

Schweizer Bundesasylzentren

KINDERRECHTE MÜSSEN BESSER GESCHÜTZT WERDEN

© KEYSTONE/Alexandra Wey

ZUSAMMENFASSUNG

Drei Jahre nach der Veröffentlichung eines Berichts über die Misshandlung von Asylsuchenden durch Sicherheitspersonal in Bundesasylzentren (BAZ) und die strukturellen Versäumnisse des Staates, diese Vorfälle durch proaktive Schutz- und Überwachungsmechanismen zu verhindern, hat Amnesty International neue Fälle von möglichen Menschenrechtsverletzungen dokumentiert. Das vorliegende Briefing enthält Berichte von Gewalt gegen unbegleitete Jugendliche, die auf eine menschenrechtswidrige Anwendung von Zwangsmassnahmen und Freiheitsentzug hindeuten. Ausserdem werden die von den Behörden seit 2021 ergriffenen Massnahmen beleuchtet und die Lücken darin aufgezeigt.

Titelbild: Bundesasylzentrum Glaubenberg, 2016.

AMNESTY
INTERNATIONAL 

RESEARCH BRIEFING

INHALT

1.	METHODIK	2
2.	HINTERGRUND	2
3.	MUTMASSLICHE MISSHANDLUNG UND UNRECHTMÄSSIGE INHAFTIERUNG VON UNBEGLEITETEN JUGENDLICHEN	3
4.	DREI JAHRE SPÄTER – WAS HAT SICH VERÄNDERT?	12
5.	FAZIT UND EMPFEHLUNGEN	19

1. METHODIK

Dieses Briefing stützt sich auf den 2021 veröffentlichten Bericht von Amnesty International, auf neue Recherchen basierend auf Interviews mit fünf unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen, die im Frühjahr 2023 im Bundesasylzentrum (BAZ) Les Rochat bei Provence VD untergebracht waren sowie mit einem ehemaligen Mitarbeiter, der in den BAZ der Region Westschweiz arbeitete, auf Dokumentationen zu ihren Fällen sowie auf öffentlich zugängliche Berichte und Aussagen anderer Organisationen wie der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). Als Ergänzung dazu hat Amnesty International Arztzeugnisse, Strafanzeigen und von den Sicherheitsangestellten verfasste Berichte über besondere Vorkommnisse geprüft. Im Sommer 2023 wurde Amnesty International durch andere Organisationen auf diese Fälle aufmerksam gemacht.

Amnesty International wandte sich am 2. Februar 2024 an das Staatssekretariat für Migration (SEM) mit einer Liste von Fragen über die Behandlung von unbegleiteten Kindern in den BAZ. Am 19. März traf Amnesty International Vertreter des SEM. Die im Rahmen dieses Austauschs erhaltenen Informationen sind im vorliegenden Dokument berücksichtigt.

Die Erkenntnisse der neuen Recherche wurden dem SEM am 3. September 2024 übermittelt, um vor der Veröffentlichung die Möglichkeit für Rückmeldungen zu geben, wie es den Richtlinien unserer Organisation entspricht. Das SEM nahm am 9. Oktober 2024 Stellung.¹ Auch diese Antworten wurden in das vorliegende Dokument aufgenommen.

2. HINTERGRUND

Anfang 2020 erhielt Amnesty International erste Hinweise zu Misshandlungen von Asylsuchenden durch Sicherheitskräfte in Schweizer Bundesasylzentren. Im Mai 2021 veröffentlichte Amnesty International einen Recherchebericht², der die strukturellen Probleme beim Sicherheitsmanagement und das Fehlen robuster und proaktiver Überwachungs- und Schutzmechanismen durch das SEM aufzeigte. Die von Amnesty International gesammelten Informationen gaben Anlass zur Sorge, dass die Behörden ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind, menschenrechtswidrige Handlungen ihrer externen Leistungserbringer zu verhindern und zu verbieten. Amnesty International äusserte sich besonders besorgt über die Verwendung von Sicherheitsräumen oder anderen improvisierten Arrestzellen durch das

¹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

² Amnesty International, "Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln" - Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, (Index: EUR 43/4226/2021), 19. Mai 2021, [amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2021/amnesty-fordert-ende-von-menschenrechtsverletzungen-in-bundesasylzentren/menschenrechtsverletzungen-in-schweizer-bundesasylzentren-briefing-mai-2021.pdf](https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2021/amnesty-fordert-ende-von-menschenrechtsverletzungen-in-bundesasylzentren/menschenrechtsverletzungen-in-schweizer-bundesasylzentren-briefing-mai-2021.pdf)

Sicherheitspersonal als Bestrafungsmethode und über die Praxis einiger Sicherheitsangestellter, Ereignisrapporte zu verfälschen.

