

# Bericht

betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020)



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](http://www.nkvf.admin.ch)

## **Layout**

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

## **Foto Titelseite**

Fotograf: Gerry Amstutz  
Copyright: SEM / Gerry Amstutz  
Ort: Bundesasylzentrum Altstätten (SG) (8. November 2018)

Bern, Dezember 2020

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>II. Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>A. Zielsetzungen</b>	<b>7</b>
<b>B. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit</b>	<b>8</b>
<b>III. Übersicht der besuchten Zentren</b>	<b>9</b>
<b>A. BAZ Boudry</b>	<b>10</b>
<b>B. Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich)</b>	<b>10</b>
<b>C. BAZ Kappelen</b>	<b>10</b>
<b>D. BAZ Kreuzlingen</b>	<b>11</b>
<b>E. BAZ Flughafen Genf</b>	<b>11</b>
<b>F. BAZ Balerna, BAZ Chiasso und BAZ «Via Motta» (Chiasso)</b>	<b>12</b>
<b>IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf</b>	<b>13</b>
<b>A. Vulnerable Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen)</b>	<b>13</b>
a. Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen	13
b. Betroffene von Menschenhandel, Folter und Gewalt	14
c. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)	16
<b>B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen</b>	<b>16</b>
a. Anwesenheitspflicht	17
b. Disziplinar massnahmen	18
c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen	20
<i>i. Körperliche Durchsuchungen, Kontrollen</i>	20
<i>ii. «Besinnungsraum»</i>	20
<i>iii. Einsatz von Zwangsmitteln (Pfeffergel)</i>	22
<i>iv. Einsatz von weiteren Mitteln</i>	22
d. Konfliktmanagement, Gewaltprävention	22
e. Polizeilicher Zwang	24
<b>C. Infrastruktur</b>	<b>25</b>
a. Gemeinschaftsräume	25
b. Schlafräume	26
c. Sanitäre Anlagen	26
d. Trennungsprinzip, Einheit der Familie	27
<b>D. Medizinische Versorgung</b>	<b>27</b>
a. Konzeptionelle Grundlagen, Leitfäden	27
b. Zugang zur medizinischen Versorgung	28
c. Übertragbare Krankheiten	30
d. Schutzmassnahmen Covid-19-Pandemie	31

e. Psychiatrische Versorgung.....	31
f. Medikamentenabgabe.....	32
g. Datenschutz, Informationsfluss, Dolmetschende .....	33
<b>E. Betreuung.....</b>	<b>33</b>
a. Haushaltsarbeiten und Aktivitäten (Tagesstruktur).....	34
b. Beschäftigungsprogramme .....	35
c. Verpflegung .....	35
d. Wäsche .....	35
<b>F. Grundschulunterricht .....</b>	<b>36</b>
<b>G. Kontakte zur Aussenwelt.....</b>	<b>37</b>
a. Internetzugang, Nutzung Mobiltelefone .....	37
b. Besuche.....	37
c. Aussenkontakte.....	37
<b>H. Information .....</b>	<b>38</b>
a. Hausordnung, Informationsveranstaltungen.....	38
b. Beschwerdemanagement .....	38
<b>I. Leistungserbringer (Personal).....</b>	<b>39</b>
<b>Annex 1: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben.....</b>	<b>40</b>
<b>A. Vulnerable Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen).....</b>	<b>40</b>
a. Übersicht.....	40
b. Kinder .....	42
<b>B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen .....</b>	<b>43</b>
a. Anwesenheitspflicht, Ausgangssperre, Hausverbot.....	43
b. Körperliche Durchsuchungen .....	44
c. Anwendung von Zwangsmitteln .....	44
d. Disziplinarmassnahmen .....	45
<b>C. Infrastruktur.....</b>	<b>46</b>
<b>D. Somatische und psychiatrische Versorgung .....</b>	<b>47</b>
<b>E. Grundschulunterricht .....</b>	<b>48</b>
<b>F. Kontakte zur Aussenwelt.....</b>	<b>49</b>
<b>G. Informationen an Asylsuchende.....</b>	<b>49</b>
<b>Annex 2: Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>50</b>
<b>Annex 3: Literatur- und Materialienverzeichnis .....</b>	<b>52</b>

## I. Zusammenfassung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009<sup>1</sup> überprüft die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder deren Bewegungsfreiheit aufgrund von behördlich angeordneten Massnahmen eingeschränkt ist.<sup>2</sup> Der Aufenthalt in den Bundesasylzentren (BAZ) stellt in der Regel eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit dar, welche insbesondere durch die Bewilligungspflicht des Ausgangs, die unterschiedlichen Öffnungszeiten des Zentrums sowie der unterschiedlichen geographischen Lage der Zentren als mehr oder weniger einschneidend zu bezeichnen ist.
2. Der Bericht präsentiert die Erkenntnisse der Kontrollbesuche von acht Bundesasylzentren (BAZ) in den Jahren 2019 und 2020 (Stand 31. Juli).
3. Die Unterbringung von asylsuchenden Personen durch den Bund ist nach Einschätzung der Kommission grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform. Als positiv wertet die Kommission die Einführung des Grundschulunterrichts für schulpflichtige Kinder und Jugendliche in den Bundesasylzentren, die geplante Einführung eines Leitfadens zu Personen mit besonderen Bedürfnissen bis voraussichtlich Frühling 2021 und eines Gewaltpräventionskonzeptes in allen Zentren bis Ende 2020 sowie die verlängerten Ausgangszeiten in mehreren Unterkünften. Dennoch sieht die Kommission in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential, namentlich bei der Erkennung von vulnerablen Personen, beim Umgang mit Konflikten, der Gewaltprävention und beim Beschwerdemanagement, der Handhabung von körperlichen Durchsuchungen, den Disziplinar massnahmen, beim Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung und vereinzelt bei der Infrastruktur.
4. Die Kommission konnte während ihren Besuchen wiederholt feststellen, dass Konflikte zum Alltag in einem BAZ gehören, welche zuweilen in Gewalt eskalieren. Diese kann von asylsuchenden Personen oder Mitarbeitenden ausgehen und sich gegen Asylsuchende oder das Personal richten.
5. Das Sicherheitspersonal intervenierte in den besuchten BAZ mehrmals mit körperlichen Fixierungen, Pfeffergel sowie Verwendung des «Besinnungsraumes». Nach Einschätzung mehrerer Personen, die solche Situationen beobachteten, erschien das Vorgehen des Sicherheitspersonals in einigen Fällen als übertrieben. Die Kommission hat Kenntnis von mehreren Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Sicherheit. Diese wurden gestützt auf Strafanzeigen von asylsuchenden Personen eingeleitet. Im Raum stehen Vorwürfe von unverhältnismässiger oder willkürlicher Gewalt und Amtsmissbrauch.
6. Nach Beurteilung der Kommission besteht ein bedeutendes Verbesserungspotential beim Umgang mit Konflikten und Gewaltvorwürfen sowie bei der Gewaltprävention. Sie empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration (SEM) ein niederschwelliges und systematisches Beschwerdemanagement einzuführen sowie sicherzustellen, dass die von ihm beauftragten Sicherheitsunterneh-

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

<sup>2</sup> Vgl. Artikel 3 BG NKVF.

- men erfahrenes und fachkundiges Sicherheitspersonal rekrutieren und dieses spezifisch und vertieft für die Einsätze in den BAZ ausbilden. Den Sicherheitsunternehmen empfiehlt die NKVF für ihre Mitarbeitenden eine deutlich gründlichere und längere Ausbildung vorzusehen. Das SEM soll zudem prüfen, wie die Rolle der Betreuung gestärkt werden kann.
7. Die Suchtsprechstunde im BAZ Kreuzlingen begrüsst die Kommission als «Best Practice». Diese Massnahme trug nach Einschätzung verschiedener Akteure zu einer Beruhigung der Situation in der Unterkunft bei. Die NKVF empfiehlt dem SEM vergleichbare Lösungen in den übrigen BAZ einzuführen.
  8. Nach Einschätzung der Kommission sind die Rollen der verschiedenen Akteure innerhalb der BAZ, die Prozesse zur Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen, als auch die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen sowie der Polizei und Staatsanwaltschaft bei vulnerablen Personen nach wie vor unzureichend geklärt. Sie begrüsst die vom SEM geplante Einführung eines Leitfadens zu Personen mit besonderen Bedürfnissen. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Leistungserbringerinnen, zur Umsetzung des Leitfadens Massnahmen zu ergreifen.
  9. Die in der Verordnung vorgesehene und in der Praxis umgesetzte mündliche Anordnung der meisten Sanktionen ist nach Einschätzung der Kommission problematisch. Sie regt deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit an, sämtliche Disziplinar-massnahmen schriftlich zu verfügen (bei leichten Sanktionen reicht ein Standardformular aus), die betroffene Person anzuhören und sie über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufzuklären.
  10. Die Überprüfung der Kommission ergab, dass sich die psychiatrische Versorgung für asylsuchende Personen in den BAZ in der Regel auf Akutsituationen beschränkt. Grundsätzlich wird mit einer Behandlung aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer meist bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Leistungserbringerinnen jedoch erste Abklärungen bereits beim Eintritt vorzunehmen und psychisch auffällige bzw. traumatisierte Personen, wenn möglich bereits während dem Aufenthalt im Zentrum an geeignete Stellen zu überweisen.
  11. Die meisten BAZ verfügten neben dem Essensraum über weitere Gemeinschaftsräume, beispielsweise ein Spielzimmer für Kinder und Eltern, ein Schulzimmer, ein Bastelzimmer, eine Bibliotheksecke oder einen Ort der Stille (Zimmer für Gebet, Meditation oder Gespräche mit der Seelsorge). Jedoch fehlte es zum Zeitpunkt des jeweiligen Besuchs in den meisten Zentren an einem Gemeinschaftsraum, der ausschliesslich Frauen zur Verfügung stand. Das führte vor allem bei Frauen, die allein im Zentrum lebten, dazu, dass sich die Rückzugsmöglichkeiten auf den Schlafraum beschränkten. Die Kommission empfiehlt in sämtlichen BAZ Räume für Frauen zur Verfügung zu stellen, in denen sie ohne die Anwesenheit von Männern Gemeinschaft pflegen können.

## II. Einleitung

12. Gestützt auf ihren gesetzlichen<sup>3</sup> Auftrag überprüfte die Kommission die Situation der in den BAZ untergebrachten Personen.<sup>4</sup> Sie besuchte zwischen Januar 2019 und Juli 2020 die Bundesasylzentren (BAZ) Boudry, Balerna, Chiasso, Flughafen Genf, Kappelen, Kreuzlingen, «Via Motta» (Chiasso) und die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich).<sup>5</sup> Mit Ausnahme des BAZ Chiasso, hatte die NKVF keines der Zentren während der vorangehenden Monitoring-Periode<sup>6</sup> kontrolliert (2017/2018).
13. Gestützt auf diese Besuche stellt die Kommission in diesem Bericht ihre Feststellungen und Empfehlungen vor. Die präsentierten Erkenntnisse beziehen sich in der Regel auf alle besuchten BAZ, während sich die Empfehlungen an alle (besuchten und nicht besuchten) Zentren richten. Falls Befunde nur bestimmte BAZ betreffen, wird dies erwähnt.
14. Sämtliche BAZ wurden zum Zeitpunkt des jeweiligen Besuchs nach dem neuen Asylverfahren betrieben.<sup>7</sup> Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs haben Bund und Kantone beschlossen, die Schweiz in sechs Regionen aufzuteilen. Seit Inkraft-

treten des revidierten Asylgesetzes (AsylG)<sup>8</sup> werden asylsuchende Personen während maximal 140 Tagen in einem BAZ untergebracht (davor während höchstens 90 Tagen). Dauert das Verfahren aufgrund von weiteren Abklärungen länger, wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt und die asylsuchende Person einem Kanton zugewiesen.<sup>9</sup>

### A. Zielsetzungen

15. Während der Besuche richteten die jeweiligen Delegationen ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der bisherigen Empfehlungen. Dabei stellte die Kommission in ihrem letzten Bericht<sup>10</sup> Handlungsbedarf insbesondere in folgenden Bereichen fest:
  - Handhabung der körperlichen Durchsuchungen
  - Disziplinar massnahmen
  - Erkennung und Identifikation von Betroffenen von Menschenhandel und von weiteren vulnerablen Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen)
  - Zugang zur somatischen und psychiatrischen Versorgung
  - Anwesenheitspflicht im Zentrum und Ausgangszeiten

<sup>3</sup> Art. 2 BG NKVF.

<sup>4</sup> Art. 2 lit. a BG NKVF sieht vor, dass die Kommission sämtliche Orte besuchen darf, an denen sich Personen befinden oder befinden könnten, deren Freiheit entzogen ist. Art. 3 BG NKVF definiert als Freiheitsentzug unter anderem jede «Unterbringung [einer Person] in einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die sie nicht nach Belieben verlassen darf, sofern dies auf Anordnung oder Veranlassung einer Behörde oder im Einverständnis mit einer Behörde geschieht.» Art. 2 lit. a und Art. 3 BG NKVF entsprechen Art. 4 des UN-Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Fakultativprotokoll).

<sup>5</sup> Die Halle 9 Oerlikon wurde unter der Verantwortung der Stadt Zürich von der Asylorganisation Zürich (AOZ) im Auftrag des Bundes betrieben.

<sup>6</sup> 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 Asylzentren Bund 2017-2018).

<sup>7</sup> Mit Ausnahme des Besuchs des BAZ Boudry, fanden sämtliche Besuche nach dem 1. März 2019 statt. Das BAZ Boudry besuchte die Kommission im Oktober 2018 und Januar 2019. Dieses BAZ betrieb das SEM bereits ab April 2018 als Pilotbetrieb gemäss neuem Asylverfahren.

<sup>8</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

<sup>9</sup> SODK/KKJPD/SEM, Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl, 1. Ziele der Neustrukturierung.

<sup>10</sup> Siehe <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/infoveranstaltungen/themen/1-ziele-d.pdf>

<sup>10</sup> NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018.

16. Die Kommission überprüfte während ihren Besuchen zusätzliche Punkte, wie die Handhabung von weiteren Sicherheitsmassnahmen, namentlich die Verwendung des «Besinnungsraums» und der Einsatz von Pfeffergel, die Infrastruktur, die Betreuung, den Zugang zum Grundschulunterricht, die Kontakte zur Aussenwelt sowie die mündlichen und schriftlichen Informationen an die asylsuchenden Personen. Während des Besuchs der BAZ Balerna, Chiasso und «Via Motta» (Chiasso) legte die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die Themen Konfliktmanagement und Gewaltprävention.
- B. Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit**
17. Fünf von sechs Besuchen fanden unangemeldet statt.<sup>11</sup> Im Juli 2020 fand der erste BAZ-Kontrollbesuch nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie in der Schweiz statt. Wie im NKVF-Covid-19-Schutzkonzept vorgesehen, kündigte die Kommission die Kontrollvisite der SEM-Leitung der Asylregion einen Tag im Voraus an.
  18. Die Delegationen erhielten uneingeschränkten Zugang zu allen Räumen, verlangten Informationen und eingeforderten Unterlagen. Die Zentrumsleitungen standen den Delegationen während der Besuche jederzeit für Fragen zur Verfügung. Die Delegationsmitglieder konnten mit den asylsuchenden Personen, Mitarbeitenden des SEM, der Sicherheit, der Betreuung und der medizinischen Versorgung vertrauliche Gespräche führen.

---

<sup>11</sup> In der Regel bestand die Delegation aus zwei bis drei Kommissionsmitgliedern und einem bis zwei Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.



### III. Übersicht der besuchten Zentren

19. Die Kommission besuchte während der Berichtsperiode die Bundesasylzentren (BAZ) Boudry, Kappelen, Kreuzlingen, Flughafen Genf, Balerna, Chiasso und «Via Motta» (Chiasso) sowie die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich). Ein Besuch des Besonderen Zent-

rums (Besoz) in Les Verrières im Kanton Neuenburg entfiel aufgrund der vorübergehenden Schliessung.<sup>12</sup> Die Kapazität und Belegung der besuchten BAZ betrug am Besuchstag jeweils:

BAZ	Kapazität	Belegung (Besuchstag)	Frauen	Begleitete Minderjährige (weiblich / männlich)	Unbegleitete Minderjährige (UMA) (weiblich / männlich)
Balerna	220	109	11	24 (12 / 12)	17 (0 / 17)
Boudry	250 (480)	94 <sup>13</sup>	23	25 (12 / 13)	0
Chiasso	134	49	9	3 (2 / 1)	0
Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich)	150	131	51	53 (23 / 30)	14 (0 / 14)
Flughafen Genf	30	4	1	0	0
Kappelen	160 (270)	41	7	9 (6 / 3)	0
Kreuzlingen	290	63	9	15 (5 / 10)	0
«Via Motta» (Chiasso)	80	21	5	6 (4 / 2)	0

<sup>12</sup> SEM, Medienmitteilung (7. August 2019), Asyl: Vorläufige Schliessung des Besonderen Zentrums in Les Verrières. Online: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-08-070.html>.

<sup>13</sup> Zusätzlich waren 19 Personen als «verschwunden» erfasst, wobei davon einige seit wenigen Tagen, andere seit ein bis zwei Monaten nicht mehr ins BAZ zurückgekehrt waren.

20. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im ersten Quartal 2020 betrug für die Asylregion Westschweiz 62.9 Tage, für die Asylregion Zürich 65.0 Tage, für die Asylregion Bern 71.3 Tage, für die Asylregion Nordwestschweiz 80.0 Tage, für die Asylregion Ostschweiz 80.3 Tage und für die Asylregion Tessin und Zentralschweiz 95.8 Tage.<sup>14</sup>

#### **A. BAZ Boudry**

21. Eine Delegation besuchte das BAZ Boudry (NE) der Asylregion Westschweiz am 22. Januar 2019.<sup>15</sup> Es bot an diesem Tag Platz für 250 Personen. Um die geplante Anzahl Plätze für die Asylregion Westschweiz zu erreichen, wurde die Kapazität seither auf 480 Personen erhöht.
22. Das BAZ Boudry bildete mit dem BAZ Giffers (Guglera), einem Zentrum ohne Verfahrensfunktion, ab April 2018 bis Februar 2019 den Pilotbetrieb Westschweiz. Hier führte das SEM ab Frühling 2018 das neue Asylverfahren durch. Seit dem 1. März 2019 bilden die beiden BAZ zusammen mit den BAZ Vallorbe und Flughafen Genf (und dem geschlossenen Besonderen Zentrum in Les Verrières) die Asylregion Westschweiz.
23. Die Betreuung der asylsuchenden Personen und die medizinische Erstversorgung durch Pflegefachpersonen stellte im BAZ Boudry die ORS Services AG sicher. Für die Sicherheit im Zentrum war die Securitas AG zuständig.

Die Aussenpatrouillen im Umkreis des BAZ führte die private Sicherheitsfirma Joggers durch.<sup>16</sup>

#### **B. Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich)**

24. Eine Delegation besuchte am 15. April 2019 die Halle 9 Oerlikon in Zürich. Das obere Geschoss der Messehalle diente ab Herbst 2018 bis zur Eröffnung des BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal im November 2019 als eine von zwei Asylunterkünften, die im Auftrag des Bundes, jedoch unter der Verantwortung der Stadt Zürich von der Asylorganisation Zürich (AOZ) betrieben wurden.
25. Während des Besuchs befanden sich Familien mit Kindern, alleinstehende Frauen und unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) in der Halle 9 Oerlikon. Erwachsene Männer ohne Begleitung wohnten im Zentrum Juch.
26. Bis November 2019 betrieb die Asylorganisation Zürich (AOZ) im Rahmen der seit 2014 in Zürich durchgeführten Testphase des neuen Asylverfahrens die beiden Unterkünfte in der Stadt Zürich. Die AOZ war sowohl für die Betreuung inklusive der medizinischen Versorgung mittels Pflegefachpersonal als auch die Sicherheit und Leitung verantwortlich.

#### **C. BAZ Kappelen**

27. Eine Delegation besuchte das BAZ Kappelen (BE) der Asylregion Bern am 3. Juli 2019. Das

<sup>14</sup> SEM, Reporting an NKVF vom 11. Juni 2020 (internes Dokument).

<sup>15</sup> Den Fokus des Besuchs legte die Delegation auf die medizinische Versorgung. Eine Überprüfung der übrigen Aspekte nahm die Kommission während eines Besuchs am 3. Oktober 2018 vor. Da dieser Besuch zwar 2018, aber nach dem Stichtag für den vorangehenden Bericht stattfand (NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018), fliessen die Erkenntnisse zur Situation im BAZ Boudry im Oktober 2018 in den aktuellen Bericht ein.

<sup>16</sup> Seit Januar 2020 sind im Auftrag des SEM für die Sicherheit in den Asylunterkünften des Bundes in der Asylregion Westschweiz die Protectas SA und für die Aussenpatrouillen die Securitas AG verantwortlich.

BAZ bot an diesem Tag Platz für 160 Personen, wobei die Kapazität mit einem geplanten Erweiterungsbau auf 270 Personen erhöht werden sollte.

28. Das SEM entschied im September 2019, das BAZ Kappelen zusammen mit weiteren Zentren vorübergehend zu schliessen. Für die Betreuung waren bis zur temporären Schliessung die ORS Services AG, für die Sicherheit im BAZ die Securitas AG zuständig.<sup>17</sup>

29. Das BAZ Kappelen diente vor seiner Umfunktionierung in ein Zentrum des Bundes während vielen Jahren als kantonale Kollektivunterkunft für asylsuchende Personen.

#### **D. BAZ Kreuzlingen**

30. Eine Delegation besuchte das BAZ Kreuzlingen (TG) der Asylregion Ostschweiz am 16. August 2019. An diesem Tag bot das BAZ Platz für 290 Personen, wobei die Kapazität im Rahmen eines Umbaus um 20 Plätze erhöht werden sollte.

31. Für die Betreuung waren die ORS Services AG, für die Sicherheit im Zentrum die Securitas AG zuständig.<sup>18</sup>

32. Das SEM plante zum Zeitpunkt des Besuches einen Umbau des bestehenden Gebäudekomplexes. Dadurch sollten Büros aufgehoben, zusätzliche Schlafplätze geschaffen, die dichte Belegung vermindert und die getrennte Unterbringung von Frauen ohne Begleitung und vulnerablen Personen ermöglicht werden.

