, dass in der Jugend die geschlechtsspezifischen Verschiedenheiten deutlicher werden. Während dieser Zeit verstärken sich auch herabsetzende Ungleichbehandlungen und Stereotypisierungen gegenüber weiblichen Jugendlichen. Sie sind einem erhöhten Risiko von geschlechtsspezifischer körperlicher und sexualisierter Gewalt ausgesetzt.²²³

348. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont deshalb, dass die Staaten in Massnahmen zur Förderung der Selbstbestimmung von Mädchen und damit auch von weiblichen Jugendlichen investieren müssen. Geschlechterstereotypen und der direkten und indirekten Diskriminierung von Mädchen inklusive weiblicher Jugendlicher haben die Staaten entgegenzuwirken.²²⁴

349. Verschiedene Menschenrechtskonventionen, die die Schweiz ratifiziert hat, verpflichten die Vertragsstaaten, alle Menschen und insbesondere Frauen und Mädchen vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung zu schützen.^{225 226 227} Dazu gehört der Schutz vor Vergewaltigung, sexueller Nötigung, sexuellen Belästigungen, häuslicher Gewalt, Menschenhandel und Zwangsprostitution. Die

²¹⁸ BGE 129 III 250 E. 3.4.2, S. 255.

²¹⁹ BGE 129 III 250 E. 3.4.2, S. 255; CRC/C/GC/14.

²²⁰ CRC/C/GC/2003/5, Ziff. 44: «Le Comité souligne que le fait de confier au secteur privé le soin de fournir des services, de diriger des établissements, etc., n'enlève rien à l'obligation qu'a l'État de veiller à ce que tous les enfants relevant de sa juridiction bénéficient de la pleine reconnaissance et du plein exercice de l'ensemble des droits reconnus dans la Convention (par. 1 de l'article 2 et par. 2 de l'article 3). (...)»

²²¹ CRC/C/GC/2003/5, Ziff. 44.

²²² CRC/C/GC/15, lit. B.

²²³ CRC/C/GC/20, Ziff. 27.

²²⁴ CRC/C/GC/20, Ziff. 28.

²²⁵ Insbesondere UNO-Pakt II, UNO-Pakt I, UNO-Frauenrechtskonvention, EMRK, Istanbul-Konvention, Palermo-Protokoll, Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

²²⁶ Siehe als ein Beispiel von vielen EGMR, Opuz gegen Türkei, Nr. 33401/02, Rz. 159 (deutsche Übersetzung: NKVF): Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte «(...) weist (...) darauf hin, dass die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien nach Art. 1 der Konvention, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, in Verbindung mit Art. 3 [EMRK – Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung] die Staaten verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, die sicherstellen sollen, dass Personen, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, nicht der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden, einschliesslich solcher Misshandlungen, die von Privatpersonen ausgeübt werden».

²²⁷ Für Details zu den menschen- und landesrechtlichen Grundlagen und zur Rechtsprechung der internationalen Menschenrechtsorgane und des Bundesgerichts siehe SKMR, Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen, S. 30–47.

Menschenrechtsabkommen verpflichten die Staaten namentlich zum Erlass von Strafbestimmungen, zu einer unabhängigen und effektiven Strafverfolgung, zu einer fairen Strafjustiz und zum Vollzug von Strafen. Zum Schutz von Frauen und Mädchen vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung gehört auch der Opferschutz. Dabei geht es sowohl darum, bereits erlebte sexualisierte Gewalt so weit möglich wiedergutzumachen, als auch zukünftige sexualisierte Gewalt zu verhindern. Zu den Opferschutzmassnahmen gehören soziale, psychologische und rechtliche Beratung und Unterstützung, eine adäquate medizinische (somatische und psychiatrische) Versorgung, die Unterbringung in einer sicheren Unterkunft oder Kontakt- und Näherungsverbote. Schliesslich sind die Behörden verpflichtet, Betroffene von sexualisierter Gewalt überhaupt erst einmal zu identifizieren.²²⁸

350. Art. 60 Abs. 3 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem dazu, bei der Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen Massnahmen zu treffen, um sie vor sexualisierter Gewalt zu schützen. In seinem Kommentar²²⁹ zur Istanbul-Konvention führt der Europarat verschiedene Massnahmen für einen effektiven Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt in Gruppenunterkünften auf:

- die Identifizierung von Betroffenen von Gewalt;
- getrennte Unterkünfte für allein reisende Männer und Frauen;
- getrennte Sanitäranlagen oder zumindest unterschiedliche Zeiten für die Benutzung durch Männer und Frauen,

wobei die Zeiten überwacht werden müssen;

- Räume, die von ihren Bewohnenden verschlossen werden können;
- angemessene Beleuchtung im gesamten Empfangszentrum;
- Schutz und Sicherheit durch Personal, einschliesslich weibliches Personal, das für die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse der Bewohnenden geschult ist;
- Schulungen für das Personal der Aufnahmezentren;
- einen Verhaltenskodex, der auch für private Dienstleistende gilt;
- formale Bestimmungen für Intervention und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Bereitstellung von Informationen für Frauen und Mädchen über geschlechtsspezifische Gewalt und verfügbare Beratungs- und Unterstützungsangebote.

c. Schutz vor Gewalt

351. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche sind besonders gefährdet, Gewalt zu erleben, insbesondere sexualisierte Gewalt und Ausbeutung.²³⁰ Der UNO-Kinderrechtsausschuss weist darauf hin, dass oft ein Zusammenhang zwischen der Situation von unbegleiteten Kindern und Menschenhandel besteht.²³¹

352. Art. 6 der UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Kinder vor Gewalt zu schützen, insbesondere vor sexualisierter Ausbeutung und speziell wenn dies im Rahmen von organisierter Kriminalität geschieht.²³² Die Vertragsstaaten müssen gemäss Art. 19 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention alle geeigneten Massnahmen treffen, um Kinder «vor jeder Form körperli-

²²⁸ Art. 10 Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

²²⁹ Explanatory Report combating violence against women and domestic violence, Ziff. 314 (deutsche Übersetzung: NKVF).

²³⁰ CRC/GC/2005/6, Ziff. 3; CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Ziff. 39.

²³¹ CRC/GC/2005/6, Ziff. 23.

²³² CRC/GC/2005/6, Ziff. 23.

cher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen». Dazu gehören unter anderem Sozialprogramme, Massnahmen zur Aufdeckung, Untersuchung und Nachbetreuung sowie das Einschreiten der Gerichte.²³³

353. Der EGMR und der UNO-Kinderrechtsausschuss konkretisieren das Recht von Kindern auf Schutz vor unmenschlicher und erniedrigender Behandlung²³⁴ und insbesondere vor sexualisierter Gewalt.²³⁵

354. Darüber hinaus empfiehlt der UNO-Kinderrechtsausschuss den Vertragsstaaten, sichere, gut bekannt gemachte, vertrauliche und einfach zugängliche Unterstützungsmechanismen für Kinder, ihre Vertreter und andere Personen zu entwickeln, damit Gewalt gegen Kinder gemeldet werden kann.²³⁶ Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, in den BAZ ein vertrauliches und kinderfreundliches Meldesystem einzurichten.²³⁷

355. Zur Einrichtung solcher Meldemechanismen gehören gemäss UNO-Kinderrechtsausschuss:²³⁸

- die Bereitstellung von Informationen, um die Einreichung von Beschwerden zu erleichtern;
- die Schulung und laufende Unterstützung des Personals für die Entgegennahme und Weiterleitung der über die

Meldesysteme eingehenden Informationen;

- die Koordination und Zusammenarbeit der Meldestellen mit Fachstellen im Bereich Gesundheit und soziale Unterstützung;
- Fachkräfte, die direkt mit Kindern arbeiten, sollten verpflichtet sein, Verdachtsfälle oder Risiken von Gewalt zu melden;
- Wenn Meldungen in gutem Glauben gemacht werden, müssen Verfahren vorhanden sein, die den Schutz der meldenden Fachkraft gewährleisten.

356. Die Person, die die Meldung entgegennimmt, hat über klare Anweisungen und Schulungen zu verfügen, wann und wie sie die Angelegenheit an die Stelle weiterleiten soll, die für die Koordinierung der Reaktion zuständig ist.²³⁹

357. Gewalt gegen Kinder kann auch von anderen Kindern ausgehen.²⁴⁰ Dazu gehören physische, psychische und sexualisierte Gewalt, oft in Form von Mobbing. Solche Gewalt, die häufig von Gruppen ausgeübt wird, hat oft längerfristige schwerwiegende Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes, seine Bildung und soziale Integration.²⁴¹ Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass, auch wenn in solchen Situationen Kinder die Akteure sind, die Rolle der erwachsenen Personen, die für diese Kinder verantwortlich sind, entscheidend ist. Die verantwortlichen Erwachsenen sollen darauf achten, dass ihre Massnahmen die Situation nicht verschlim-

²³³ Art. 19 Abs. 2 UNO-KRK.

²³⁴ Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 5 EMRK, UNO-Antifolterkonvention.

²³⁵ Siehe zum Beispiel EGMR, V.C. gegen Italien, Nr. 54227/14; EGMR, O’Keffe gegen Irland, Nr. 35810/09; EGMR, Z. und andere gegen das Vereinigte Königreich, Nr. 29392/95; CRC, V.A. gegen die Schweiz, CRC/C/85/D/56/2018.

²³⁶ CRC/C/GC/13, Ziff. 49.

²³⁷ CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 25(b).

²³⁸ CRC/C/GC/13, Ziff. 49.

²³⁹ CRC/C/GC/13, Ziff. 50.

²⁴⁰ CRC/C/GC/13, Ziff. 19.

²⁴¹ CRC/C/GC/13, Ziff. 27.

mern und dass sie durch ihr Verhalten und Vorgehen weiterer Gewalt vorbeugen.²⁴²

d. Schulunterricht

358. Art. 19 und 62 der Bundesverfassung statuieren das Recht und die Pflicht für alle Kinder, am Grundschulunterricht teilzunehmen. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche müssen Zugang zu einem gleichwertigen Schulunterricht haben und sind grundsätzlich in einer Regelklasse zu unterrichten. Sie können vorübergehend in einer Sonderklasse unterrichtet werden, bis sie sich die notwendigen Kenntnisse angeeignet haben.²⁴³ Die UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, allen Kindern eine Schul- und Berufsausbildung zu ermöglichen (Art. 28 und 29).

e. Unterbringung, Betreuung und Tagesstruktur

359. Die UNO-Kinderrechtskonvention enthält das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard²⁴⁴ und verlangt bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme, insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnen.²⁴⁵

360. Gemäss Art. 11 der Bundesverfassung haben Kinder und Jugendliche «Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung». Neben den Eltern und anderen Erziehungsberechtigten verpflichtet die Bundesverfassung auch die Behörden, Kinder und Jugendliche zu schützen.

361. Gemäss Art. 20 der UNO-Kinderrechtskonvention haben Kinder, die vorübergehend oder dauernd aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst werden, Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates. Dies gilt auch für unbegleitete asylsuchende Jugendliche.²⁴⁶ Die Behörden sind in solchen Situationen verpflichtet, eine alternative, am übergeordneten Kindsinteresse ausgerichtete Unterbringung und Betreuung sicherzustellen.²⁴⁷ Die verantwortlichen Institutionen müssen dabei «den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht».²⁴⁸

362. Gemäss den Richtlinien des UNHCR sollten asylsuchende Kinder unabhängig von ihrem Unterbringungsort laufend «unter der Aufsicht und Kontrolle fachlich qualifizierter Personen stehen, damit ihr körperliches und psychosoziales Wohlbefinden sichergestellt ist».²⁴⁹

363. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont zudem eine Reihe von Punkten, die die Behörden bei der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Kindern beachten sollen:²⁵⁰

- Kindern sollte in der Regel nicht die Freiheit entzogen werden;
- Im Einklang mit dem Grundsatz der Einheit der Familie sollten Geschwister

²⁴² CRC/C/GC/13, Ziff. 27.

²⁴³ BGer 2C_892/2018, E.6.

²⁴⁴ Art. 27 Abs. 1 UNO-KRK.

²⁴⁵ Art. 27 Abs. 3 UNO-KRK. Siehe auch Art. 11 UNO-Pakt I.

²⁴⁶ CRC/GC/2005/6, Ziff. 39.

²⁴⁷ Art. 20, Abs. 2–3 UNO-KRK, Art. 22 UNO-KRK; CRC/GC/2005/6, Ziff. 39f.

²⁴⁸ Art. 3 Abs. 3 UNO-KRK.

²⁴⁹ UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 7.5.

²⁵⁰ CRC/GC/2005/6, Ziff. 40.

- nicht voneinander getrennt werden, sondern zusammenbleiben;
 - Ein Kind, das erwachsene Verwandte hat, die mit ihm ankommen oder bereits im Asylland leben, sollte die Möglichkeit haben, bei den Verwandten zu bleiben, es sei denn, dies läuft dem Wohl des Kindes zuwider;
 - Unabhängig vom Betreuungssystem hat eine regelmässige Beurteilung der Situation des unbegleiteten Kindes durch qualifizierte Personen zu erfolgen, um die physische und psychosoziale Gesundheit des Kindes, den Schutz vor häuslicher Gewalt und sexualisierter Ausbeutung sowie den Zugang zur Schule zu gewährleisten;
 - Die Kinder müssen über die für sie getroffenen Betreuungsmassnahmen informiert werden, und ihre Einschätzungen und ihre Überlegungen müssen dabei berücksichtigt werden.
364. Art. 31 der UNO-Kinderrechtskonvention verankert ausserdem das Recht jedes Kindes auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass Spiel und Erholung elementar für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Kindes sind.²⁵¹ Zur Verwirklichung dieses Rechts gehören etwa die Schaffung eines Umfelds, in dem Kinder das Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und altersgemässe aktive Erholung ausleben können und wo die Möglichkeit auf ausreichenden Schlaf besteht.²⁵² Das Alter

der Kinder und die damit verbundenen Bedürfnisse sind bei der Verwirklichung dieses Rechts zu berücksichtigen.²⁵³ Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Einrichtungen mit und für Kinder, namentlich Asylunterkünfte, diesen Kindern Räume und Möglichkeiten zur Verfügung stellen, um mit Gleichaltrigen in der Gemeinschaft zusammenzukommen, zu spielen und an Spielen, körperlicher Betätigung sowie am kulturellen und künstlerischen Leben teilzunehmen.²⁵⁴ Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont in Verbindung mit Art. 31 UNO-KRK, dass Aktivitäten wie Spiel, Sport, Musik, Malen, Poesie oder Theater Flüchtlingskindern und Kindern, die einen Verlust, Gewalt, Missbrauch oder Ausbeutung erlebt haben, helfen können, Kontrolle über ihr Leben zurückzugewinnen. Die Teilnahme an solchen Aktivitäten bietet Kindern die Möglichkeit, gemeinsame Erfahrungen zu machen, ihre Kreativität zu entdecken sowie ein Gefühl für den eigenen Wert sowie der Verbundenheit und Zugehörigkeit zu entwickeln.²⁵⁵ Um das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung zu verwirklichen, müssen die Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen, administrativen, gerichtlichen, finanziellen, operativen und sonstigen Massnahmen ergreifen.²⁵⁶

365. Bei der Verwirklichung der Rechte der UNO-Kinderrechtskonvention sind die Entwicklung und die zunehmenden Fähigkeiten der Kinder zu berücksichtigen.²⁵⁷ Die Massnahmen, um die Rechte von Jugendlichen umzusetzen, unterscheiden sich erheblich

²⁵¹ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

²⁵² CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

²⁵³ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

²⁵⁴ CRC/C/GC/17, Ziff. 51.

