



CH-3003 Bern
NKVF

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

E-Mail vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2023

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung des Asylgesetzes¹ (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) bedankt sich für die Gelegenheit, zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung nehmen zu können.

Sie verweist zudem auf ihre [Stellungnahme](#) vom 7. Juli 2022 zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen.

1. Einleitende Bemerkungen

Im Mittelpunkt der Regelungen über die Sicherheit in den Bundesasylzentren müssen die asylsuchenden Personen und ihr Schutzbedürfnis stehen. Dazu gehören die Gewährleistung der Menschenwürde, der Schutz vor Gewalt sowie die Anerkennung der Persönlichkeit. Ein wirksames und zugleich menschenwürdiges Sicherheitssystem muss sich an diesen Schutzaspekten orientieren.

Zur Gewährleistung von Sicherheit können polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen erforderlich sein. Sicherheit vermögen jedoch auch andere Massnahmen zu vermitteln, wie z.B. die Möglichkeit regelmässiger Beschäftigung, eines Schulbesuches, das Lernen von Sprachen, die Pflege sozialer Kontakte, Rückzugsmöglichkeiten sowie die Übernahme von Verantwortung für sich selbst und die Gemeinschaft, eine klare und respektvolle Kommunikation und vieles mehr. Sicherheit muss als ein kontinuierliches, umfassendes und komplexes Bemühen aller Beteiligten mit dem Ziel, asylsuchenden Personen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, verstanden werden.

Die Kommission begrüsst das Ziel, für die Übertragung von sonst der Polizei vorbehaltenen Sicherheitsaufgaben an das SEM und in der Folge an private Sicherheitsunternehmen eine

¹ Asylgesetz (AsylG), SR 142.31.



ausreichende Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn zu schaffen.² Positiv bewertet die Kommission auch, dass die Art und die Voraussetzungen der Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen durch private Sicherheitsunternehmen gegenüber asylsuchenden Personen in den Bundesasylzentren, in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass zu einem umfassenden Sicherheitsverständnis auch die Gewaltprävention gehört. Zudem stehen zur Erfüllung der Aufgabe, für Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren zu sorgen, nicht nur polizeilicher Zwang (insbesondere in Form von körperlicher Gewalt) und polizeiliche Massnahmen (z.B. vorübergehendes Festhalten im Sicherheitsraum des BAZ oder körperliche Durchsuchungen) zur Verfügung. Die Sicherheitsmassnahmen sind als Teil eines Gesamtsystems zu verstehen, das Gewalt in den BAZ möglichst verhindern soll. Die Kommission begrüsst deshalb, dass Gewaltprävention und «Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens» in Art. 25c Abs. 2 lit. b (neu) ausdrücklich erwähnt werden.

Der folgende Text orientiert sich an der Reihenfolge der neuen Bestimmungen im Asylgesetz.

2. Körperliche Durchsuchungen - Artikel 9 AsylG (neu)

Für die körperliche Durchsuchung von asylsuchenden Personen in einem BAZ durch privates Sicherheitspersonal besteht mit der Regelung in Art. 9 AsylG (bisher) und der Verordnung des EJPD (Art. 4 und 16) bereits eine gesetzliche Grundlage, namentlich in einem Gesetz im formellen Sinn.³ Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 9 AsylG (neu) soll die Regelung der EJPD Verordnung auf die Stufe des Asylgesetzes gehoben werden. Inhaltlich ergeben sich keine wesentlichen Änderungen.

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist auch deren Umsetzung entscheidend, wovon die Kommission durch ihre regelmässigen und zahlreichen Besuche in den Bundesasylzentren ein zuverlässiges Bild hat. Sie kritisiert die nach wie vor gängige Praxis, dass das Sicherheitspersonal asylsuchende Frauen, Männer und Jugendliche (in der Regel ab 12 Jahren, in einzelnen BAZ bereits jünger) bei jedem Eintritt systematisch über die Kleider abtastet. Dies bedeutet, dass alle Erwachsenen und Jugendliche bei jeder Rückkehr ins BAZ vom Sicherheitspersonal durchsucht werden. Die Kommission erinnert an ihre Empfehlung an das SEM und die Sicherheitsunternehmen, **körperliche Durchsuchungen nur bei konkreten Verdachtsmomenten durchzuführen und bei Kindern grundsätzlich darauf zu**

² Siehe dazu die detaillierte Analyse in N. Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren (nachfolgend N. Oberholzer). Der externe Untersuchungsbericht empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration (SEM) «entsprechenden Vorkehrungen in die Wege zu leiten, um eine klare gesetzliche Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner, der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie der Einrichtungen der Asylzentren des Bundes zu schaffen», S. 59-69.