33. Das BAZ Kreuzlingen diente dem SEM vor der schweizweiten Umsetzung des neuen Asylverfahrens während vielen Jahren als Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ).

#### **E. BAZ Flughafen Genf**

34. Eine Delegation besuchte am 30. Januar 2020 das BAZ Flughafen Genf. Asylsuchende Personen, die über die Nicht-Schengen-Zone des Flughafens Genf in die Schweiz einreisen, beherbergt das SEM in der auf dem Flughafengelände gelegenen Unterkunft. Anders als bei einer Einreise auf dem Landweg, dürfen die asylsuchenden Personen die Unterkunft über die Transitzone hinaus nicht verlassen. Die maximal zulässige Aufenthaltsdauer beträgt 60 Tage.

35. Für die Betreuung war die ORS Services AG zuständig. Für die Sicherheit in und um die Unterkunft war keine private Sicherheitsfirma, sondern waren die verschiedenen öffentlichen Sicherheitsmitarbeitenden des Flughafens verantwortlich. Dabei kam der für den Flughafen zuständige internationalen Polizei des Kantons Genf eine wichtige Aufgabe zu.

36. Die Mitarbeitenden der Rechtsvertretung der Asylregion Westschweiz, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), akkreditierte Seelsorgerinnen und Seelsorger und einige zivilgesellschaftliche Organisationen hatten Zugang zum BAZ Flughafen Genf.

<sup>17</sup> Seit Januar 2020 sind im Auftrag des SEM für die Sicherheit in den Asylunterkünften des Bundes in der Asylregion Bern die Securitas AG und für die Aussenpatrouillen die Protectas SA verantwortlich.

<sup>18</sup> Seit Januar 2020 sind im Auftrag des SEM für die Sicherheit in den Asylunterkünften des Bundes in der Asylregion Ostschweiz die Securitas AG und für die Aussenpatrouillen das private Sicherheitsunternehmen Verkehrsüberwachung Schweiz verantwortlich.

**F. BAZ Balerna, BAZ Chiasso und BAZ «Via Motta» (Chiasso)**

37. Das SEM betrieb zum Zeitpunkt des Besuches (29./30. Juli 2020) im Kanton Tessin drei Unterkünfte: Das BAZ Balerna (Pasture), das BAZ Chiasso und das BAZ «Via Motta» (Chiasso).
38. Das BAZ Balerna (Pasture) wurde im März 2020 eröffnet. Es dient als vorübergehende Unterkunft und Ersatz der bis im Frühling 2020 betriebenen unterirdischen Unterkünfte in Biasca und Stabio. Das kürzlich sanierte BAZ Chiasso betrieb das SEM vor dem März 2019 als Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ).
39. Das etwa 200 Meter vom BAZ Chiasso entfernte BAZ «Via Motta» war vom SEM als Erstanlaufstelle bei einer starken Zunahme von asylsuchenden Personen an der Südgrenze gedacht. Aufgrund der Covid-19-Situation wurde es zum Zeitpunkt des Besuches zur Unterbringung von asylsuchenden Personen verwendet, die einer Risikogruppe angehörten.
40. Auf einem Grundstück neben dem provisorischen BAZ Balerna (Pasture) ist ein Neubau mit 350 Plätzen geplant. Das voraussichtlich ab 2025 fertige BAZ Balerna e Novazzano soll die bestehenden Unterkünfte ersetzen.

## IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

### A. Vulnerable Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen)

41. Jede asylsuchende Person ist aufgrund ihrer Situation potentiell verletzlich. Trotzdem gibt es in der Praxis erhebliche Unterschiede wie ausgeprägt die Vulnerabilität<sup>19</sup> ausfällt und worin diese genau besteht. Deshalb sollten besondere Bedürfnisse<sup>20</sup> im Einzelfall durch das Personal in den BAZ so gut wie möglich erkannt – allenfalls mit der Unterstützung und Expertise von externen Fachpersonen – und durch das SEM, Leistungserbringerinnen oder andere relevante Akteure passende Massnahmen festgelegt werden, um die vulnerable Person gezielt zu unterstützen und zu schützen.
  42. Per se vulnerabel sind Kinder, insbesondere Neugeborene und Kleinkinder sowie unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA), und Menschen mit schwersten körperlichen, psychischen oder kognitiven Behinderungen. Abhängig von den konkreten Umständen können weitere Personen und Personengruppen vulnerabel sein wie ältere Personen, Frauen, LGBTIQ-Personen<sup>21</sup>, Betroffene von Menschenhandel, von Folter und von physischer, psychischer und sexueller Gewalt, Schwangere, Familien, namentlich alleinerziehende Eltern mit Kindern.
  43. Während ihren Besuchen führte die Kommission mit verschiedenen Personen mit besonderen Bedürfnissen Gespräche, namentlich mit UMA, alleinstehenden Frauen und einer Person mit einer körperlichen Behinderung.
- a. **Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen**
  44. Während der Berichtsperiode legte die Kommission ein besonderes Augenmerk auf die *Erkennung* und *Identifikation* von Personen mit besonderen Bedürfnissen. In ihrem letzten Bericht hatte die Kommission kritisiert, dass es an einem Konzept oder Leitfaden zu vulnerablen Personen fehlte.<sup>22</sup>
  45. Das inzwischen eingeführte Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) des SEM verweist mehrmals auf vulnerable Personen, namentlich auf UMA und alleinstehende Frauen.<sup>23</sup> Allerdings sind die Ausführungen punktuell und die Anweisungen meist allgemein gehalten.
  46. Die während den Kontrollbesuchen befragten Mitarbeitenden verwiesen während den Gesprächen regelmässig auf die Erfahrung von einzelnen Mitarbeitenden der Betreuung im Umgang mit vulnerablen Personen hin. Gleichzeitig erklärten die befragten Personen, dass sie zurzeit nicht auf ein Konzept oder einen Leitfaden zurückgreifen können. Auch kannten nur wenige Mitarbeitende das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) entwickelte, mehrsprachige Online-Instrument

<sup>19</sup> Es können auch mehrere Vulnerabilitäten gleichzeitig vorliegen, zum Beispiel eine 14-jährige Asylsuchende, die ohne Angehörige im BAZ lebt und in einem Transitland sexuelle Gewalt erlebte oder ein alleinerziehender Vater mit Kleinkindern, der an einer posttraumatischen Belastungsstörung leidet.

<sup>20</sup> Neben vulnerablen Personen sprechen Fachleute auch von Personen mit besonderen Bedürfnissen. In diesem Bericht werden die beiden Bezeichnungen gleichbedeutend und gleichwertig verwendet.

<sup>21</sup> LGBTIQ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer.

<sup>22</sup> NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 81.

<sup>23</sup> BEKO, Seiten 6, 7, 25, 35, 61. So sollen zum Beispiel alleinstehende Frauen mit Kindern an einem internen Beschäftigungsprogramm teilnehmen können und von Männern getrennt untergebracht werden.

- für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen.<sup>24</sup> Ausserdem hatten oft nur die Leitungspersonen Kenntnisse über die Verweise zu vulnerablen Personen im BEKO.
47. Nach Einschätzung der Kommission sind die Rollen der verschiedenen Akteure innerhalb des BAZ und die Prozesse zur Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen inklusive die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen<sup>25</sup> sowie der Polizei und Staatsanwaltschaft nach wie vor unzureichend geklärt. Einzelne Mitarbeitende sind sich bewusst, dass bestimmte asylsuchende Personen besonders vulnerabel sein können. Insgesamt entstand während den Besuchen jedoch der Eindruck, dass das Personal mehrheitlich unzureichend auf das Thema sensibilisiert ist und aufgrund der nicht definierten Prozesse für sie nicht klar ist, was von ihnen erwartet wird und wie sie vorzugehen haben.
48. Während das Betreuungs-, Pflegefach- und Sicherheitspersonal in der Regel weder die Fachkenntnisse noch die Aufgabe hat, vulnerable Personen wie zum Beispiel Betroffene von Menschenhandel zu *identifizieren*, so können sie aufgrund ihres regelmässigen und direkten Kontakts mit den asylsuchenden Personen dazu beitragen, besondere Bedürfnisse zu *erkennen*. Dazu müssen die Mitarbeitenden entsprechend sensibilisiert und angewiesen sein. Sie müssen auch wissen in welchen Situationen sie sich an wen und wie mit welchen Informationen wenden können.
49. Das SEM hat die Kommission informiert, dass es ab voraussichtlich Frühling 2021 einen Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen in den BAZ einsetzen wird. Die NKVF begrüsst, dass das SEM einen solchen Leitfaden erarbeitet.
50. **Damit der Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen erfolgreich umgesetzt werden kann, empfiehlt die Kommission dem SEM geeignete Massnahmen zur Umsetzung des Leitfadens zu planen, insbesondere die Sensibilisierung und Schulung des Betreuungs-, Sicherheits- und Pflegefachpersonals durch geeignete Expertinnen und Experten.**
- b. **Betroffene von Menschenhandel, Folter und Gewalt**
51. Die Kommission verwies bereits früher auf die international verankerten Pflichten der Schweiz, Betroffene von Menschenhandel<sup>26</sup>, von Folter<sup>27</sup> oder von sexueller, psychischer und physischer Gewalt zu schützen, zu unterstützen und entsprechende Handlungen mit den Mitteln der Strafjustiz zu sanktionieren.

<sup>24</sup> Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO), Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Das Tool ist online unter anderem auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch verfügbar: <https://ipsn.easo.europa.eu/de/easo-tool-identification-persons-special-needs>.

<sup>25</sup> Zum Beispiel kantonale Opferhilfestellen, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder private Fachorganisationen im Bereich Menschenhandel oder für Folter- und Kriegsopfer.

<sup>26</sup> Siehe insbesondere Art. 10 Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, SR 0.311.543. Bei potentiellen Opfern von Menschenhandel sieht das Übereinkommen eine Identifikationspflicht vor. Das Opferhilfegesetz (OHG) formuliert eine Hilfeleistungspflicht.

<sup>27</sup> Bei Personen, die angeben, gefoltert worden zu sein, sollten die Methoden zur Befragung von Folteropfern sowie zur Erlangung physischer und psychischer Beweise nach dem Istanbul-Protokoll angewendet werden. Zudem sollten Folteropfer Informationen, Hilfe und Unterstützung sowie eine umfassende psychologische und medizinische Betreuung erhalten. Siehe auch CAT, GC 3, Ziff. 11-15; Artikel 14 UN-CAT.

- ren.<sup>28</sup> Diese Verpflichtungen gelten auch gegenüber asylsuchenden Personen in den BAZ, die von Menschenhandel, Folter oder Gewalt betroffen sind.
52. Die Gespräche der Kommission ergaben ein gemischtes Bild: Einige Mitarbeitende bemühten sich aktiv um die Erkennung sowie die Unterstützung und den Schutz von Betroffenen. Wenn nötig griffen sie auf die Expertise von Fachstellen zurück. Andererseits war für das befragte Betreuungs- und Sicherheitspersonal mehrheitlich unklar, wie sie zur Erkennung von Betroffenen von Menschenhandel, Folter oder sexueller, physischer und psychischer Gewalt unter den Asylsuchenden beitragen können. Zwischen den Leistungserbringerinnen (Sicherheit, Betreuung inklusive medizinische Versorgung) und Fachorganisationen zum Beispiel im Bereich Menschenhandel gab es in einzelnen Zentren eine punktuelle, aber keine institutionalisierte Zusammenarbeit.<sup>29</sup>
53. Mit den vereinzelten Verweisen im BEKO auf vulnerable Personen waren meist nur einzelne Mitarbeitende vertraut. Das Istanbul-Protokoll<sup>30</sup>, ein im Rahmen der UNO von Expertinnen und Experten erarbeitetes Handbuch zur Untersuchung und Dokumentation von Folter und Menschenrechtsverletzungen, war dem medizinischen Fachpersonal in der Regel nicht bekannt. Auf einen Leitfaden konnte das Personal noch nicht zurückgreifen. Entsprechend verlief nach Einschätzung der Kommission die Erkennung, Identifikation, Unterstützung und der Schutz von Betroffenen von Menschenhandel, Folter und Gewalt ad hoc und nicht systematisch.
54. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, die Erkennung, Identifikation sowie die Unterstützung und den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel, von Folter und von sexueller, physischer und psychischer Gewalt im geplanten Leitfaden ausdrücklich zu regeln.**
55. Erneut<sup>31</sup> berichteten in den BAZ untergebrachte Frauen vereinzelt, dass sie in der Unterkunft von asylsuchenden Männern belästigt wurden.<sup>32</sup> Die betroffenen Frauen erzählten regelmässig, dass sie sich in solchen Situationen an das Sicherheitspersonal wandten. Nach dem Eintritt ins BAZ fanden Informationsveranstaltungen zum Zusammenleben in der Unterkunft für die asylsuchenden Personen statt. In den meisten BAZ bestand eine institutionalisierte Möglichkeit jemanden von der SEM-Zentrumsleitung zu einem Gespräch zu treffen. Den wenigsten Frauen war jedoch bewusst, dass sie sich an die Polizei und unter Umständen an die Opferhilfe- und weitere Fachstellen hätten

<sup>28</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 83-85. Der Bericht verweist auf folgende Bestimmungen: Art. 25 EU-Aufnahmerichtlinie (Betroffene von Gewalt); Art. 10 und 12 Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel.

<sup>29</sup> Eine institutionalisierte Zusammenarbeit bestand in einigen Zentren zwischen einer Fachorganisation und der Rechtsberatungsstelle.

<sup>30</sup> Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No.8/Rev.1, 2004) (zit. Istanbul-Protokoll).

<sup>31</sup> NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 90.

<sup>32</sup> Der Bundesrat verabschiedete an seiner Sitzung vom 16. Oktober 2019 in Erfüllung des Postulats Feri (16.3407) den Bericht «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen». Dieser stützte sich auf einen Bericht des SEM zur Situation in den BAZ. Eine Analyse des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) untersuchte die Situation in den kantonalen Kollektivunterkünften.

wenden können und ihnen strafrechtliche Optionen offenstanden. Die Kommission ist sich bewusst, dass je nach Erfahrungen im Herkunftsland oder auf dem Reiseweg, die betroffenen Frauen selbst bei entsprechender Information bei ihren Interaktionen mit der Polizei oder mit einer Opferhilfe- und weiteren Fachstellen unterstützt und begleitet werden müssen.

56. **Die Kommission verweist auf die bereits im vorgängigen Bericht formulierte Empfehlung, dass die von geschlechterspezifischer Gewalt in den Zentren betroffenen Personen umfassend über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und nötigenfalls an gesetzlich vorgeschriebene Stellen<sup>33</sup> zu überweisen sind.<sup>34</sup>**

**c. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)**

57. Die Kommission stellte während der aktuellen Berichtsperiode mit Zufriedenheit fest, dass UMA jeweils in von Erwachsenen getrennten Schlafräumen beherbergt wurden.<sup>35</sup>
58. Die Kommission zeigte sich in ihrem vorangehenden Bericht besorgt darüber, dass die Anzahl untergetauchter bzw. verschwundener Kinder nicht systematisch statistisch erfasst wurde und nicht alle Zentren über Vorgaben in diesem Bereich verfügten.<sup>36</sup> Die

Kommission begrüsst, dass das SEM inzwischen, wie von der Kommission empfohlen, statistische Daten zu untergetauchten bzw. verschwundenen UMA aufbereitet. So weist die Statistik<sup>37</sup> für das erste Quartal 2020 insgesamt 43 verschwundene UMA aus.<sup>38</sup>

59. In einem Zentrum beschwerten sich mehrere asylsuchende Familien über das Verhalten einiger männlicher UMA, die in einem gemeinsamen Bereich in der Unterkunft untergebracht waren.<sup>39</sup> Die UMA hätten insbesondere regelmässig die Nachtruhe gestört. Gemäss erhaltenen Dokumenten intervenierte die Polizei mindestens einmal aufgrund des Verhaltens dieser minderjährigen Asylsuchenden. Einer der betroffenen UMA wurde zeitweise bei einer Pflegefamilie untergebracht. Diese verliess er jedoch nach kurzer Zeit aus eigener Initiative und kehrte in das BAZ zurück. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und der für die Betreuung verantwortlichen Leistungserbringerin, fallbezogen bei UMA alternative Unterbringungsmöglichkeiten zum BAZ zu prüfen (beispielsweise auf UMA spezialisierte Unterkünfte oder Pflegefamilien).**

**B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen**

60. Die Situation bei den freiheitsbeschränkenden Massnahmen stellte sich in den acht besuchten Unterkünften teilweise unterschiedlich dar. Vergleichbar war die Situation

<sup>33</sup> Dazu gehören namentlich die Polizei, Opferhilfestellen sowie die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde.

<sup>34</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 91.

<sup>35</sup> *Idem*, Rz. 88.

<sup>36</sup> *Idem*, Rz. 89.

<sup>37</sup> SEM, Reporting an NKVF vom 11. Juni 2020.

<sup>38</sup> Jeweils Anzahl verschwundene Personen, in Klammer wie viele davon UMA: Asylregion Westschweiz 135 (7 UMA); Asylregion Bern 54 (11 UMA); Asylregion Nordwestschweiz 103 (18 UMA); Asylregion Tessin und Zentralschweiz 78 (4 UMA); Asylregion Zürich 90 (2 UMA); Asylregion Ostschweiz 55 (1 UMA).

<sup>39</sup> Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich). Aufgrund der Unterbringung in einer einzigen Halle mit hellhörigen Schlafeinheiten, war eine räumlich weitergehende Trennung innerhalb der Unterkunft nicht möglich.



in den BAZ Balerna, Boudry, Chiasso, Kappelen, Kreuzlingen und «Via Motta» (Chiasso), wo jeweils eine vom SEM beauftragte private Leistungserbringerin für die Sicherheit in der Unterkunft sorgte. Disziplinar-massnahmen verfügte in diesen drei BAZ die SEM-Zentrumsleitung. In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) galten die Regelungen der Testphase. Während dieser Zeit war nicht das SEM, sondern mit der AÖZ eine öffentlich-rechtliche Organisation der Stadt Zürich für die Leitung der Unterkunft, alle Aspekte der Betreuung sowie der Sicherheit und Disziplinierung verantwortlich. Nochmals anders stellte sich die Situation im BAZ Flughafen Genf dar, wo für die Sicherheit das staatliche Sicherheitspersonal des Flughafens, insbesondere die Polizei, zuständig war und keine Disziplinar-massnahmen angeordnet wurden.

61. Die Kommission begrüsst, dass das Sicherheitspersonal zur Identifizierbarkeit annähernd ausnahmslos<sup>40</sup> eine ID-Nummer auf sich trug.<sup>41</sup>

**a. Anwesenheitspflicht**

62. Für sämtliche besuchte BAZ bestand eine Aufenthaltspflicht. Diese stellt in der Regel eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit dar, welche insbesondere durch die unter-

schiedlichen Ausgangszeiten sowie aufgrund der geographischen Lage des Zentrums als erheblich bzw. weniger erheblich zu bewerten ist.

63. Die EJPD VO sieht als Mindestausgangszeiten vor, dass Asylsuchende unter der Woche zwischen 9 und 17 Uhr das BAZ verlassen dürfen. Die Kommission stellte im Rahmen ihrer Besuche fest, dass in sechs von sieben BAZ mit Ausgang<sup>42</sup> längere Ausgangszeiten<sup>43</sup> und in einem BAZ die Mindestausgangszeiten<sup>44</sup> galten. Die Kommission begrüsst, dass das SEM und mehrere Standortgemeinden längere Ausgangszeiten ermöglichten. **Sie spricht sich erneut für eine möglichst geringe Einschränkung der Bewegungsfreiheit aus und regt die zuständigen Gemeindebehörden an, von der in der EJPD VO vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen und längere Ausgangszeiten vorzusehen.**<sup>45 46</sup>

64. Im BAZ Flughafen Genf galt, wie für Asylunterkünfte an Flughäfen vorgesehen, eine permanente Anwesenheitspflicht bei einer maximalen Aufenthaltsdauer von 60 Tagen.<sup>47</sup> Die Nicht-Schengen-Transitzone ist für die Asylsuchenden grundsätzlich zugänglich. Seit der Inbetriebnahme der neuen Unterkunft, die eine Verbesserung der räumlichen

<sup>40</sup> Ein Mitglied des privaten Sicherheitspersonals in einem Zentrum trug am Besuchstag keine ID-Nummer auf sich. Die betroffene Person erklärte, dass sie üblicherweise das Schild mit einer ID-Nummer auf sich tragen würde, es aber an diesem Tag vergessen hatte, an der Arbeitskleidung anzubringen.

<sup>41</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 172. Die Kommission kritisierte, dass in zwei besuchten BAZ das Sicherheitspersonal nicht individuell und klar identifizierbar war.

<sup>42</sup> Keine Ausgangsmöglichkeit gab es im BAZ Flughafen Genf, wo eine fortlaufende Anwesenheitspflicht bei einer maximalen Aufenthaltsdauer von 60 Tagen gilt.

<sup>43</sup> BAZ Boudry von 9 bis 19 Uhr; Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) von 7 bis 20 Uhr; BAZ Kappelen von 9 bis 20 Uhr und in den BAZ Balerna, Chiasso und «Via Motta» 9 bis 18 Uhr. Die Ausgangszeiten galten von Montag bis Freitag. Ab Freitagmorgen bis Sonntagabend galt der Wochenendausgang.

<sup>44</sup> BAZ Kreuzlingen wochentags von 9 bis 17 Uhr, ab Freitagmorgen bis Sonntagabend Wochenendausgang.

<sup>45</sup> Davon ausgenommen sind die BAZ Flughafen Genf und Flughafen Zürich.

<sup>46</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 95.

<sup>47</sup> Art. 22 Abs. 5 AsylG.

Verhältnisse mit sich brachte, ist die Transitzone jedoch nur mit einem Shuttlebus erreichbar. Das führte in der Praxis dazu, dass sich die Asylsuchenden fast ausschliesslich in der Unterkunft aufhielten.