²⁵⁵ CRC/C/GC/17, Ziff. 53.

²⁵⁶ CRC/C/GC/17, Ziff. 54, lit. c.

²⁵⁷ CRC/C/GC/20, Ziff. 2.

von den Massnahmen für jüngere Kinder, so der UNO-Kinderrechtsausschuss.²⁵⁸ Gemäss dem UNO-Kinderrechtsausschuss zeichnet sich die Adoleszenz²⁵⁹ nicht nur durch wachsende Möglichkeiten und Fähigkeiten, Bestrebungen, Energie und Kreativität aus: Diese Lebensphase wird auch bestimmt durch eine höhere Vulnerabilität.²⁶⁰

366. Zu den Faktoren, die eine gesunde Entwicklung von Jugendlichen fördern, gehören gemäss UNO-Kinderrechtsausschuss:

- Enge, vertrauensvolle und respektvolle Beziehungen zu und Unterstützung durch die wichtigsten Erwachsenen in ihrem Leben (Bezugspersonen);
- Beteiligung an sie betreffenden Entscheidungen, d.h. angehört und ernst genommen zu werden;
- ein sicheres und gesundes lokales Umfeld;
- Respektierung der Individualität;
- Möglichkeiten zum Aufbau und zur Pflege von Freundschaften.²⁶¹

367. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass unabhängig vom Betreuungssystem eine regelmässige Beurteilung der Situation des unbegleiteten Kindes durch qualifizierte Personen erfolgen soll, um die physische und psychosoziale Gesundheit des Kindes, den Schutz vor häuslicher Gewalt und sexualisierter Ausbeutung sowie den Zugang zur Schule zu gewährleisten.

f. **Gesundheit, psychische Gesundheit**

368. Art. 24 Abs. 1 der UNO-Kinderrechtskonvention verankert das Recht jedes Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit sowie den Zugang zu Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit.²⁶² Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass die Staaten verpflichtet sind, sicherzustellen, dass «unbegleitete und von der Familie getrennte Kinder den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben wie Kinder, die Staatsangehörige sind».²⁶³ Dabei soll insbesondere der Tatsache Rechnung getragen werden, dass betroffene Kinder in unterschiedlichem Masse Verlust, Trauma, Zerrüttung und Gewalt erlebt haben, insbesondere wenn sie aus einem vom Krieg heimgesuchten Land stammen. Ausserdem haben viele Mädchen möglicherweise geschlechtsspezifische Gewalt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten erfahren. Bei der Betreuung betroffener Kinder muss auf dieses mögliche Trauma besondere Rücksicht genommen werden.²⁶⁴

369. Die Vertragsstaaten der UNO-Kinderrechtskonvention müssen Massnahmen ergreifen, um:

- «Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen, unter anderem durch den Einsatz leicht zugänglicher Technik und durch die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers;»²⁶⁵

²⁵⁸ CRC/C/GC/20, Ziff. 2.

²⁵⁹ Der UNO-Kinderrechtsausschuss fokussiert im Allgemeinen Kommentar zur Verwirklichung der Rechte der Kinder während der Adoleszenz auf die Periode zwischen dem 10. und dem 18. Lebensjahr. Siehe CRC/C/GC/20, Ziff. 5.

²⁶⁰ CRC/C/GC/20, Ziff. 2.

²⁶¹ CRC/C/GC/20, Ziff. 17.

²⁶² Siehe auch Art. 12 UNO-Pakt I.

²⁶³ CRC/GC/2005/6, Ziff. 46. Siehe auch UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 7.9.

²⁶⁴ CRC/GC/2005/6, Ziff. 47. Siehe auch UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 7.10.

²⁶⁵ Art. 24 Abs. 2 lit. c UNO-KRK.

- «sicherzustellen, dass allen Teilen der Gesellschaft, insbesondere (...) Kindern, Grundkenntnisse über die Gesundheit und Ernährung des Kindes, (...), die Hygiene und die Sauberhaltung der Umwelt sowie die Unfallverhütung vermittelt werden, dass sie Zugang zu der entsprechenden Schulung haben und dass sie bei der Anwendung dieser Grundkenntnisse Unterstützung erhalten;»²⁶⁶

370. Kinder, die von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen sind oder waren, sollen unterstützt werden, damit ihre physische und psychische Gesundheit wiederhergestellt und gestärkt wird: «Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um die physische und psychische Genesung und die soziale Wiedereingliederung eines Kindes zu fördern, das Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, der Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder aber bewaffneter Konflikte geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung müssen in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.»²⁶⁷

371. Das UNHCR weist darauf hin, dass es bei unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen im Herkunftsland «möglicherweise keine gesundheitlichen Vorsorgemassnahmen wie Impfungen und Gesundheits-, Hygiene- und

Ernährungserziehung [gegeben hat]; diesem Mangel muss im Asylsland einfühlsam und wirksam abgeholfen werden.»²⁶⁸

g. Polizei und Staatsanwaltschaft

372. Bei einer Einvernahme von Jugendlichen (auch als geschädigte Person) durch die Polizei soll zur Unterstützung grundsätzlich eine erwachsene Vertrauensperson zugegen sein.²⁶⁹ Bei den unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sind dafür die Rechtsvertretungen in ihrer Funktion als Vertrauensperson gemäss Asylgesetz²⁷⁰ besonders geeignet. Bei tatverdächtigen Jugendlichen muss zudem eine Anwältin oder ein Anwalt präsent sein.²⁷¹

h. Anerkennung Minderjährigkeit, Altersabklärungen

373. Der UNO-Kinderrechtsausschuss hält in ständiger Praxis fest, dass es bei Altersabklärungen eine umfassende, multidisziplinäre Beurteilung der physischen und psychischen Entwicklung des Kindes durch Fachpersonen braucht, die die Privatsphäre und Integrität des Kindes respektiert.²⁷² Solange bei einer jungen Person das Verfahren der Altersschätzung läuft, muss sie oder er gemäss UNO-Kinderrechtsausschuss als Kind behandelt werden.^{273 274}

374. Die Identifikation als unbegleitete Person von unter 18 Jahren ist Teil des von der UNO-Kinderrechtskonvention garantierten Rechts des Kindes auf Schutz und Achtung seiner Identität.²⁷⁵ Dazu braucht es eine rasche Erstbe-

²⁶⁶ Art. 24 Abs. 2 lit. e UNO-KRK.

²⁶⁷ Art. 39 UNO-KRK.

²⁶⁸ UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 7.9.

²⁶⁹ CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 28.

²⁷⁰ Art. 17 Abs. 3 AsylG.

²⁷¹ CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 28.

²⁷² Siehe zum Beispiel CRC, A.L. gegen Spanien, Ziff. 12.4. Der UNO-Kinderrechtsausschuss hat dies der Schweiz ausdrücklich für unbegleitete asylsuchende Kinder empfohlen. Siehe CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 43(c). Siehe auch CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Ziff. 4.

²⁷³ CRC, A.L. gegen Spanien, Ziff. 12.3. Siehe auch CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 43(c).

²⁷⁴ Siehe auch UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 5.11.

²⁷⁵ Art. 8 UNO-KRK.

wertung, wie der UNO-Kinderrechtsausschuss betont. Dazu gehören:²⁷⁶

- Die vorrangige Identifizierung eines Kindes als unbegleitetes Kind unmittelbar nach seiner Ankunft am Einreiseort oder sobald seine Anwesenheit im Land den Behörden bekannt wird;
- Die Identifizierungsmassnahmen umfassen eine Altersbestimmung und sollten nicht nur die physische Erscheinung der Person, sondern auch ihre psychische Reife berücksichtigen;
- Darüber hinaus muss die Beurteilung auf wissenschaftliche, sichere, kind- und geschlechtsspezifische und faire Weise erfolgen, wobei jedes Risiko einer Verletzung der körperlichen Unversehrtheit des Kindes zu vermeiden ist und die Menschenwürde zu respektieren und zu schützen ist.

375. Der UNO-Kinderrechtsausschuss und der UNO-Wanderarbeitersausschuss empfehlen: «Die Staaten sollten angemessene Nachsorge-, Unterstützungs- und Übergangsmassnahmen für Kinder vorsehen, die sich dem 18. Geburtstag nähern, insbesondere für Kinder, die aus einem Betreuungskontext ausscheiden (...). Das Kind soll während dieser Übergangszeit angemessen auf ein unabhängiges Leben vorbereitet werden, und die zuständigen Behörden müssen eine angemessene Nachsorge der individuellen Situation sicherstellen. Die Ausschüsse ermutigen die Staaten ausserdem, Schutz- und Unterstützungsmassnahmen über das Alter von 18 Jahren hinaus zu ergreifen.»²⁷⁷

i. Personen (Jugendliche) mit körperlichen Behinderungen

376. Das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) und das Schweizerische Behindertengleichstellungsgesetz formulieren als wichtigste Ziele die Gleichstellung in allen Lebensbereichen und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben von Menschen mit Behinderungen.²⁷⁸ Dies gilt auch für unbegleitete asylsuchende Jugendliche mit körperlichen Behinderungen.

377. Die UNO-BRK formuliert eine Reihe von Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die dazu beitragen sollen, beide Ziele zu erreichen. So sollen etwa: «(...) die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen [treffen] mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.»²⁷⁹

378. «Die Vertragsstaaten treffen wirksame Massnahmen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen, indem sie unter anderem:

- (...) den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu hochwertigen Mobilitätshilfen, Geräten, unterstützenden Technologien und menschlicher und tierischer Hilfe sowie Mittelspersonen

²⁷⁶ CRC/GC/2005/6, Ziff. 31 (i).

²⁷⁷ CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Ziff. 3 (deutsche Übersetzung: NKVF).

²⁷⁸ Art. 1 UNO-BRK, Art. 1 BehiG.

²⁷⁹ Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK.

erleichtern, auch durch deren Bereitstellung zu erschwinglichen Kosten;»²⁸⁰

- «(...) Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung [stellen] wie anderen Menschen (...);»²⁸¹
- «alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Massnahmen [treffen], um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen.»²⁸²

j. **LGBTIQ+-Personen**

379. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche, die bereits als solche vulnerabel sind, sind je nach sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität zusätzlich verletztlich.²⁸³
380. Die Yogyakarta-Prinzipien erläutern die Anwendung menschenrechtlich verankerter Verpflichtungen der Staaten im Bereich der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität. Die Prinzipien halten fest: «Jeder hat das Recht, alle Menschenrechte ohne Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der Geschlechtsidentität zu nutzen.»²⁸⁴ Die Staaten sollen unter anderem alle «geeigneten Massnahmen ergreifen, einschliesslich Bildungs- und Weiterbildungsprogramme, um vorurteilsbehaftete oder diskriminierende Einstellungen oder Verhaltens-

weisen zu beseitigen, die mit der Vorstellung von der Minderwertigkeit oder Überlegenheit einer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität oder eines Geschlechtsausdrucks verbunden sind.»²⁸⁵

381. Die Yogyakarta-Prinzipien verankern ein Recht auf staatlichen Schutz vor Gewalt, Diskriminierung und sonstigem Schaden aufgrund der sexuellen Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder Geschlechtsmerkmalen.²⁸⁶
382. Die Prinzipien konkretisieren das Recht auf menschliche Behandlung von Personen im Freiheitsentzug. So sollen die Staaten unter anderem Grundsätze für die Unterbringung und Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, verabschieden und umsetzen, «die die Bedürfnisse und Rechte von Personen aller sexuellen Orientierungen, Geschlechtsidentitäten, Geschlechtsausdrücke und Geschlechtsmerkmale widerspiegeln, und sicherstellen, dass die Personen in der Lage sind, an Entscheidungen über die Einrichtungen, in denen sie untergebracht sind, mitzuwirken.»²⁸⁷ Dieses Prinzip lässt sich sinngemäss auf die Situation in den BAZ übertragen.

k. **Kontakte, Suche nach Familienangehörigen**

383. Sobald ein unbegleitetes oder von seiner Familie getrenntes Kind in Betreuung genommen wird, sollten alle zumutbaren Anstrengungen unternommen werden, um seine Familie ausfindig zu machen und die familiä-

²⁸⁰ Art. 20 lit. b UNO-BRK.

²⁸¹ Art. 25 lit. a UNO-BRK.

²⁸² Art. 16 Abs. 1 UNO-BRK.

²⁸³ Die Yogyakarta-Prinzipien betonen, dass Personen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität manchmal in Kombination mit anderen Formen der Diskriminierung erleben (z.B. zusätzlich Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, des Alters, der Sprache oder der Herkunft). Siehe Prinzip 2, lit. E.

²⁸⁴ Prinzip 2.

²⁸⁵ Prinzip 2, lit. F.

²⁸⁶ Prinzip 30.

²⁸⁷ Prinzip 9 (deutsche Übersetzung: NKVF).

ren Bindungen wiederherzustellen, wenn dies im besten Interesse des Kindes liegt und die Beteiligten nicht gefährdet.²⁸⁸ Das UNHCR hält fest, dass die Ausforschung der Eltern oder Angehörigen von grösster Bedeutung ist und so rasch wie möglich beginnen sollte.²⁸⁹

chen, die an einem solchen Verschwinden beteiligt sind, strafrechtlich zu verfolgen.²⁹⁴

I. Vertrauensperson

384. Der UNO-Kinderrechtsausschuss empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, die jeweiligen Rollen der Vertrauensperson und der Rechtsvertretung für unbegleitete asylsuchende Kinder zu klären.²⁹⁰ Die Schweiz soll zudem sicherstellen, dass nur Personen, die sowohl im rechtlichen als auch im psychosozialen Bereich angemessen ausgebildet sind, die Doppelfunktion der Rechtsvertretung und der Vertrauensperson ausüben können.²⁹¹ Die Aufgabe der Vertrauensperson ist es insbesondere, darauf zu achten, dass in allen ihren Entscheiden die Behörden das übergeordnete Kindsinteresse berücksichtigen.²⁹² Die Parlamentarische Versammlung des Europarates formuliert in einer Resolution das Prinzip, dass unbegleitete Kinder sofort einem Vormund (tuteur) unterstellt werden, der beauftragt ist, das Wohl des Kindes zu wahren.²⁹³

m. Verschwundene Kinder

385. Der UNO-Kinderrechtsausschuss empfiehlt der Schweiz, Berichte über das Verschwinden von Kindern während des Asylverfahrens zu untersuchen, den Verbleib verschwundener Kinder zu ermitteln und die Verantwortli-

²⁸⁸ A/RES/64/142, Ziff. 146.