³ Allerdings war Art. 9 AsylG (bisher) nicht ausreichend, um die polizeiliche Massnahme der körperlichen Durchsuchung vom SEM an Dritte zu übertragen. Siehe BGE 148 II 218, Erwägungen 5.3 – 5.5 und BStGer CA.2022.9., Erwägungen 3.2.2 – 3.2.5. Eine genügende rechtliche Grundlage für die Übertragung dieser und weiterer Sicherheitsaufgaben soll mit Art. 25c AsylG (neu) geschaffen werden.



verzichten.⁴ Diese Empfehlung muss rechtlich verankert werden (z.B. im Asylgesetz oder in der Verordnung des EJPD).

Die körperliche Durchsuchung von Asylsuchenden durch private Sicherheitsmitarbeitende beschränkt sich in der bisherigen Praxis auf eine Grobkontrolle (Abtasten über die Kleidung).⁵ Leibesvisitationen mit teilweiser oder vollständiger Entkleidung sind nach der neuen gesetzlichen Grundlage (Art. 9 AsylG neu in Verbindung mit Art. 6 lit. b ZAG⁶) vom Wortlaut her zulässig. Die Kommission empfiehlt deshalb, **im Asylgesetz ausdrücklich festzuhalten, dass sich Durchsuchungen durch privates Sicherheitspersonal auf Grobkontrollen (Abtasten über die Kleidung) beschränken. Leibesvisitationen mit teilweiser oder vollständiger Entkleidung müssen weiterhin der Polizei vorbehalten bleiben.**⁷

Die Kommission hat in einer früheren Stellungnahme die Bestimmung, wonach die körperliche Durchsuchung von Personen des gleichen Geschlechts vorzunehmen ist, begrüsst und eine Ergänzung angeregt.⁸ Die Kommission empfiehlt deshalb erneut, das Asylgesetz oder die Verordnung des EJPD mit einer **Regelung zur körperlichen Durchsuchung von Transpersonen und Personen mit Geschlechtsvariationen zu ergänzen.** Die Regelung soll sich am Grundsatz der Selbstbestimmung der Geschlechtsidentität orientieren.

Mit Art. 9 AsylG (neu) werden die bestehenden Regelungen im Asylgesetz⁹ und in der Verordnung des EJPD¹⁰ über die Durchsuchung von Gegenständen von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen vollständig auf die Stufe des Asylgesetzes gehoben. Inhaltlich sind keine wesentlichen Änderungen erkennbar. Genannt werden Waffen, Waffenzubehör und andere gefährliche Gegenstände, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel (Drogen), Reise- und Identitätspapiere sowie bestimmte Vermögenswerte.

Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass das Sicherheitspersonal verderbliche und teilweise auch länger haltbare Lebensmittel oder in Glas, Metall oder Alu abgepackte Lebensmittel und alkoholfreie Getränke einzieht. Dabei stützten sich die Sicherheitsmitarbeitenden auf die offene Formulierung «gefährliche Gegenstände» (Art. 9

⁴ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2019-2020 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020), Ziff. 77 und NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018), Ziff. 115.

⁵ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2021-2022 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022), Ziff. 279 und 284. In einem BAZ war es bis zum Besuch der NKVF Praxis, dass sich asylsuchende Personen bei Verdacht auf gefährliche Gegenstände gegenüber dem privaten Sicherheitspersonal bis auf die Unterwäsche entkleiden mussten. Diese Praxis wurde aufgrund der Kritik der NKVF und nach raschen Abklärungen über die SEM-internen Weisungen umgehend angepasst, so dass sich die Asylsuchenden auch in diesem BAZ gegenüber dem privaten Sicherheitspersonal nur noch bis auf Hose und T-Shirt entkleiden mussten. Dieses Beispiel aus der Praxis zeigt, wie wichtig es ist, dass der Gesetzgeber hier genaue Vorgaben macht.

⁶ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsangwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

⁷ Siehe BGE 146 I 97, Erwägung 2.7. Gemäss Bundesgericht sind Leibesvisitation mit vollständiger Entkleidung (auch durch die Polizei) nur zulässig, «wenn ernsthafte und konkrete Anhaltspunkte für eine Selbst- oder Fremdgefährdung bestehen».

⁸ NKVF, Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 28. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, S. 2.

⁹ Art. 9 AsylG.

¹⁰ Art. 4 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 3 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD VO), SR. 142.311.23.