**b. Disziplinar massnahmen**

65. Die Kommission stellte erneut fest, dass das SEM Asylsuchende, die sich nicht an die Anwesenheitspflicht und Ausgangszeiten hielten, regelmässig mit Disziplinar massnahmen in der Form des Taschengeldentzugs (meistens während sieben Tagen) oder einem Ausgangsverbot (meistens für einen Tag) sanktionierte. Anders als 2017 und 2018, wo in einigen Zentren auch Verspätungen von wenigen Minuten geahndet wurden<sup>48</sup>, disziplinierten die Zentrumsleitungen der besuchten BAZ asylsuchende Personen nur für erhebliche Verspätungen. In einem Zentrum<sup>49</sup> wurde jede unpünktliche Rückkehr in die Unterkunft im Disziplinarregister erfasst, aber nur bei massiver Verspätung sanktioniert.
66. Am BAZ Flughafen Genf verfügte das SEM keine Disziplinar massnahmen. Dies entspricht den Vorgaben des BEKO.<sup>50</sup>
67. Mehrere Schwierigkeiten stellte die Kommission im Disziplinarwesen der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) fest. So war unklar welche Mitarbeitenden, der für die Sicherheit und Betreuung zuständigen Organisation, Disziplinar massnahmen anordnen konnten.<sup>51</sup> In der Praxis sanktionierte manchmal die Leitung, manchmal einzelne Mitarbeitende der

Sicherheit Asylsuchende. Ausgangssperren und Taschengeldentzüge erfasste die Leistungserbringerin nicht konsequent in einem Register als Disziplinar massnahmen. Hausverbote wurden zwar schriftlich verfügt, aber bei den überprüften Dokumenten fehlte eine Rechtsmittelbelehrung. Der Ausschluss von UMA, die das Zusammenleben in der Halle stark gestört hatten, von der Unterkunft, erfasste die Zentrumsleitung als informelle und «Time-out» bezeichnete Massnahme statt als Hausverbot, das als Disziplinar massnahme in einem Register erfasst und schriftlich verfügt hätte werden müssen. Dadurch war es für die UMA nicht möglich sich mit einer Beschwerde gegen die Disziplinar massnahme zu wehren. Die UMA kamen während dieser Zeit in einer Notschlafstelle unter.

68. Wenngleich es sich um eine temporäre Situation im Rahmen des Übergangs von der Testphase in den neu strukturierten Asylbetrieb handelte, weist die Kommission darauf hin, dass nur die Zentrumsleitung Disziplinar massnahmen anordnen soll, dass sämtliche Disziplinar massnahmen als solche in einem Register erfasst werden müssen und, nach Sicht der Kommission, aus Gründen des Rechtsschutzes auch stets schriftlich verfügt werden sollten. Zudem muss bei Ausschluss von UMA von der Unterkunft die Zentrumsleitung in jedem Fall eine alternative und für unbegleitete Minderjährige geeignete Unterbringungsmöglichkeit sicherstellen.

<sup>48</sup> NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 102.

<sup>49</sup> BAZ Kappelen.

<sup>50</sup> BEKO, Anhang 10: Unterbringung in den Unterkünften an den Flughäfen, Kpt. 12, S. 16.

<sup>51</sup> Anders als in den übrigen Unterkünften, war nicht das SEM für die Leitung der Unterkunft zuständig, sondern im Rahmen des Testbetriebs und bis zur Eröffnung der Unterkunft auf dem Duttweiler-Areal, die Asylorganisation Zürich (AOZ). Die AOZ war für die Leitung Zentrums, die Betreuung und die Sicherheit verantwortlich.

69. In den BAZ verfügte die SEM-Zentrumsleitung sämtliche Disziplinar-massnahmen und erfasste diese in einem Register. Bei den typischen Sanktionen in der Form von Taschengeldentzug und Ausgangsperre wurden diese mündlich angeordnet. In mindestens vier Zentren<sup>52</sup> eröffneten die Mitarbeitenden der Betreuung den asylsuchenden Personen die vom SEM verfügbaren Disziplinar-massnahmen. Gemäss SEM entspricht dies einer internen Vorgabe. Eine Mitteilung durch das Sicherheitspersonal sei nicht vorgesehen, da sich dieses auf seine Rolle für Sicherheit zu sorgen konzentrieren soll und die Kommunikation mit den asylsuchenden Personen vorwiegend über das Betreuungspersonal stattfinden soll. Nach Einschätzung der Kommission steht eine solche Aufgabe potentiell mit den Betreuungsaufgaben im Konflikt. **Sie empfiehlt dem SEM die bestehende Praxis, dass das Betreuungspersonal asylsuchende Personen über Disziplinar-massnahmen informiert, zu überdenken und alternative Lösungen zu prüfen.**
70. Die mündliche Anordnung der meisten Disziplinar-massnahmen entspricht den Vorgaben der EJPD VO, die vorsieht, dass mit Ausnahme des Ausschlusses vom Zentrum für länger als acht Stunden und der Zuweisung in ein besonderes Zentrum, Sanktionen mündlich angeordnet werden.<sup>53</sup> Nur auf Verlangen schriftlich verfügt werden muss die wiederholte oder länger als 24 Stunden dauernde Verweigerung der Ausgangsbewilligung.<sup>54</sup> Für Beschwerden gegen Disziplinar-massnahmen stand ein Standardformular zur Verfügung.
71. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine effektive Beschwerdemöglichkeit sowohl die mündliche Aufklärung der Asylsuchenden als auch die systematische schriftliche Verfügung der Disziplinar-massnahmen voraussetzt. **Die Kommission betont deshalb, dass aus Gründen der Rechtssicherheit, sämtliche Disziplinar-massnahmen schriftlich verfügt werden sollten (bei leichten Sanktionen reicht ein Standardformular aus), die betroffene Person anzuhören und über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufzuklären ist.**<sup>55</sup>
72. Die Zuweisungen in das zwischen Dezember 2018 und August 2019 betriebene Besondere Zentrum (Besoz) in Les Verrières (NE) verfügte das SEM jeweils schriftlich. Im zweiten und dritten Quartal 2019 sanktionierte das SEM insgesamt 10 Mal eine asylsuchende Person mit einer Überweisung in das Besoz.<sup>56</sup> Die Überprüfung mittels Stichproben solcher Verfügungen samt zugehöriger Rapporte durch die Kommission ergab, dass die Zuweisungen jeweils formell korrekt verfügt, das Fehlverhalten ausreichend dokumentiert und die Begründungen nachvollziehbar waren. Die Kommission hat von der vorübergehenden Schliessung des Besoz Kenntnis genommen.

<sup>52</sup> BAZ Balerna, BAZ Chiasso, BAZ Kreuzlingen, BAZ «Via Motta» (Chiasso).

<sup>53</sup> Art. 26 Abs. 1 EJPD VO.

<sup>54</sup> Art. 26 Abs. 2 EJPD VO.

<sup>55</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 106.

<sup>56</sup> SEM, Reporting an NKVF vom 11. Juni 2020. Ab dem dritten Quartal 2019 kam es zu keinen neuen Überweisungen ins Besoz mehr, dessen Betrieb ab September 2019 zumindest vorübergehend eingestellt wurde.

**c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen**

*i. Körperliche Durchsuchungen, Kontrollen*

73. Soweit die Kommission dies feststellen konnte, führte in allen Zentren jeweils Sicherheitspersonal des gleichen Geschlechts die Durchsuchungen der asylsuchenden Personen durch. Die NKVF stellte erneut fest, dass das private Sicherheitspersonal bei erwachsenen asylsuchenden Personen systematisch bei jedem Eintritt - das heisst nach jeder Rückkehr in die Unterkunft - eine körperliche Durchsuchung mittels Abtasten sowie eine Kontrolle mitgeführter Gegenstände durchführte (Taschen, Rucksäcke, etc.).
74. Gemäss Feststellungen der Kommission wurden solche Durchsuchungen im Jahr 2019 systematisch auch an Kindern vorgenommen.<sup>57</sup> Während eines Besuches im Juli 2020 konnte die Kommission eine Praxisänderung feststellen: Kinder durchsuchte das Sicherheitspersonal nur noch bei Verdacht.<sup>58</sup> Sie begrüsst diese teilweise Umsetzung einer Kommissionsempfehlung.<sup>59</sup>
75. In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) wurden nur erwachsene asylsuchende Personen und nur bei Verdacht auf Mitbringen verbotener Substanzen oder gefährlicher Gegenstände einer Durchsuchung unterzogen.
76. Die Durchsuchung aller erwachsener Asylsuchenden nach jedem Eintritt und von Kindern bei Verdacht, begründeten die Sicherheitsverantwortlichen damit, dass Warenschmuggel, Handel und Konsum von verbotenen Drogen sowie Alkoholkonsum im Zentrum, die Verwendung von gefährlichen Gegenständen und das Mitbringen von verderblichen Lebensmitteln (Hygiene) unterbunden werden sollten. Auch die Sicherstellung von Deliktsgut (v.a. unbezahlte Waren wie z.B. Kleider) wurde als Grund für die Durchsuchungen und Kontrollen angegeben. Die gleichen Gründe führten die Verantwortlichen bei Kindern auf, die manchmal von Erwachsenen instrumentalisiert würden.
77. Während die Kommission die vorgebrachten Gründe nachvollziehen kann, hält sie eine körperliche Durchsuchung aller erwachsenen Asylsuchenden bei jedem Eintritt als nicht notwendig, um die Sicherheit im Zentrum sicherzustellen. **Die Kommission verweist deshalb auf ihre bereits im Vorbericht geäusserte Empfehlung, körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen.**<sup>60</sup>
- ii. «Besinnungsraum»<sup>61</sup>*
78. In fünf von acht Unterkünften<sup>62</sup> gab es jeweils mindestens einen «Besinnungsraum». Dieser war mit einem Belüftungssystem (Frischlufztzufuhr), einer Heizung, Gegensprech-

<sup>57</sup> BAZ Boudry, BAZ Kappelen, BAZ Kreuzlingen.

<sup>58</sup> Besuch vom 29./30.07.2020 der BAZ Balerna, BAZ Chiasso und BAZ «Via Motta» (Chiasso).

<sup>59</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 115.

<sup>60</sup> *Idem*, Rz. 115.

<sup>61</sup> Der Begriff «Besinnungsraum» verleiht dem Ort eine ihm nicht zukommende Bedeutung. Der Zweck des Zimmers ist es als Festhalteort von asylsuchenden Personen bis zum Eintreffen der Polizei zu dienen. Die NKVF verwendet den Begriff deshalb ausschliesslich in Anführungszeichen. Sie regt das SEM an, die Bezeichnung des Raumes zu überdenken.

<sup>62</sup> BAZ Balerna, BAZ Boudry, BAZ Chiasso, BAZ Kappelen, BAZ Kreuzlingen. Die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) und das BAZ «Via Motta» verfügten über keinen sogenannten Besinnungsraum. Im BAZ Flughafen Genf ist die Polizei für die Sicherheit zuständig und verfügt falls notwendig vor Ort über polizeiliche Kompetenzen, Zwangsmittel und Infrastruktur.

anlage und einem Videoüberwachungssystem ausgestattet. In einem BAZ verfügte der «Besinnungsraum» über kein Tageslicht.<sup>63</sup> Das Sicherheitspersonal der verschiedenen Unterkünfte war über den Verwendungszweck und die maximale Aufenthaltsdauer (2 Stunden)

des «Besinnungsraums» korrekt instruiert.

79. Gemäss erhaltenen Statistiken<sup>64</sup> kam es in den besuchten Unterkünften zwischen dem 1. April 2019 und dem 31. März 2020 zu folgenden Einsätzen des «Besinnungsraums»:

BAZ	Anzahl Einsätze	Kapazität
Kreuzlingen	39	290
Chiasso	33	134
Boudry	22	250 (Besuchstag) (erhöht auf 480)
Kappelen	1	160 (geplant 270)

*Das BAZ Balerna wurde im Frühling 2020 eröffnet. Die BAZ Flughafen Genf und «Via Motta» (Chiasso) sowie die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) verfügten über keinen «Besinnungsraum».*

80. Der «Besinnungsraum» soll dazu dienen asylsuchende Personen, die sich akut fremd- oder selbstgefährdend verhalten, bis zum Eintreffen der Polizei sicher unterzubringen. Gemäss einer internen Weisung des SEM bezweckt die Unterbringung einer asylsuchenden Person im sogenannten Besinnungsraums den Schutz von Dritten, vor sich selber und der Einrichtung (Sachbeschädigungen).
81. Das BEKO und die SEM-Weisung regeln die Voraussetzungen und Modalitäten der Anwendung.<sup>65</sup> Darin wird unter anderem festgehalten, dass die maximale Aufenthaltszeit zwei Stunden beträgt, die Polizei vor der Unterbringung im «Besinnungsraum» alarmiert werden muss und minderjährige Asylsuchende im «Besinnungsraum» nicht eingeschlossen werden dürfen.
82. Die Kommission begrüsst die detaillierten Regelungen zur Anwendung des «Besinnungsraums». Sie ist jedoch der Ansicht<sup>66</sup>, dass die Anwendung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen in den BAZ, insbesondere die Anwendung des «Besinnungsraumes», formell-rechtlich nicht ausreichend geregelt ist. **Die Kommission verweist deshalb auf ihre Empfehlung, in einem neuen Abschnitt der EJPD VO<sup>67</sup> bezüglich Sicherheits- und Schutzmassnahmen, die Nutzungsmodalitäten des «Besinnungsraums» formell-rechtlich zu klären.**<sup>68</sup>

<sup>63</sup> BAZ Chiasso.

<sup>64</sup> SEM, Reporting an NKVF vom 11. Juni 2020.

<sup>65</sup> BEKO, Kapitel 10.6, S. 51-52 und SEM Dienstliche Anweisung SSI Nr. 2014-01-13.

<sup>66</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2 sowie NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 122.

<sup>67</sup> Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, SR 142.311.23.

<sup>68</sup> Vgl. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I), S. 2; auch in den Berichten von 2014 und 2017/2018 empfahl die Kommission den Zweck und die Nutzung der «Besinnungsräume» in einer formell rechtlichen Grundlage klar festzuhalten und darauf zu achten, dass der «Besinnungsraum» nicht für disziplinarische Zwecke eingesetzt wird. Vgl. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014, Ziff. 39 und NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 122.

iii. Einsatz von Zwangsmitteln (Pfeffergel)

83. Mit Ausnahme der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich), trug das private Sicherheitspersonal in allen Unterkünften Pfeffergel auf sich. Ge-

mäss erhaltenen Statistiken<sup>69</sup> kam es zwischen dem 1. April 2019 und dem 31. März 2020 zu folgenden Einsätzen von Pfeffergel<sup>70</sup>:

BAZ	Anzahl Einsätze	Kapazität
Boudry	17	250 (Besuchstag) (erhöht auf 480)
Kreuzlingen	6	290
Chiasso	5	134
Kappelen	1	160 (geplant 270)

Die BAZ Balerna und «Via Motta» (Chiasso) wurden im Frühling 2020 eröffnet. Im BAZ Flughafen Genf war die Polizei für die Sicherheit zuständig. In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) trug das Sicherheitspersonal kein Pfeffergel auf sich.

84. Gestützt auf eine stichprobenartige Dossier-Überprüfung kommt die Kommission zum Schluss, dass die Einsätze von Pfeffergel jeweils korrekt dokumentiert und ein medizinischer Check bei der betroffenen Person oder Personen stattfand. Die Kommission verwies während der Besuche auf die eigene Empfehlung<sup>71</sup>, wonach nach internationalen Vorgaben<sup>72</sup> chemische Reizstoffe nur in äussersten Notfällen und nicht in geschlossenen Räumen eingesetzt werden sollten.

iv. Einsatz von weiteren Mitteln

85. Mit Sorge hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass das Sicherheitspersonal ei-

nen Hund im Aussenbereich eines BAZ einsetzte.<sup>73</sup> Zweck und Nutzen dieser Massnahme blieb auch auf Nachfrage unklar. **Die Kommission empfiehlt der Leitung der Sicherheit, seine Mitarbeitenden zu instruieren im Aussenbereich des BAZ keine Hunde einzusetzen.**

d. Konfliktmanagement, Gewaltprävention

86. Die Kommission konnte während ihren Besuchen wiederholt feststellen, dass Konflikte zum Alltag in einem BAZ gehören. Diese eskalieren zuweilen in Gewalt. Diese kann von asylsuchenden Personen oder Mitarbeiten-

<sup>69</sup> SEM, Reporting an NKVF vom 11. Juni 2020 (internes Dokument).

<sup>70</sup> In der neuen Unterkunft des BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal setzte das private Sicherheitspersonal zwischen dem vierten Quartal 2019 und ersten Quartal 2020 3 Mal Pfeffergel ein. Die BAZ Balerna und «Via Motta» wurden erst im Frühling 2020 in Betrieb genommen. In den Unterkünften in Biasca und Stabio kam es während der ausgewiesenen Periode zu keinen Pfeffergel-Einsätzen.

<sup>71</sup> NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 117.

<sup>72</sup> Siehe z.B. EGMR (Grand Chamber), CASE OF TALI v. ESTONIA, Ziff. 78, wo der Gerichtshof im konkreten Fall und mit Verweis auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten, eine Verletzung der EMRK feststellte.

<sup>73</sup> BAZ Balerna. Dabei handelt es sich nicht um Mitarbeitende der Verkehrsüberwachung Schweiz, die mit Patrouillen für die Sicherheit ausserhalb des BAZ sorgen sollen, sondern um Personal der Securitas AG, die im Auftrag des SEM für die Sicherheit im BAZ verantwortlich ist.

- den ausgehen und sich gegen Asylsuchende und das Personal richten.
87. Gemäss erhaltenen Informationen, intervenierte das Sicherheitspersonal in den besuchten BAZ mehrmals mit physischen Fixierungen, Pfeffergel sowie Verwendung des «Besinnungsraumes». Wiederholt soll es aufgrund der Intervention zu Prellungen und Hämatomen bei den asylsuchenden Personen gekommen sein. Nach Einschätzung mehrerer Personen, die solche Situationen beobachteten, erschien das Vorgehen des Sicherheitspersonals in einigen Fällen als übertrieben. So soll etwa in einem Fall eine asylsuchende Person, die sich bei der Essensausgabe vordrängelte von mindestens sechs Sicherheitsmitarbeitenden fixiert und in den «Besinnungsraum» gebracht worden sein.<sup>74</sup>
88. Die Kommission hat Kenntnis von mehreren Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Sicherheit. Diese wurden gestützt auf Strafanzeigen von asylsuchenden Personen eingeleitet. Im Raum stehen Vorwürfe von unverhältnismässiger oder willkürlicher Gewalt und Amtsmissbrauch.
89. Nach Einschätzung der Kommission besteht ein erhebliches Verbesserungspotential beim Umgang mit Konflikten, bei der Gewaltprävention und bei Gewaltvorwürfen, namentlich durch Einführung eines niederschweligen und systematischen Beschwerdemanagements.<sup>75</sup> Ein insgesamt proaktiver und transparenterer Umgang mit den Themen Konfliktmanagement und Gewaltprävention würde nach Einschätzung der Kommission dazu beitragen mit Konflikten
- möglichst gewaltfrei umzugehen, zwischen den asylsuchenden Personen und den Sicherheitsmitarbeitenden Missverständnisse zu klären und gegenseitiges Misstrauen abzubauen, falsche Anschuldigungen frühzeitig zu entkräften, berechnete Vorwürfe zu substantiieren und rechtzeitig die richtigen Behörden einzuschalten sowie das Instrument der Strafjustiz auf die Fälle zu fokussieren, wo dieses angebracht ist.
90. Gemäss erhaltenen Informationen, durchlaufen die Mitarbeitenden der beiden privaten Sicherheitsunternehmen eine Ausbildung von mehreren Tagen vor ihrem Einsatz in einem BAZ. Neben Lektionen in Selbstverteidigung gehört eine in der Regel eintägige Weiterbildung in interkultureller Kommunikation dazu.
91. **Die Kommission ist der Ansicht, dass das SEM als Gesamtverantwortliche sicherstellen muss, dass die von ihm beauftragten Sicherheitsunternehmen erfahrenes und fachkundiges Sicherheitspersonal rekrutieren und dieses spezifisch und vertieft für die Einsätze in den BAZ ausbilden. Sie empfiehlt der SEM-Leitung, dies mit geeigneten Massnahmen (namentlich mit entsprechenden Vorgaben und finanziellen Mitteln) sicherzustellen.**
92. **Den Sicherheitsunternehmen empfiehlt die Kommission, die Aus- und Weiterbildung des in den BAZ tätigen Personals auszubauen und stärker an die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen anzupassen. Es ist eine deutlich gründlichere und längere Aus-**

<sup>74</sup> BAZ Balerna.

<sup>75</sup> Siehe Empfehlung unter Kapitel IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf, Rz. 169.