²⁸⁹ UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige, Ziff. 5.17.

²⁹⁰ Typischerweise hat dieselbe Person die Doppelrolle als Rechtsvertretung und als Vertrauensperson der oder des unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen inne. Siehe Art. 7 AsylV 1.

²⁹¹ CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 43(e).

²⁹² Der UNO-Kinderrechtsausschuss und der UNO-Wanderarbeitersausschuss halten in einer gemeinsamen (Allgemeinen) Erklärung fest, dass die Ernennung einer Vormundschaft oder einer Beistandschaft für ein unbegleitetes Kind eine wichtige verfahrensrechtliche Garantie für die Wahrung des übergeordneten Kindsinteresses darstellt. Siehe CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, Ziff. 17(i). Für die Vertrauensperson gilt dies ebenso.

²⁹³ PACE, Resolution 1810 (2011), Ziff. 5.5.

²⁹⁴ CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 43(i).

Anhang 3: Materialienverzeichnis

a. International

A/RES/64/142	UN GA, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009, Guidelines for the Alternative Care of Children.
CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23	Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, 16. November 2017.
CPT, Bericht Schweiz 2021	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 22 mars au 1 ^{er} avril 2021, 26 octobre 2021, CPT (2021) 55.
CPT, Factsheet Immigration Detention	CPT, Factsheet on Immigration Detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3.
CRC, A. L. gegen Spanien	Committee on the Rights of the Child (CRC), A.L. against Spain, Communication 016/2017, Adoption of views, 31 May 2019.
CRC, V.A. gegen die Schweiz	Committee on the Rights of the Child (CRC), V.A. against Switzerland, Communication 56/2018, Adoption of views, 28 September 2020.
CRC/C/CHE/CO/5-6	Committee on the rights of the child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic report of Switzerland, 27. September 2021.
CRC/C/GC/13	Committee on the rights of the child, General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011.

CRC/C/GC/14	Committee on the rights of the child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013.
CRC/C/GC/15	Committee on the rights of the child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013.
CRC/C/GC/17	Committee on the rights of the child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013.
CRC/C/GC/20	Committee on the rights of the child, General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, 6. Dezember 2016.
CRC/GC/2003/5	Committee on the rights of the child, General comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), 27. November 2003.
CRC/GC/2005/6	Committee on the rights of the child, General comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1. September 2005.
EGMR, B. S. gegen Spanien, Nr. 47159/08	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, B. S. gegen Spanien, Nr. 47159/08, Urteil vom 24. Juli 2012.
EGMR, M. C. gegen Bulgarien, Nr. 39272/98	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, M. C. gegen Bulgarien, Nr. 39272/98, Urteil vom 4. Dezember 2003.
EGMR, M. S. S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, M. S. S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011.

EGMR, O’Keeffe gegen Irland, Nr. 35810/09	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, O’Keeffe gegen Irland (Grand Chamber), Nr. 35810/09, Urteil vom 28. Januar 2014.
EGMR, Opuz gegen Türkei, Nr. 33401/02	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Opuz gegen Türkei (Grand Chamber), Nr. 33401/02, Urteil vom 9. Juni 2009.
EGMR, Rantsev gegen Zypern und Russland, Nr. 25965/04	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rantsev gegen Zypern und Russland, Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010.
EGMR, V.C. gegen Italien, Nr. 54227/14	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, V.C. gegen Italien, Nr. 54227/14, Urteil vom 1. Februar 2018.
EGMR, X. und Y. gegen Niederlande, Nr. 8978/80	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, X. und Y. gegen Niederlande, Nr. 8978/80, Urteil vom 26. März 1985.
EGMR, Y. gegen Slowenien, Nr. 41107/10	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Y. gegen Slowenien, Nr. 41107/10, Urteil vom 28. Mai 2015.
EGMR, Z. und andere gegen das Vereinigte Königreich, Nr. 29392/95	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Z. und andere gegen das Vereinigte Königreich, Nr. 29392/95, Urteil vom 10. Mai 2001.
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.
Eurotox, Usage et mésusage de prégabaline	Eurotox, Usage et mésusage de prégabaline: appel à la vigilance, 28. Januar 2022.
Explanatory report combating violence against women and domestic violence	Europarat, Council of Europe Treaty Series – No. 210 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 11. Mai 2011.

FP UNO-AFK/Fakultativprotokoll UNO-Antifolterkonvention	Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 (OPCAT), SR 0.105.1.
GREVIO, Bericht Schweiz 2022	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres mesures donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), Suisse, 15 novembre 2022 (GREVIO/Inf(2022)27).
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, SR 0.311.35.
Istanbul-Protokoll	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.2, 2022.
PACE, Resolution 1810 (2011)	PACE, Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, Résolution 1810 (2011).
PACE, Resolution 2159 (2017)	PACE, Protéger les femmes et les filles réfugiées de la violence fondée sur le genre, Résolution 2159 (2017).
Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der UNO gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542.
Save the Children, Violence against refugee and migrant children (2022)	Save the Children International/Save the Children North West Balkans, Wherever we go, Someone does us Harm: Violence against refugee and migrant children arriving in Europe through the Balkans, August 2022.

Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels	Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates vom 16. Mai 2005, SR 0.311.543.
UNHCR intervention	UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the case of HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department, 19 April 2010.
UNHCR, Richtlinien unbegleitete Minderjährige	UNHCR, Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger vom Februar 1997.
UNO-AFK/UNO-Antifolterkonvention	Übereinkommen der UNO gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), SR 0.105.
UNO-BRK/UNO-Behindertenrechtskonvention	Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109.
UNO-FRK/UNO-Frauenrechtskonvention	Übereinkommen der UNO zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, SR 0.108.
UNO-KRK/UNO-Kinderrechtskonvention	Übereinkommen der UNO über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 107.
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt der UNO über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1.
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt der UNO über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.
Yogyakarta-Prinzipien	Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität (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).

b. National

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20.
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.
Ausländerrecht, 2022	Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Peter Uebersax, Beat Rudin, Thomas Hugi Yar, Rhomas Geiser, Luzia Vetterli (Hrsg.), 2022.
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951, SR. 812.121.
BG NKVF	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.
BGE 148 II 218	Bundesgericht, Urteil 2C_69/2021 vom 17. Dezember 2021 (BGE 148 II 218).
BGE 129 III 250	Bundesgericht, Urteil 5C.158/2002 vom 19. Dezember 2002 (BGE 129 III 250).
BGer 2C_892/2018	Bundesgericht, Urteil 2C_892/2018 vom 6. Mai 2019.

BRGE IV Nr. 0179/2022	Baurekursgericht des Kantons Zürich, BRGE IV Nr. 0179/2022, Entscheid vom 17. November 2022.
Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3184	Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2019 zur Interpellation 19.3184 – Begriff des Kindswohls.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.
Einführungsgesetz AG StPO	Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung des Kantons Aargau (SAR 251.200).
EJPD VO	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (Stand 1. März 2019), SR 142.311.23.
NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017–2018	NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017–2018.
NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019–2020	NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2019–2020.
NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021–2022	NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021–2022.
NKVF, Stellungnahme EJPD VO (Juli 2022)	NKVF, Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 7. Juli 2022.

Oberholzer, Untersuchungsbericht	Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), Oberholzer Niklaus, 30. September 2021.
Unisanté/CHUV, Rapport du consortium de recherche Unisanté	Prévention du suicide dans les centres fédéraux pour requérants d’asile de la région Suisse romande, Rapport du consortium de recherche Unisanté – DP – CHUV, décembre 2021.
SEM, BEKO	SEM, Betriebskonzept Unterbringung vom 1. Januar 2022 (Version 4.0). In den Fn teilweise als SEM, BEKO, zitiert, teilweise nur BEKO. Habe jetzt überall auf SEM, BEKO korrigiert.
SEM, Bericht internes Audit	SEM, Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren, Asylregionen West- und Nordwestschweiz, Urs von Arb und Veronika Litwan, 30. Juli 2021.
SEM, Empfehlungen Verschreibungspraxis Abhängigkeits-erkrankungen	SEM, Empfehlungen zur Verschreibungspraxis bei Abhängigkeitserkrankungen von Asylsuchenden in den BAZ vom 30. Juni 2021.
SEM, Handbuch Betreuung UMA	SEM, Handbuch zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren (BAZ) vom 4. September 2020 (SEM, BEKO, Anhang 14).
SEM, Konzept Gewaltprävention	SEM, Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren vom 12. April 2021 (SEM, BEKO, Anhang 15).
SEM, Medienmitteilung vom 11. Juni 2019	SEM, Medienmitteilung vom 11. Juni 2019, Unbegleitete minderjährige Asylsuchende werden künftig von sozialpädagogischen Fachleuten betreut.
SEM, Weisung Beschäftigungsprogramme	SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014 über Beschäftigungsprogramme nach Art. 6a EJPD Verordnung (Stand 1. Januar 2015).

SEM, Weisung Sicherheitsbereich	SEM, Interne Weisung betreffend Tätigkeiten im Sicherheitsbereich der BAZ durch Mitarbeitende der Leistungserbringer Sicherheit vom 13. Juni 2022.
SKMR, Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen	SKMR, Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen, Zur Situation in den Kantonen, Postulat Feri 16.3407, 18. März 2019.
SKMR, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen	SKMR, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, 21. August 2017.
SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche	Empfehlungen der SODK zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich, 2016.
SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger	Der Internationale Sozialdienst – Schweiz (SSI Schweiz)/Le Service social international – Suisse (SSI Suisse), Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger in der Schweiz, Praxisorientierter Leitfaden für Fachpersonen, 2. vollständig überarbeitete Auflage (2017).
Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen	Stettler Angela, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren, veröffentlicht mit Unterstützung von UNHCR, August 2020.
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) (Stand 1. Januar 2018), SR 364.
ZHAW, Evaluation des UMA-Pilotprojektes	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), Evaluation des UMA-Pilotprojektes: Befunde zur kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, Schlussbericht Januar 2019, Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Direktionsbereich Asyl (Eva Mey, Samuel Keller, Kushtrim Adili, Clara Bombach, Miryam Eser Davolio, Milena Gehrig, Konstantin Kehl, Dilyara Müller-Suleymanova).



P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter NKVF
Frau Regula Mader
Präsidentin der NKVF
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1781/6/61

Unser Zeichen: sem-tapa

Wabern, 20. März 2023

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2021-2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021-2022 («Bericht der NKVF») und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

Im Zeitraum zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 besuchten die Delegation der NKVF die BAZ Glaubenberg, Giffers, Vallorbe, Basel, Reinach, Altstätten, Boudry, Sulgen, Embrach, Les Verriers, Bern, Zürich, Chiasso, Balerna, Allschwil, Flumenthal und Brugg. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

Das SEM und seine Partner sind im Jahr 2022 vor grosse Herausforderungen gestellt worden. Wie die Kommission erwähnt, sind diese vor allem auf drei Entwicklungen zurückzuführen. Zum ersten hat der Kriegsausbruch in der Ukraine zur grössten Fluchtbewegung innerhalb Europas seit dem 2. Weltkrieg geführt. Das SEM hat im Jahr 2022 74'959 Gesuche um vorübergehenden Schutz bearbeitet. Zum zweiten ist die Zahl der regulären Asylgesuche ab Herbst 2022 markant angestiegen. 2022 sind beim SEM 24'511 Asylgesuche eingegangen. Schliesslich hat die Anzahl männlicher unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) während des gesamten Jahres 2022 massiv zugenommen. Im Dezember 2021 zählte das SEM 389 UMA in seinen Unterbringungsstrukturen, im Dezember 2022 waren es 1'755.

Aufgrund dieser Entwicklungen hat das SEM innert kurzer Zeit seine Unterbringungskapazität auf 9'000 Betten erhöht. Laufend werden zusätzliche Unterkünfte eröffnet und wieder geschlossen.



Insbesondere die Bewältigung der Ukraine-Krise erforderte pragmatische Lösungen und Flexibilität im Bereich der Unterbringung. So hat das SEM zusammen mit dem Fachverband HotellerieSuisse kurzfristig zusätzliche Unterbringungskapazitäten in der Hotellerie beschaffen und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe ukrainische Personen in Privathaushalten platzieren können. Die zusätzlich eröffneten Unterkünfte sind aufgrund deren Infrastruktur, Lage oder Nähe zur Armee teilweise nicht optimal. Erklärtes Ziel war und ist jedoch, dass alle schutzsuchenden Personen untergebracht und versorgt werden können.

Im Rahmen der Bewältigung, Unterbringung und Fallbearbeitung der Gesuche von aus der Ukraine geflüchteten Personen ist es aufgrund der hohen Anzahl innert kurzer Zeit zu Ungleichbehandlungen zwischen Personen im S-Statusverfahren und Personen im regulären Asylverfahren gekommen. So war der für Ukrainerinnen und Ukrainer erleichterte Familiennachzug eine politisch gewollte Massnahme, welche das Parlament im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnis erlassen hat. Dasselbe gilt für das S-Statusverfahren per se. Weitere Ungleichbehandlungen haben sich aus pragmatischen Gründen ergeben, waren aber keinesfalls beabsichtigt. Beispielsweise sind im Vergleich zu anderen Asylsuchenden Ukrainerinnen und Ukrainer vielfach mit ihren Haustieren geflüchtet. Die Kommission erwähnt, dass dies dazu geführt hat, dass in den BAZ untergebrachte Ukrainerinnen und Ukrainer auch ausserhalb der Öffnungszeiten ihre Hunde versäubern durften. Die von der Kommission erwähnte unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch ukrainische Personen, liegt jedoch nicht im Zuständigkeitsbereich des SEM. Dies gilt auch für viele weitere private Aktivitäten, welche von der Zivilgesellschaft, Verbänden, Vereinen aber auch Unternehmungen initiiert wurden.

Die Kommission anerkennt in ihrem Bericht die Anstrengungen und die hohe Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ und erwähnt, dass die Mitarbeitenden des SEM, der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister aufgrund der erwähnten Entwicklungen stark gefordert sind. Ebenso anerkennt die Kommission die Herausforderung, genügend fachlich qualifiziertes Personal zu finden. Angesichts des Fachkräftemangels ist insbesondere die Rekrutierung von sozialpädagogischen Mitarbeitenden und Pflegefachpersonen schwierig.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Verbesserungen sind teils mit einem zusätzlichen Bedarf an finanziellen und personellen Ressourcen verbunden. Entsprechend verweist die Kommission in ihrem Bericht an verschiedenen Stellen auf die Verantwortung der Politik. Aufgrund der aufgezeigten Entwicklung im Asylbereich und der daraus resultierenden Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ wird das SEM bei der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF stark priorisieren müssen.