AsylG), die Hausordnung und eine Liste von zulässigen und nicht zulässigen Lebensmitteln. Dabei besteht jedoch eine uneinheitliche Praxis, so dass z.B. bestimmte Lebensmittel in einigen BAZ verboten, in anderen erlaubt sind. **Die Kommission empfiehlt deshalb, insbesondere asylsuchenden Eltern zu erlauben, für die Ernährung ihrer Kinder eigene Lebensmittel möglichst ohne Einschränkungen ins BAZ mitzunehmen und dafür geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.**¹¹

3. Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen – Artikel 25 Abs. 2 und 3 AsylG (neu) und Zwangsanspruchsgesetz (ZAG)

Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass die privaten Sicherheitsmitarbeitenden je nach Situation folgende Sicherheitsmassnahmen anwenden:

- (1) Polizeilicher Zwang: Körperliche Gewalt (z.B. körperliches Eingreifen bei einer Schlägerei unter asylsuchenden Personen oder Fixierung der Arme einer asylsuchenden Person auf dem Rücken mit einem bestimmten Griff) und Einsatz von Pfeffergel.¹²
- (2) Polizeiliche Massnahmen: Kurzfristiges Festhalten von bis zu zwei Stunden im Sicherheitsraum des BAZ, körperliche Durchsuchung, Durchsuchen der Kleidung, Durchsuchen von Gegenständen, Einziehen von Gegenständen (im BAZ nicht zugelassene Lebensmittel, Alltagsgegenstände wie Rasierapparat oder Kinderwagen, Alkohol, Betäubungsmittel), regelmässige unangekündigte Durchsuchung der Schlafräume (Betten, Spinde) ohne Verdacht, Durchsuchung der Schlafräume bei Verdacht (z.B. Verdacht auf verbotene Substanzen oder Diebesgut).¹³

Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) sieht vor, dass die privaten Sicherheitsmitarbeitenden in den Bundesasylzentren gegen asylsuchende Personen alle Formen von polizeilichem Zwang ausser Waffen, und alle Formen von polizeilichen Massnahmen gemäss Zwangsanspruchsgesetz anwenden dürfen.¹⁴

Zu polizeilichem Zwang gehören gemäss anwendbarem¹⁵ Zwangsanspruchsgesetz (1) körperliche Gewalt, (2) Hilfsmittel und die vom Asylgesetzesentwurf für diesen Fall ausdrücklich ausgeschlossenen (3) Waffen. Als Hilfsmittel sind Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde (Art. 14 ZAG), Wasserwerfer sowie natürliche und synthetische Pfefferpräparate (Art. 6 ZAV) vorgesehen. Während sich polizeilicher Zwang durch Sicherheitsunternehmen in den BAZ in der Praxis bisher auf körperliche Gewalt und Pfeffergel beschränken, würde damit rechtlich die Grundlage geschaffen, dass diese auch

¹¹ Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 338.

¹² Soweit die Kommission feststellen konnte, setzen die Sicherheitsmitarbeitenden jedoch keine anderen Hilfsmittel ein, insbesondere keine Handschellen oder andere Fesselungsmittel wie Kabelbinder.

¹³ Die Kommission stellte auch fest, dass einzelne Sicherheitsmitarbeitende weitere Sicherheitsmassnahmen ausserhalb ihres Kompetenzbereiches anwendeten, wie z. B. Alkoholtests, Durchsuchung von Mobiltelefonen (Smartphones) nach Fotos und Videos sowie Löschen von Fotos oder Videos auf Mobiltelefonen. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 291-293.

¹⁴ Im Einzelfall muss die Sicherheitsmassnahme die Voraussetzungen eines Grund- (Art. 36 BV) oder eines Menschenrechtseingriffes (jeweiliges Menschenrechtsabkommen) erfüllen. Voraussetzung ist deshalb stets, dass die Sicherheitsmassnahme im konkreten Fall ein öffentliches Interesse oder die Grund- oder Menschenrechte von Dritten schützt und verhältnismässig ist.

¹⁵ Art. 25 Abs. 3 AsylG (neu).



Hilfsmittel wie Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde einsetzen dürften.

Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung¹⁶, wonach chemische Reizstoffe nach internationalen Standards¹⁷ nicht in geschlossenen Räumen eingesetzt werden dürfen. Der Einsatz von Handschellen, anderen Fesselungsmitteln und Diensthunden¹⁸ sind Hilfsmittel, die ein hohes Mass an Erfahrung und eine mehrjährige polizeiliche Ausbildung voraussetzen, ohne die ein erhöhtes Risiko des unsachgemässen Gebrauchs, von schweren Verletzungen und erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung besteht. Nach Auffassung der Kommission sollten diese Hilfsmittel daher ausschliesslich der Polizei vorbehalten sein. **Die Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 25 Abs. 3 AsylG (neu) dem SEM und den von ihm beauftragten privaten Sicherheitsunternehmen neben Waffen auch den Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, anderen Fesselungsmitteln und Diensthunden sowie von Pfeffergel und Pfefferspray allgemein in den BAZ ausdrücklich zu verbieten.**¹⁹