**bildung in den Bereichen Sicherheit und Deeskalationstechniken sowie in interkultureller und gewaltfreier Kommunikation vorzusehen.**

93. Zum Zeitpunkt des jeweiligen Besuches verfügte keine der besuchten Unterkünfte über ein Gewaltpräventionskonzept.<sup>76</sup> Die Kommission begrüsst, dass das SEM für jedes BAZ bis Ende 2020 ein solches Konzept erstellen will. **Sie empfiehlt dem SEM, für alle BAZ ein Gewaltpräventionskonzept einzuführen und zusammen mit den Leistungserbringerinnen Sicherheit und Betreuung mit geeigneten Massnahmen für dessen Umsetzung zu sorgen.**
94. Zahlreiche befragte Personen erzählten davon, dass einzelne asylsuchende Personen mit substanzabhängigen Erkrankungen gewalttätig wurden. In einem Fall etwa soll ein männlicher Asylsuchender einen Stuhl im Essensraum herumgeworfen haben. Die Kommission anerkennt, dass in solchen Situationen aufgrund der enthemmenden Wirkung von Alkohol oder anderen Substanzen eine Deeskalation besonders herausfordernd sein kann. Wichtig erscheint der Kommission, dass in einem BAZ mit Konflikten professionell umgegangen wird und die Zentren ein sicherer Ort für die asylsuchenden Menschen und die Mitarbeitenden sind. **Die Leitungen der Asylregionen (SEM) sollen prüfen, wie die Rolle der Betreuung gestärkt werden kann.**
95. Die in Zusammenarbeit mit einem spezialisierten Psychiater eingeführte Sprechstunde im BAZ Kreuzlingen für Personen mit Suchtproblemen trug nach Einschätzung verschiedener Akteure zu einer Beruhigung der Situation bei.<sup>77</sup> **Die Kommission empfiehlt dem SEM deshalb abzuklären, ob vergleichbare Lösungen wie im BAZ Kreuzlingen (Suchtsprechstunde) in weiteren BAZ eingeführt werden können.**
- e. Polizeilicher Zwang**
96. Das Sicherheitspersonal in den besuchten Zentren stellten zwei private Sicherheitsfirmen. Die Anwendung von Zwang, die über Notwehr und Notstand hinausgeht (z.B. Anhaltungen, Personenkontrollen, Verhaftungen), und der Einsatz von Zwangsmitteln sind der Polizei vorbehalten.
97. Bei Vorfinden von verbotenen Betäubungsmitteln, bei Gewalt oder vorsätzlichen Sachbeschädigungen und anderem strafrechtlich relevantem Verhalten im Zentrum alarmierte das Sicherheitspersonal jeweils die Polizei. Nach Einschätzung der befragten Mitarbeitenden der Sicherheit in den verschiedenen Zentren, funktioniert die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Polizeikorps sehr gut.
98. Soweit die Kommission während den Kontrollbesuchen überprüfen konnte, orientierte das Sicherheitspersonal die Polizei jeweils über die Verwendung des «Besinnungsraums». Diese entschied nach Eintreffen in der Unterkunft jeweils situativ über das weitere Vorgehen, insbesondere, ob die Person mitgenommen werden sollte oder nicht. Bei alkoholisierten Asylsuchenden beschloss die Polizei meistens, diese bis zur Ausnüchterung im «Besinnungsraum» zu lassen.

<sup>76</sup> Gemäss erhaltenen Informationen verfügten im Juni 2020 das BAZ Bern und das BAZ Giffers über ein Gewaltpräventionskonzept.

<sup>77</sup> Siehe Empfehlung unter Kapitel IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf, Rz.136.



### C. Infrastruktur

99. Aufgrund der Neustrukturierung des Asylwesens kam es zu Veränderungen bei der Infrastruktur im Asylbereich des Bundes. Das zeigt sich in einer Übersicht der kontrollierten Zentren: Die Kommission besuchte mehrere BAZ mit sanierten Gebäuden (Boudry, Chiasso), eine temporäre und inzwischen geschlossene Unterkunft (Halle 9 Oerlikon, Stadt Zürich), ein neu in Betrieb genommenes und inzwischen vorübergehend geschlossenes BAZ (Kappelen), zwei provisorisch umgebaute Unterkünfte (BAZ Balerna, BAZ «Via Motta» beim Bahnhof Chiasso), eine seit dem letzten Besuch neu gebaute Unterkunft, die eine alte ersetzte (BAZ Flughafen Genf) und zwei ehemalige Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ), die in ein BAZ mit Verfahrensfunktion (Chiasso) und ohne Verfahrensfunktion (Kreuzlingen) umfunktioniert wurden.
100. In den Zentren gab es jeweils mehrere mit bis zu zwölf Stockbetten und einem Spind pro Bett ausgestattete Schlafräume, mindestens einen Gemeinschaftsraum zur Einnahme der Mahlzeiten, ein Sanitätszimmer, geschlechtergetrennte sanitäre Anlagen sowie einen zum Zentrum gehörenden Aussenbereich.
101. Die Sauberkeit beurteilte die Kommission in sämtlichen besuchten Zentren als ausreichend bis gut. Typischerweise waren die asylsuchenden Personen im Rahmen der Hausarbeiten für die Reinigung der Schlafräume und der Gemeinschaftsbereiche verantwortlich. Für die Reinigung der sanitären Anlagen beauftragte das SEM in der Regel eine externe Reinigungsfirma.
102. Die Kommission beanstandete die fehlenden Grünflächen im Aussenbereich mehrerer BAZ.<sup>78</sup> Die Kommission ist sich bewusst, dass die geographische Lage einiger BAZ die Umsetzung erschweren kann.
103. Die Kommission begrüsst die Schliessung der unterirdischen Unterkünfte in Biasca und Stabio nach Eröffnung des BAZ Balerna im Frühling 2020. Die NKVF hatte die Unterbringung in Zivilschutzanlagen ohne Tageslicht und mit mangelhafter Frischluftzufuhr kritisiert.<sup>79</sup>
- a. Gemeinschaftsräume**
104. Die meisten BAZ verfügten neben dem Essensraum über weitere Gemeinschaftsräume, beispielsweise ein Spielzimmer für Kinder und Eltern, ein Schulzimmer, ein Bastelzimmer, eine Bibliotheksecke oder einen Ort der Stille (Zimmer für Gebet, Meditation oder Gespräche mit der Seelsorge). Jedoch fehlte es zum Zeitpunkt des jeweiligen Besuchs in den meisten Zentren an einem Gemeinschaftsraum, der ausschliesslich Frauen zur Verfügung stand.<sup>80</sup> Das führte vor allem bei Frauen, die allein im Zentrum lebten, dazu, dass sich die Rückzugsmöglichkeiten auf den Schlafräum beschränkten. **Die Kommission empfiehlt, in sämtlichen BAZ Räume für Frauen zur Verfügung zu stellen, in denen sie ohne die Anwesenheit von Männern Gemeinschaft pflegen können.**<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Positiv beurteilte die Kommission die Grünflächen der BAZ Boudry und Kappelen. Keine Grünflächen wiesen die Aussenbereiche der BAZ Balerna, Chiasso, Kreuzlingen und Zürich (Halle 9 Oerlikon) auf. Das BAZ Flughafen Genf verfügte über einen Spazierhof ohne Grünbereich.

<sup>79</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 127.

<sup>80</sup> BAZ Boudry, Halle 9 Oerlikon (Zürich), BAZ Kreuzlingen und BAZ Flughafen Genf (dies war die Situation zum Zeitpunkt des jeweiligen Besuchs).

<sup>81</sup> Dazu können zum Beispiel bestimmte Gemeinschaftsräume ausschliesslich für Frauen vorgesehen oder bei nicht ausreichender Infrastruktur bestimmte Gemeinschaftsräume zu bestimmten Zeiten nur für Frauen zugänglich sein.

105. Die Kommission beurteilte in einem besuchten Zentrum<sup>82</sup> die räumlichen Verhältnisse als besonders knapp, namentlich in den Schlafräumen. Es fehlte zudem an Rückzugsmöglichkeiten. **Die Kommission begrüsst deshalb die geplanten baulichen Massnahmen und empfiehlt dem SEM, die vorgesehene Maximalbelegung zu reduzieren.**<sup>83</sup> Positiv bewertete die Delegation, dass Mitarbeitende der Betreuung zusammen mit asylsuchenden Personen den Ausenbereich des Zentrums mit Paletten, Pflanzen und Wandmalereien seit dem letzten Besuch<sup>84</sup> freundlicher gestaltet hatten.

106. In einer anderen Unterkunft<sup>85</sup> wirkten die kürzlich umgebauten Räume zwar zweckmässig und sauber, aber auch karg und steril.

#### b. Schlafräume

107. In mindestens zwei BAZ<sup>86</sup> beklagten sich jeweils mehrere Zentrumsbewohnerinnen und -bewohner darüber, dass die Fenster in den Schlafräumen nicht von den Asylsuchenden selber geöffnet werden konnten. Dies führte nach Einschätzung der Betroffenen dazu, dass die Zimmer während der Nacht nicht ausreichend mit frischer Luft versorgt und im Sommer überhitzt waren. Die Zentrumsverantwortlichen wiesen darauf hin, dass dies eine Vorsichtsmassnahme darstellt. Die kontrollierte Öffnung der Fenster durch das Sicherheitspersonal soll Suizide sowie das Ein-

führen von verbotenen Gegenständen und Waren in das BAZ verhindern. **Während die Kommission die Sicherheitsbedenken nachvollziehen kann, empfiehlt Sie dem SEM, alternative Lösungen zu prüfen, die es den Asylsuchenden ermöglichen, selbständig die Frischluftzufuhr in den Schlafräumen zu regulieren, etwa durch das Anbringen von Fensterarretierungen.**

108. In einem Zentrum konnten die Schlafräume vom Bürotrakt aus eingesehen werden. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, die Fenster dieser Zimmer mit einem Sichtschutz, zum Beispiel einer Spiegelfolie, zu versehen und gleichzeitig eine ausreichende Lichtzufuhr sicherzustellen.**

109. Die besuchten Unterkünfte verfügten in der Regel über von Innen abschliessbare Schlafräume, die im Notfall vom Sicherheitspersonal geöffnet werden konnten. Die Kommission begrüsst die Ausstattung von Schlafräumen mit solchen Schliessvorrichtungen.

#### c. Sanitäre Anlagen

110. Sämtliche besuchten BAZ verfügten über geschlechtergetrennte sanitäre Anlagen. In einem Zentrum<sup>87</sup> waren für Männer und Frauen in unterschiedlichen Räumen auf dem gleichen Korridor die gleichen Duschen eingepflanzt. Typischerweise standen

<sup>82</sup> BAZ Kreuzlingen.

<sup>83</sup> Die Maximalbelegung des BAZ Kreuzlingen (Stand Juli 2019) beträgt 290. Nach Beurteilung der Kommission sollte die maximale Kapazität auf 70 Prozent, also auf ca. 200 Plätze reduziert werden.

<sup>84</sup> Der letzte Besuch der NKVF in Kreuzlingen (damals ein EVZ) fand 2012 statt. Siehe Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes vom 22. November 2012.

<sup>85</sup> BAZ Boudry.

<sup>86</sup> BAZ Boudry, BAZ Kappelen.

<sup>87</sup> BAZ Kreuzlingen.

für minderjährige Asylsuchende, insbesondere ohne Begleitung (UMA), keine getrennten Duschen zur Verfügung. Dafür war, mit Ausnahme eines Zentrums, der Duschbereich zu bestimmten Zeiten den UMA zur Nutzung vorbehalten. **Die Kommission empfiehlt, nach Geschlecht und Altersgruppe (Minderjährige/Erwachsene) unterschiedliche Duschzeiten vorzusehen.**

111. Während der Duschbereich insgesamt jeweils abschliessbar war, verfügten die meisten Zentren über keine (auch nicht eine einzelne) abschliessbare Einzelduschen. In den meisten Zentren bestand jeweils ein Sichtschutz in Form eines Duschvorhangs. Aufgrund des offenen Männerduschbereichs war in mindestens einem Zentrum die Intimsphäre nicht ausreichend geschützt. In mindestens einem Zentrum<sup>88</sup> waren abschliessbare Duschen für Frauen in Planung.
112. In einem Zentrum<sup>89</sup> funktionierten die von innen bedienbaren Drehknöpfe zur Schliessung der Toiletten nur vereinzelt.

#### d. Trennungsprinzip, Einheit der Familie

113. In sämtlichen besuchten Zentren mit unbegleiteten minderjährige Asylsuchenden (UMA), wurden diese in von Erwachsenen getrennten Schlafräumen untergebracht.<sup>90</sup> Unbegleitete weibliche Minderjährige wurden in von unbegleiteten männlichen Min-

derjährigen getrennten Schlafräumen beherbergt.

114. Familien wurden in der Regel zusammen in einem eigenen Zimmer einquartiert, was einer Empfehlung der Kommission entspricht.<sup>91</sup> In einer Unterkunft wurden Väter mit ihren Söhnen von über 12 Jahren getrennt von den Müttern und Töchtern sowie den unter 12-jährigen Söhnen untergebracht. **Nach Ansicht der Kommission sollen Angehörige derselben Familie im gleichen Schlafräum beherbergt werden. Eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern sollte nur aus Gründen des Kindeswohls oder zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexueller Gewalt vorgenommen werden.**
115. In fünf von acht besuchten Zentren<sup>92</sup> wurden alleinstehende Männer auf einem insbesondere von Frauen getrennten Stockwerk untergebracht. Die Kommission begrüsst diese Praxis.

## D. Medizinische Versorgung

### a. Konzeptionelle Grundlagen, Leitfäden

116. Wie im Kapitel zu den menschen- und grundrechtlichen Vorgaben erwähnt<sup>93</sup>, hat das SEM, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), in den letzten Jahren die konzeptionellen Grundlagen für die medizinische Versorgung

<sup>88</sup> BAZ Kappelen.

<sup>89</sup> BAZ Kreuzlingen.

<sup>90</sup> Die Kommission kritisierte in ihrem letzten Bericht, dass in einer Unterkunft männliche UMA zusammen mit männlichen Erwachsenen im gleichen Schlafzimmer beherbergt wurden. Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 136.

<sup>91</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 129.

<sup>92</sup> BAZ Balerna, BAZ Boudry, BAZ Chiasso, BAZ Kappelen, BAZ Kreuzlingen. Das BAZ Flughafen Genf mit einer Kapazität von 30 Personen verfügte nicht über mehrere Stockwerke. Frauen, Männer und Familien wurden jedoch in getrennten Schlafräumen untergebracht. Im BAZ «Via Motta» waren ausschliesslich Personen untergebracht, die einer Covid-19-Risikogruppe angehörten (Alter, Vorerkrankungen). In der Halle 9 Oerlikon wohnten Familien, alleinstehende Frauen und UMA. Das Zentrum Juch diente als Unterkunft für alleinstehende Männer.

<sup>93</sup> Siehe Annex 1: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben, Rz. 36 ff.

in den BAZ erarbeitet und in verschiedenen Dokumenten und Leitfäden konkretisiert. Ein Überblick:

- BAG/SEM, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone<sup>94</sup> – Konzept zur Sicherstellung der Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung (30. Oktober 2017).
- BAG/SEM, Empfehlungen für Impfungen sowie zur Verhütung und zum Ausbruchmanagement von übertragbaren Krankheiten in den Asylzentren des Bundes und den Kollektivunterkünften der Kantone<sup>95</sup> – Handbuch für Gesundheitspersonal im Rahmen des Konzeptes zur Sicherstellung der Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung (November 2018).
- SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Kpt. 9 (S. 30-46) (internes Dokument), Version 1.2 (1. Januar 2020).
- SEM, Leitfaden – Medizinische Abklärungen in den Bundesasylzentren (internes Dokument), Version 4 (1. März 2019).
- SEM, Prozessbeschreibung – Medizinische Abklärungen in den Bundesasylzentren (internes Dokument), Version 2 (1. März 2019).
- SEM, Leitfaden – Umgang mit Heilmitteln in den BAZ (internes Dokument), Version 1 (1. März 2019).

## **b. Zugang zur medizinischen Versorgung**

117. Die Kommission überprüfte in den acht besuchten Unterkünften die Modalitäten für den Zugang der untergebrachten Personen zur somatischen und psychiatrischen Versorgung.
118. Mit Ausnahme des BAZ Flughafen Genf, waren in den besuchten Unterkünften Pflegefachpersonen präsent. Diese waren tagsüber von Montag bis Freitag und in einigen besuchten Unterkünften<sup>96</sup> auch am Samstag und Sonntag anwesend.<sup>97</sup> In der Nacht oder falls samstags oder sonntags kein Pflegefachpersonal anwesend war, konnten sich die Asylsuchenden an das Betreuungs- oder Sicherheitspersonal wenden. Dieses alarmierte im Notfall eine Ambulanz. In weniger gravierenden, aber dringenden Fällen organisierte das Sicherheitspersonal ein Taxi zur Notfallärztin oder zum Notfallarzt oder in die Notfallaufnahme. Im BAZ Flughafen Genf fand innerhalb von ein paar Tagen nach Eintritt eine externe ärztliche Konsultation statt. Bei Bedarf konnte eine Ärztin oder ein Arzt die Unterkunft am Flughafen besuchen.
119. Alle Asylsuchenden wurden in einem ersten Schritt einem BAZ mit Verfahrensfunktion zugewiesen. Eine zentrale Aufgabe der Pflegefachpersonen in den Zentren mit Verfahrensfunktion bestand denn auch in der Durchführung der medizinischen Eintrittsinformation (MEI) und der medizinischen Erstkonsultation (MEK). In allen BAZ waren die

<sup>94</sup> Online verfügbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-i/gesundheitsversorgung-asyl/konzept-bag-sem.pdf.download.pdf/konzept-bag-sem-de.pdf>.

<sup>95</sup> Online verfügbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-i/gesundheitsversorgung-asyl/empfehlungen-impfungen-ausbruchmanagement-asyl.pdf.download.pdf/empfehlungen-impfungen-ausbruchmanagement-asyl-de.pdf>.

<sup>96</sup> Das war gemäss Feststellungen der NKVF in den BAZ Balerna, Chiasso und «Via Motta» der Fall. Das SEM informierte die Kommission, dass namentlich auch im BAZ Boudry und BAZ Kreuzlingen Pflegefachpersonal während den Wochenenden präsent ist.

<sup>97</sup> Das BEKO sieht vor, dass am Wochenende ein Pikettendienst betrieben werden kann (BEKO, S. 32).

Pflegefachpersonen für die Triage an die Zentrumsärztin oder den Zentrumsarzt – in der Regel eine Allgemeinmedizinerin oder ein Allgemeinmediziner oder eine Ärztin oder ein Arzt mit Spezialisierung in allgemeiner innerer Medizin – verantwortlich.<sup>98</sup> Direkte Überweisungen vom Pflegefachpersonal erfolgten auch an die Fachärzteschaft für Gynäkologie, Pädiatrie und Psychiatrie. Die Zentrumsärzteschaft beriet die Pflegefachperson im Zentrum, bot nach einer Überweisung durch die Pflegefachperson eine ärztliche Untersuchung der asylsuchenden Person meistens in der eigenen Praxis an, entschied über Behandlungen und nahm in der Regel die Triage an die Fachärztin oder den Facharzt oder ins Spital vor. Im Kanton Tessin war ein Zentrumsarzt zwei Mal in der Woche jeweils einen halben Tag für Konsultationen von asylsuchenden Personen aller drei Unterkünfte direkt vor Ort anwesend (BAZ Balerna).

120. In den besuchten BAZ mit Verfahrensfunktion<sup>99</sup> führte das Pflegefachpersonal mit allen asylsuchenden Personen die obligatorische medizinische Eintrittsinformation (MEI) durch. Diese ist mittels der Online-Plattform «Medic Help Asyl»<sup>100</sup> standardisiert und steht in zahlreichen Sprachen zur Verfügung. Während der MEI wurden die asylsuchenden Personen darüber informiert, dass sie sich an das Pflegefachpersonal im Zentrum wenden können, wenn sie krank sind und Symptome wie zum Beispiel Husten, Fieber, Hautausschlag, Erbrechen, Probleme beim Stuhlgang oder

Schlafstörungen auftauchen. Zur MEI gehörten auch Informationen über verschiedene ansteckende und nicht ansteckende Krankheiten, Impfungen, Hygiene und über das Gesundheitssystem in der Schweiz. Dabei wurden die asylsuchenden Personen über das Triage-System mittels Pflegefachpersonal und Zentrumsärzteschaft informiert.

121. Während der MEI fand zudem ein Tuberkulose-Screening statt. Im Verdachtsfall überwies das Pflegefachpersonal die asylsuchende Person an eine Ärztin oder einen Arzt zur Untersuchung, Diagnose und allenfalls stationären Behandlung.

122. In den besuchten BAZ mit Verfahrensfunktion fand zudem die medizinische Erstkonsultation (MEK) statt. Typischerweise führte das Pflegefachpersonal die über die Online-Plattform «MM-Check»<sup>101</sup> unterstützte MEK gleich im Anschluss an die MEI durch. Ziele der Erstkonsultation sind «die systematische Erfassung und Dokumentation des Gesundheitszustandes und des Impfstatus des Asylsuchenden und die Triage und Zuweisung zum Zentrumsarzt bei dringenden und akuten Gesundheitsproblemen, bei Verdacht auf eine übertragbare Krankheit und zur Durchführung der Impfungen.»<sup>102</sup>

123. In einem besuchten BAZ mit Verfahrensfunktion nahmen nahezu alle Asylsuchenden die MEK in Anspruch.<sup>103</sup> In einem anderen BAZ mit Verfahrensfunktion führte das Pflegefachpersonal aus Organisations- und Res-

<sup>98</sup> Neben Einzelpraxen betätigten sich auch medizinische Zentren oder Gemeinschaftspraxen mit entsprechend ausgebildetem Personal als Zentrumsärzteschaft.

<sup>99</sup> BAZ Boudry und Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich).

<sup>100</sup> Online abrufbar unter: <https://www.medic-help.ch/>.

<sup>101</sup> Online (nicht öffentlich bzw. nur mittels Login zugänglich): <https://mm-check.ch/>.

<sup>102</sup> BAG/SEM, Konzept Gesundheitsversorgung, S. 15.

<sup>103</sup> BAZ Boudry.

sourcengründen eine MEK nur bei etwa 20 Prozent der asylsuchenden Personen durch, wobei für die Durchführung der MEK die Krankheitsgeschichte und die Erkenntnisse über den aktuellen Gesundheitszustand während der MEI entscheidend waren.<sup>104</sup> Dafür bestand gemäss Pflegefachpersonal für alle Asylsuchenden ein einfacher Zugang zur Zentrumsärzteschaft (Ambulatorium).