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

III. Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Asylsuchende Personen mit besonderen Bedürfnissen

b. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

i. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche

Punkte 70-78



Die Kommission weist daraufhin, dass weibliche UMA nicht einzeln in einem BAZ unterzubringen sind und dass diesen eine alternative Unterbringung ermöglicht werden soll, insbesondere wenn es nur wenige sind. Zudem sind weibliche UMA in jedem Fall getrennt von männlichen Asylsuchenden sowie männlichen UMA in einem separaten Trakt unterzubringen. Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass weibliche UMA nicht mit Frauen im gleichen Schlafraum unterzubringen sind, es sei denn, dies dient dem übergeordneten Kindsinteresse. Schliesslich empfiehlt die Kommission das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der weiblichen unbegleiteten Jugendlichen durch eine dem übergeordneten Kindsinteresse entsprechende Betreuung zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Dazu gehören u.a. auch Freizeitaktivitäten.

Der Anteil weiblicher UMA in den BAZ lag 2022 bei durchschnittlich 2% im Verhältnis zur Gesamtanzahl UMA. Da die Anzahl weiblicher UMA nicht so stark gestiegen ist, wie diejenige der männlichen UMA, hat das SEM im Herbst 2022 entschieden, UMA-Mädchen nur noch in ausgewählten BAZ unterzubringen. Die Umsetzung ist jedoch mit einigen Herausforderungen verbunden: Zum einen muss bei der Erstverteilung der Asylsuchenden in die sechs Asylregionen beachtet werden, ob die Person Familienmitglieder in der Region hat. Zum anderen müssen die verfügbaren Dolmetscher-Ressourcen für das Asylverfahren berücksichtigt werden. Kann ein UMA-Mädchen aus einem dieser Gründe nicht in das für weibliche UMA vorgesehene BAZ transferiert werden, wird es mit erwachsenen Frauen untergebracht. Das SEM prüft, ob diese Praxis weiterhin gelten soll. Diese Praxis hat sich bisher bewährt, da die UMA-Mädchen so weniger isoliert sind und vielfach mit asylsuchenden Frauen aus der gleichen Herkunftsregion und demselben Sprachraum untergebracht werden können. Dadurch kann eine gute Unterstützung im Alltag stattfinden und das Sicherheitsgefühl der UMA-Mädchen gestärkt werden.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass UMA-Mädchen getrennt von männlichen erwachsenen Asylsuchenden und männlichen UMA untergebracht werden sollen. Weibliche UMA werden nicht im selben Schlafsaal mit männlichen Asylsuchenden oder männlichen UMA untergebracht. Die Infrastruktur und Platzverhältnisse in den BAZ lassen eine komplette Trennung im Sinne einer Unterbringung in separaten Trakten jedoch nicht immer zu. Dies ist insbesondere in der derzeitig angespannten Unterbringungssituation, in der möglichst alle Betten belegt werden müssen, der Fall. Dies gilt auch für die Unterbringung in den geplanten separaten Mädchen-Trakten in den BAZ. Sollte eine komplett separierte Unterbringung für UMA-Mädchen vorgesehen werden (deren Anzahl pro BAZ meist zwischen 1 und 10 liegt), müsste dafür Infrastruktur für insgesamt 60 Plätze in allen Regionen für ca. CHF 7 Millionen zusätzlich geschaffen werden. Hinzu kommen zusätzliche Personalressourcen.

Das vom SEM erarbeitete UMA-Handbuch sieht die Durchführung von Freizeitaktivitäten für weibliche und männliche UMA vor. Den BAZ wird empfohlen, Partnerschaften mit Anbietern aus Kultur und Sport einzugehen und UMA in die gegebenen lokalen Strukturen der Jugendarbeit einzubinden. Aufgrund der hohen Anzahl UMA in den BAZ wurde die Umsetzung einer umfassenden Betreuung schwierig. Die entsprechenden Mitarbeitenden in den BAZ sind bemüht, trotz Personalmangel auch auf die Bedürfnisse der wenigen weiblichen UMA spezifisch einzugehen. Um dem entgegen zu wirken, wird derzeit eine Konzentration der UMA-Mädchen auf einzelne BAZ vorgenommen. Es fehlt aber weiterhin an personellen Ressourcen um sicherzustellen, dass die UMA-Mädchen getrennt von männlichen UMA und spezifisch betreut werden können.



iv. Schlussfolgerung Betreuung und strukturierte Fallarbeit

Punkte 91-93

Die Kommission stellt fest, dass das bestehende Betreuungssystem für unbegleitete asylsuchende Jugendliche überprüft und angepasst werden muss, damit eine professionelle und fortlaufende Betreuung aller Jugendlichen auch bei hohen Zahlen sichergestellt ist. Zudem empfiehlt die Kommission, die Aufgabenverteilung zwischen den Betreuungspersonen und den sozialpädagogischen Mitarbeitenden gegebenenfalls anzupassen, damit die sozialpädagogischen Mitarbeitenden genügend Ressourcen für die strukturierte Fallarbeit haben. Schliesslich ist das übergeordnete Kindsinteresse zu beachten und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen gemäss Kinderrechtskonvention zu schützen und zu erfüllen.

Um eine dem UMA-Handbuch entsprechende Betreuung von Stand Ende Dezember 2022 rund 1'700 UMA sicherzustellen, braucht es deutlich mehr Betreuungsressourcen und eine wesentlich grössere Infrastruktur. Die SOLL-Personalressourcen in der UMA-Betreuung wurden 2022 bereits laufend bis auf rund 230 Vollzeitstellen erhöht. Für das Jahr 2023 werden die Ressourcen erneut erhöht und dem Bestand von ca. 1'700 UMA angepasst. Zur Einhaltung des im UMA-Handbuch vorgesehenen Betreuungsverhältnisses, werden bei einem solchen Bestand schweizweit insgesamt rund 360 Vollzeitstellen benötigt, was jährliche Kosten von rund CHF 38 Millionen zur Folge hat. Aufgrund der Erhöhung der Ressourcen, können auch in den BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV), in welchen teilweise UMA untergebracht sind, UMA-Betreuungsteams rekrutiert werden. Jedoch haben die Leistungserbringer Betreuung Mühe die bereits gesprochenen personellen Ressourcen zu rekrutieren, da insbesondere bei den Sozialpädagogen Fachkräftemangel besteht. So sind in den Asylregionen aktuell über 60 Vollzeitstellen in der UMA-Betreuung unbesetzt, davon fallen rund 30 Vollzeitstellen auf sozialpädagogische Mitarbeitende.

Zum Mangel an personellen Ressourcen kommt ein akuter Platzmangel hinzu. Die ordentliche Inbetriebnahme neuer BAZ oder Aussenstellen ist ein längerdauerndes Verfahren, welches es erschwert oder gar verunmöglicht, dass während einer Krise schnell zusätzliche Unterkünfte eingesetzt werden können. Im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens (Art. 95a ff. AsylG) sind der Standortkanton und die Standortgemeinde entsprechend zu involvieren, da mit einer Plangenehmigung kantonale/kommunale Bewilligungen überspielt werden. Dementsprechend mussten aufgrund der derzeit hohen Belegung der BAZ einige Räume, welche üblicherweise für die Durchführung von Sprachkursen oder andere Aktivitäten verwendet wurden, zu Schlafräumen umfunktioniert werden. Insbesondere in den BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) sind die Unterbringungsplätze knapp.

Mit der hohen Anzahl UMA häufen sich auch Fragen und Bedürfnisse rund um die Bewältigung des Alltags, sodass die sozialpädagogischen Mitarbeitenden und die UMA-Betreuung kaum noch anderen Aufgaben widmen konnten. Um die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sowie die UMA-Betreuenden zu entlasten, ist das Profil «Unterstützungspersonal» geschaffen worden. Dieses kann mit einer weniger hohen Qualifikation einfachere Alltagsaufgaben wie bspw. die Begleitung zu Terminen wahrnehmen. Das SEM plant eine Überarbeitung des UMA-Handbuchs. In diesem Kontext soll einerseits das Handbuch praxistauglicher gestaltet und andererseits die Aufgaben der Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen überdacht werden.



v. Unterbringung

Punkte 94-101

Die Kommission empfiehlt, die getrennte Unterbringung der männlichen UMA in einem eigenen Gebäude oder zumindest auf verschiedenen Stockwerken oder in unterschiedlichen Abteilungen mit Zugangskontrolle zu ermöglichen. Dabei sollte die Infrastruktur so ausgestaltet sein, dass dies auch bei vorgesehener Maximalbelegung möglich ist (z.B. modularer Aufbau). Zudem sollten UMA aufgrund der fehlenden UMA-Betreuung in den BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) ausschliesslich in BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) oder einer anderen geeigneten alternativen Unterkunft untergebracht werden. Weiter beurteilt die Kommission die Unterbringung eines männlichen UMA im BAZoV Embrach aufgrund fehlender Betreuung und Tagesstruktur sowie dem Fernbleiben von der Schule kritisch.

Das UMA-Handbuch des SEM sieht vor, dass UMA getrennt von Erwachsenen untergebracht werden – dort wo es die Infrastruktur erlaubt, auch in getrennten Gebäuden (z.B. im BAZmV Boudry). In der aktuellen Situation ist eine Rückkehr zu diesem Normalbetrieb leider nicht möglich. Die Anzahl UMA übertrifft die Anzahl der vorgesehenen Plätze bei weitem. Seit 2020 ist der UMA Bestand um das 10-fache angestiegen (von 174 im Dezember 2020 auf 389 im Dezember 2021 bis auf 1'755 im Dezember 2022). Zudem muss in den BAZmV genügend Kapazität für erwachsene Asylsuchende im regulären Verfahren vorhanden sein. Aus diesen Gründen werden UMA derzeit auch in BAZoV untergebracht, wobei auf eine strikte Trennung der Schlafräume geachtet wird.

Sollte in allen Asylregionen eine im Sinne der Kommission ausreichend abgetrennte Unterbringungsstruktur für männliche UMA geschaffen werden, müssten beim aktuellen Bestand über 1'200 zusätzliche Unterbringungsplätze geschaffen werden. Dies entspricht in etwa einem zusätzlichen BAZ pro Asylregion, was Kosten von insgesamt ca. CHF 150 Millionen lediglich für die Infrastruktur verursachen würde. Hinzukommen würden zusätzliche Kosten für das Personal. Die Unterbringung von UMA ist im Normalbetrieb lediglich in den BAZmV vorgesehen. Aufgrund der aussergewöhnlichen Lage müssen UMA derzeit jedoch auch in BAZoV untergebracht werden.

Die Feststellung der Kommission betreffend Unterbringung eines UMA im BAZoV Embrach ist insofern zu erklären, dass dort zum damaligen Zeitpunkt zwei über 16-jährige UMA wegen mutmasslichem Fehlverhalten (Vorwurf des sexuellen Missbrauchs und Raufhandels) untergebracht wurden, da eine räumliche Trennung zu anderen UMA im BAZmV ZH nicht zielführend erschien. Beide UMA waren aufgrund ihres Alters nicht mehr schulpflichtig, erhielten aber eine Ansprechperson vor Ort. Es wurde erfolglos versucht, beide UMA in die Aktivitäten miteinzubeziehen und diverses Beschäftigungsmaterial offeriert.



vi. Tagesstruktur

Punkte 102-110

Die Kommission empfiehlt, mit den Standortgemeinden die Benützung von Sportanlagen auszuhandeln. Es sollen ausreichend Ressourcen und somit genügend Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten für die Jugendlichen zur Verfügung stehen. Weiter stellt die Kommission fest, dass bei deren Besuch im BAZmV Zürich trotz Schulferien keine zusätzlichen Aktivitäten für UMA angeboten wurden.

Das UMA-Handbuch des SEM sieht vor, dass während des Aufenthalts im BAZ für alle UMA interne und externe Freizeitaktivitäten angeboten werden. Zudem wird empfohlen, Partnerschaften mit Anbietern aus Kultur und Sport aufzunehmen und die UMA in die gegebenen lokalen Strukturen der Jugendarbeit einzubinden. Das SEM nimmt die Empfehlung der NKVF gerne auf und wird die Mitarbeitenden der Asylregionen diesbezüglich nochmals sensibilisieren.

Betreffend dem Ferienbetreuungsangebot im BAZmV Zürich scheint es zu einem Missverständnis gekommen zu sein. Es ist zwar korrekt, dass das reguläre UMA-Betreuungsteam aufgrund knapper personeller Ressourcen und der hohen Anzahl UMA wenig Zusatzangebote durchgeführt hat. Es bestand jedoch ein durchgehendes Ferienangebot des zusätzlich aufgegebenen UMA-Zusatzteams.

vii. Sanktionen

Punkte 111-116

Die Kommission empfiehlt, ein transparentes System von pädagogischen Sanktionen (erzieherischen Massnahmen) umzusetzen und erwähnt, dass ein regelmässiger Austausch unter den sozialpädagogischen Mitarbeitenden der sechs Asylregionen zur Identifikation von «Best Practices» hilfreich sein könnte. Zudem beurteilt die Kommission Hausverbote als nicht geeignete Disziplinar-massnahme für UMA. Informelle Time-outs können hingegen und ausnahmsweise, als «ultima ratio», eine geeignete erzieherische Massnahme darstellen. Wobei bei jüngeren UMA die Begleitung sichergestellt sein muss. In jedem Fall muss die Übernachtung im BAZ möglich sein.

Das Handbuch zur UMA Betreuung sieht ein transparentes System von pädagogischen Sanktionen vor. Konkret sieht das Sanktionsreglement nur bei groben Verstössen Hausverbote bis zu 8h vor, oder bis zum Einbruch der Nacht. Die Übernachtung im BAZ ist also in jedem Fall gewährleistet. Zudem ist eine Überarbeitung des UMA-Handbuches vorgesehen. Das SEM wird die verantwortlichen Personen der Asylregionen nochmals entsprechend sensibilisieren.

Im Rahmen des E-Learnings zum UMA-Handbuch ist ein Austausch zwischen den Absolventen des E-Learnings (UMA Betreuende und sozialpädagogische Mitarbeitende) vorgesehen. Dieser Austausch musste jedoch aufgrund der knappen personellen Ressourcen derzeit zurückgestellt werden. Das SEM teilt jedoch die Ansicht der Kommission, dass ein regelmässiger Fachaustausch unter den sozialpädagogischen Mitarbeitenden wichtig ist und wird diesen initiieren.



viii. Suizidprävention

Punkte 117-121

Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Anbetracht der allgemeinen psychiatrischen und psychologischen Unterversorgung insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie, alternative niederschwellige Angebote mit Fachpersonen zu konzipieren, zu testen und umzusetzen.