Am 5. Mai 2021 gab das SEM bekannt, dass es Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer mit einer unabhängigen Untersuchung der Gewaltvorwürfe beauftragt habe.³ Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden dem SEM vor genau drei Jahren vorgelegt, und sie bestätigten viele von Amnesty International geäußerte Bedenken, darunter die mangelnde Überwachung der Sicherheitsangestellten und unzuverlässige Rapportierung von Gewaltvorfällen.⁴ Das SEM verpflichtete sich, das Sicherheitsmanagement zu verbessern sowie die 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer zu prüfen und wenn möglich umzusetzen.⁵

In den letzten drei Jahren hat Amnesty International neue Hinweise auf die Anwendung von unrechtmässiger Gewalt gegen Asylsuchende durch Sicherheitsangestellte in den BAZ erhalten. Die Organisation ist besorgt über die Anwendung von mutmasslich unzulässigen Zwangsmassnahmen gegen fünf unbegleitete Jugendliche, die zwischen März und Mai 2023 im BAZ Les Rochat VD untergebracht waren. In dem Zeitraum, in dem es zu diesen Vorfällen kam, mangelte es in dem Bundesasylzentrum an Ressourcen und die Behörden hatten eine gestiegene Zahl an Asylanträgen zu bewältigen. So gab es im BAZ Les Rochat keine Sozialpädagog*innen, die die unbegleiteten Jugendlichen betreuten. Zudem hat Amnesty International vor kurzem Interviews mit Mitarbeitenden, die mit unbegleiteten Kindern arbeiten, aus einer anderen Asylregion geführt und Hinweise auf mögliche Menschenrechtsverletzungen gegenüber unbegleiteten Jugendlichen erhalten.

3. MUTMASSLICHE MISSHANDLUNG UND UNRECHTMÄSSIGE INHAFTIERUNG VON UNBEGLEITETEN JUGENDLICHEN

Im Recherchebericht von 2021 äusserte sich Amnesty International besorgt über dokumentierte Fälle von Misshandlungen auch gegen unbegleitete Jugendliche, darunter Berichte über Schläge durch das Sicherheitspersonal und das Einsperren von Minderjährigen in den Sicherheitsraum – ein Verstoss gegen Menschenrechte und gegen interne Vorschriften des SEM. Darüber hinaus wurden Bedenken geäußert, dass das Sicherheitspersonal nicht ausreichend für den Umgang mit Kindern und Jugendlichen geschult war, was dazu führte, dass diese wie erwachsene Asylsuchende behandelt wurden.⁶

Seit 2021 hat Amnesty International neue Hinweise über Gewalt gegen Asylsuchende in BAZ erhalten und Zeugenaussagen und Informationen eingeholt. Amnesty International befürchtet, dass es sich bei den dokumentierten Vorfällen im BAZ «Les Rochat» um unrechtmässige Freiheitsberaubung und Misshandlung handeln könnte. Amnesty International führte Gespräche mit fünf betroffenen minderjährigen afghanischen Asylsuchenden, die zwischen März und Mai 2023 in dem Zentrum untergebracht waren, sowie mit einem ehemaligen Mitarbeiter, der in den BAZ in der Region Westschweiz arbeitete. Die fünf unbegleiteten Jugendlichen kannten einander nicht, schilderten jedoch ähnliche Übergriffe durch das Sicherheitspersonal. Alle fünf berichteten, dass sie unter Zwang in einem Raum festgehalten worden seien. In vier Fällen dauerte diese Festsetzung zwischen vier und acht Stunden. Alle fünf Jugendlichen reichten mit Hilfe eines Anwalts Strafanzeige ein. Die Strafverfahren sind noch hängig.

³ SEM, «SEM lässt Gewaltvorwürfe untersuchen», 5. Mai 2021, sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-83389.html

⁴ Dr. Niklaus Oberholzer, *Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, 30. September 2021, sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf.download.pdf/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf.

⁵ SEM, «Keine Hinweise auf systematische Gewalt in den Bundesasylzentren», 18. Oktober 2021, sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-85485.html.

⁶ Amnesty International, «*Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln*» – Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, S. 14.