124. **Da die MEK eine wichtige Grundlage für die Triage an die Zentrumsärzteschaft darstellt, empfiehlt die Kommission dem SEM und der jeweiligen Leistungserbringerin, die Ressourcen zur Verfügung zu stellen sowie die organisatorischen Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, damit die medizinische Erstkonsultation (MEK) durch eine Pflegefachperson allen asylsuchenden Personen offensteht, die eine solche wünschen.**

125. Gestützt auf die erhaltenen Informationen kommt die Kommission zum Schluss, dass es vor allem an Standorten mit generell knapper Versorgung durch Allgemein- und Innenmediziner, die Umsetzung des Triage-Systems<sup>105</sup> über das Pflegefachpersonal und eine Zentrumsärzteschaft eine Herausforderung darstellt. Für die BAZ Flughafen Genf und die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) konnte jeweils rasch eine Partnerärzteschaft gefunden werden. Beim BAZ Kreuzlingen

bestand eine langjährige Zusammenarbeit mit einer Gemeinschaftspraxis aufgrund des davor am gleichen Standort betriebenen Empfangs- und Verfahrenszentrums (EVZ).

126. Beim BAZ Boudry hingegen benötigte das SEM gemäss erhaltenen Auskünften einige Zeit bis ein medizinisches Zentrum als Partnerin gewonnen werden konnte. Für das BAZ Kappelen lief die Suche nach einer Zentrumsärztin oder Zentrumsarzt erfolglos. Stattdessen griffen hier die Pflegefachpersonen von Fall zu Fall auf ein Netzwerk an Ärztinnen und Ärzten in der Region zurück.<sup>106</sup>

#### c. Übertragbare Krankheiten

127. Gemäss erhaltenen Auskünften, informierte das Pflegefachpersonal während der medizinischen Eintrittsinformation (MEI) die asylsuchenden Personen über Infektionskrankheiten. Die Vorgaben gemäss Epidemien- und Epidemienverordnung bildeten dazu den rechtlichen Rahmen.<sup>107</sup> Diesen konkretisierte das Konzept des BAG/SEM zu übertragbaren Krankheiten in den Zentren des Bundes und der Kantone, die Empfehlungen des BAG/SEM für Impfungen und zum Ausbruchmanagement von übertragbaren Krankheiten in den Asylzentren sowie das BEKO des SEM.<sup>108</sup>

128. In allen besuchten Unterkünften verwies das medizinische Fachpersonal auf die Zusammenarbeit mit der Kantonsärztin oder dem

<sup>104</sup> In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) war das Pflegefachpersonal stark mit administrativen Arbeiten ausgelastet, da zum Zeitpunkt des Besuchs keine Pflege-Admin tätig war.

<sup>105</sup> Für eine Übersicht des Triage-Systems siehe SEM/BAG, Konzept Gesundheitsversorgung, S. 16.

<sup>106</sup> Es gab keine Partnerärzteschaft, aber das BAZ Kappelen konnte insbesondere für stationäre Behandlungen auf eine etablierte Zusammenarbeit mit dem zur Inselgruppe gehörenden Spital Münsingen und dem Inselehospital (Universitätsspital Bern) zurückgreifen.

<sup>107</sup> Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012, Epidemien- und Infektionsschutzgesetz, EpG, SR 818.101; Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015, Epidemienverordnung, EpV, SR 818.101.1. Für die BAZ besonders relevant ist Art. 31 EpV.

<sup>108</sup> Für eine Übersicht siehe Annex 1: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben, Rz. 116.

Kantonsarzt im Fall einer Epidemie oder Pandemie.

129. Das medizinische Fachpersonal klärte die asylsuchenden Personen über Impfungen auf. Auch gehörte in der Regel eine Bestandsaufnahme der bereits erfolgten Impfungen zur MEK. In einem Zentrum wurden mit Verweis auf einen pendenten Entscheid des Kantonsarztes zum Zeitpunkt des Besuchs keine Impfungen durchgeführt.<sup>109</sup>

130. In allen kontrollierten Zentren hatten die asylsuchenden Personen Zugang zu Kondomen. In mindestens einem Zentrum erhielten die Asylsuchenden ausschliesslich auf Anfrage beim Pflegefachpersonal Präservative. **Da die (ausschliessliche) Abgabe über das Pflegefachpersonal eine praktische, soziale und kulturelle Hürde darstellen kann, empfiehlt die Kommission der Leistungserbringerin, einen niederschweligen Zugang zu Kondomen zu ermöglichen.**<sup>110</sup>

#### d. Schutzmassnahmen Covid-19-Pandemie

131. Das SEM verfügte über eine umfassende, systematische und detaillierte interne Weisung zum Schutz der Mitarbeitenden und asylsuchenden Personen in den BAZ vor Covid-19. Gemäss Feststellungen der Kommission<sup>111</sup> wurde die Weisung vom SEM umgesetzt. Neu eintretende Personen wurden mittels Fragebogen einem Screening unter-

zogen. Zweck der Befragung war es eine mögliche Ansteckung mit Covid-19 oder Zugehörigkeit zu einer Risikogruppe frühzeitig zu erkennen. Laborbestätigte Krankheitsfälle<sup>112</sup> wurden isoliert (getrennter Bereich im BAZ). Verdachtsfälle (Symptome) wurden getestet und mussten in Isolation. Personen ohne Symptome die mit einem bestätigten Krankheitsfall Kontakt hatten (Contact Tracing) oder aus einer Risikoregion<sup>113</sup> angereist waren, mussten in Quarantäne. Personen die einer Risikogruppe (Vorerkrankungen, Alter) angehörten wurden getrennt untergebracht.<sup>114 115</sup>

132. Asylsuchenden, Mitarbeitenden und Dritten, die ein BAZ betraten, wurde bei jedem Eintritt die Temperatur gemessen. Den asylsuchenden Personen wurde für den Transport im öffentlichen Verkehr eine Hygienemaske abgegeben. Zudem wurden sie mit Piktogrammen versehenen mehrsprachigen Aushängen und einem Informationsvideo über die Covid-19-Pandemie und die Schutzmassnahmen (Abstandhalten, Hygiene) informiert.

#### e. Psychiatrische Versorgung

133. Die befragten medizinischen Fachpersonen teilten die Einschätzung, dass ein erheblicher Anteil der asylsuchenden Personen an Gesundheitsproblemen wie Angstzuständen, Depressionen, posttraumatischen Belastungsstörungen und weiteren psychischen

<sup>109</sup> BAZ Boudry.

<sup>110</sup> Zum Beispiel über einen vor Blicken von Dritten geschützten Automaten im Zentrum.

<sup>111</sup> Besuch 29.-30. Juli 2020 der BAZ Balerna, Chiasso und «Via Motta».

<sup>112</sup> Gemäss erhaltenen Auskünften gab es in den BAZ im Tessin einen bestätigten Covid-19-Fall unter den asylsuchenden Personen (Stand 30. Juli 2020).

<sup>113</sup> Gemäss interner Weisung.

<sup>114</sup> BAZ «Via Motta» beim Bahnhof Chiasso.

<sup>115</sup> Gemäss erhaltenen Auskünften gab es in den BAZ im Tessin einen bestätigten Covid-19-Fall unter den asylsuchenden Personen (Stand 30. Juli 2020).

Erkrankungen leidet. Gleichzeitig wiesen sie regelmässig darauf hin, dass aufgrund nicht oder nicht klar definierter Prozesse und oft fehlender spezialisierter Aus- und Weiterbildungen sowie nur beschränkten relevanten Erfahrungen beim medizinischen Personal, die Erkennung und Identifikation von psychischen Störungen bei Asylsuchenden meist ad hoc und die Überweisung an sowie die Diagnose und Behandlung durch psychiatrische Fachpersonen nur punktuell erfolgt.<sup>116</sup>

134. Weitgehend ungeklärt war in den besuchten Zentren zudem die Rolle der Mitarbeitenden der Betreuung und Sicherheit bei der Erkennung von psychischen Leiden unter den Asylsuchenden. In einem BAZ erzählte das Sicherheitspersonal, dass sie seit einem Suizid eines Asylsuchenden besonders sensibilisiert seien.<sup>117</sup> Falls sie bemerkten, dass es jemanden nicht gut gehe, würden sie in der Regel die Seelsorge oder das Pflegefachpersonal darauf aufmerksam machen. Das SEM informierte die Kommission über verschiedene Massnahmen. So wurden im Verlauf des Jahres 2020 in verschiedenen BAZ unterschiedliche Angebote für Asylsuchende mit psychischen Beschwerden und ein Sensibilisierungsmodul zu Traumata durch das Schweizerische Rote Kreuz eingeführt.
135. Diese Ausführungen decken sich mit der Einschätzung der Kommission, dass sich die psychiatrische Versorgung für asylsuchende

Personen in den BAZ in der Regel auf Akutsituationen beschränkt.<sup>118</sup> Grundsätzlich wird mit einer Behandlung aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer meist bis zum Zeitpunkt nach Zuweisung in den Kanton abgewartet. Aus Sicht der Kommission könnte den oftmals schwierigen Situationen durch entsprechende frühzeitige Abklärung präventiv entgegen gewirkt werden, was die Situation vor Ort entspannen und das Personal entlasten würde. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Leistungserbringerinnen deshalb, erste Abklärungen bereits beim Eintritt vorzunehmen und psychisch auffällige bzw. traumatisierte Personen, wenn möglich bereits während dem Aufenthalt im Zentrum an geeignete Stellen zu überweisen.**<sup>119</sup>

136. Besonders positiv beurteilt die Kommission die im BAZ Kreuzlingen in Zusammenarbeit mit einem spezialisierten Psychiater eingeführte Sprechstunde für Personen mit Suchtproblemen.<sup>120</sup> Nach übereinstimmender Einschätzung der Mitarbeitenden trug die Suchtsprechstunde zu einer starken Beruhigung der Atmosphäre in der Unterkunft bei.<sup>121</sup>

#### f. Medikamentenabgabe

137. Die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente erfolgte in der Regel über die Zentrumsapotheketheke durch das Pflegefachpersonal. In einigen Zentren gaben in bestimmten Situatio-

<sup>116</sup> Dies deckt sich mit den Erkenntnissen einer Studie im Auftrag des BAG: Müller, Franziska; Roose, Zilla; Landis, Flurina; Gianola, Giada (2018): Psychische Gesundheit von traumatisierten Asylsuchenden: Situationsanalyse und Empfehlungen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Sektion Gesundheitliche Chancengleichheit, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, S. 13-14.

<sup>117</sup> Die asylsuchende Person war dem BAZ Kreuzlingen zugeteilt. Der Suizid geschah während einem stationären Aufenthalt in einer Klinik.

<sup>118</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 141.

<sup>119</sup> *Idem*, Rz. 141.

<sup>120</sup> BAZ Kreuzlingen.

<sup>121</sup> Siehe Empfehlung, Rz. 95.



nen auch Mitarbeitende der Betreuung rezeptpflichtige Medikamente ab.<sup>122</sup> **Die Kommission empfiehlt den Leistungserbringerinnen sicherzustellen, dass die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente ausschliesslich über medizinisches Fachpersonal erfolgt.**

**g. Datenschutz, Informationsfluss, Dolmetschende**

138. Das Pflegefachpersonal dokumentierte in allen besuchten Zentren in gesicherten, elektronischen Patientendossiers den Gesundheitszustand der asylsuchenden Personen. Dies erleichterte den Informationsfluss bei Transfers asylsuchender Personen von einem BAZ in ein anderes BAZ. Teilweise wurden die Dossiers auch in Papierform aufbewahrt. In einem Zentrum waren diese Unterlagen nicht eingeschlossen, so dass an sich alle Mitarbeitenden mit einem Schlüssel für den Raum Zugang zu den Patientendokumenten hatten. **Die Kommission empfiehlt den Leistungserbringerinnen, mit praktikablen und gleichzeitig sicheren Massnahmen dafür zu sorgen, dass ausschliesslich medizinisches Fachpersonal Zugang zu analogen und digitalen Patientendossiers hat.**
139. Für medizinische Gespräche stand in allen Zentren ein telefonischer Dolmetscherdienst zur Verfügung. Diesen setzte das Pflegefachpersonal gemäss erhaltenen Informationen

nur sehr zurückhaltend ein. **Um die Vertraulichkeit sowie die Verständlichkeit und Korrektheit von medizinischen Gesprächen sicherzustellen, empfiehlt die Kommission dem SEM, Leistungserbringerinnen und Pflegefachpersonal konsequent auf professionelle Dolmetscherdienste zurückzugreifen.**<sup>123 124</sup>

**E. Betreuung**

140. Für die Betreuung der Asylsuchenden waren während der Berichtsperiode zwei vom SEM beauftragte Leistungserbringerinnen verantwortlich. Für die BAZ Balerna, Chiasso, Kreuzlingen, «Via Motta» (Chiasso) und die Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) war die Asylorganisation Zürich (AOZ), eine öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich, zuständig. In den BAZ Boudry, Kappelen und Flughafen Genf stellte die ORS Service AG, ein als Aktiengesellschaft organisiertes privates Unternehmen mit Sitz in Zürich, die Betreuung sicher.
141. Soweit die Kommission gestützt auf Einsatzpläne und Gespräche mit Mitarbeitenden feststellen konnte, war in allen besuchten Zentren auch nachts Betreuungspersonal anwesend. Die BEKO sieht vor, dass sich von 22 bis bis 6 Uhr in jedem BAZ mindestens eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Betreuung als Ansprechperson vor Ort befindet.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) bereitete das Pflegefachpersonal die Medikamente nach Vorgaben der Ärzteschaft vor. Die Verteilung erfolgte über das Betreuungspersonal. Im BAZ Kreuzlingen gab in der Regel das Pflegefachpersonal die Medikamente ab, ausser bei Abwesenheit am Wochenende und nachts, wo manchmal auch das Betreuungspersonal Medikamente abgab. Ausschliesslich durch das Pflegefachpersonal geschah die Abgabe in den BAZ Boudry und Kappelen. In den BAZ Balerna, Chiasso und «Via Motta» gab das Pflegefachpersonal während den Arbeitszeiten die Medikamente ab. Medikamente, die ausserhalb der Anwesenheitszeiten des medizinischen Personals eingenommen werden mussten, wurden vom Pflegefachpersonal hergerichtet und vom Betreuungspersonal abgegeben.

<sup>123</sup> Vgl. NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018, Rz. 142.

<sup>124</sup> Siehe dazu auch BAG, Dolmetschen in der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden in der Obhut von Bundesasylzentren (Mai 2019). Online verfügbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitsstrategien/nat-programm-migration-und-gesundheit/dok-2019/chancengleichheit-versorgung/dolmetschen-im-asylbereich.pdf.download.pdf/dolmetschen-im-asylbereich.pdf>.

<sup>125</sup> BEKO, S. 16.

**a. Haushaltsarbeiten und Aktivitäten (Tagesstruktur)**

142. In den besuchten Unterkünften waren die Asylsuchenden verpflichtet durch Haushaltsarbeiten zum Zusammenleben im BAZ beizutragen. Typischerweise gehörte die Reinigung der Schlafräume zu diesen Aufgaben. Diese Art von Arbeit wurde nicht entschädigt.
143. In allen besuchten BAZ konnten die asylsuchenden Personen an Aktivitäten teilnehmen. In Wochenplänen waren zum Beispiel Sprachkurse (Deutsch, Französisch oder Italienisch), Sport (Fussball, Tischfussball, Tischtennis, Basketball, Fitness und weitere Sportarten), Gesellschaftsspiele, Basteln und Malen, Filmabende, Wasserspiele oder Nähateliers aufgelistet.
144. In einem Zentrum fanden während einem ersten Besuch fast keine Aktivitäten statt. Die Kommission konnte während einem zweiten Besuch feststellen, dass die asylsuchenden Personen sich positiv über Veränderungen im Zentrum äusserten und dabei auf die angebotenen Aktivitäten insbesondere für Kinder hinwiesen.<sup>126</sup> In den übrigen Unterkünften fanden, soweit die Kommission dies überprüfen konnte, regelmässig verschiedene Aktivitäten statt. Diese trugen zu einer Tagesstruktur bei, was für die asylsuchenden Personen von grosser Bedeutung ist.
145. In der Regel stand ein breites Angebot an unterschiedlichen Aktivitäten zur Verfügung, so dass unterschiedliche Personen und Gruppen berücksichtigt wurden, wie junge

erwachsene Männer, alleinerziehende Eltern, Frauen oder unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA). Zum Teil standen die Aktivitäten gleichzeitig allen asylsuchenden Personen offen. Das führte vereinzelt dazu, dass sich beispielsweise alleinstehende Frauen oder Familien nicht oder nur zurückhaltend an den Aktivitäten beteiligten.

146. In einem Zentrum<sup>127</sup> waren die asylsuchenden Personen nicht ausreichend über die zahlreichen und vielfältigen Aktivitäten informiert. Das Wochenprogramm war nur auf Deutsch ausgehängt. **Die Kommission empfiehlt den Leistungserbringerinnen, regelmässig in verschiedenen Formaten, mehreren Sprachen und unter Verwendung von Piktogrammen die asylsuchenden Personen über die geplanten Aktivitäten zu informieren.**
147. In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) betreuten im Rahmen eines Pilotprojektes, neben dem regulären Betreuungspersonal, pädagogische Fachleute die UMA. Dies wirkte sich grundsätzlich positiv auf das angestrebte Ziel einer kinder- und altersgerechten Betreuung von UMA aus.<sup>128</sup> Das sozialpädagogische Personal<sup>129</sup> war zum Zeitpunkt des Besuches jedoch stark mit administrativen Tätigkeiten, insbesondere mit dem Verfassen von Berichten zu einzelnen UMA, beschäftigt. Dadurch hatten die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen vergleichsweise wenig Zeit für die direkte Betreuung der Minderjährigen und die Durchführung von Aktivitäten. Die Kommission begrüsst, dass in allen BAZ mit Verfahrensfunktion sozialpädagogisches Per-

<sup>126</sup> Die Kommission besuchte das BAZ Boudry im Oktober 2018 und erneut im Januar 2019.

<sup>127</sup> BAZ Kappelen.

<sup>128</sup> Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW), Soziale Arbeit, Kindgerechte Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes, Evaluation des Pilotprojektes des Bundes, Januar 2019.

<sup>129</sup> Halle 9 Oerlikon (Zürich).

sonal eingestellt werden soll. **Gleichzeitig regt sie das SEM und die Leistungserbringerinnen an, sicherzustellen, dass die sozialpädagogischen Mitarbeitenden ausreichend Zeit für die direkte Betreuung und Durchführung von Aktivitäten mit UMA haben.**

148. In einem BAZ waren bestimmte Gemeinschaftsräume nur für und während bestimmten Aktivitäten geöffnet.<sup>130</sup> **Die Kommission empfiehlt den Leistungserbringerinnen, zu prüfen, ob und welche Gemeinschaftsräume zumindest tagsüber zugänglich sein können, insbesondere wenn es wenig Rückzugsmöglichkeiten in der Unterkunft gibt.**

#### **b. Beschäftigungsprogramme**

149. Mit Ausnahme des BAZ Flughafen Genf, konnten in allen besuchten Unterkünften asylsuchende Personen an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen<sup>131</sup> teilnehmen.<sup>132</sup> Mehrere asylsuchende Personen erklärten, dass sie nicht immer verstanden, nach welchen Kriterien die Beschäftigungseinsätze zugeteilt wurden. Gemäss Erkenntnissen der Kommission, bleibt es eine Herausforderung ein ausreichendes Angebot für Personen mit besonderen Bedürfnissen, namentlich für Frauen, alleinerziehende Eltern oder für Personen mit körperlichen Einschränkungen, sicherzustellen. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Leistungserbringerinnen dafür zu sorgen, dass im gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm ausreichend Einsätze für Frauen, alleinerziehende Eltern und Per-**

**sonen mit körperlichen Einschränkungen zur Verfügung stehen.**

#### **c. Verpflegung**

150. In den besuchten BAZ lieferte jeweils ein externer Anbieter die fertig zubereitete Verpflegung. Die asylsuchenden Personen nahmen zu fixen Zeiten in einem Essensraum das Frühstück, das Mittag- und Abendessen ein. Die Kommission begrüsst, dass vor- und nachmittags Zwischenmahlzeiten angeboten wurden.

151. Insgesamt zeigte sich die Mehrheit der befragten asylsuchenden Personen zufrieden mit der Verpflegung. Insbesondere Eltern mit Babys und Kleinkindern wiesen darauf hin, dass ein vielfältigeres Angebot oder die Möglichkeit eigene Lebensmittel ins Zentrum zu bringen hilfreich sein würden.

152. In einem Zentrum erklärten mehrere asylsuchende Personen, dass es nach dem Abendessen und bis zum Frühstück keine Verpflegungsmöglichkeit gab. Im BAZ Boudry begrüsst mehrere Asylsuchende, dass es einen Gemeinschaftsbereich gibt, wo bis um 21 Uhr Snacks und alkoholfreie Getränke angeboten werden.<sup>133</sup> **Die Kommission regt an, wie in mehreren BAZ bereits möglich, in sämtlichen Unterkünften zumindest eine beschränkte Mitnahme von Lebensmitteln zuzulassen.**<sup>134</sup>

#### **d. Wäsche**

153. In einem BAZ bestand zum Zeitpunkt des Besuchs ein Punktesystem für den Zugang zum

<sup>130</sup> Namentlich im BAZ Kappelen waren ein Raum nur für das Nähatelier und das Spielzimmer nur während geplanten Aktivitäten geöffnet.

<sup>131</sup> Art. 10-11 EJPD VO.

<sup>132</sup> Zur Kritik der Kommission, dass ein nicht schulpflichtiger Asylsuchender zwischen 15 und 16 Jahren am Beschäftigungsprogramm nicht teilnehmen konnte, siehe Rz. 157-158.

<sup>133</sup> BAZ Boudry.

<sup>134</sup> Namentlich unverderbliche Lebensmittel, Getränke in PET-Flaschen, haltbare Früchte und haltbares Gemüse sowie Babynahrung.

Waschraum.<sup>135</sup> Bei korrekter Erledigung der Hausarbeiten erhielten die asylsuchenden Personen je nach Art der erledigten Tätigkeit einen oder mehrere Punkte. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zugang zu einer Waschmöglichkeit nicht an Voraussetzungen geknüpft werden sollte.