Das SEM befürwortet niederschwellige psychosoziale Versorgungsangebote und schliesst derzeit in verschiedenen Asylregionen mit entsprechenden Partnern Vereinbarungen ab. Solche Angebote werden in die bestehenden Prozesse mit den weiteren Leistungserbringern im medizinischen Bereich wie den Hausärztinnen und Hausärzten und der Gesundheitsfachstellen Medic-Help eingebettet. Niederschwellige präventive Interventionen sind jedoch nicht von der Krankenkasse finanziert, was bedeutet, dass die Kosten vom SEM getragen werden müssen. Diese nicht kassenpflichtigen Angebote und Vorhalteleistungen würden pro Asylregion und pro Jahr rund CHF 80'000 ausmachen. Das ist eine reine Schätzung, basierend auf bisherigen Vereinbarungen einzelner Asylregionen mit externen Partnern (z.B. Kinder- und Jugendpsychiatrien, selbstständig tätigen Kinder- und Jugendpsychiater oder -psychologen). Die Kosten sind jedoch abhängig von den Stundenansätzen und der Art der Angebote der jeweiligen Kinder- und Jugendpsychiatrien resp. selbstständig tätigen Kinder- und Jugendpsychiater oder -Psychologen.

Zudem fördert das SEM (Direktionsbereich Zuwanderung und Integration) das Angebot von niederschwelligen Interventionen in den Kantonen mit dem Programm «Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen» [Programm «Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen» \(admin.ch\)](#).

ix. Altersabklärungen, Übergang zur Volljährigkeit

Punkte 124-132

Die Kommission konstatiert, dass Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Übergang von UMA in die Volljährigkeit während des Aufenthaltes in einem BAZ, durch einen verbesserten Informationsfluss zwischen Mitarbeitenden des SEM, der Betreuung und der Rechtsvertretung bzw. durch ein anderes Vorgehen vermieden werden könnten. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass gemäss UNO-Kinderrechtskonvention eine asylsuchende Person in Bezug auf die Betreuung und Unterbringung erst dann als erwachsen angesehen werden darf, wenn ein rechtskräftiger Entscheid über die Volljährigkeit vorliegt. Die betroffenen Personen müssen bis dahin als UMA untergebracht und betreut werden. Schliesslich empfiehlt die Kommission dem SEM, sicherzustellen, dass Mitarbeitende des UMA-Betreuungsteams zeitnah über einen rechtskräftigen Volljährigkeitsentscheid informiert werden, um so die betroffene Person besser auffangen und das Risiko von Gewalt, Suiziden und Suizidversuchen sowie Selbstverletzungen zu reduzieren.

Gemäss UMA-Handbuch werden asylsuchende Personen bis zum Vorliegen des Ergebnisses des Gutachtens und des entsprechenden Entscheids des SEM aufgrund dem von ihnen angegebenen Alters als minderjährige Asylsuchende untergebracht und betreut. Es gelten für sie die Rechte und Pflichten von Minderjährigen.



Bei UMA ohne rechtsgenügende Identitätspapiere muss das SEM vorfrageweise die Glaubhaftigkeit der geltend gemachten Minderjährigkeit beurteilen. Kommt das SEM zum Schluss, dass die geltend gemachte Minderjährigkeit nicht glaubhaft gemacht ist, gewährt es das rechtliche Gehör und teilt der betroffenen Person mit, dass das SEM sie für das weitere Verfahren als volljährig betrachtet. Die Stellungnahme zum rechtlichen Gehör und allfällige neue Beweismittel fliessen in die Entscheidungsfindung des SEM vollumfänglich ein. Nach dem Resultat der Altersabklärung sind sie somit entweder weiterhin als UMA oder, falls sie als volljährig erklärt werden, als Erwachsene zu behandeln.

Erachtet das SEM die geltend gemachte Minderjährigkeit einer Person als nicht glaubhaft gemacht, erlässt das SEM gemäss ständiger Praxis diesbezüglich eine Verfügung, in welcher es die für und gegen die geltend gemachte Minderjährigkeit sprechenden Elemente rechtlich würdigt. Diese rechtliche Würdigung erfolgt jedoch nicht standardmässig im Rahmen einer separaten Zwischenverfügung. Ist mit einem zeitnahen Abschluss des Asylverfahrens mit einem Asylentscheid zu rechnen, behandelt das SEM die Frage der geltend gemachten Minderjährigkeit im Rahmen dieses Asylentscheids. In diesen Fällen, und wenn die betroffene Person beziehungsweise deren Rechtsvertretung einen separaten Entscheid gestützt auf das Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) verlangt, enthält der Asylentscheid eine separate Dispositivziffer bezüglich des Alters, welche unabhängig von der übrigen Verfügung angefochten werden kann. Ist ein Asylentscheid indes nicht absehbar und verlangt die betroffene Person beziehungsweise deren Rechtsvertretung eine Verfügung betreffend Änderung der Personendaten, erlässt das SEM eine separat anfechtbare Zwischenverfügung.

Wird die geltend gemachte Minderjährigkeit vom SEM als nicht glaubhaft gemacht erachtet, koordinieren die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Sektion Partner und Administration (P&A) die Kommunikation der verschiedenen Akteure (Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Asylverfahren, Rechtsvertretung, UMA-Betreuungsteam, asylsuchende Person). Damit soll sichergestellt werden, dass das rechtliche Gehör zur Volljährigkeitserklärung gewährt wird. Anschliessend organisiert das UMA-Betreuungspersonal die Umquartierung in den Erwachsenenbereich, und eine sozialpädagogische Mitarbeiterin oder ein sozialpädagogischer Mitarbeiter erklärt den Asylsuchenden die damit einhergehenden Rechte und Pflichten im BAZ in einem persönlichen Gespräch. Das SEM wird jedoch prüfen, ob der Informationsfluss verbessert werden kann.

xi. Zusammenarbeit sozialpädagogische Mitarbeitende mit anderen Akteurinnen und Akteuren (Rechtsvertretung als Vertrauensperson, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde)

Punkte 133-136

Der Kommission erscheint unklar, ob sozialpädagogische Mitarbeitende in allen Asylregionen über Gefährdungsmeldungen, die durch die Rechtsvertretung erfolgen, informiert werden. Für die Kommission ist entscheidend, dass für sozialpädagogische Mitarbeitende, die Vertrauensperson und Mitarbeitende des SEM je nach Fall eine Meldepflicht bei der KESB besteht und sich die erwähnten Akteure gegenseitig über eingereichte Gefährdungsmeldungen informieren.

Das UMA-Handbuch regelt den Ablauf bei Gefährdungsmeldungen an die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Von der Meldepflicht sind - im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben - u.a. Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sowie weitere Betreuungspersonen der UMA betroffen. Eine Meldung erfolgt bei Verdacht auf



Kindswohlfährdung und häusliche Gewalt sowie bei Hinweisen auf die Notwendigkeit einer Beistandschaft (z.B. bei Urteilsunfähigkeit). Dabei ist dafür zu sorgen, dass das betroffene Personal in Bezug auf die Meldepflichten über die nötigen Informationen verfügt.

Grundsätzlich liegt die Kontaktaufnahme und Koordination mit der KESB in der Verantwortung des SEM. Das SEM nimmt Rücksprache mit der Vertrauensperson und den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen und lässt ihnen alle Informationen - im Rahmen der Vorgaben des Datenschutzes - laufend zukommen. Gefährdungsmeldungen werden aus Koordinationsgründen grundsätzlich durch das SEM gemacht. Sollte das SEM entscheiden, keine Gefährdungsmeldung zu machen, können Vertrauenspersonen und/oder sozialpädagogische Mitarbeitende unabhängig davon selbst eine machen. Die Akteure informieren sich - im Rahmen der Vorgaben des Datenschutzes - gegenseitig über eingereichte Gefährdungsmeldungen.

c. Weitere vulnerable Gruppen

ii. Familien

Punkte 149-153

Die Kommission empfiehlt, dass Familien mit weiblichen Mitgliedern stets getrennt von fremden männlichen Personen untergebracht werden. Nach Ansicht der Kommission sollen Angehörige derselben Familie im gleichen Schlafrum beherbergt werden. Eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern sollte nur aus Gründen des Kindswohls oder zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexualisierter Gewalt vorgenommen werden.

Das SEM teilt die Ansicht, dass Familien im selben Schlafrum untergebracht werden sollen. Dies entspricht der Praxis. Zudem ist im Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) festgehalten, dass Familien in separaten Räumlichkeiten untergebracht werden. Im Falle von aussergewöhnlichen Engpässen infolge von hohen Gesuchseingängen kann allerdings vorübergehend von dieser Norm abgewichen werden. Diese Ausnahmeregelung ist notwendig, da die Infrastruktur der BAZ eine separate Unterbringung von Familien nicht immer zulässt. Die BAZ-Leitungen werden erneut darauf hingewiesen, dass dies nur in aussergewöhnlichen Fällen geschieht.

iii. Personen mit körperlichen Behinderungen

Punkte 154-158

Die Kommission beurteilt den Umgang mit Personen mit Gehbehinderungen in an sich barrierefreien Gebäuden als sehr kritisch. In den BAZ Bern, Flumenthal und Zürich konnten asylsuchende Personen mit körperlichen Behinderungen den Aufzug nicht selbstständig nutzen, da dieser nur mit einem Schlüssel bedienbar ist. Die Kommission fordert, dass in an sich barrierefrei gebauten BAZ ein barrierefreier Alltag möglich ist und somit auch die selbstständige Nutzung eines Aufzugs. Weiter ist die Kommission der Ansicht, dass im Fall des nicht barrierefreien BAZmV Chiasso eine sich im S-Verfahren befindende und gehbehinderte Frau durch die unzureichende Unterbringung aufgrund ihrer körperlichen Behinderung diskriminiert und menschenunwürdig behandelt wurde. Schliesslich empfiehlt die Kommission, Personen mit körperlichen Behinderungen ausschliesslich in barrierefreien Gebäuden unterzubringen. Die Mitarbeitenden haben dabei auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfreie Unterbringung und Betreuung von Personen mit körperlichen Behinderungen zu achten.



In den von der NKVF erwähnten BAZ ist die Aushändigung des Schlüssels für den Aufzug mit Schwierigkeiten verbunden, da aufgrund des Schliesssystems mit diesem Schlüssel auch der Zugang für andere Orte wie Büroräumlichkeiten des SEM, Rechtsschutzes und der Betreuung möglich wird. Zudem sprechen auch Sicherheitsgründe gegen eine Abgabe des Aufzugsschlüssels. Durch die Begleitung von behinderten Personen können potentielle Übergriffe oder Belästigungen verhindert werden. Würden Asylsuchenden mit körperlicher Behinderung ein Aufzugsschlüssel ausgehändigt, müssten diese andere Asylsuchende, welche den Aufzug mitbenutzen wollen, abweisen. Dies kann die asylsuchende Person mit körperlicher Behinderung in unangenehme Situationen bringen. Zudem ist das Betreuungspersonal auf die Bedürfnisse von Personen mit körperlicher Behinderung sensibilisiert und weiss, wenn sich eine solche im BAZ aufhält. Daher warten diese Personen in der Regel nicht lange, bis sie den Aufzug in Begleitung der Betreuung benutzen können. Schliesslich werden Personen mit Behinderung nach Möglichkeit und bei vorhandener Kapazität insbesondere im BAZmV Basel in den Krankenzimmern im Erdgeschoss oder in anderen barrierefreien Zimmern untergebracht.

Das SEM will allen asyl- und schutzsuchenden Personen eine menschenwürdige und diskriminierungsfreie Unterbringung ermöglichen. Der Fall des BAZmV Chiasso zeigt, dass es manchmal notwendig ist den Einzelfall zu prüfen sowie verschiedene Bedürfnisse und Optionen abzuwägen. Der besondere Fall im BAZmV Chiasso betraf eine schutzbedürftige ukrainische Staatsangehörige. Aufgrund der Überbelegung und in Ermangelung anderer geeigneter Unterkünfte in der Asylregion, wurde der raschen Erteilung des S-Status für diese Person Priorität eingeräumt. Dies ermöglichte eine schnellere kantonale Zuteilung ohne weitere für die betroffene Person ermüdende und anstrengende Transfers. Die Mitarbeitenden der Betreuung und des Gesundheitsdienstes Medic Help haben alle möglichen flankierenden Massnahmen umgesetzt, um den kurzen Aufenthalt der Person zu erleichtern.

v. Schlussfolgerungen

Punkte 162-163

Die Kommission empfiehlt dem SEM, den Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen und Vulnerabilitäten umgehend zu verabschieden und mit geeigneten Massnahmen sofort umzusetzen.

Die Erstellung des Leitfadens «Personen mit besonderen Bedürfnissen» (PmbB-Leitfaden) musste aufgrund anderer dringender Prioritäten, insbesondere der Anwendung des Schutzstatus S für aus der Ukraine geflüchtete Personen sowie der Bewältigung der hohen Asylgesuchseingänge ab Herbst 2022, zurückgestellt werden und hat entsprechend eine Verzögerung erfahren.

Es ist zu erwähnen, dass die politische Entscheidung betreffend Finanzierung der Umsetzung noch hängig ist. Das SEM hat Ende 2022 bereits einen Antrag für die Finanzierung zur Umsetzung des Leitfadens PmbB bei der damaligen Departementsleitung gestellt, welcher jedoch als nicht-prioritär eingestuft und entsprechend abgewiesen worden ist. Ohne die Genehmigung der entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen kann das SEM den Leitfaden PmbB nicht umsetzen.

Es ist dem SEM ein Anliegen, das Projekt rasch möglichst wieder aufzunehmen, den Leitfaden fertigzustellen und die Finanzierung zu sichern. Das weitere Vorgehen wird deshalb möglichst



rasch mit der neuen Departementsleitung EJPD besprochen. Anschliessend werden die betroffenen Partner über das weitere Vorgehen informiert.

B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt

a. Gewalt verhindern (Gewaltprävention)

i. Umsetzung Konzept Gewaltprävention

Punkte 172-178

Die Kommission ist der Ansicht, dass Gewaltprävention eine Führungsaufgabe ist. Eine Kultur der ganzheitlichen Gewaltprävention ist erstmals bei der Einführung von neuen Mitarbeitenden zu vermitteln und gleichzeitig in einem ständigen Prozess, mittels regelmässigen und häufigen Feedbacks zu verankern. Die Kommission stellt jedoch fest, dass es bei zahlreichen Leitungspersonen in verschiedenen BAZ an einem solchen Bewusstsein fehlte. Die Kommission nimmt mit Verständnis und gleichzeitig Bedauern zur Kenntnis, dass das SEM die Umsetzung des Projektes «Prévention et Sécurité CFA» (PreSeC) aufgrund der starken Zunahme der Anzahl Asyl- und Schutzsuchender zeitweilig sistiert hatte. Aus Sicht der Kommission ist gerade in Zeiten von hoher Belegung der BAZ, der Unterbringung von asylsuchenden Personen in Mehrzweck- und Turnhallen sowie Zivilschutzanlagen und einer hinzukommenden eingeschränkten Betreuung aufgrund von Personalmangel dem Thema Gewaltprävention Priorität einzuräumen. Schliesslich anerkennt die Kommission, dass neben der Priorisierung und Umverteilung bestehender Ressourcen für eine effektive Gewaltprävention (insbesondere auch für die Prävention von sexualisierter Gewalt) zusätzliche Ressourcen notwendig sind und sieht hier auch die entsprechenden politischen Akteure in der Verantwortung.