Zu den polizeilichen Massnahmen gemäss Zwangsanwendungsgesetz, auf die Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) verweist, gehören die kurzfristige Festhaltung, die Durchsuchung von asylsuchenden Personen und ihren Effekten, Gegenständen, Räumen und Fahrzeugen sowie der Sicherstellung von Gegenständen (Art. 6 ZAG). Eine weitere polizeiliche Massnahme ist die Wegweisung und das Fernhalten von Personen (Art. 6 a^{bis} ZAG). Damit erhielten das SEM und die von ihm beauftragten Sicherheitsunternehmen die Kompetenz, asylsuchende Personen als Sicherheitsmassnahme von den BAZ wegzuweisen und fernzuhalten.²⁰ Diese polizeiliche Massnahme sollte nach Beurteilung der Kommission nicht privaten Sicherheitsunternehmen übertragen werden (weder Anordnungs- noch Vollzugskompetenz). Die geeignete Behörde für diese weit reichende Sicherheitsmassnahme sind vielmehr die Polizeikorps. **Die Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) die polizeiliche Massnahme der Wegweisung und Fernhaltung dem SEM und den privaten Sicherheitsunternehmen ausdrücklich zu untersagen.**

Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) definiert als übergeordnetes Ziel der verschiedenen Sicherheitsmassnahmen die «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung» und die Gefahrenabwehr in den BAZ. Zudem sollen die privaten Sicherheitsmitarbeitenden polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden können, um (1) Durchsuchungen (von Personen und von Gegenständen), (2) vorübergehende Festhaltungen in den Sicherheitsräumen der BAZ und (3) Disziplinar-massnahmen durchzusetzen.

¹⁶ NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 84 und NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018, Ziff. 117.

¹⁷ Siehe z.B. EGMR, Tali gegen Estland, Nr. 66393/10, Urteil vom 13. Februar 2014, Ziff. 78, in dem 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.

¹⁸ Die Kommission hat den Einsatz eines Hundes durch private Sicherheitsmitarbeitende im Aussenbereich eines einzelnen BAZ kritisiert und dem SEM und dem betroffenen Sicherheitsunternehmen empfohlen (wie in den übrigen BAZ) keine Hunde bei der Sicherheit in den BAZ einzusetzen. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 85.

¹⁹ Die im ZAG vorgesehenen Wasserwerfer sind für die Situationen in den BAZ völlig ungeeignet und bestimmt auch nicht als Hilfsmittel für private Sicherheitsmitarbeitende gedacht. Dies wird der Vollständigkeit halber hier trotzdem erwähnt, da formell mit dem vorgeschlagenen Verweis auf das ZAG ohne Qualifizierung eine rechtliche Grundlage dafür bestünde.

²⁰ Davon zu unterscheiden davon sind der Ausschluss von bestimmten oder allen Bereichen eines BAZ, was eine Disziplinar- und keine Sicherheitsmassnahme darstellt, und die Sicherheitsmassnahme der vorläufigen Festhaltung in einem Sicherheitsraum im BAZ.



Nach Auffassung der Kommission führt die vorgeschlagene Regelung zu Unklarheiten sowie zu einer Vermischung von Sicherheitsmassnahmen als Mittel und als Zweck. Zu einer Vermischung kommt es auch dadurch, dass das Sicherheitspersonal disziplinarische Massnahmen mit Sicherheitsmassnahmen verknüpfen kann. Die vorgeschlagene Regelung könnte beispielsweise so verstanden werden, dass, wenn sich eine asylsuchende Person weigert, sich von den privaten Sicherheitsmitarbeitenden durchsuchen zu lassen, dies von den privaten Sicherheitsmitarbeitenden mit körperlicher Gewalt, einschliesslich des Einsatzes von Hilfsmitteln wie Pfefferspray oder Handschellen, durchgesetzt werden dürfte (vorausgesetzt dies erscheint im Einzelfall als verhältnismässig, was jedoch in jedem Fall fraglich erscheint und in jedem Fall der Polizei vorbehalten sein sollte). In solchen Situationen erscheint es vielmehr angemessen, auf andere Mittel auch ausserhalb des polizeilichen Zwangs und der polizeilichen Massnahmen zu setzen. Mitarbeitende der BAZ, die täglich mit asylsuchenden Personen zu tun haben, berichten der Kommission bei ihren Besuchen immer wieder, dass Zuhören, Zeit und Raum geben manchmal (nicht immer) viel bewirken und angespannte Situationen effektiv beruhigen können. Auch das Gewähren einer Auszeit in einem geschützten Bereich des BAZ kann sich positiv auswirken.