## F. Grundschulunterricht

154. In Übereinstimmung mit den menschen- und grundrechtlichen Vorgaben, sehen das Asylgesetz und die EJPD VO vor, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Standortkantonen den Grundschulunterricht für schulpflichtige Kinder in den BAZ sicherstellt.<sup>136</sup> Die kantonalen Behörden sind für die Organisation verantwortlich, während der Bund mit einer Pauschale die Finanzierung sicherstellt und Räume zur Verfügung stellen kann.<sup>137</sup>
155. Die Kommission stellte fest, dass mit Ausnahme des BAZ Flughafen Genf,<sup>138</sup> in sämtlichen besuchten Zentren die kantonalen Behörden den schulpflichtigen asylsuchenden Kindern und Jugendlichen den Zugang zu Unterricht an mindestens drei bis maximal fünf Tagen pro Woche durch Lehrpersonen gewährleisten. Typischerweise fand dieser in eigens für asylsuchende schulpflichtige Kinder durchgeführten Klassen im BAZ selber statt. Schulpflichtige Kinder der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) besuchten ausserhalb der Unterkunft die Schule.
156. Dass Grundschulunterricht angeboten wird, wurde von allen befragten Personen durchwegs positiv gewertet. Viele wiesen darauf hin, dass aufgrund der beschränkten Sprachkenntnisse, den häufigen Wechseln und unterschiedlichen Bildungsniveaus bei den Schülerinnen und Schülern, der Unterricht eine grosse Herausforderung darstellt. Es seien deshalb auf diese Umstände angepasste Lektionen durch erfahrene Lehrkräfte notwendig.
157. Das Alter für die Schulpflicht orientiert sich an der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung. In einigen BAZ<sup>139</sup> kam es deshalb zu Unklarheiten, ob Kinder zwischen 15 und 16 Jahren den Grundschulunterricht besuchen können. In einem Fall führte dies dazu, dass ein 15-jähriger UMA weder am Unterricht<sup>140</sup> noch am gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm<sup>141</sup> teilnehmen konnte. Gleichzeitig standen für den 15-Jährigen keine alternativen Aktivitäten zur Verfügung.
158. Die Kommission beurteilt eine fehlende Tagesstruktur für (insbesondere unbegleitete) Minderjährige als problematisch. **Sie empfiehlt dem SEM und den kantonalen Behörden, nicht mehr schulpflichtigen Minderjährigen entweder den Zugang zum Grundschulunterricht oder dem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm oder zu alternativen Beschäftigungen und Aktivitäten zu ermöglichen.**

<sup>135</sup> BAZ Boudry (Besuch Oktober 2018).

<sup>136</sup> Art. 80 Abs. 1 AsylG, Art. 9 EJPD VO.

<sup>137</sup> Art. 80 Abs. 4 AsylG, Art. 9 EJPD VO.

<sup>138</sup> Im BAZ Flughafen Genf haben gemäss erhaltenen Auskünften schulpflichtige Kinder keinen Zugang zum Grundschulunterricht. Der maximale Aufenthalt beträgt 60 Tage.

<sup>139</sup> Namentlich BAZ Boudry und BAZ Kappelen.

<sup>140</sup> Dies betraf einen UMA im BAZ Boudry, der aufgrund seines Alters - über 15 und unter 16 Jahre alt - für den Schulunterricht zu alt war. Die Gesetzgebung des Kantons Neuenburg sieht vor, dass die obligatorische Schulzeit samt Vorschulstufe (Cycle 1) 11 Jahre dauert. Der Eintritt in die erste Stufe erfolgt nach dem 4. Lebensjahr. Andere Kantone haben vergleichbare Bestimmungen.

<sup>141</sup> Art. 10 EJPD BAZ VO sieht zwar vor, dass Asylsuchende und Schutzbedürftige die nicht mehr schulpflichtig sind (...) an Beschäftigungsprogrammen teilnehmen [können].» Die Praxis im BAZ zum Zeitpunkt des Besuchs war jedoch, dass Asylsuchende frühestens ab dem 16. Lebensjahr an den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen konnten.

## G. Kontakte zur Aussenwelt

### a. Internetzugang, Nutzung Mobiltelefone

159. In sämtlichen besuchten BAZ erhielten die asylsuchenden Personen innerhalb der Unterkunft Zugriff auf einen drahtlosen Internetzugang. In der Regel nutzten sie diesen mit ihren eigenen Mobiltelefonen, die zumindest tagsüber und teilweise fortwährend, genutzt werden durften. Bild- und Tonaufnahmen innerhalb des BAZ waren verboten. Darauf wiesen gut sichtbare Piktogramme hin. Für Zentrumsbewohnerinnen und -bewohner ohne eigenes Gerät, stellte die Leistungserbringerin Betreuung Mobiltelefone zur Verfügung.

### b. Besuche

160. Die EJPD VO<sup>142</sup> sieht vor, dass die asylsuchenden Personen in dafür vorgesehenen Räumen Besuche empfangen können. Sie müssen gemäss Verordnung eine persönliche Beziehung zu den besuchenden Personen glaubhaft machen und die Zustimmung des Personals einholen. Als tägliche Besuchszeiten sieht die Verordnung 14 bis 20 Uhr vor, wobei das SEM aus betrieblichen Gründen die Zeiten anpassen kann. An den BAZ an den Flughäfen Genf und Zürich sind gemäss Verordnung persönliche Besuche grundsätzlich auch möglich.<sup>143</sup>

161. Die Kommission stellte fest, dass den asylsuchenden Personen in den besuchten BAZ

für den Empfang von persönlichen Besuchen nicht, wie in der EJPD VO vorgesehen<sup>144</sup>, Räume im Zentrum zur Verfügung standen. In mindestens einem BAZ war im Rahmen eines Erweiterungsbaus ein Besuchsraum eingeplant.<sup>145</sup> Das SEM wies darauf hin, dass nicht an allen Standorten Bedarf für einen Besuchsraum im BAZ besteht und zuerst abgeklärt werden sollte, ob ein solcher Raum einem Bedürfnis von asylsuchenden Personen entspricht. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Leistungserbringerinnen in Umsetzung der EJPD VO dafür zu sorgen, dass in allen BAZ Räume für den Empfang von persönlichen Besuchen zur Verfügung stehen.**

### c. Aussenkontakte

162. In den kontrollierten BAZ besuchten regelmässig Seelsorgerinnen und Seelsorger die asylsuchenden Personen. Dafür standen jeweils Räume im Zentrum zur Verfügung, wobei teilweise der gleiche Raum als Ort der Stille für Gebete und Meditationen genutzt wurde. In einem BAZ<sup>146</sup> war der dafür vorgesehene Raum zweckmässig, aber äusserst karg eingerichtet.

163. Zudem betrieben Privatpersonen oder Organisationen als Freiwillige in der Nähe einiger BAZ externe Treffpunkte, die Begegnungen zwischen der lokalen Bevölkerung und asylsuchenden Personen ermöglichten.<sup>147</sup> Bei einem

<sup>142</sup> Art. 16 EJPD VO.

<sup>143</sup> Art. 20 EJPD VO hält unter anderem fest: «Asylsuchende und Schutzbedürftige können mit Zustimmung des SEM Besucherinnen und Besucher am Flughafen empfangen. (...) Das SEM entscheidet in Absprache mit den Flughafenbehörden. (...)»

<sup>144</sup> Art. 16 EJPD VO hält in Absatz 1 und 4 fest: «Asylsuchende und Schutzbedürftige können mit Zustimmung des Personals Besucherinnen und Besucher empfangen. Voraussetzung für die Zustimmung ist, dass die Besucherinnen und Besucher das Bestehen einer Beziehung zu bestimmten Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen glaubhaft machen können. (...) Die Besucherinnen und Besucher dürfen sich nur in den von der Hausordnung dafür bezeichneten Räumen aufhalten.»

<sup>145</sup> BAZ Kappelen.

<sup>146</sup> BAZ Boudry.

<sup>147</sup> Zum Beispiel betreiben Freiwillige den Treffpunkt «Mama Africa» für Asylsuchende des BAZ Boudry und der Verein Arbeitsgruppe für Asylsuchende Thurgau (AGATHU) betreibt einen Cafétreff, wo sich Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Kreuzlingen mit der lokalen Bevölkerung treffen und an Projekten beteiligen können.

BAZ bestand ein ebenfalls auf privater Initiative basierender Treff, wobei sie dafür über keine fixen Räume weder im noch in der Nähe des Zentrums verfügten.<sup>148</sup> Im Tessin gab es zum Zeitpunkt des Besuches keinen institutionalisierten Treffpunkt. **Die Kommission empfiehlt dem SEM Initiativen zu unterstützen, die einen Austausch zwischen asylsuchenden Personen und der lokalen Bevölkerung ermöglichen.**

164. Die EJPD VO sieht vor, dass das SEM mit organisatorischen Massnahmen den Austausch der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen mit Akteuren der Zivilgesellschaft fördert.<sup>149</sup>

165. Der Zugang für Nichtregierungsorganisationen zu den BAZ ist nach Einschätzung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure je nach Zentrum unterschiedlich einfach oder schwierig. Das SEM wies in mehreren Gesprächen darauf hin, dass nicht zuletzt zum Schutz der asylsuchenden Personen ein meist im Rahmen bestimmter Projekte gewährter, ausgewählter Zugang für private Organisationen als folgerichtig erscheint.

## H. Information

### a. Hausordnung, Informationsveranstaltungen

166. Die Kommission begrüsst, dass die Hausordnungen in allen Zentren im Eingangs- und oft auch im Gemeinschaftsbereich sowie an anderen Orten mit erhöhter Sichtbarkeit in mehreren Sprachen zugänglich waren und mit Piktogrammen veranschaulicht wurden.

167. In mehreren Zentren wurden regelmässige Informationsveranstaltungen für neu eintretende Asylsuchende angeboten. In allen Zentren waren ausserdem eine in mehreren Sprachen verfasste und bebilderte Broschüre über Rechte, Pflichten und Gepflogenheiten in der Schweiz aufgehängt.

### b. Beschwerdemanagement

168. In den besuchten Zentren bestanden institutionalisierte Möglichkeiten für Asylsuchende, Gespräche mit der Leitung des Zentrums zu führen. Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen in einzelnen Zentren<sup>150</sup> ausdrücklich über die Beschwerdemöglichkeit und das Beschwerdeformular informiert wurden.

169. In mehreren Fällen wurden Vorwürfe von asylsuchenden Personen wegen angeblicher physischer Gewalt in der Unterkunft durch Mitarbeitende oder andere Asylsuchende oder wegen eines Diebstahls durch einen anderen Asylsuchenden im Zentrum weder registriert noch abgeklärt und dokumentiert. Während die Möglichkeit bestand sich bei diversen Schwierigkeiten an das Sicherheitspersonal, Mitarbeitende der Betreuung, an das Pflegefachpersonal oder während Sprechstunden an die Zentrumsleitung zu wenden, fehlte es in den BAZ an einem systematischen Beschwerdemanagement.<sup>151</sup> Bei Gewaltvorwürfen gegen Mitarbeitende müssen sich die asylsuchende Personen an eine geeignete Stelle wenden können. Die Kommission wurde vom SEM informiert, dass ein Beschwerdenmanagement in Planung ist, das in Abstimmung mit dem

<sup>148</sup> BAZ Kappelen.

<sup>149</sup> Art. 7 EJPD VO.

<sup>150</sup> BAZ Boundry, BAZ Kappelen und BAZ Kreuzlingen.

<sup>151</sup> Für detailliertere Ausführungen zu den Themen Konfliktmanagement und Gewaltprävention, siehe Kapitel IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf, Rz. 86-95.

Gewaltpräventionskonzept umgesetzt werden soll.<sup>152</sup> **Sie empfiehlt dem SEM ausdrücklich ein umfassendes, niederschwelliges Beschwerdesystem in den BAZ einzuführen und dieses in einzelnen Unterkünften zuerst zu testen.**<sup>152</sup>

### I. Leistungserbringerinnen (Personal)

170. Das SEM kann gestützt auf das Asylgesetz<sup>153</sup> und die Asylverordnung<sup>154</sup> Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der BAZ beauftragen.<sup>156</sup> Zudem kann es gestützt auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>157</sup>, die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB)<sup>158</sup> und die Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen (VES)<sup>159</sup> private Akteure für Schutz- und Sicherheitsaufgaben in den BAZ einsetzen. Die vom SEM übertrage-

nen Aufgaben bleiben staatliche Aufgaben, die im Rahmen menschen- und grundrechtlicher Vorgaben zu erfüllen sind.

171. Das SEM beauftragte jeweils zwei unterschiedliche Organisationen mit der Betreuung (inkl. medizinische Versorgung) und der Sicherheit im Zentrum. In der Halle 9 Oerlikon (Stadt Zürich) war die AOZ im Auftrag der Stadt Zürich sowohl für die Sicherheit, als auch für die Betreuung zuständig. Sämtliches Betreuungs- und Sicherheitspersonal war in allen Zentren geschlechtergemischt. Vor allem das Betreuungspersonal verfügte in den meisten Zentren über verschiedene relevante Sprachkenntnisse (neben Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch unter anderem auch Arabisch, Farsi und Kurdisch) und unterschiedliche kulturelle Hintergründe.

<sup>152</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 26.08.2020 zum Postulat 20.3776 - Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende (18.06.2020). In seiner Antwort hält der Bundesrat unter anderem fest, dass «in jedem Bundesasylzentrum bis Ende 2020 ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von Gewalt geschaffen [wird], über welches die Asylsuchenden informiert werden.»

<sup>153</sup> Ein umfassendes und niederschwelliges Beschwerdemanagement für Asylsuchende und Geflüchtete in Kollektivunterkünften testete zum Beispiel die Stadt Berlin in den Jahren 2018 und 2019. Siehe dazu: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales der Stadt Berlin, Lösungen auf Augenhöhe, Pilotprojekt «Unabhängiges Beschwerdemanagement» in Berliner Flüchtlingsunterkünften, Abschlussbericht (2019).

Bericht: [https://www.berlin.de/koordfm/themen/qualitaetsmanagement/beschwerdemanagement/2019\\_beschwerdemanagement-sen-ias.pdf](https://www.berlin.de/koordfm/themen/qualitaetsmanagement/beschwerdemanagement/2019_beschwerdemanagement-sen-ias.pdf).

Weiterführende Informationen: <https://www.berlin.de/koordfm/themen/qualitaetsmanagement>.

<sup>154</sup> Art. 26 Abs. 2ter AsylG.

<sup>155</sup> Vgl. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311; Artikel 17 AsylV 1.

<sup>156</sup> Gestützt auf Artikel 22 Abs. 2 BWIS (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120), Artikel 3 Abs. 3 VSB (Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72) sowie VES kann das SEM für Schutzaufgaben private Schutzdienste einsetzen. Die vom SEM ausgelagerten Aufgaben bleiben hingegen staatliche Aufgaben.

<sup>157</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120; Art. 22 Abs. 2 BWIS.

<sup>158</sup> Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72; Art. 3 Abs. 3 VSB.

<sup>159</sup> Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden vom 24. Juni 2015 (VES), SR 124.

## Annex 1: Menschen- und grundrechtliche Vorgaben

1. Die international verankerten Menschenrechte und die in der Bundesverfassung (BV) garantierten Grundrechte<sup>160</sup> gelten auch für die in den Bundesasylzentren (BAZ) untergebrachten Personen. Internationale Standards<sup>161</sup> und landesrechtliche Bestimmungen ergänzen und konkretisieren die menschen- und grundrechtlichen Vorgaben. International sind vor allem Richtlinien, Prinzipien, Empfehlungen und weitere Standards der UNO und des Europarates von Bedeutung. Innerstaatlich sind insbesondere das Asylgesetz (AsylG), das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie die Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD VO BAZ) anwendbar.
2. Das Betriebskonzept Unterbringung des SEM (BEKO)<sup>162</sup> regelt seit dem 1. März 2019 umfassend und detailliert zahlreiche Aspekte der Unterbringung, Betreuung und medizinischen Versorgung in den BAZ. Die Kommission begrüsst, dass das BEKO einige menschen- und grundrechtliche Standards konkretisiert und mehrere Empfehlungen der NKVF aufgenommen hat.<sup>163</sup>
3. Die nachfolgenden Abschnitte sollen einen thematisch geordneten Überblick über die wichtigsten Vorgaben verschaffen.
  - A. Vulnerable Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen)**
  4. Familien, Frauen, ältere Personen, psychisch oder körperlich kranke Personen sowie LGBTIQ-Personen<sup>164</sup> haben je nach Situation besondere Bedürfnisse, die bei der Unterbringung in einem BAZ zu berücksichtigen sind. Als per se verletzlich gelten Personen mit schwersten Behinderungen sowie Kinder (alle Personen unter 18 Jahren)<sup>165</sup>.
    - a. Übersicht**
    5. Die EMRK, der UN-Pakt I<sup>166</sup> und UN-Pakt II<sup>167</sup> sowie die BV verbieten Diskriminierung aufgrund verpöner Merkmale wie Rasse, Herkunft, Geschlecht, Alter, Sprache oder Religion.<sup>168</sup> Zahlreiche internationale Konventionen enthalten Spezialbestimmungen für den Umgang mit bestimmten Personen,

<sup>160</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

<sup>161</sup> Im Vordergrund stehen Entscheide, Kommentare, Resolutionen, Richtlinien und Empfehlungen der UNO und des Europarates. Zum Beispiel Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT), Resolutionen oder Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Kommentare des UN-Menschenrechtsausschusses, Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates oder Richtlinien des UNHCR. Bestimmungen aus dem EU-Migrations- und Asylrecht haben ausserdem eine grosse Bedeutung für die Schweiz, wobei für die Schweiz rechtlich das Schengen-Abkommen und die Dublin-III-Verordnung verbindlich sind. Im Bericht wird auf weitere relevante EU-Richtlinien und Verordnungen verwiesen.

<sup>162</sup> SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 1.2 vom 1. Januar 2020.

<sup>163</sup> So sind zum Beispiel minderjährige Asylsuchende in von Erwachsenen und nach Geschlechtern getrennten oder Familien in eigenen Schlafräumen unterzubringen. Mitarbeitende der Betreuung und Sicherheit sollen auf die besonderen Bedürfnisse von bestimmten Personengruppen sensibilisiert werden. Siehe BEKO, S. 12.

<sup>164</sup> LGBTIQ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer.

<sup>165</sup> Artikel 1 UN-KRK (Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (UN-KRK), SR 0.107) definiert wer menschenrechtlich als Kind gilt: «Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.» Als Kind gelten in diesem Bericht deshalb alle Menschen unter 18 Jahren.

<sup>166</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1.

<sup>167</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2.

<sup>168</sup> Artikel 14 EMRK und Artikel 2 UN-Pakt I und Artikel 2 UN-Pakt II sowie Artikel 8 BV. Artikel 26 UN-Pakt II enthält ein weiteres, jedoch nicht akzessorisches, sondern selbständiges Diskriminierungsverbot. Die Schweiz hat dazu einen Vorbehalt formuliert.



- so beispielsweise die UN-Antirassismuskonvention (UN-CERD)<sup>169</sup>, UN-CEDAW, UN-KRK und UN-BRK. Innerstaatlich schützt insbesondere das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)<sup>170</sup> Menschen mit Behinderungen.
6. Mehrere Übereinkommen des Europarates tragen den besonderen Bedürfnissen von vulnerablen Personen Rechnung, namentlich von Betroffenen von Menschenhandel<sup>171</sup> und von Gewalt<sup>172</sup>. Innerstaatlich konkretisiert etwa das Opferhilfegesetz (OHG)<sup>173</sup> die daraus fliessenden Verpflichtungen.<sup>174</sup> Dieses statuiert eine Hilfeleistungspflicht gegenüber von Menschenhandel betroffenen Personen.<sup>175</sup> Die Erkennung und Identifikation von solchen Personen sind wichtige Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Schutz- und Hilfeleistungspflichten.<sup>176</sup>
  7. Die Yogyakarta-Prinzipien<sup>177</sup> sind für die Unterbringung von LGBTIQ-Personen in den Bundeszentren relevant. Die 38 Prinzipien<sup>178</sup> erläutern die Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität zu verschiedenen Lebens- und Themenbereichen, wie Freiheitsentzug, Menschenhandel, Ausbeutung, Privatleben, Bildung, Gesundheit, Wohnen, physische und psychische Integrität.
  8. Neben der EMRK, UN-Pakt II und der UN-Antifolterkonvention (UN-CAT)<sup>179</sup> regelt das Istanbul-Protokoll<sup>180</sup> systematisch, umfassend und detailliert die Untersuchung und

<sup>169</sup> Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (UN-CERD), SR 0.104.

<sup>170</sup> Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.

<sup>171</sup> Vgl. auch die Rechte gestützt auf das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMh), SR 0.311.543.

<sup>172</sup> Vgl. auch die Rechte gestützt auf das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35; Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542.

<sup>173</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23 März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG), SR 312.5.

<sup>174</sup> Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKMh) und das Palermo-Protokoll verpflichten die Vertragsstaaten Betroffene von Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder, zu identifizieren, sie zu schützen und unterstützen und bei Verdacht den Fall zu untersuchen, Betroffene als Zeugen zu schützen und allenfalls die Täter zu bestrafen. Die für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getretene Istanbul-Konvention bezweckt «Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen.» UN-CEDAW verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem dazu Frauen vor Frauenhandel und der Ausbeutung durch Prostitution zu schützen.

<sup>175</sup> Vgl. Artikel 2 OHG.

<sup>176</sup> Vgl. Artikel 4 EMRK; Artikel 10 EKMh; Evaluationsbericht betreffend Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels der Schweiz, erste Evaluationsrunde, 3. Juli 2015, GRETA(2015)18 (*Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, 3 July 2015, GRETA(2015)18*) (zit. GRETA, Bericht Schweiz 2015), Ziff. 117, 122, 125.

<sup>177</sup> Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechteridentität (*Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity*) (zit. Yogyakarta-Prinzipien).

<sup>178</sup> Das 2006 von internationalen Expertinnen und Experten verfasste Dokument enthielt 29 Prinzipien. Im Dezember 2017 wurden 8 weitere Prinzipien verabschiedet, die die bestehenden Prinzipien ergänzen.

<sup>179</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (UN-CAT), SR 0.105.

<sup>180</sup> Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (*OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No.8/Rev.1, 2004*) (zit. Istanbul-Protokoll).