Das SEM ist wie die Kommission der Ansicht, dass eine ganzheitliche Gewaltprävention eine wichtige Führungsaufgabe darstellt. Das Gewaltpräventionskonzept wurde im Sommer 2021 in allen BAZ eingeführt. Alle BAZ haben entsprechende Risikoanalysen und Schulungen durchgeführt, Gewaltvorfälle werden dokumentiert und es besteht in allen BAZ ein internes Beschwerdemanagement. Zudem hat das SEM weitere Massnahmen zur Prävention in den BAZ umgesetzt. Zu erwähnen sind insbesondere die flächendeckende Einführung von Konfliktpräventionsbetreuenden in allen BAZ, die Wiedereröffnung des BesoZ sowie das Angebot einer muslimischen Seelsorge.

Ebenso stützt das SEM die Ansicht der Kommission, dass eine Kultur der ganzheitlichen Gewaltprävention nicht nur mittels Eintrittsschulungen, sondern auch «on the job» durch regelmässig wiederkehrende Schulungen vermittelt werden soll. Dies soll mittels Einsatzes von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit geschehen und wird im Rahmen des Projektes «Prévention et Sécurité CFA» von «PreSeC» geprüft.

Wie die Kommission, bedauert auch das SEM die zeitweise Sistierung von «PreSeC». Die Weiterführung des Projekts war nach Kriegsausbruch jedoch unmöglich, da Schlüsselpersonen des Projekts stark durch die Bewältigung der UKR-Krise gefordert waren. Solch umfassende Projekte können nicht ohne Fachleute durchgeführt werden. Die Mitarbeitenden in den Asylregionen und in den BAZ haben seit Ende Februar 2022 teilweise sieben Tage pro Woche gearbeitet und konnten nicht mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden.

Erfreulicherweise konnte das Projekt «PreSeC» in der zweiten Jahreshälfte 2022 wieder aufgenommen werden, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem



Umfang. Folgende Anpassungen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung: Erstens stellte der Bericht Oberholzer u.a. eine ungenügende gesetzliche Grundlage im Bereich der Gefahrenabwehr durch Anwendung von Zwangsmassnahmen und im Disziplinarwesen fest. Das SEM hat in der Folge Anpassungen auf Verordnungs- und Gesetzesstufe erarbeitet. Die entsprechenden Änderungen in der 'Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen' ist am 15. Januar 2023 in Kraft getreten. Die entsprechenden Änderungen im Asylgesetz wurden vom SEM initiiert. Derzeit läuft die Vernehmlassung ([BBl 2023 218 - Vernehmlassungsverfahren. EJPD. Änderung des Asylgesetzes \(AsylG\) \(Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes\) \(admin.ch\)](#)). Die Anpassungen werden voraussichtlich 2025 in Kraft treten. Zweitens haben für die BAZmV Basel und Zürich am 1. November 2022 je eine externe Meldestelle als Pilotprojekt mit 18-monatiger Laufzeit den Betrieb aufgenommen. Die externe Meldestelle steht Asylsuchenden und Mitarbeitenden der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit für Meldungen aus den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ offen. Anonymität und Vertraulichkeit sind gewährleistet. Die externe Meldestelle soll als Gradmesser der Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ dienen.

Folgende Anpassungen sind noch in Erarbeitung oder in Prüfung: Erstens und wie bereits erwähnt wird der Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit geprüft. Das SEM möchte in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit einsetzen zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job». Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, wird die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen. Zweitens wird geprüft, ob die Präsenz des SEM in den BAZoV mit einer Führungsperson vor Ort zu verstärken ist. Schliesslich wird, sobald die Situation es zulässt, eine Prüfung zu einem Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» vorgenommen.

ii. Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende)

Punkte 179-187

Die Kommission hält fest, dass sichergestellt werden muss, dass in allen BAZ Gewaltpräventionsbetreuende während sieben Tagen pro Woche zumindest während den besonders kritischen Zeiten vor Ort im Einsatz stehen. Zudem merkt die Kommission an, dass die Gewaltpräventionsbetreuenden länger und vertiefter auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen und regelmässig an spezifischen Weiterbildungen teilnehmen sollen. Schliesslich empfiehlt die Kommission, die Gewaltpräventionsbetreuenden ausschliesslich mit der Gewaltprävention und nicht mit anderen Aufgaben zu betrauen.

Das SEM konkretisiert, dass Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) grundsätzlich das Profil eines regulären Betreuungsmitarbeitenden gemäss Pflichtenheft zwischen SEM und dem Betreuungsdienstleister erfüllen. Dabei legen sie den Fokus insbesondere auf Aufgaben, welche das Ziel haben, die Bedürfnisse der Asylsuchenden wahrzunehmen und Konflikte zu deeskalieren. Für reguläre Betreuungsaufgaben, wie bspw. die Essensausgaben sind KPB grundsätzlich nicht vorgesehen. Das SEM wird die Schulung und das Einsatzgebiet der KPB in den BAZ jedoch prüfen.



iii. Besonderes Zentrum (Besoz)

Punkte 188-192

Die Kommission beurteilt kritisch, dass zum Zeitpunkt des Besuches im Besoz keine Gewaltpräventionsbetreuenden vor Ort waren. Sie begrüsst, dass inzwischen eine Vollzeitstelle für diese Funktion im Besoz geschaffen wurde. Die Kommission empfiehlt jedoch, die Präsenz von mehreren Gewaltpräventionsbetreuenden im Besoz rund um die Uhr während sieben Tagen pro Woche sicherzustellen. Zudem empfiehlt die Kommission, schadensmindernden Massnahmen bei an Suchterkrankungen leidenden Asylsuchenden im Besoz zu stärken. Hierfür soll insbesondere die Betreuung angepasst, die psychologische und psychiatrische Versorgung verbessert und gezielt mit Fachstellen zusammengearbeitet werden.

Das SEM wird die Forderung der NKVF betreffend verstärkten Einsatz von KPB im Besoz prüfen. Die pro Kopf Kosten im Besoz sind jedoch bereits heute rund sieben Mal höher als die pro Kopf Kosten in den regulären BAZ. Das Besoz hat aktuell eine Kapazität von zehn Unterbringungsplätzen. Durch eine 24/7 Betreuung durch mehrere KPB entstünden zusätzliche Kosten von rund CHF 1 Million pro Jahr.

Das SEM konkretisiert ferner, dass aufgrund der Lage des Besoz die medizinische Versorgung von komplexen gesundheitlichen Problemen erschwert ist und der Standortkanton nicht sämtliche schweren psychiatrischen Pathologien der Asylsuchenden in den BAZ übernehmen kann. Daher werden Asylsuchende mit schweren gesundheitlichen Problemen, für die eine komplexe medizinische Betreuung erforderlich wäre, grundsätzlich nicht ins Besoz verlegt. Das SEM kann der Kommission jedoch versichern, dass die Zusammenarbeit mit den empfohlenen Stellen sichergestellt ist und schriftliche Vereinbarungen bestehen.

b. Gewalt stoppen

Punkte 194-200

Die Kommission empfiehlt, stufenweise alle Leitungspersonen sowie alle Mitarbeitenden der Sicherheit vertieft zum Thema Gewalt und Gewaltprävention zu schulen. Zudem sollen Sicherheitsmitarbeitende regelmässig spezifische Weiterbildungen über Gewalt und Gewaltprävention besuchen. Die Kommission empfiehlt ferner, sicherzustellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden regelmässig in der Anwendung von körperlicher Gewalt und Pfeffergel (beides Formen polizeilichen Zwangs) und in der Durchführung von kurzfristigen Festhaltungen geschult werden.

Das Gewaltpräventionskonzept des SEM sieht vor, dass sowohl Mitarbeitende des SEM als auch Mitarbeitende der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit bezüglich Prävention und Umgang mit Gewalt geschult sein müssen.

Das SEM informiert die Kommission, dass im Rahmen des Projekts «PreSeC» in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» eingesetzt werden sollen. Eine Person wird zudem am Hauptsitz des SEM für die Koordination und Sicherstellung einer einheitlichen Praxis zuständig sein. Wie bereits erwähnt, wird, sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben



wird, die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen.

Derzeit werden die Sicherheitsdienstmitarbeitenden anhand von Szenarien geschult. Solche Szenarien finden in der Zuständigkeit des Arbeitgebers ausserhalb der SEM-Dienste in einer geschützten Umgebung statt. Weiter führen die Sicherheitsverantwortlichen der BAZ nach Möglichkeit auch im laufenden Betrieb Szenarien mit den anwesenden Mitarbeitenden durch. Diese finden innerhalb der BAZ statt und es werden Situationen und Örtlichkeiten aus spezifischen Fällen im Betrieb herangezogen. In diesen Ausbildungsblöcken wird die Anwendung körperlicher Gewalt sowie der Einsatz des Pfeffergels konkret thematisiert und geschult. Der Einsatz körperlicher Gewalt sowie des Pfeffergels stellen keine polizeihoeitlichen Massnahmen dar, sondern fallen in den Bereich der Notwehr und des Notstands.

c. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt

i. Erkennung, Meldung

Punkte 203-211

Die Kommission hält fest, dass ein standardisiertes, allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem für asylsuchende Personen, Mitarbeitende und Dritte bei Hinweisen auf und Vorwürfen von mutmasslicher unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewaltanwendung in den BAZ fehlt. Die Kommission stellt fest, dass beim doppelten Rapportierungssystem, in welchem nicht nur Sicherheits-, sondern auch Betreuungsmitarbeitende einen Bericht über einen Vorfall verfassen, die Kriterien, wann doppelt rapportiert wird, nicht immer klar und nicht schriftlich festgelegt sind. Zudem ist der Zugang zu den von den Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden verfassten Rapporten unterschiedlich geregelt. Weiter ist für die Kommission das Vorgehen des SEM, wenn sich aus der doppelten Berichterstattung Diskrepanzen oder wichtige Auslassungen ergaben, unklar. Schliesslich ist es aus Sicht der Kommission wichtig, dass Mitarbeitende des Gesundheitsdienstes Hinweise auf Gewalt melden sowie Verletzungen nach dem Einsatz von körperlichem Zwang durch Sicherheitsmitarbeitende untersuchen und dokumentieren oder die asylsuchenden Personen an medizinisches Fachpersonal überweisen.

Das Betriebskonzept (BEKO) sieht vor, dass in jedem BAZ ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdung, gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung, Suizide/Versuche oder anderen Gewaltvorfällen besteht. Die entsprechende Meldestelle ist insbesondere den Asylsuchenden bekannt zu machen. Zudem ist zu definieren, welche Vorfälle vom Personal zwingend zu melden sind. Das Gewaltpräventionskonzept des SEM präzisiert, dass die BAZ den Ablauf bei Gewaltvorfällen gemäss standardisierten Vorgaben definieren und, dass dieser allen Partnern bekannt sein muss. Inwiefern das doppelte Rapportierungswesen vereinheitlicht werden soll, wird vom SEM geprüft. Ergeben sich aus dem doppelten Rapportierungswesen Diskrepanzen, werden diese Fälle gesichtet und entsprechend situativ behandelt. Die Massnahmen reichen von «keine Massnahmen» über «Konfliktbereinigung / Mediation» bis hin zu polizeilichen Verzeigungen.

Nach Anwendung körperlichen Zwangs oder von Hilfsmitteln wie Pfefferspray sind die Anwender zur Leistung von «Erster Hilfe» verpflichtet. Sobald der Einsatz eines (Abwehr)-Mittels abgeschlossen ist und der Eigenschutz sichergestellt ist, muss zwingend Hilfe geleistet werden. Dies ist völlig unabhängig davon, ob es sich um die Aggressoren oder Opfer



handelt. Dabei wird der Gesundheitsdienst Medic Help beigezogen, sofern sich die Situation während dessen Öffnungszeiten ereignet. Betroffene Personen können sich auch nachträglich an den Gesundheitsdienst wenden, welcher die indizierten weiteren medizinischen Abklärungen einleitet.

ii. Vorgehen

Punkte 212-218

Die Kommission empfiehlt dem SEM, im Rahmen der externen Meldestellen ein vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen asylsuchende Personen einzuführen. Asylsuchende und Mitarbeitende des SEM sowie der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit müssen sich vertraulich an die Meldestelle wenden können. Zudem konstatiert die Kommission, dass insbesondere durch ein klar definiertes Vorgehen sicherzustellen ist, dass Hinweisen auf Gewalt durch Mitarbeitende gegen asylsuchende Personen systematisch nachgegangen wird. Die Kommission vermerkt weiter, dass Asylsuchende, die Mitarbeitenden vorwerfen, unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen sie angewendet zu haben, vom SEM, den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sowie der Rechtsvertretung über ihre Rechte zu informieren und zu unterstützen sind.

Am 1. November 2022 wurde in den BAZ Basel und Zürich je eine externe Meldestelle in Betrieb genommen, bei der Asylsuchende und Mitarbeitende der Betreuung und der Sicherheit allfällige Unregelmässigkeiten in der Unterkunft melden können. Die Meldestelle ist Teil der Massnahmen, die das SEM 2021 angekündigt hat, um Gewalt in den BAZ zu verhindern. Es handelt sich um ein Pilotprojekt, das während 18 Monaten durch ein externes Monitoring begleitet und unabhängig evaluiert wird. Die Geschäftsleitung des SEM wird aufgrund der Ergebnisse entscheiden, ob ein Rollout in alle Asylregionen erfolgen soll.

Das Gewaltpräventionskonzept des SEM sieht bereits jetzt vor, dass jedes BAZ über ein Beschwerdemanagement verfügt, welches unter anderem dazu dient, dass Asylsuchende Gewaltvorfälle melden können. Wie bereits erwähnt präzisiert das Gewaltpräventionskonzept des SEM, dass die BAZ das Vorgehen bei Gewaltvorfällen gemäss standardisierten Vorgaben definieren. Aufgrund dessen werden mutmassliche Verdachtsfälle und Gewaltvorfälle entsprechend bearbeitet. Das SEM stellt in schweren Fällen auch Anzeige gegen fehlbare Mitarbeitende der Leistungserbringer. Ferner hält das Gewaltpräventionskonzept fest, dass Asylsuchende mit entsprechend übersetzten Informationsmaterialien über die Rechtslage aufgeklärt werden. Diese sind für die Asylsuchenden jederzeit zugänglich und werden in konkreten Fällen von entsprechenden Stellen abgegeben. Insbesondere bei der Betreuung sind speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen definiert, die Gewaltbetroffene beraten können. Dazu können sie Übersetzer beiziehen. Diese Ansprechpersonen verfügen über eine Liste von Kontakten mit spezialisierten Fachberatungsstellen, Frauenhäusern, Rechtsberatungen und der Polizei.