Auch wenn solche mildereren Massnahmen nicht greifen, **sollte es aus Sicht der Kommission dem privaten Sicherheitspersonal nicht erlaubt sein, körperliche Durchsuchungen oder Disziplinar-massnahmen mit Hilfe von Sicherheitsmassnahmen durchzusetzen.** Wenn zum Beispiel eine Durchsuchung für das private Sicherheitspersonal nicht möglich ist, sollte je nach Situation darauf verzichtet oder die Polizei hinzugezogen werden. Kurzfristige Festhaltungen sollten zudem nicht als Ziel verstanden werden, das mit anderen Sicherheitsmassnahmen wie körperliche Gewalt durchgesetzt werden kann, sondern als ergänzende Sicherheitsmassnahme, die den übergeordneten Zielen von Sicherheit und Ordnung, Gefahrenabwehr sowie das Stoppen und Verhindern von Gewalt dienen können.

Aufgrund all dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission, bei der Zweckbestimmung der Sicherheitsmassnahmen auf die übergeordneten Ziele zu fokussieren und neben der Sicherheit und Ordnung sowie der Gefahrenabwehr auch auf die Gewaltprävention zu verweisen. Bestimmte Sicherheitsmassnahmen sind (je nach Situation ein geeignetes und verhältnismässiges) Mittel um diese übergeordneten Ziele zu erreichen. Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) sollte deshalb grundlegend überarbeitet werden (lit. a, b und d streichen, lit. c in Abs. 2 integrieren und mit Gewaltprävention als weiteres übergeordnetes Ziel der Sicherheitsmassnahmen ergänzen). Z.B.:

2. Das SEM kann zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung, **der Gefahrenabwehr und der Verhinderung von Gewalt** soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen.
- ~~a. im Rahmen der Durchsuchung nach Artikel 9;~~
 - ~~b. beim Vollzug von Disziplinar-massnahmen nach Artikel 25a;~~
 - ~~c. bei der Gefahrenabwehr;~~
 - ~~d. bei der vorübergehenden Festhaltung nach Artikel 25b.~~



4. Disziplinar massnahmen – Art. 25a AsylG (neu)

Zu sanktionierendes Verhalten

Gemäss Art. 25a Abs. 1 AsylG (neu) soll «pflichtwidriges Verhalten» von asylsuchenden Personen, das den «ordnungsgemässen Betrieb» in den BAZ «stört», mit Disziplinar massnahmen geahndet werden können.²¹ Die Kommission regt an, die Formulierung stärker auf das Zusammenleben der in einem BAZ lebenden (und arbeitenden) asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) auszurichten. Verhaltensweisen, die das Zusammenleben in einem BAZ massiv stören sowie der Schutz der anderen asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) vor Gewalt und deren Sicherheit sollten im Zentrum stehen, wenn es darum geht, sanktionswürdiges Verhalten zu definieren, dem mit Disziplinar massnahmen (und anderen Aktivitäten) begegnet werden soll.

Arten von Disziplinar massnahmen

Art. 25a AsylG (neu) sieht als Disziplinar massnahmen vor: (1) Betretungsverbot für bestimmte Räume im BAZ; (2) Ausschluss von allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen im BAZ für maximal 72 Stunden; (3) Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen; (4) Kürzung des Taschengeldes; (5) Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ). Die Kommission unterstützt die ersatzlose Streichung der bisherigen Disziplinar massnahme des Ausgangsverbots von bis zu 24 Stunden. Dieses trägt gemäss Rückmeldungen vieler Mitarbeitenden und Asylsuchenden oft zu einer Eskalation bei.²² Positiv bewertet die Kommission auch, dass die Verweigerung von Tickets für öffentliche Verkehrsmittel als Disziplinar massnahme nicht mehr vorgesehen ist. Diese hat sich in der Praxis nicht bewährt.

Unklar ist aus Sicht der Kommission, ob die bisher angewandte Disziplinar massnahme des Hausverbots weiterhin möglich sein soll. Zwar wird im Erläuternden Bericht erwähnt, dass asylsuchende Personen, die für maximal 72 Stunden von allen allgemein zugänglichen Räumlichkeiten eines BAZ ausgeschlossen werden, in einem separaten Trakt oder Gebäude auf dem Gelände des BAZ untergebracht werden. Allein aufgrund des Wortlautes²³ erscheint ein Hausverbot aber durchaus möglich. **Die Kommission empfiehlt daher, Art. 25a Abs. 2 lit. d AsylG (neu) mit einem Satz zur alternativen Unterbringung zu ergänzen.**

Das Betretungsverbot für bestimmte (Gemeinschafts-)Räume im BAZ und die Zuweisung in ein Besonderes Zentrum können nach Einschätzung der Kommission je nach Einzelfall und bei verhältnismässiger Anwendung wirksame Massnahmen sein, die dazu beitragen, das Zusammenleben in einer Kollektivunterkunft zu verbessern und die anderen asylsuchenden Personen (und das Personal) im BAZ besser zu schützen.

Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen erscheint der Kommission problematisch. Die bezahlte gemeinnützige Arbeit dient in erster Linie dazu, dem oft eintönigen Alltag in einem BAZ eine Tagesstruktur zu geben, verbunden mit einer bescheidenen

²¹ Welches Verhalten darunter genau fällt, wird in der EJPD Verordnung und in der Hausordnung konkretisiert.

²² Siehe auch Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) (Januar 2023), S. 11 (nachfolgend: Erläuternder Bericht).

²³ Art. 25a Abs. 2 lit. d AsylG (neu) sieht als Disziplinar massnahme vor: «der Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden». Über eine alternative Unterbringung äussert sich die Bestimmung nicht.



finanziellen Wertschätzung für die geleistete Tätigkeit. Viele asylsuchende Personen gaben gegenüber der Kommission bei ihren Kontrollbesuchen an, dass sie sich durch diese Arbeit selbstwirksamer und zufriedener fühlten. Wird die Verweigerung der Teilnahme als disziplinarische Massnahme eingeführt, müssen die Beschäftigungsprogramme einen weiteren Zweck erfüllen (Ausschluss als Bestrafung), der dem primären Zweck entgegensteht. Häufig sind Personen, die sanktioniert werden, entweder ohnehin nicht an der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm interessiert oder der Ausschluss wirkt sich kontraproduktiv auf die Möglichkeit aus, mehr Tagesstruktur zu schaffen. **Die Kommission empfiehlt deshalb, die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen aus der Liste der Disziplinarmaßnahmen in Art. 25a AsylG (neu) zu streichen.**

Beschwerden gegen Disziplinarmaßnahmen

Gemäss Art. 25a Abs. 3 AsylG (neu) werden Disziplinarmaßnahmen vom SEM in der Regel schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, angeordnet. Zudem wird den asylsuchenden Personen das rechtliche Gehör gewährt. **Grundsätzlich begrüsst die Kommission, dass die Grundzüge des Verfahrens für die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen auf Gesetzesstufe verankert werden sollen. Aus Sicht der Kommission ist jedoch unklar, ob die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen nur dem SEM obliegt oder ob diese Kompetenz etwa im Rahmen der Delegationsnorm nach Art. 25c Abs. 1 lit. f AsylG (neu) auch an Betreuungspersonal delegiert werden kann.** Die Kommission vertritt die Haltung, dass diese Aufgabe nicht an Private delegiert werden sollte.

Die Kommission begrüsst, dass Disziplinarmaßnahmen gemäss Gesetzesentwurf grundsätzlich schriftlich verfügt und begründet werden müssen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden sollen. Dies entspricht einer Empfehlung der NKVF.²⁴ Die schriftliche und begründete Anordnung dient der Nachvollziehbarkeit und trägt der Tatsache Rechnung, dass jede Disziplinarmaßnahme einen Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen bedeutet. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Formulierung «in der Regel» zu vage ist und weit offenlässt, in welchen Fällen Disziplinarmaßnahmen nicht schriftlich verfügt werden müssten. Sie empfiehlt daher, die Formulierung zu überdenken und allfällige Ausnahmen konkret zu bezeichnen oder gänzlich auf Ausnahmen zu verzichten.

Positiv beurteilt die Kommission, dass in Art. 25a Abs. 3 AsylG (neu) explizit festgehalten wird, dass den betroffenen Personen im Rahmen der Anordnung von Disziplinarmaßnahmen das rechtliche Gehör gewährt wird. Die Gewährung des rechtlichen Gehörs kann zur Klärung von Missverständnissen beitragen und ist insbesondere im Hinblick auf die fehlende aufschiebende Wirkung von etwaigen Disziplinarbeschwerden von Bedeutung.

Gemäss Art. 25a Abs. 4 AsylG (neu) haben die asylsuchenden Personen die Möglichkeit, innerhalb von drei Tagen ab Kenntnissnahme der Anordnung der Disziplinarmaßnahme eine Disziplinarbeschwerde an die Beschwerdeinstanz im SEM zu richten. Grundsätzlich begrüsst die Kommission die Verankerung im Asylgesetz der Beschwerdemöglichkeit gegen in einem BAZ verfügten Disziplinarmaßnahmen.

²⁴ NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 72 und NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018, Ziff. 106.