Dokumentation von Folterfällen.<sup>181</sup> Bei der medizinischen Eintrittsuntersuchung sind gemäss dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT), Verletzungen, welche auf mögliche Folterhandlungen schliessen lassen, detailliert aufzunehmen und die Informationen an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.<sup>182</sup>

#### b. Kinder

9. Die UN-KRK formuliert für die Vertragsstaaten gegenüber Kindern eine erhöhte Sorgfalts- und Schutzpflicht, die auch in der BV<sup>183</sup> verankert sind. Alle Entscheidungen und Handlungen der Behörden bezüglich Kinder sollten unter Berücksichtigung des Kindeswohls erfolgen.<sup>184</sup> Das gilt besonders bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA), die ohne den Schutz eines erwachsenen Familienmitglieds im BAZ wohnen.
10. Um dem Kindeswohl Rechnung zu tragen, besteht unter anderem ein Anspruch auf eine Vertrauensperson, welche<sup>185</sup> den UMA im gesamten Verfahren begleitet und unterstützt.<sup>186</sup> Das Asylgesetz sieht weitere besondere Massnahmen zum Schutz unbegleiteter Kinder vor. Verschwundene bzw. untergetauchte UMA müssen registriert und polizeilich gesucht werden.<sup>187</sup>
11. Das Betriebskonzept (BEKO) des SEM enthält zahlreiche Vorgaben zur Unterbringung von UMA in den BAZ betreffend Schlafräume, sanitäre Anlagen, Zimmerzuteilung, Ausgangsregelung, Betreuung inkl. Beschäftigung und Hausarbeiten, Zugang zum Internet und Nutzung von Mobiltelefonen, Information, Meldungen an die KESB, Gesundheitsversorgung und die Unterbringung von UMA unter 12 Jahren. Ein Merkblatt (Anhang 11 BEKO) ergänzt die Hausordnung<sup>188</sup> mit zusätzlichen Regeln für UMA. Ein UMA-Betreuungskonzept des SEM soll voraussichtlich während der zweiten Hälfte des Jahres 2020 umfassend die Unterbringung und Betreuung in den BAZ von Minderjährigen ohne Begleitung regeln.
12. Aus dem Prinzip der Familieneinheit<sup>189</sup> folgt, dass UMA bei der Suche nach Familienangehörigen zu unterstützen sind.<sup>190</sup>

<sup>181</sup> Das Istanbul-Protokoll ist nicht mit der Istanbul-Konvention zu verwechseln. Das Istanbul-Protokoll ist ein UN-Standard, der die Untersuchung und Dokumentation von Folter regelt. Die Istanbul-Konvention ist ein Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

<sup>182</sup> Vgl. CPT, Faktenblatt zu ausländerrechtliche Administrativhaft, März 2017, CPT/Inf(2017)3 (*CPT, Factsheet on Immigration Detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3*) (zit. *CPT/Inf(2017)3*), S. 8.

<sup>183</sup> Art. 11 BV (Schutz der Kinder und Jugendlicher).

<sup>184</sup> Art. 3 UN-KRK; Kinder sollten bei der Berücksichtigung ihres Wohls und Interesses sowie bei sämtlichen Entscheidungen so weit wie möglich und unter Berücksichtigung ihres Alters und Reife miteinbezogen werden. Vgl. dazu Art. 12 UN-KRK; *UNHCR, Executive Committee Conclusions on Children at Risk, Nr. 107 (LVIII) – 2007, 5. Oktober 2007* (zit. UNHCR, EXCOM Nr. 107).

<sup>185</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 3 lit. a und b AsylG.

<sup>186</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1), SR 142.311; vgl. auch SEM, UMA Richtlinie, Ziff. 3.4; Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an eine Vertrauensperson konkretisiert und verlangt, dass diese rechtskundig ist und somit über hinreichende Grundkenntnisse im Asylverfahren verfügt und mit den wichtigsten Verfahrensschritten vertraut sein sollte (EMARK 2003 Nr. 1 – 001; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asylverfahren/hb/c/hb-c10-d.pdf>). Die Einsetzung der Vertrauensperson muss nach Art. 7 Abs. 2 AsylV 1 unverzüglich erfolgen. Die Tätigkeit der Vertrauensperson beginnt nach Abs. 2 bis hingegen mit der Kurzbefragung nach Artikel 26 Abs. 2 AsylG.

<sup>187</sup> Vgl. UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (*UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6*) (zit. UN-KRK, GC 6), Ziff. 99.

<sup>188</sup> SEM, Hausordnung der Bundesasylzentren vom 1. März 2019.

<sup>189</sup> Vgl. Ausführungen zum Prinzip der Familieneinheit unter Rz. 29.

<sup>190</sup> Art. 22 UN-KRK.

13. Um der besonderen Vulnerabilität von Kindern Rechnung zu tragen, müssen diese vorgängig als solche identifiziert werden. Gemäss einer Allgemeinen Bemerkung des UN-Kinderrechtsausschusses<sup>191</sup> ist in Zweifelsfällen (nicht in offensichtlichen Fällen) die betroffene Person als Minderjähriger zu behandeln. Dies gilt insbesondere bis zum Abschluss einer allfälligen wissenschaftlichen Altersabklärung.<sup>192</sup>
- B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen**
14. Freiheitsbeschränkende Massnahmen wie Anwesenheitspflichten in der Unterkunft, Hausverbote, Ausgangssperren, Durchsuchungen von Personen, der Einsatz von Pfefferspray und physischer Gewalt aus Notwehr oder Notstand sowie die Benutzung des «Besinnungsraums» als Sicherheits- und Schutzmassnahme fallen in den Schutzbereich verschiedener Menschen- und Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre oder des Rechts auf Bewegungsfreiheit. Diese ist im UN-Pakt II ausdrücklich und in der BV als Teil der persönlichen Freiheit garantiert.<sup>193</sup>
- a. Anwesenheitspflicht, Ausgangssperre, Hausverbot**
15. Einschränkungen von Freiheitsrechten müssen gemäss Artikel 36 BV, der EMRK und UN-Pakt II in der Regel (1) auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, (2) einen legitimen Zweck verfolgen und (3) verhältnismässig sein.<sup>194</sup> Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit muss nach UN-Pakt II (4) zusätzlich mit den anderen im Pakt verankerten Menschenrechten vereinbar sein.<sup>195</sup>
16. Die Anwesenheitspflichten im Zentrum, die Ausgangssperre oder der Einsatz des «Besinnungsraums» als Sicherheits- und Schutzmassnahme können im Einzelfall als Freiheitsentzug qualifiziert werden. Die Unterscheidung zwischen einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit und einem Freiheitsentzug ist gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht eine Frage der Art der Einschränkung, sondern des Ausmasses. Laut EGMR sind die Umstände des Einzelfalls entscheidend, wobei zahlreiche Faktoren bei der Beurteilung eine Rolle spielen: Dauer, Art der Unterbringung, Möglichkeit oder Unmöglichkeit den Ort zu verlassen, Zweck der Massnahme, etc.<sup>196</sup>

<sup>191</sup> Vgl. UN-KRK, GC 6, Ziff. 31.A.

<sup>192</sup> In Zweifelsfällen kann auf wissenschaftliche Methoden zurückgegriffen werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 AsylV 1). Diese sollten aber nicht systematisch erfolgen. Sie sollten vielmehr unter Berücksichtigung verschiedener Indizien (Angaben zur Biografie, Fingerabdruckvergleich, Aussehen, Verhalten und Knochenaltersanalyse) vorgenommen werden. Vgl. dazu UN-KRK, GC 6, Ziff. 31.A.; Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschliessung zu unbegleiteten Kindern in Europe, Fragen bezüglich Ankunft, Aufenthalt und Rückkehr, Entschliessung 1810(2011) (*Parliamentary Assembly, Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, Resolution 1810(2011)*) (zit. PACE Resolution 1810(2011)), Ziff. 5.10.

<sup>193</sup> Art. 12 UN-Pakt II; Art. 10 BV.

<sup>194</sup> Zum Aufenthalt in einem Zentrum des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit und die Abgrenzung zum Freiheitsentzug, siehe Rz.16-17, 62.

<sup>195</sup> Letztere Voraussetzung trägt der besonderen Bedeutung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit für die Ausübung anderer Menschenrechte Rechnung.

<sup>196</sup> So beispielsweise *EGMR (Grand Chamber), CASE OF MEDVEDYEV AND OTHERS v. FRANCE (3394/03)*, Ziff. 73 und bereits *EGMR, CASE OF GUZZARDI v. ITALY (7367/76)*, Ziff. 96. Für einen Überblick siehe *European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights, Right to liberty and security (updated 30 April 2018)*; Der EGMR qualifiziert bestimmte Situationen als Freiheitsentzug, unabhängig davon ob diese nach nationalem Recht als Freiheitsentzug gelten oder nicht. Dabei können auch kurz andauernde Einschränkungen als Freiheitsentzug gelten, wenn die übrigen Umstände dafürsprechen.

17. Gilt im Einzelfall die Aufenthaltspflicht, das Ausgangsverbot oder der Einsatz des «Besinnungsraums» als Freiheitsentzug, ist Artikel 5 EMRK anwendbar. Insbesondere müssen die Behörden die menschenrechtlichen Verfahrensgarantien<sup>197</sup> respektieren, schützen und gewährleisten.
- b. Körperliche Durchsuchungen**
18. Die Sicherheits- und Schutzmassnahme der Durchsuchung von asylsuchenden Personen fällt in den Schutzbereich des Rechts auf Privatsphäre, das auch die physische und psychische Integrität von Betroffenen vor ungerechtfertigten Eingriffen schützt.<sup>198</sup> Je nach Art, Umfang, Häufigkeit und Intensität können Durchsuchungen gegen das absolute Verbot von erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung verstossen.<sup>199</sup>
19. Gemäss internationalen Vorgaben, insbesondere des CPT, dürfen Frauen und Männer nur von Sicherheitspersonal des gleichen Geschlechts durchsucht werden.<sup>200</sup> Diese
- Vorgabe ist in der EJPD VO explizit verankert.<sup>201</sup>
20. UN-Vorgaben sehen zudem vor, dass Personen, die sich als transsexuell, transgender oder intersexuell identifizieren, das Geschlecht der durchsuchenden Person auswählen können.<sup>202</sup>
- c. Anwendung von Zwangsmitteln**
21. Die Anwendung von Zwang sowie der Einsatz von Pfefferspray oder -gel als Sicherheits- und Schutzmassnahme berührt das Menschen- und Grundrecht auf Schutz der physischen Integrität.<sup>203</sup> Ausserdem muss beim Einsatz das Verbot einer erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung eingehalten werden.<sup>204</sup>
22. Die Anwendung von körperlichem Zwang und der Einsatz von Pfefferspray oder -gel durch private Sicherheitsunternehmen, welche im Auftrag des SEM mit Schutzaufgaben in den Zentren betraut sind, beruht auf dem Zwangsangwendungsgesetz (ZAG)<sup>205</sup> und der

<sup>197</sup> So hält die EMRK fest, dass die Behörden die betroffene Person in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe der Festnahme informieren müssen und ein unabhängiges Gericht innerhalb kurzer Frist die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges zu überprüfen hat (bei Festnahme wegen Verdacht einer Straftat gelten weitergehende Verfahrensgarantien).

<sup>198</sup> Art. 8 EMRK, Art. 17 UN-Pakt II und Art. 13 BV. Das Recht auf Privatsphäre schützt auch die physische Integrität eines Menschen. So bereits EGMR, CASE OF X AND Y v. THE NETHERLANDS (8978/80), Ziff. 22.

<sup>199</sup> Art. 3 EMRK und Art. 7 UN-Pakt II.

<sup>200</sup> CPT, 9th General Report on the CPT's activities (1998), CPT/Inf (99) 12, para. 26 (zit. CPT/Inf (99) 12). So auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006 (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, 11 January 2006) (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze), Ziff. 54.5 und Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders [the Bangkok Rules], resolution 65/229 adopted by the General Assembly, 21 December 2010, A/RES/65/229) (zit. Bangkok-Regeln), Regel 19.

<sup>201</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 6 EJPD VO.

<sup>202</sup> So etwa die Empfehlung des UN-Sonderberichterstatters gegen Folter in seinem Jahresbericht 2016 betreffend die Durchsuchung von Transmenschen im Freiheitsentzug vgl. UN-Sonderberichterstatter gegen Folter, Jahresbericht 2016 (Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57) (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016), Ziff. 70, lit. u).

<sup>203</sup> Artikel 8 EMRK, Artikel 9 UN-Pakt II und Artikel 10 BV.

<sup>204</sup> Artikel 3 EMRK, Artikel 7 UN-Pakt II und Artikel 1 UN-CAT.

<sup>205</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsangwendungsgesetz, ZAG), SR 364; Artikel 2 Abs. 1 lit. e ZAG.

Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen (VES)<sup>206</sup>. Das ZAG regelt detailliert, wie bei einer Anwendung von Zwang vorzugehen ist. Insbesondere statuiert es, soweit es die Umstände und der Zweck des Einsatzes zulassen, eine Ankündigungspflicht.<sup>207</sup> Weiter gibt es vor, dass zwangsanwendende Personen identifizierbar sein sollten.<sup>208</sup>

23. Der Einsatz von chemischen Reizstoffen sollte gemäss Rechtsprechung des EGMR und CPT Standards ausserdem nie in geschlossenen Räumen erfolgen.<sup>209</sup> Die betroffene Person ist nach jedem Einsatz unmittelbar medizinisch zu untersuchen.<sup>210</sup> Internationale Standards schreiben weiter vor, dass Personen mit direktem Kontakt zu Jugendlichen bzw. Kindern, grundsätzlich nicht bewaffnet sein sollten und keine Pfeffersprays und andere Zwangsmittel auf sich tragen sollten.<sup>211</sup>

#### d. Disziplinar massnahmen

24. Es gibt keine internationalen Vorgaben, die die Anwendung von Disziplinar massnahmen bei der Unterbringung von asylsuchenden Personen regeln. Verschiedene Soft Law-

Instrumente aus dem Bereich des Freiheitsentzugs können analog beigezogen werden, namentlich die Standards zum Verfahren. Die EU-Aufnahmerichtlinie erwähnt, dass Sanktionen für grobe Verstösse gegen die Vorschriften der Unterbringungscentren und grob gewalttätiges Verhalten festgelegt werden können.<sup>212</sup> Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob das Fehlen spezifischer internationaler Vorgaben eine bewusste Lücke darstellt. Anstelle von Disziplinar massnahmen, sollten vor allem positive Anreize zur Einhaltung der Hausordnung geschaffen werden.

25. Disziplinar massnahmen sollten stets verhältnismässig<sup>213</sup> sein und unter Einhaltung eines formellen Verfahrens erfolgen.<sup>214</sup> Sie sind in einem Register unter Angabe von Datum, Namen der betroffenen Personen, Grund sowie der Art der verfügbaren Disziplinar massnahme zu erfassen.<sup>215</sup>
26. Die in den BAZ zulässigen Disziplinar massnahmen sind in der EJPD VO<sup>216</sup> aufgelistet. Die Verordnung regelt weiter die Voraussetzung, das Verfahren, die für die Anordnung zuständigen Stellen sowie die Beschwerdemöglichkeiten.

<sup>206</sup> Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) vom 24. Juni 2015, SR 124, SR 124; Artikel 9 Abs. 1 VES.

<sup>207</sup> Vgl. Art. 10 ZAG.

<sup>208</sup> Vgl. Art. 12 ZAG; Art. 6 VES.

<sup>209</sup> Siehe EGMR (Grand Chamber), CASE OF TALI v. ESTONIA, Ziff. 78. In diesem Fall entschied der Gerichtshof, dass eine Verletzung des EMRK vorliegt. Dabei verwiesen die Richterinnen und Richter u.a. auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten. Vgl. Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007, 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008) 33 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2008), Ziff. 86.

<sup>210</sup> Art. 23 ZAG; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 68.2; CPT, Bericht Schweiz 2008, Ziff. 86.

<sup>211</sup> CPT, 24th General Report on the CPT's activities (2013-2014), CPT/Inf (2015) 1, para. 119 (zit. CPT/Inf (2015) 1). CPT/Inf (2017)3, S.6.

<sup>212</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>213</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 5 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>214</sup> Vgl. CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 88; CPT/Inf(2017)3, S. 6.

<sup>215</sup> Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175) (zit. Nelson-Mandela-Regeln).

<sup>216</sup> Art. 25 Abs. 1 EJPD VO.

27. Aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde<sup>217</sup> gegen mögliche Verletzungen gehört auch, dass bei der Anordnung von Disziplarmassnahmen die betroffene asylsuchende Person über ihre Beschwerdemöglichkeiten informiert wird. Die EJPD VO sieht vor, dass die Rechtsvertretung oder Vertrauensperson über die Anordnung einer Disziplarmassnahme zu informieren ist. Weiter kann gegen Disziplarmassnahmen mittels eines Formulars innert drei Tagen Beschwerde erhoben werden.<sup>218</sup>

### C. Infrastruktur

28. Die Infrastruktur soll als Mindeststandard ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Verschiedene internationale Standards sehen vor, dass die Unterbringung für asylsuchende Personen so ausgestaltet sein muss, dass das Trennungsprinzip und das Prinzip der Familieneinheit respektiert, geschützt und gewahrt wird.<sup>219</sup>

29. Gestützt auf das in der EMRK und dem UN-Pakt II verankerte Recht auf Familienleben<sup>220</sup> verlangen verschiedene Soft Law-Instrumen-

te<sup>221</sup>, dass Familien unter Wahrung der Familieneinheit in gemeinsamen Zimmern untergebracht werden. Zudem sind gemäss UN-KRK, Kinder grundsätzlich nicht von ihren Eltern zu trennen.<sup>222</sup> In der EJPD VO<sup>223</sup> wurde der Grundsatz der Familieneinheit bei der Unterbringung in den BAZ im Landesrecht ausdrücklich verankert.

30. Weiter sollten alleinstehende asylsuchende Frauen zu ihrem Schutz in getrennten Zimmern untergebracht werden und einen sicheren Zugang zu eigenen sanitären Anlagen erhalten.<sup>224</sup> Dem Trennungsgebot nach Geschlecht wurde innerstaatlich in Artikel 4 Abs. 1 EJPD VO Rechnung getragen.

31. Die UNKRK und die UNHCR-Richtlinien schreiben zudem vor, dass asylsuchende Kinder getrennt von nicht nahe verwandten Erwachsenen unterzubringen sind.<sup>225</sup> Die EJPD VO beinhaltet eine Vorgabe bezüglich der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von UMA bei der Unterbringung. Sie sieht ausserdem vor, dass UMA getrennt von erwachsenen Asylsuchenden unterzubringen sind.<sup>226</sup>

<sup>217</sup> Art. 13 EMRK, Art. 2 UN-Pakt II. Siehe auch MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 zur Art der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Übereinkommens, 29. März 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation imposed on States Parties to the Covenant, 29 March 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (zit. MRA, GC 31), Ziff. 15.

<sup>218</sup> Art. 26 Abs. 4, Art. 28-29 EJPD VO.

<sup>219</sup> Vgl. Artikel 18 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinien; weiter zum Trennungsprinzip: Artikel 10 Abs. 2 lit. b UN-Pakt II; Artikel 37 lit. c UN-KRK; CPT/Inf(2009)27-part, Ziff. 100; CPT/Inf(2017)3, S. 9; PACE Resolution 1810(2011), Ziff. 5.9; PACE Resolution 2159 (2017), Ziff. 5.2.2; UNHCR, Diskussionspapier, 2000, Ziff. 18 und 44; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 3; Artikel 11 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie; sowie zur Familieneinheit: Artikel 5, 8 und 16 UN-KRK; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 1; im Haftkontext auch: Artikel 11 Abs. 4 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>220</sup> Artikel 8 EMRK und Artikel 23 UN-Pakt II.

<sup>221</sup> Vgl. UNHCR, *Detention Guidelines, Guideline 9.2*, Ziff. 51; PERCO, Richtlinien 2.5, Prinzip 1; Artikel 11 Abs. 4 und 12 EU-Aufnahmerichtlinie.

<sup>222</sup> Artikel 9 UN-KRK.

<sup>223</sup> Art. 5 Abs. 1-2 EJPD VO.

<sup>224</sup> UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, Juli 1991 (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Protection of Refugee Women, Geneva, July 1991*) (zit. UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen), Ziff. 45, 81; UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls (2008)*) (zit. UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen), S. 324. Siehe auch UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren, S. 17: Zum Trennungsprinzip «gehören die geschlechtergetrennte Unterbringung alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass die Frauen nicht an den Schlafeinheiten, Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen.»

<sup>225</sup> UN-KRK, GC 6, Ziff. 63; UNHCR, *Detention Guidelines, Guideline 9.2*, Ziff. 51.

32. Weiter formulieren internationale Standards detaillierte Empfehlungen für die Unterbringung von Asylsuchenden. So soll jeder Asylsuchende über ein eigenes Bett und einen abschliessbaren Schrank verfügen.<sup>227</sup> Die asylsuchenden Personen sollen zudem die Tür ihres Zimmers abschliessen können. Das UNHCR empfiehlt zudem die Einrichtung von geschlechtergetrennten Aufenthaltsräumen und Aussenbereichen, damit sich Frauen auch ausserhalb des Schlafbereichs sicher und in Ruhe innerhalb des Zentrums aufhalten können.<sup>228</sup>

#### D. Somatische und psychiatrische Versorgung

33. Die Verpflichtung, eine ausreichende medizinische und psychiatrische Versorgung sicherzustellen, ergibt sich aus dem im UN-Pakt I verankerten Recht auf Gesundheit<sup>229</sup> und aus Artikel 117a BV. Gemäss UNHCR-Richtlinien sollten der Zugang, der Umfang und die Qualität der Gesundheitsversorgung für asylsuchende Personen vergleichbar mit der für die allgemeine Bevölkerung zugänglichen medizinischen Grundversorgung sein.<sup>230</sup>

34. Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen

die Gesundheitsversorgung der Personen sicher, die in einem Zentrum des Bundes untergebracht sind.<sup>231</sup> Gemäss EJPD VO<sup>232</sup> ist der Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Notversorgung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)<sup>233</sup> gewährleistet. Demgegenüber nimmt die EU-Aufnahmerichtlinie Bezug auf Personen mit besonderen Bedürfnissen und gewährt diesen eine geeignete psychiatrische Betreuung.<sup>234</sup> Die medizinische und psychiatrische Versorgung soll daher auch auf die spezifischen Bedürfnisse der Personen ausgerichtet sein. Insbesondere sollte eine bedürfnisgerechte Versorgung von Frauen auch den Zugang zu frauenärztlicher Versorgung umfassen, namentlich von Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft sowie Untersuchungen zu geschlechterspezifischen Krankheiten und Abklärungen bei sexuellen Übergriffen.<sup>235</sup>

35. Weitere Bestimmungen zur medizinischen Versorgung sind im Epidemien-gesetz (EpG)<sup>236</sup> und der entsprechenden Verordnung (EpV)<sup>237</sup> verankert. Asylsuchende Personen müssen innert nützlicher Frist in einer für sie verständlichen Sprache über Infekti-

<sup>226</sup> Artikel 5 Abs. 3 EJPD VO.