Schliesslich informiert das SEM die Kommission darüber, dass im Rahmen des Projekts «PreSeC» der Sicherheitsbereich weiterentwickelt wird. Dazu gehört auch die Definition von Zuständigkeiten und neuen Abläufen. Einige Massnahmen konnten bereits umgesetzt werden. Unter anderem wurden die internen Abläufe in den BAZ und Weisungen im Sicherheitsbereich angepasst und die Bestimmungen zur Durchsuchung präzisiert. Darüber hinaus ist nochmals der geplante Einsatz von «Verantwortlichen Gewaltprävention und Personensicherheit» in den Bundesasylzentren zu erwähnen. Die Stelleninhaber/innen dieser Funktion werden u.a. die



Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» kontinuierlich weiterbilden und systematisch Debriefings nach Gewaltvorfällen durchführen, um aus den Geschehnissen zu lernen und um vergleichbare Situationen zukünftig zu verhindern.

d. Sexualisierte Gewalt

Punkte 219-241

Die Kommission empfiehlt, durch geeignete Massnahmen alle Mitarbeitenden zum Thema sexualisierte Gewalt weiterhin regelmässig zu sensibilisieren. Die Kommission empfiehlt des Weiteren, Vorgaben zum Erkennen sowie zur Meldung und zum Vorgehen bei Hinweisen, Vorwürfen und der Beobachtung von sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen rasch zu erarbeiten und das Vorgehen bei Verdachtsfällen von sexualisierter Gewalt zu dokumentieren. Schliesslich vermerkt die Kommission, dass Mitarbeitende in den BAZ betroffene asylsuchende Personen an geeignete Stellen zu verweisen und über ihre Rechte und Möglichkeiten zu informieren haben. Asylsuchende Personen, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind, müssen Zugang zu professioneller Unterstützung (z.B. bei Fachstellen) erhalten. Die Kommission erinnert daran, dass für Behörden bei Tatverdacht von schweren Vergehen und Verbrechen eine Meldepflicht besteht.

Wie die Kommission richtigerweise feststellt, schliesst das Gewaltpräventionskonzept des SEM in seinem Gewaltbegriff auch sexualisierte Gewalt ein. Dementsprechend gelten die in den BAZ definierten Vorgehensweisen auch bei Vorfällen von sexualisierter Gewalt. Das SEM wird jedoch prüfen, ob diese insbesondere zur Erkennung, Meldung und Vorgehen bei Hinweisen auf sexualisierte Gewalt zu spezifizieren sind.

Bereits jetzt stellt das SEM in schweren Fällen Anzeige gegen fehlbare Mitarbeitende der Leistungserbringer oder meldet schwere Fälle bei den zuständigen Behörden. Speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen beim Leistungserbringer Betreuung können betroffene von sexualisierter Gewalt beraten und diese an spezialisierte Fachberatungsstellen, Frauenhäuser, Rechtsberatungen und die Polizei weitervermitteln.

C. Sicherheitsmassnahmen

a. Einleitende Bemerkungen

Punkte 245-251

Die Kommission bezieht sich auf die Analyse von Alt-Bundesrichter N. Oberholzer zur Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private und begrüsst die Empfehlung an das SEM, zu überprüfen, ob und wie weit Sicherheitsaufgaben im BAZ weiterhin an private Sicherheitsunternehmen übertragen werden sollen. Die Kommission beurteilt die Delegation von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang an private Dritte zunehmend kritisch. Zudem statuiert die Kommission, dass die Bestimmung im Asylgesetz zur Sicherheitsmassnahme der körperlichen Durchsuchung nicht hinreichend detailliert und klar ist, als dass diese polizeiliche Massnahme an private Sicherheitsunternehmen delegiert werden dürfte. Für kurzfristige Festhaltungen von asylsuchenden Personen in einem Sicherheitsraum im BAZ ist nach Einschätzung der Kommission eine rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig. Schliesslich erwähnt die Kommission, dass bei den Besuchen in den BAZ Allschwil, Brugg und Flumenthal im September und Oktober 2022 die zuständigen Leitungspersonen und Mitarbeitenden die Weisung des SEM vom 13. Juni 2022 betreffend Abtasten nicht kannten. So tasteten die Sicherheitsmitarbeitenden etwa



weiterhin alle asylsuchenden Personen ab 12 Jahren nach jeder Rückkehr ins BAZ ab, ohne sie nach ihrer Zustimmung zu fragen.

Zur Umsetzung einiger Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 ist der Erlass von Rechtsgrundlagen erforderlich. So soll erstens mit einer Änderung des Asylgesetzes eine solide Gesetzesgrundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ bei Durchsuchungen, zwecks Gefahrenabwehr, bei einer vorübergehenden Festhaltung und zum Vollzug von Disziplinar massnahmen geschaffen werden. Bei jeder Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen sollen gemäss den geplanten Gesetzesbestimmungen zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Modalitäten des ZAG (Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes; SR 364) zu beachten sein. Zweitens soll der Einsatz des Sicherheitsraums zur vorübergehenden Festhaltung eines Gefährders sowohl hinsichtlich seiner Voraussetzungen wie auch seiner Ausgestaltung präzise im Asylgesetz geregelt werden. Auch hier sollen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz und die Modalitäten des ZAG durch explizite Erwähnung im Gesetz zur Geltung kommen. Drittens soll das Disziplinarwesen (Tatbestände, Massnahmen und Verfahren) auf Stufe Asylgesetz normiert werden. Viertens soll eine spezifische Asylgesetzesbestimmung statuiert werden, die eine - den bundesgerichtlichen Vorgaben genügende - Delegation von sicherheitspolizeilichen Aufgaben an Private erlaubt.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO (Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, SR 142.311.23) geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852). Die auf Stufe Asylgesetz zu schaffenden Normen und die auf Stufe EJPD-VO bereits geschaffenen Bestimmungen werden noch durch praxistaugliche Weisungen für das Sicherheitspersonal ergänzt.

Infolgedessen dürfen Mitarbeitende der Leistungserbringer Sicherheit in den BAZ bis zur Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage nur dann Durchsuchungen vornehmen, wenn eine asylsuchende Person ihr Einverständnis dazu abgibt. Dabei ist die betroffene Person über die Zielsetzung der Durchsuchung und über die Folgen bei einer Ablehnung zu informieren. Wird die Durchsuchung abgelehnt, so ist der betroffenen Person der Zutritt zu den allgemein zugänglichen Räumlichkeiten des BAZ zu verweigern. In einem solchen Fall muss eine vorübergehende Unterbringung in einem dafür vorgesehenen Bereich des BAZ gewährleistet werden. Bei Bedarf kann die zuständige Polizeibehörde im Hinblick auf eine später vorzunehmende, zwangsweise Durchsuchung benachrichtigt werden.

Schliesslich wird im Rahmen des Projekts «PreSeC» geprüft, ob ein Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» durchgeführt werden wird. Für diesen Piloten würden die Modalitäten der Durchsuchung erneut geprüft und entsprechend definiert werden.

b. Haltung und Rollenverständnis

Punkte 252-257

Die Kommission äussert den Eindruck, dass ein Teil der Sicherheitsmitarbeitenden ihre Hauptaufgabe darin sieht, Regeln durchzusetzen (z.B. Ausgangszeiten, Essenszeiten,



verbotene Lebensmittel und Gegenstände) und für die Sicherheit der Infrastruktur zu sorgen (z.B. Funktion Feuermelder und Brandschutztüren, Sachbeschädigungen verhindern). Bei anderen Sicherheitsmitarbeitenden stellte die Kommission fest, dass sie die Hauptaufgabe ihrer Arbeit vor allem darin sehen, asylsuchende Personen (und Mitarbeitende) vor Gewalt zu schützen und ein respektvolles Zusammenleben in den BAZ zu ermöglichen. Die Kommission berichtet von einem Fall in dem zwei Sicherheitsmitarbeitende zwei asylsuchende Personen aufforderten, eine Werkstatt zu verlassen, weil der Betreuungsmitarbeiter einige Minuten nicht anwesend war. Zudem sind der Kommission einige abwertende Kommentare von einzelnen Sicherheitsmitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Personen bekannt. Schliesslich beurteilt die Kommission das Tragen von Uniformen durch Sicherheitsmitarbeitende zunehmend kritisch.

Das zurückgestellte Projekt «PreSeC» konnte in der zweiten Jahreshälfte 2022 erfreulicherweise wieder aufgenommen werden, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem Umfang. Insbesondere die folgenden bereits oben erwähnten Anpassungen, welche sich in Prüfung befinden, können die Haltung und das Rollenverständnis massgebend im Sinne der in den BAZ untergebrachten Asylsuchenden verbessern. Erstens der Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit. Das SEM möchte in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit einsetzen zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job». Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, wird die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen. Zweitens die Prüfung ob die Präsenz des SEM auch BAZoV mit einer Führungsperson vor Ort notwendig ist. Drittens die Prüfung eines Pilotprojekts «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung».

Der Sicherheitsdienstleister ist für die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung in den BAZ zuständig. Dazu gehört sowohl die Gebäudesicherheit als auch das Wohlergehen der anderen Akteure im BAZ. Gerade die von der Kommission erwähnte Regel für Werkstätten oder Küchen wo sich potentiell gefährliche Gegenstände befinden, sind wichtig. Bei solchen Regeln steht das Wohl und die Sicherheit aller anderen Personen im BAZ vor dem Bedürfnis eines Einzelnen den Raum kurzfristig nicht verlassen zu wollen. Die im von der Kommission erwähnten Beispiel agierenden Sicherheitsmitarbeitenden haben somit korrekt gehandelt.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass in der aktuellen Situation mit hohen Belegungszahlen und Fachkräftemangel, die eingesetzten Mitarbeitenden mehr Stunden leisten und der Personalstamm verdoppelt wurde. Damit das erforderliche Personal innert nützlicher Frist rekrutiert werden kann, mussten Ausnahmeregelungen wie der Einsatz eines Personalpools erlassen werden, welcher einen erleichterten Einsatz von Sicherheitspersonal ermöglicht. In einer solchen Situation kann es zu Fehlern infolge mangelndem Rollenverständnis kommen. Jedoch werden bei Feststellen von respektloser Behandlung oder Äusserungen je nach Schwere entsprechende Massnahmen ergriffen, welche auch zum Ausschluss aus den SEM-Dienst führen kann.

c. Einsatz von körperlicher Gewalt (polizeilicher Zwang)

Punkte 258-261



Die Kommission empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Anwendung von körperlicher Gewalt im BAZ allen Mitarbeitenden bekannt sind und dass die Sicherheitsmitarbeitenden diese umsetzen. Kritisch beurteilt die Kommission die Anwendung von körperlichem Zwang bei geringfügigen Sachbeschädigungen.

Derzeit werden die Sicherheitsdienstmitarbeitenden anhand von Szenarien geschult. Solche Szenarien finden in der Zuständigkeit des Arbeitgebers ausserhalb der SEM-Dienste und ausserhalb der BAZ statt. Weiter führen die Sicherheitsverantwortlichen für die BAZ nach Möglichkeit auch im laufenden Betrieb Szenarien mit den anwesenden Mitarbeitenden durch. Diese finden innerhalb der BAZ statt und es werden Situationen und Örtlichkeiten aus spezifischen Fällen im Betrieb herangezogen. Schliesslich ist bei der Anwendung von körperlichem Zwang nicht nur das drohende Ausmass der Sachbeschädigung, sondern auch die Vehemenz des Gefährders relevant. Selbstverständlich ist auch bei solchen Konstellationen das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Wie bereits mehrfach erwähnt, will das SEM im Rahmen des Projekts «PreSeC» künftig in allen Asylregionen Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» einsetzen. Für die Koordination und Sicherstellung einer einheitlichen Praxis soll zudem eine Person am Hauptsitz des SEM eingesetzt werden. Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, kann die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 beginnen.

d. Kurzfristige Festhaltungen (Sicherheitsraum)

Punkte 262-277

Die Kommission beurteilt die kurzfristige Festhaltungen in einem Sicherheitsraum im BAZ bei geringfügigen Sachbeschädigungen kritisch. Zudem empfiehlt die Kommission, die Voraussetzungen für eine vorläufige Festhaltung zu konkretisieren und bei selbstverletzendem Verhalten auf kurzfristige Festhaltungen zu verzichten. Die Kommission ergänzt, dass wenn die alarmierte Polizei nicht oder nicht innerhalb von zwei Stunden im BAZ eintreffen kann, die kurzfristig festgehaltene Person so schnell wie möglich aus dem Sicherheitsraum zu entlassen ist. Schliesslich hält die Kommission das SEM dazu an, die Infrastruktur in den Sicherheitsräumen zu verbessern, indem eine Sitzgelegenheit geschaffen und der Zugang zu Trinkwasser sichergestellt wird.

Das SEM weist gerne erneut daraufhin, dass zur Umsetzung einiger Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 der Erlass von Rechtsgrundlagen erforderlich ist. So soll unter anderem der Einsatz des Sicherheitsraums zur vorübergehenden Festhaltung eines Gefährders sowohl hinsichtlich seiner Voraussetzungen wie auch seiner Ausgestaltung präzise im Asylgesetz geregelt werden. Auch hier sollen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz und die Modalitäten des ZAG durch explizite Erwähnung im Gesetz zur Geltung kommen.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852).



f. Durchsuchung von asylsuchenden Personen

Punkte 278-284

Die Kommission empfiehlt, körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen und dies rechtlich zu verankern. Zudem empfiehlt die Kommission, dass das Sicherheitspersonal nur Grobdurchsuchungen durchführen soll (Abtasten über Kleidern, wobei höchstens die Arme, der Hals und Kopf nackt sein dürfen). Weitergehende körperliche Durchsuchungen soll ausschliesslich die Polizei anordnen und durchführen.

Wie bereits erwähnt sollen Rahmen des Projekts «PreSeC» zur Umsetzung der Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 entsprechende Rechtsgrundlagen erlassen werden. Mit einer Änderung des Asylgesetzes soll eine solide Gesetzesgrundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ insbesondere bei Durchsuchungen zwecks Gefahrenabwehr geschaffen werden. Bei jeder Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen sollen gemäss den geplanten Gesetzesbestimmungen zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Modalitäten des ZAG (Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, SR 364) zu beachten sein.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852).

Die interne Weisung vom 13. Juni 2022 betreffend Tätigkeiten im Sicherheitsbereich der BAZ durch Mitarbeitende der Leistungserbringer Sicherheit definiert die Voraussetzungen und Modalitäten für die Durchsuchung von asylsuchenden Personen beim Eintritt ins BAZ zwecks Gefahrenabwehr. Möchte eine asylsuchende Person nicht abgetastet werden, kann ihr der Eintritt ins BAZ verweigert werden, insbesondere wenn offensichtliche Hinweise auf das Mitführen von potentiell gefährlichen oder illegalen Gegenständen oder Substanzen vorliegen. In diesem Fall wird für die Durchsuchung die Polizei hinzugezogen.