Zwar verweist der Gesetzesentwurf (Art. 25a Abs. 4 (zweiter Satz) AsylG neu) für die Disziplinar-massnahme der Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ) auf Art. 107 Abs. 1 AsylG. Im Gegensatz zur geltenden Bestimmung der EJPD-Verordnung (Art. 28 Abs. 2 EJPD VO), erwähnt der Gesetzesentwurf jedoch nicht ausdrücklich den Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht. Die Zuweisung in ein BesoZ (Art. 25a Abs. 2 lit. e AsylG neu) würde demnach als Zwischenverfügung im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AsylG gelten und wäre daher erst zusammen mit dem Asylentscheid des SEM anfechtbar.²⁵ Dieser wird indes häufig erst Tage oder Wochen nach der Zuweisung in ein BesoZ gefällt.

Da es sich bei der Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ) um eine einschneidende Disziplinar-massnahme handelt, die das Recht auf Bewegungsfreiheit stark einschränkt, empfiehlt die Kommission dringend, die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht (wie bisher in der Verordnung des EJPD) ausdrücklich im Asylgesetz vorzusehen (Art. 25a Abs. 4 AsylG neu).

Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass im Hinblick auf das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) die Zuweisung in ein Besonderes Zentrum *selbständig* und *unmittelbar* beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sein sollte.²⁶ Sie empfiehlt eine entsprechende Anpassung von Art. 107 Abs. 1 AsylG.

Schlussbemerkung (Disziplinar-massnahmen)

Die Kommission regt an, das **Disziplinarsystem grundlegend zu überdenken und wesentlich zielgerichteter zu gestalten**. Das System sollte sich auf wenige, aber wirksame Disziplinar-massnahmen beschränken und nur Verhaltensweisen sanktionieren, die das Zusammenleben in einer Kollektivunterkunft wie einem BAZ erheblich stören. Darüber hinaus soll das Disziplinarsystem als Teil der Gewaltprävention verstanden werden und um ein System positiver Anreize für Verhalten, das zu einem guten Zusammenleben im BAZ beiträgt, ergänzt werden.

Minderjährige sollten ausdrücklich von den vorgesehenen Disziplinar-massnahmen ausgenommen werden. Die Disziplinierung begleiteter Kinder und Jugendlicher liegt in der Zuständigkeit und Verantwortung der Eltern. Bei den unbegleiteten Jugendlichen sollte ein flexibleres, pädagogisch ausgerichtetes und kindgerechtes Sanktionssystem zur Anwendung kommen, das den sozialpädagogischen Mitarbeitenden mehr Handlungsspielraum einräumt und stärker auf den Zusammenhang zwischen Verhalten und Sanktion setzt.

Die Kommission verweist auf ihre Feststellungen und ihre Empfehlung an das SEM und die Betreuungsunternehmen, in allen BAZ mit unbegleiteten Jugendlichen ein **transparentes System von pädagogischen Sanktionen** (Erziehungsmassnahmen) einzuführen. Gemäss ihrer Einschätzung hat sich dieses Sanktionssystem (erzieherische Massnahmen) in den

²⁵ Siehe dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-1389/2019 vom 20. April 2020, Erwägungen 7.1-7.12. Zu einer effektiven Beschwerdemöglichkeit gehört nicht nur eine unabhängige Beschwerdeinstanz (was mit dem Bundesverwaltungsgericht gegeben ist), sondern auch die Möglichkeit, innert nützlicher Frist Beschwerde zu erheben. Siehe Fussnote 26.

²⁶ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-1389/2019 vom 20. April 2020, Erwägung 7.10. Gemäss Bundesverwaltungsgericht muss eine Beschwerde zwar nicht sofort, aber sicher innert 30 Tagen möglich sein. Dies ist bei der vorgeschlagenen Lösung, wonach eine Beschwerde gegen die Zuweisung an ein BesoZ erst zusammen mit der Endverfügung (Asylentscheid) beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden kann, in der Praxis oft nicht gegeben.



besuchten BAZ mit unbegleiteten Jugendlichen bewährt. **Sie empfiehlt deshalb, Minderjährige und insbesondere unbegleitete Jugendliche von den vorgesehenen Disziplinar massnahmen auszunehmen und in Art. 25a AsylG (neu) eine gesetzliche Grundlage für ein jugendgerechtes Sanktionssystem (erzieherische Massnahmen) für unbegleitete jugendliche Asylsuchende zu schaffen.**

5. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Sicherheitsraum) - Artikel 25b AsylG (neu)

Die vorübergehende bzw. kurzfristige Festhaltung²⁷ in einem Sicherheitsraum im BAZ soll bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden bei asylsuchenden Personen zur Anwendung kommen, die durch ihr Verhalten sich oder andere ernsthaft und akut gefährden oder im Begriff sind, einen grossen Sachschaden²⁸ zu verursachen. Die Kommission betont, dass das Sicherheitspersonal im BAZ eine asylsuchende Person, die sich oder andere ernsthaft gefährdet, nur dann in einem Sicherheitsraum festhalten soll, wenn keine weniger einschneidenden, aber ebenso wirksamen Sicherheitsmassnahmen zur Verfügung stehen.