<sup>227</sup> PERCO, Richtlinien 2.6, Prinzip 3.

<sup>228</sup> UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017, S. 17.

<sup>229</sup> Art. 12 UN-Pakt I.

<sup>230</sup> UNHCR Prinzipien und Weisungen für Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und andere betroffene Personen (*UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern (2008)*) (zit. UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen), Ziff. 6.4.

<sup>231</sup> Vgl. Art. 80 Abs. 1 und 3 AsylG; BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone, S. 8.

<sup>232</sup> Art. 8 EJPD VO.

<sup>233</sup> Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG), SR 832.1.

<sup>234</sup> Die Gewährung von psychologischer Betreuung von Personen mit besonderen Bedürfnissen ist in Art. 19 Abs. 2 EU-Aufnahmerichtlinie explizit verankert.

<sup>235</sup> Vgl. Art. 12 UN-CEDAW; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 23, Ziff. 1; Bangkok-Regeln, Regel 10; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 89; UNHCR, *Detention Guidelines, Guideline 9.3*, Ziff. 58 ff.; CPT/Inf(2000)13-part; PACE Resolution 2159 (2017), Ziff. 5.2.8.

<sup>236</sup> Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemien-gesetz, EpG), SR 818.101.

<sup>237</sup> Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV), SR 818.101.1.

onskrankheiten und ihre möglichen Symptome, über andere sexuell oder durch Blut übertragbare Krankheiten und über Tuberkulose sowie über den Zugang zur medizinischen Versorgung informiert werden.<sup>238</sup> Ausserdem muss der Zugang zu geeigneter medizinischer Versorgung und zu Impfungen nach dem nationalen Impfplan gewährleistet sein.<sup>239</sup> Asylsuchende können gestützt auf das EpG und EpV unter gewissen Umständen verpflichtet werden, sich ärztlich untersuchen und behandeln zu lassen.<sup>240</sup>

36. Das SEM hat, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit, eine Reihe an Dokumenten zur Gesundheitsversorgung in den Bundesasylzentren erstellt.<sup>241</sup> So regelt ein Konzept des SEM und BAG die Erkennung, Verhütung und Behandlung von übertragbaren Krankheiten sowie den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in den Asylzentren des Bundes (und den Kollektivunterkünften der Kantone). Das Konzept stellt die Grundlage für das System der medizinischen Eintrittsinformation (MEI) und der medizinischen Erstkonsultation (MEK) durch eine Pflegefachperson in den BAZ sowie die Triage von Asylsuchenden mittels Pflegefachpersonal an die Partnerärzteschaft dar. Ein weiteres Dokument des SEM und BAG formuliert Empfehlungen für Impfungen und zur Verhütung und zum Ausbruchmanagement von übertragbaren

Krankheiten in den BAZ (und kantonalen Kollektivunterkünften).

37. Das Kapitel 9 BEKO, der Leitfaden und der Prozessbeschrieb des SEM zu medizinischen Abklärungen in den BAZ sowie der Leitfaden zum Umfang mit Heilmitteln in den BAZ konkretisieren die Vorgaben zur Gesundheitsversorgung systematisch, umfassend und detailliert.

## E. Grundschulunterricht

38. Der UN-Pakt I und die UN-KRK sowie auch die BV verankern ein Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht.<sup>242</sup> Die Flüchtlingskonvention gibt zudem vor, dass die vertragsschliessenden Staaten den Flüchtlingen mit Bezug auf den Unterricht in den Primarschulen die gleiche Behandlung wie den Einheimischen gewähren.<sup>243</sup> Weitere Standards hinsichtlich des Zugangs und der Ausgestaltung von Grundschulunterricht sind in den Allgemeinen Kommentaren des UN-Kinderrechtsausschusses enthalten.<sup>244</sup>
39. Gemäss AsylG<sup>245</sup> stellt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen den Grundschulunterricht in den Zentren des Bundes sicher. Das AsylG<sup>246</sup> sieht vor, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für sich im schulpflichtigen Alter befindende asylsuchende Minderjährige organisiert. Dazu kann der Bund Beiträge ausrichten. Die EJPD VO<sup>247</sup>

<sup>238</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 2 lit. a EpV.

<sup>239</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 2 lit. c EpV.

<sup>240</sup> Vgl. Art. 36 bzw. 37 EpG.

<sup>241</sup> Für eine detaillierte Übersicht siehe Kapitel IV. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf, Rz. 116.

<sup>242</sup> Art. 19 BV, Artikel 13(2) lit. a UN-Pakt I, Art. 28 lit. a UN-KRK; Vgl. auch Art. 10 UN-CEDAW; Auch die EU-Aufnahmerichtlinie sieht in Art. 14 vor, dass minderjährigen Kindern der Zugang zum Bildungssystem grundsätzlich gestattet wird.

<sup>243</sup> Art. 22 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (FK), SR 0.142.30.

<sup>244</sup> Vgl. UN-KRK, GC 6, Ziff. 41; UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 1 betreffend Ziele von Bildung, 17. April 2001 CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 1: The aims of Education, CRC/GC/2001/1) (zit. UN-KRK, GC 1), Ziff. 3.

<sup>245</sup> Art. 80 Abs. 1 AsylG.

<sup>246</sup> Art. 80 Abs. 4 AsylG.



sieht weiter vor, dass für die Durchführung des Schulunterrichts grundsätzlich die Räume der Zentren des Bundes genutzt werden.

## F. Kontakte zur Aussenwelt

40. Das in der EMRK, dem UN-Pakt II und der BV<sup>248</sup> verankerte Recht auf Privatleben umfasst das Recht, Beziehungen mit anderen Menschen und der Aussenwelt aufrechtzuerhalten und zu pflegen.<sup>249</sup> Das Recht auf Meinungsäusserungsfreiheit<sup>250</sup> schliesst ausserdem ein Recht auf Zugang zu Informationen ein.
41. Die Ausgestaltung der Kommunikationsmöglichkeiten zu Personen ausserhalb der Zentren ist in der EJPD VO<sup>251</sup> geregelt. Insbesondere sieht die Hausordnung vor, dass Mobiltelefone grundsätzlich nicht mehr abgenommen werden.<sup>252</sup>
42. Persönliche Besuche sind ebenso in der EJPD VO<sup>253</sup> geregelt. Diese sind grundsätzlich zulässig und das SEM hat dafür Räume zur Verfügung zu stellen.<sup>254</sup> Die Zentren sind aber der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich.<sup>255</sup> Zutritt ist hingegen für Seelsorgerinnen und Seelsorger und die Rechtsvertretung bzw. Beratung vorgesehen.<sup>256</sup> Die Bestimmungen der EJPD VO wirken sich gesamthaft betrachtet eher einschränkend auf die Aussenkontakte aus.

## G. Informationen an Asylsuchende

43. Die Behörden haben Asylsuchende über das Asylverfahren und den damit verbundenen Rechtsschutz, über die Regeln des Zusammenlebens in der Unterkunft, die Voraussetzungen für Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen und Beschwerdemöglichkeiten zu informieren. Diese Informationspflichten ergeben sich unter anderem aus der EMRK, UN-Pakt II und der EU-Aufnahmerichtlinie, dem AsylG und der EJPD VO.
44. Aus der EU-Aufnahmerichtlinie ergibt sich, dass asylsuchende Personen in einer für sie verständlichen Sprache über das Asylverfahren, ihre Rechte und Pflichten im Verfahren, den Asylentscheid und die Möglichkeit und Voraussetzungen einer Beschwerde (Rechtsmittelbelehrung) in einer für sie verständlichen Sprache informiert werden müssen.<sup>257</sup> Die EJPD VO sieht vor, dass die asylsuchenden Personen über die Rechtsvertretung im BAZ und weitere Rechtsberatungsstellen informiert werden.<sup>258</sup>
45. Die EJPD VO sowie die Hausordnung des SEM regeln detailliert die Rechte und Pflichten von Asylsuchenden während des Aufenthaltes in einem BAZ.

<sup>247</sup> Vgl. Art. 9 EJPD VO.

<sup>248</sup> Art. 8 EMRK, Art. 17 UN-Pakt II, Art. 13 BV.

<sup>249</sup> Siehe zum Beispiel EGMR, CASE of PETTY v. THE UNITED KINGDOM, Reports 2002-III, Ziff. 61 mit Verweis auf weitere Urteile.

<sup>250</sup> Art. 10 EMRK, Art. 19 UN-Pakt II, Art. 16 BV.

<sup>251</sup> Art. 13 EJPD VO.

<sup>252</sup> Vgl. SEM, Hausordnung, S. 2 Ziff. 3.3.

<sup>253</sup> Art. 16 EJPD VO und Art. 20 EJPD VO.

<sup>254</sup> Art. 16 Abs. 4 EJPD VO.

<sup>255</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 EJPD VO; Demgegenüber legt die EU-Aufnahmerichtlinie für den Haftkontext fest, dass Besuche und Kontakt zu Familienangehörigen, Rechtsvertretern und anerkannten Nichtregierungsorganisationen in Hafteinrichtungen grundsätzlich zu erlauben sind.

<sup>256</sup> Art. 3 Abs. 2 EJPD VO.

<sup>257</sup> Vgl. Art. 11 und 12 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Abl. L 180/60 vom 29. Juni 2013 (EU-Verfahrensrichtlinie).

<sup>258</sup> Art. 14 EJPD VO.

## Annex 2: Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AOZ	Asyl-Organisation Zürich
Art.	Artikel
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZ	Bundesasylzentrum
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Europarat)
EU	Europäische Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
GRETA	Expertengruppe des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels ( <i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> )
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LGBTIQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer
lit.	<i>littera</i> (Buchstabe)
MEI	Medizinische Eintrittsinformation
MEK	Medizinische Erstkonsultation
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
ORS	ORS Service AG
PERCO	Plattform der Europäischen Rotkreuz-Kooperation für Flüchtlinge, Asylsuchenden und Migranten (Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants)
SEM	Staatssekretariat für Migration

SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	UN-Flüchtlingshochkommissariat
UNO/UN	Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization)

## Annex 3: Literatur- und Materialienverzeichnis

AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) (Stand 1. April 2020), SR 142.31
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1, AsylV 1) (Stand 1. April 2020), SR 142.311
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) (ehemals AuG), SR 142.20
BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone	BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone, Konzept zur Sicherstellung der Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung, 30. Oktober 2017 (zit. BAG, Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone)
Bangkok-Regeln	Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln), Res. 65/229 der UN-Generalversammlung vom 21. Dezember 2010, A/RES/65/229 (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders [the Bangkok Rules], resolution 65/229 adopted by the General Assembly, 21 December 2010, A/RES/65/229) (zit. Bangkok-Regeln)
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), SR 151.3.
BG NKVF	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1
BEKO	SEM, Betriebskonzept Unterbringung vom 1. Juli 2020 (Version 2.0)
Botschaft Istanbul-Konvention 2016	Bundesrat, Botschaft vom 2. Dezember 2016 zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), BBl 2017 185 (zit. Botschaft Istanbul-Konvention 2016)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120

CAT, GC 3	Committee against Torture (CAT), General Comment No. 3, Implementation of article 14 by States parties (Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), 19 November 2012 (zit. CAT, GC 3)
CPT, Bericht Schweiz 2008	Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007, 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008) 33 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2008)
CPT/Inf (99)12	CPT, 9. Jahresbericht (1998) (CPT, 9th General Report on the CPT's activities, covering the period 1 January to 31 December 1998)
CPT/Inf(2000)13-part	CPT, Frauen, denen die Freiheit entzogen ist, Auszug aus dem 10. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2000)13-part (Women deprived of their liberty, Extract from the 10 <sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2000)13-part) (zit. CPT/Inf(2000)13-part)
CPT/Inf(2009)27-part	CPT, Schutzvorkehrungen für irreguläre Migranten in ausländerrechtlicher Haft, Auszug aus dem 19. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(2009)27-part (Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19 <sup>th</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part) (zit. CPT/Inf(2009)27-part)
CPT/Inf(2015)1	CPT, 24th General Report on the CPT's activities (2013-2014), CPT/Inf (2015) 1 (zit. CPT/Inf (2015) 1).
CPT/Inf(2017)3	CPT, Faktenblatt zu ausländerrechtliche Administrativhaft, März 2017, CPT/Inf(2017)3 (CPT, Factsheet on Immigration Detention, March 2017, CPT/Inf(2017)3) (zit. CPT/Inf(2017)3)
CPT/Inf(93)12-part	Gesundheitsdienste in Gefängnissen, Auszug aus dem 3. Jahresbericht des CPT, CPT/Inf(93)12-part (Health care services in prisons, Extract from the 3 <sup>rd</sup> General Report of the CPT, CPT/Inf(93)12-part) (zit. CPT/Inf(93)12-part)
Dublin III-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (zit. Dublin III-Verordnung)

EJPD VO	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (Stand 1. März 2019), SR 142.311.23
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) (Stand 23. Februar 2012), SR 0.101
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG) (Stand 1. Januar 2017), SR 818.101
EpV	Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV) (Stand 1. März 2019), SR 818.101.1
EU-Aufnahmerichtlinie	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Abl. L 180 vom 29. Juni 2013 <sup>259</sup> (zit. EU-Aufnahmerichtlinie)
EU-Leitlinien LGBTI	Rat der Europäischen Union, Leitlinien für die Förderung und den Schutz der Ausübung aller Menschenrechte durch lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Personen (LGBTI), 24. Juni 2013 (Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons [LGBTI], 24 June 2013) (zit. EU-Leitlinien LGBTI)
Europäische Strafvollzugsgrundsätze	Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006 (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, 11 January 2006) (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze) Die überarbeiteten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 1. Juli 2020 sind in diesem Text noch nicht berücksichtigt.

---

<sup>259</sup> Nicht in Kraft für die Schweiz. Artikel 9-11 sind jedoch gestützt auf den Verweis in Artikel 28 Abs. 4 Dublin III-Verordnung für die Schweiz verbindlich. Vgl. ACHERMANN ALBERTO/KÜNZLI JÖRG, Die Ausländerrechtliche Administrativhaft im Licht der internationalen Rechtsvorgaben, in: QUELOZ/NOLL/VON MANDACH/DELGRANDE (HRSG.), Verletzlichkeit und Risiko im Justizvollzug, Schriftenreihe Kriminalität, Justiz und Sanktionen (Vol. 15), Bern 2015, S. 101.

<sup>260</sup> In Kraft für die Schweiz seit dem 13. Oktober 2010: Notenaustausch vom 30. Januar 2009 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), SR 0.362.380.042.

EU-Rückführungsrichtlinie	Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. L 348 vom 24. Dezember 2008 <sup>260</sup> (zit. EU-Rückführungsrichtlinie)
EU-Verfahrensrichtlinie	Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), Abl. L 180/60 vom 29. Juni 2013 (zit. EU-Verfahrensrichtlinie)
FK, Flüchtlingskonvention	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30
GRETA, Bericht Schweiz 2015	Evaluationsbericht betreffend Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels der Schweiz, erste Evaluationsrunde, 3. Juli 2015, GRETA(2015)18) (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Switzerland, First evaluation round, 3 July 2015, GRETA(2015)18) (zit. GRETA, Bericht Schweiz 2015)
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000, SR 812.21
Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35
Istanbul-Protokoll	Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe (OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Professional Training Series No.8/Rev.1, 2004) (zit. Istanbul-Protokoll)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG) (Stand 1. Januar 2020), SR 832.1
MRA, GC 31	MRA, Allgemeine Bemerkung Nr. 31 zur Art der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Übereinkommens, 29. März 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation imposed on States Parties to the Covenant, 29 March 2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)) (zit. MRA, GC 31)

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
Nelson-Mandela-Regeln	Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), resolution 70/175 adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175) (zit. Nelson-Mandela-Regeln)
NKVF, Bericht Asylzentren Bund 2017-2018	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 Bundesunterkünfte 2014	NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2013, NKVF 11/2013, 24. April 2014 (zit. NKVF, Bericht Bundesunterkünfte 2014)
NKVF, Bericht EVZ 2012	NKVF, Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes, NKVF 2/2012, 22. November 2012 (zit. NKVF, Bericht EVZ 2012)
NKVF, Feedbackschreiben Kreuzlingen	NKVF, Feedbackschreiben zum Besuch vom 15. Juni 2016 im Empfangs- und Verfahrenszentrum Kreuzlingen, 4. Mai 2017 (zit. NKVF, Feedbackschreiben Kreuzlingen)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23 März 2007 (Opferhilfegesetz, OHG) (Stand 1. Januar 2019), SR 312.5
PACE Resolution 1810(2011)	Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschliessung zu unbegleiteten Kindern in Europe, Fragen bezüglich Ankunft, Aufenthalt und Rückkehr, Entschliessung 1810(2011) (Parliamentary Assembly, Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, Resolution 1810(2011)) (zit. PACE Resolution 1810(2011))
PACE Resolution 2159 (2017)	Parlamentarische Versammlung des Europarats, Entschliessung Schutz von Flüchtlingsfrauen und Mädchen vor geschlechterspezifischer Gewalt, Entschliessung 2159 (2017) (Parliamentary Assembly, Protecting refugee women and girls from gender-based violence, Resolution 2159 (2017)) (zit. PACE Resolution 2159 (2017))



Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006 (Palermo-Protokoll), SR 0.311.542
PERCO, Richtlinien	PERCO, Richtlinien für die Aufnahme von Asylbewerbern für Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, 2002 (zit. PERCO, Richtlinien)
SEM, dienstliche Anweisung «Besinnungsraum»	Dienstliche Anweisung an Alle Nr. 2014-01-13 vom 13. Januar 2014, Umgang mit dem Besinnungsraum/Besinnungscontainer (zit. SEM, dienstliche Anweisung «Besinnungsraum») <sup>261</sup>
SEM, erläuternder Bericht	SEM, Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) Totalrevision, Erläuterungen, Februar 2018 (zit. SEM, erläuternder Bericht)
SEM, Hausordnung	SEM, Hausordnung Bundesasylzentren vom 1. März 2019
SEM, UMA Richtlinie	SEM, Richtlinie für den Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren, Oktober 2006 (zit. SEM, UMA Richtlinie)
SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014	SEM, Weisung über Beschäftigungsprogramme nach Art. 6a EJPD Verordnung, Stand 01.01.2015, (zit. SEM, Weisung Nr. 02/14 vom 13. Mai 2014) <sup>262</sup>
Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I)	Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 26. April 2017 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (I))
Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II)	Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) vom 23. April 2018 (zit. Stellungnahme NKVF, EJPD VO (II))
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

---

<sup>261</sup> SEM internes Dokument.

<sup>262</sup> SEM internes Dokument.

TestV	Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013 (Testphasenverordnung, TestV), SR 142.318.1
Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (EKMH)	Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel vom 16. Mai 2005, für die Schweiz in Kraft getreten am 01. April 2013 (EKMH), SR 0.311.543
UN-Antifolterkonvention (UN-CAT)	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (UN-CAT), SR 0.105
UN-Antirassismuskonvention (UN-CERD)	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (UN-CERD), SR 0.104.
UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK), SR 0.109
UN-Frauenrechtskonvention (UN-CEDAW)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (UN-CEDAW), SR 0.108
UNHCR, Detention Guidelines	UNHCR, Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend Haft und alternativen zur Haft von Asylsuchenden (UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012) (zit. UNHCR, Detention Guidelines)
UNHCR, Diskussionspapier, 2000	UNHCR, Diskussionspapier bezüglich empfohlenen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende im Kontext der EU-Asylpolitik-Harmonisierung, 2000 (UNHCR, Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union, 2000) (zit. UNHCR, Diskussionspapier, 2000)
UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren	UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (zit. UNHCR, Empfehlungen Bundesasylzentren)
UNHCR, EXCOM Nr. 107	UNHCR, Executive Committee Conclusions on Children at Risk, Nr. 107 (LVIII) – 2007, 5. Oktober 2007 (zit. UNHCR, EXCOM Nr. 107)

UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen	UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen (UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls (2008)) (zit. UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen)
UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen	UNHCR, Prinzipien und Weisungen für Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und andere betroffene Personen (UNHCR's Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern (2008)) (zit. UNHCR, Prinzipien und Weisungen für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen und anderen betroffenen Personen)
UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen	UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, Juli 1991 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines on the Protection of Refugee Women, Geneva, July 1991) (zit. UNHCR, Richtlinien Flüchtlingsfrauen)
UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) UN-KRK, GC 6	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107 UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6) (zit. UN-KRK, GC 6)
UN-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I), SR 0.103.1
UN-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II), SR 0.103.2
UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016	UN-Sonderberichterstatter gegen Folter, Jahresbericht 2016 (Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/31/57) (zit. UN-Sonderberichterstatter über Folter, Bericht 2016)
VES	Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden vom 24. Juni 2015 (VES), SR 124.
VSB	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB), SR 120.72

Yogyakarta-Prinzipien	Prinzipien bezüglich der Anwendung von internationalen Menschenrechten im Zusammenhang mit sexueller Orientierung und Geschlechteridentität (The Yogyakarta Principles (2006), The additional Yogyakarta Principles (2017); Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity) (zit. Yogyakarta-Prinzipien)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG) (Stand 1. Januar 2018), SR 364
ZAV	Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV) (Stand 1. März 2017)