Schliesslich wird im Rahmen des Projekts «PreSeC» geprüft, ob ein Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» durchgeführt werden wird. Für diesen Piloten würden die Modalitäten der Durchsuchung erneut geprüft und entsprechend definiert werden.

h. Einziehen von Lebensmitteln

Punkte 287-290

Die Kommission stellt fest, dass für die Einziehung von Lebensmittel keine ausreichende rechtliche Grundlage besteht. Unabhängig davon sind Lebensmittel und nichtalkoholische Getränke im BAZ zu erlauben und geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Das SEM weist darauf hin, dass Art. 24b Abs. 2 AsylG dem EJPD erlaubt, Bestimmungen zwecks Sicherstellung eines geordneten Betriebs in den BAZ zu erlassen, was dieses mit der



EJPD-VO auch getan hat. Art. 4 Abs. 7 EJPD-VO delegiert die Regelung über den Umgang mit und die Einziehung von Lebensmitteln an die Hausordnung.

Die Hausordnung eines BAZ kann daher vorsehen, dass gewisse Lebensmittel aus Gründen der Hygiene oder der Sicherheit nicht ins BAZ gebracht werden dürfen. So sieht auch das Betriebskonzept Unterbringung vor, dass die Regionenleitung entscheidet, welche Lebensmittel von Asylsuchenden in die jeweiligen BAZ mitgebracht werden können und, dass diese in der BAZ-spezifischen Hausordnung festgehalten werden.

In den meisten BAZ stehen keine für die Asylsuchenden zugänglichen Kühlschränke für die Lagerung von leicht verderblichen Nahrungsmitteln zur Verfügung. Die Asylsuchenden werden beim Erst-Eintritt ins BAZ auf diese Regeln hingewiesen und die Lebensmittel können von den betroffenen Personen vor dem Betreten des BAZ konsumiert werden. Nahrungsmittel, welche zwar aus hygienischen Gründen im BAZ erlaubt, deren Aufbewahrungsgefäss aus Sicherheitsgründen jedoch nicht erlaubt sind, können in andere Gefässe umgeschüttet werden. Das SEM wird die Asylregionen auf diese Handhabung hinweisen und gleichzeitig prüfen, ob zusätzliche Lebensmittel im Rahmen des hygienisch vertretbaren zugelassen werden können. Zurzeit prüft das SEM, ob Kühlschränke zur Verfügung gestellt werden können, um Einschränkungen zu vermeiden.

g. Weitere Sicherheitsmassnahmen

Punkte 291-293

Die Kommission empfiehlt, dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden über ihre Kompetenzen Bescheid wissen, und ihnen klar zu kommunizieren, welche polizeilichen Massnahmen sie durchführen dürfen und welche nicht.

Das SEM bedauert, dass es zu Vorfällen gekommen ist, in denen einzelne Sicherheitsmitarbeitende ihre Kompetenzen überschritten haben und wird eine entsprechende Sensibilisierung vornehmen. Bei der aktuellen Belastung und dem Einsatz vieler neuer Mitarbeitenden ist es schwierig, den Informationsstand durchgehend und lückenlos sicherzustellen.

Das SEM geht davon aus, dass insbesondere der im Rahmen von «PreSeC» geplante Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit diese Situation sowie das Wissen der Sicherheitsmitarbeitenden um deren Kompetenzen stark verbessern wird. Diese Verantwortlichen sollen künftig in allen Asylregionen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» zuständig sein.

h. Diebstähle im BAZ

Punkte 294-297

Die Kommission stellte fest, dass asylsuchende Personen nach Mobiltelefondiebstählen nur selten eine Anzeige bei der Polizei einreichen. Viele Asylsuchende gaben an, dass sie an Sicherheits- oder Betreuungsmitarbeitende gelangt seien, diese ihnen jedoch nicht geholfen haben. Die Kommission regt ferner an, dass Massnahmen ergriffen werden, um Diebstähle insbesondere von Mobiltelefonen im BAZ zu reduzieren. Schliesslich sollen die



Mitarbeitenden die Asylsuchenden über die Möglichkeit einer Anzeige bei der Polizei informieren. Schliesslich ist die Kommission der Ansicht, dass in einer Kollektivunterkunft mit geteilten Schlafräumen abschliessbare Fächer zur Grundausrüstung gehören. Sie empfiehlt, dass die Schlösser für den Spind zur Grundausrüstung gehören und somit unentgeltlich abgegeben werden sollen.

Das SEM wird die Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit dahingehend sensibilisieren, als dass diese von Diebstahl betroffene Asylsuchende an das SEM oder an die Polizei verweisen und diese über ihre Anzeigemöglichkeit informieren.

In den Schlafräumen stehen allen Asylsuchenden abschliessbare Spinde zur Verfügung. Die hierfür notwendigen Schlösser werden den Asylsuchenden in der Regel gegen ein Depot ausgehändigt. Das SEM wird die Asylregionen auf diese Praxis hinweisen. Zudem wird der flächendeckende Einsatz von abschliessbaren oder von Asylsuchenden betreuten Ladestationen für Mobiltelefone geprüft.

D. Suizide, Suizidversuche und Selbstverletzungen

a. Interventionen

Punkte 302-311

Die Kommission empfiehlt, sicherzustellen, dass Mitarbeitende nach einem Vorfall auf niederschwellige psychologische Unterstützung zurückgreifen können. Nach Ansicht der Kommission sollen die Mitarbeitenden bezüglich der Herausforderungen von Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen entsprechend unterstützt, sensibilisiert, ausgebildet, entlohnt und wertgeschätzt werden.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass die Unterstützung der Mitarbeitenden nach belastenden Situationen von Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen für deren Resilienz und psychische Gesundheit essentiell ist. Das BEKO sieht jedoch keine Vorgaben betreffend Supervision oder niederschwellige psychologische Unterstützung für Mitarbeitende der Leistungserbringer nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen vor. Hingegen sehen die Verträge mit den Leistungserbringer Betreuung die Durchführung von Supervisionen vor. Entsprechend sind die Vertragspartner des SEM gegenüber ihren Angestellten in der Pflicht.

Das SEM wird prüfen, ob für das Vorgehen nach einem Vorfall entsprechende Abläufe zu erstellen sind. Dabei könnten die Asylregionen die Abläufe BAZ-spezifisch festlegen und die Zusammenarbeit für eine interdisziplinäre Supervisionen mit qualifizierten Fachpersonen wie Psychologinnen und Psychologen sowie Psychiaterinnen und Psychiater sicherstellen. Dazu würden Nachbesprechungen mit den betroffenen Mitarbeitenden nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen gehören. Damit ein solches Vorhaben umsetzbar ist, müssten die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen gesprochen werden.

c. Externer Evaluationsbericht

Punkte 316-317

Die Kommission formuliert ergänzend zu den Empfehlungen des externen Evaluationsberichtes folgende Empfehlungen:



- Definieren eines klaren Vorgehens für Fälle von akutem Suizidrisiko und ergreifen von Massnahmen damit die Mitarbeitenden entsprechende Fälle besser erkennen
- Sicherstellen, dass in Fällen eines akuten suizidalen Risikos eine Notfallpsychiaterin oder ein Notfallpsychiater gerufen wird oder eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik oder eine andere geeignete Einrichtung erfolgt
- Sicherstellen, dass in heiklen Situationen (z.B. nach der Rückkehr aus dem psychiatrischen Notfall nach einem Suizidversuch, nach schwerem selbstverletzendem Verhalten oder bei gewissen asylsuchenden Personen, nachdem ein negativer Entscheid im Asylverfahren mitgeteilt wurde) die asylsuchende Person von Mitarbeitenden der Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmen nah begleitet werden
- Durchführen einer Nachbesprechung mit betroffenen Mitarbeitenden nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen
- Vorsehen von Unterstützungsmöglichkeiten nach belastenden Situationen (insbesondere nach Interventionen bei Suizidversuchen und Suiziden) für Mitarbeitende
- Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die Themen Suizid, Suizidversuche, Suizidprävention und Selbstverletzungen bei asylsuchenden Personen

Das SEM befürwortet die von der Kommission gemachten Empfehlungen zur Erstellung eines Konzepts und Richtlinien zur Prävention und Intervention bei suizidalem und selbstverletzendem Verhalten von asylsuchenden Personen und wird entsprechend prüfen, ob basierend auf dem der Kommission vorliegenden Bericht ein entsprechendes Konzept mit Empfehlungen erstellt werden soll. Damit ein solches Vorhaben umsetzbar ist, müssten auch hierfür die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen gesprochen werden.

E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen

Punkte 319-331

Die Kommission fordert das SEM und die anderen involvierten Behörden sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen auf, das Thema Suchterkrankungen von asylsuchenden Personen in den BAZ zusammenhängend zu denken: Menschen, die im BAZ an Suchterkrankungen leiden, werden später auch als anerkannte Flüchtlinge, als Personen mit vorläufiger Aufnahme, mit Schutzstatus S oder als Weggewiesene in Ausschaffungshaft oder in einem Rückkehrzentrum weiterhin an diesen Erkrankungen leiden.

Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Zusammenarbeit mit Fachstellen oder Fachpersonen weitere Massnahmen im Bereich Sucht und Abhängigkeitserkrankungen im BAZ zu prüfen. Ziele dabei sind insbesondere Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen sowie das Risiko von Gewalt gegenüber anderen Personen zu reduzieren. Die Mitarbeitenden sollen zum Thema Sucht, zum Umgang mit Abhängigkeitserkrankungen und zur Verbindung mit der Gewalt- und Suizidprävention sensibilisiert werden, mit dem Ziel, dass längerfristig bei allen Mitarbeitenden ein gemeinsames Verständnis für das Thema und ein besser aufeinander abgestimmtes Vorgehen entsteht.

Das SEM ist daran interessiert, Gesundheitsrisiken durch Einnahme von psychoaktiven Substanzen und durch Mischkonsum für die Betroffenen selber sowie die Risiken von Gewalt gegenüber anderen Personen so gut als möglich zu reduzieren. Entsprechend gibt es in den meisten BAZ Vereinbarungen mit entsprechenden Fachpersonen oder Fachstellen.



Das SEM wird im Rahmen des Projektes «PreSeC» Fachstellen oder Fachpersonen einbeziehen, um weitere Massnahmen zur Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen und zur Reduktion des Risikos von Gewalt gegenüber anderen Personen zu identifizieren. Für die Erstellung eines übergeordneten Konzeptes zum Umgang mit Sucht und Abhängigkeitserkrankungen müsste das SEM verschiedene externe Spezialisten und Fachgruppen beauftragen. Letztendlich ist die Versorgung jedoch kantonal organisiert und nationale Empfehlungen zum Umgang mit Sucht und Abhängigkeitserkrankungen fehlen.

Das SEM sieht die Wichtigkeit der Sensibilisierung durch gemeinsame Schulungen von Mitarbeitenden der Betreuung (Allgemeinbetreuung, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Konfliktpräventionsbeauftragte und Pflege) und der Sicherheit zu den Themen Sucht, Umgang mit Abhängigkeitserkrankungen und deren Verbindung mit der Gewalt- und Suizidprävention. Ein gemeinsames Verständnis für diese Themen und die eigenen Rollen sowie Kompetenzen ist zentral für ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Alltag. Das SEM wird für Fälle von akutem Suizidrisiko in jedem BAZ in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachpersonen ein klares Vorgehen definieren und die Mitarbeitenden der der Betreuung und der Sicherheit schulen, damit diese entsprechenden Fälle besser erkennen können. Hierfür können mittels Vereinbarungen mit Fachpersonen und/oder Fachinstitutionen regelmässige Fallbesprechungen, Beratungen und Weiterbildungen sichergestellt werden. Die finanziellen Aufwände für die Umsetzung der Vereinbarungen mit den entsprechenden Fachpersonen würden sich pro Jahr auf rund CHF 20'800 pro BAZ belaufen. Hinzukommen würden die personellen Ressourcen für die Weiterbildungszeit der Mitarbeitenden in den BAZ.

G. Verpflegung, Lebensmittel

Punkte 335-338

Der Kommission ist aufgefallen, dass es in verschiedenen BAZ keine speziellen Mahlzeiten für Kleinkinder gibt und empfiehlt, asylsuchenden Eltern zu erlauben, eigene Lebensmittel für die Ernährung ihrer Kinder in das BAZ zu bringen, und dafür Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Das SEM bedauert, dass in einigen BAZ keine Nahrung oder Spezialmenüs für Kleinkinder verfügbar waren. Das BEKO sieht ganz klar vor, dass solche angeboten werden. Das SEM wird alle Regionen auf diese Regelung hinweisen und deren Umsetzung anfordern.



Abschliessend spricht das SEM der Kommission seinen Dank für den Bericht aus. Derzeit befasst sich das SEM mit grösseren Projekten im Bereich Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ. In der vorliegenden Stellungnahme mehrfach erwähnt ist das Projekt «PreSeC», welches erfreulicher Weise in der zweiten Jahreshälfte wieder aufgenommen werden konnte, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem Umfang.

Im Rahmen des Projekts «Optimierung Führungsstruktur Stabsbereiche und DB Asyl 2023» wird der Direktionsbereich Asyl in zwei Direktionsbereiche aufgeteilt. Diese sollen von je einem Vizedirektor oder einer Vizedirektorin geleitet werden. Neu wird es einen Direktionsbereich Asyl geben, welcher für die Asylpolitik zuständig sein wird und einen Direktionsbereich Bundesasylzentren. Die Asylregionen bilden nach wie vor eigene Abteilungen. Die neue Abteilung Unterbringung wird sich um die Unterbringung im Allgemeinen, die Standortplanung, das Belegungsmanagement und die Kantonsverteilung sowie die Betriebsausgaben BAZ kümmern.

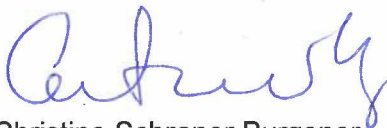
Mit dieser Reorganisation wird die bisher zu umfangreiche Führungsspanne reduziert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der neue Vizedirektor oder die neue Vizedirektorin häufiger in den einzelnen Asylregionen präsent sein kann. Zudem kann die strategische Weiterentwicklung des neuen Direktionsbereichs vereinfachter angegangen werden. Die neue Organisationsstruktur soll voraussichtlich am 01.07.2023 in Kraft treten.

Wir sind davon überzeugt, dass die Ergebnisse dieser Projekte einen bedeutenden Mehrwert für die Unterbringung, die Betreuung und die Sicherheit der Asylsuchenden in den BAZ bringen wird. Entsprechend ist das SEM daran interessiert, die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden laufend zu erhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

In diesem Sinne danken wir der Kommission für die gute Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche.

Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Christine Schraner Burgener
Staatssekretärin



Claudio Martelli
Stv. Direktor und
Leiter Direktionsbereich Asyl