Der Einschluss einer asylsuchenden Person in einem Sicherheitsraum des BAZ durch privates Sicherheitspersonal während bis zu zwei Stunden berührt nach Auffassung der Kommission nicht nur das **Recht auf Bewegungsfreiheit, sondern das Recht auf Freiheit und Sicherheit (insbesondere das Recht auf Schutz vor willkürlicher Freiheitsentziehung)**.²⁹ Asylsuchende Personen sind bereits durch die Anwesenheitspflicht im BAZ während bis zu 16 von 24 Stunden in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt.³⁰ Der Sicherheitsraum ist zudem typischerweise ein Raum ohne Fenster und Tageslicht, ohne Toilette, ohne Wasseranschluss und ohne Sitz- oder Liegemöglichkeit. Ein Sicherheitsraum ist mit einer Sicherheitstür mit Sichtfenster, einer Gegensprechanlage mit Alarmknopf und einem Videoüberwachungssystem ausgestattet. Er ähnelt in seiner Gestaltung (nicht in seinem Zweck) einer Disziplinarzelle³¹ in einer Justizvollzugsanstalt.

Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung an das SEM, die Infrastruktur in den Sicherheitsräumen zu verbessern, z.B. durch die Bereitstellung von Sitzgelegenheiten und den Zugang zu Trinkwasser (in geeigneter Form).³²

Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) sieht vor, dass Minderjährige ab 15 Jahren durch private Sicherheitsmitarbeitende kurzfristig bis zu zwei Stunden im Sicherheitsraum des BAZ festgehalten werden können. In der Praxis betrifft dies vor allem unbegleitete asylsuchende Jugendliche. Jugendliche ohne Begleitung ihrer Eltern sind gemäss UNO-

²⁷ Art. 25b AsylG verwendet den Begriff «vorübergehende Festhaltung», während Art. 6 lit. a ZAG das «das kurzfristige Festhalten von Personen» als polizeiliche Massnahme definiert.

²⁸ Art. 144 Abs. 3 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB). Siehe BGE 136 IV 117.

²⁹ Siehe dazu European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights (updated 30 April 2022), Ziff. 1-16. Auszug: «Der Unterschied zwischen Bewegungseinschränkungen, die so schwerwiegend sind, dass sie in den Bereich eines Freiheitsentzuges [Artikel 5 EMRK] fallen, und blossen Freiheitsbeschränkungen [insb. der Bewegungsfreiheit], ist eine Frage des Grades oder der Intensität und nicht eine Frage der Art oder des Inhalts [der Massnahme].» (Übersetzung NKVF).

³⁰ Art. 17 Abs. 2 EJPD VO.

³¹ Disziplinarzellen im Justizvollzug verfügen in der Regel über eine Sitz- und Liegegelegenheit, Wasserzugang und eine Toilette.

³² NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 277.



Kinderrechtsausschuss besonders vulnerabel.³³ Viele von ihnen haben auf ihrem Weg in die Schweiz physische, psychische, sexualisierte und andere Formen von Gewalt erlebt.³⁴ **Die Kommission empfiehlt deshalb dringend, in Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) die kurzfristige Festhaltung nicht nur bis zum 15. sondern bis zum 18. Lebensjahr auszuschliessen. Zudem sollten in Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) auch schwangere Frauen und andere verletzte Personen explizit von der Sicherungsmassnahme der kurzfristigen Festhaltung ausgenommen werden.**

6. Übertragung Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen – Art. 25c AsylG (neu)

Die Kommission hat die kritische Analyse des externen Untersuchungsberichts von Alt-Bundesrichter N. Oberholzer zur Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an private Anbieter zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst die Empfehlung an das Staatssekretariat für Migration (SEM), zu prüfen, ob und in welchem Umfang Sicherheitsaufgaben im BAZ (insbesondere Logen- und Ordnungsdienst in den Unterkünften) weiterhin an private Sicherheitsdienstleister übertragen werden sollen.³⁵ **Aufgrund der Erfahrungen aus den Kontrollbesuchen beurteilt die Kommission die Delegation von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang in den BAZ an private Dritte zunehmend kritisch.**

Freundliche Grüsse

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin

³³ 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), Ziff. 1. Siehe auch SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche und SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 21.

³⁴ Siehe dazu detailliert Save the Children, Violence against refugee and migrant children, insb. Ziff. 87. Siehe auch SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 22.

³⁵ N. Oberholzer, S. 60-65.