Diese Vorfälle ereigneten sich, nachdem das SEM im Oktober 2022 die sogenannte Notfallorganisation Asyl⁷ aktiviert hatte. Als Teil dieses Prozesses schuf das SEM aufgrund der Zunahme der Asylgesuche unbegleiteter Minderjähriger und des Mangels an Fachpersonen vorübergehend die Kategorie sogenannter «selbstständiger unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender» im Alter von 16 bis 17 Jahren, die «nicht besonders vulnerabel erscheinen».⁸ Diese Jugendlichen wurden von Jüngeren getrennt, in separaten Zentren wie in Les Rochat untergebracht und hatten nur eingeschränkten Zugang zu sozialpädagogischer Betreuung.⁹ Diese gesonderte Behandlung von 16- und 17-jährigen unbegleiteten Asylsuchenden wurde von mehreren Organisationen kritisiert. Sie hoben hervor, dass dieses Vorgehen gegen die Uno-Kinderrechtskonvention verstosse, willkürlich sei, keine Rechtsgrundlage habe und die Bedürfnisse des Kindes betreffend die körperliche und geistige Entwicklung, mögliche Traumata und den Gesundheitszustand, nicht berücksichtige. Des Weiteren wiesen sie darauf hin, dass alle unbegleiteten Minderjährigen schutzbedürftig seien und von Fachpersonen beaufsichtigt werden müssten.¹⁰ Aufgrund der unterschiedlichen Behandlung dieser Kategorie von asylsuchenden Jugendlichen befanden sich in der Zeit, in der sich die erwähnten Vorfälle im BAZ Les Rochat ereigneten, keine Sozialpädagog*innen im Zentrum¹¹. Dies stand im Widerspruch zum Betriebskonzept Unterbringung (Beko) des SEM, das vorsieht, dass Kinder und Jugendliche 105 Stunden pro Woche von Sozialpädagog*innen betreut werden müssen, die für maximal 15 Kinder und Jugendliche¹² zuständig sind. Gemäss Informationen des SEM, die Amnesty International im April 2024 zur Verfügung gestellt wurden, war der grösste Teil des benötigten Personals erst im Sommer 2023 rekrutiert worden.¹³

Die Aussagen der Jugendlichen stimmen mit den Beobachtungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) bei ihrem Besuch im BAZ Les Rochat am 29. März 2023 überein. In ihrem Bericht¹⁴, der im Dezember 2023 veröffentlicht wurde, zeigte sich die Kommission besorgt über das Fehlen von Sozialpädagog*innen und über die mögliche Präsenz von vulnerablen Jugendlichen im BAZ. Die NKVF äusserte auch Besorgnis über die Nutzung zweier kleiner Räume («Chambres d'hébergement temporaire») mit wenig natürlichem Licht, mit einem kleinen, vergitterten Fenster und einem Bett mit Matratze, Kissen und einer Decke, die zur vorübergehenden Unterbringung von Jugendlichen dient, die stark alkoholisiert waren oder sich aggressiv verhalten hatten.¹⁵ Die NKVF stellte fest, dass zwischen Dezember 2022 und dem 29. März 2023 sieben Jugendliche in einem dieser beiden Räume

⁷ Die «Notfallorganisation Asyl» zielt darauf ab, die Asylverfahren, die Unterbringung, die Betreuung und die Sicherheitsprüfung im Notfall und bei stark steigenden Asylgesuchen sicherzustellen: SFH, Notfallorganisation Asyl, verfügbar unter fluechtlingshilfe.ch/themen/asyl-in-der-schweiz/notfallorganisation-asyl

⁸ Beobachter, «Schweiz schränkt Rechte minderjähriger Geflüchteter ein», 18. April 2023, beobachter.ch/gesetze-recht/migration/schweiz-schrankt-rechte-minderjahriger-gefluchteter-ein-593292.

⁹ Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), Visite de la CNPT au Centre fédéral temporaire pour requérants d'asile (CFA) de Provence (VD) le 29 mars 2023 (*auf Französisch*), 11. Oktober 2023. nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2023/baz-provence-rochat/schreiben-baz-provence-rochat-2023.pdf.download.pdf/schreiben-baz-provence-rochat-2023.pdf, Rz. 2.

¹⁰ NKVF, Visite de la CNPT au Centre fédéral temporaire pour requérants d'asile (CFA) de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o. Rz. 2; SFH, Schutzsuchende Kinder: Die Schweiz ist in der Pflicht, fluechtlingshilfe.ch/publikationen/standpunkt/schutzsuchende-kinder (Zugriff am 21. Mai 2024); Beobachter, «Weniger Betreuung für jugendliche Asylsuchende gehört "abgeschafft"», Interview mit der SFH, 18. April 2023, beobachter.ch/gesetze-recht/migration/weniger-betreuung-fuer-jugendliche-asylsuchende-gehört-abgeschafft-593368

¹¹ Im Sommer 2023, nach den Vorfällen, stellte das SEM 23 Vollzeitstellen für die sozialpädagogische Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen ein, die im BAZ Les Rochat untergebracht sind.

¹² SEM, *Betriebskonzept Unterbringung (Beko)*, 1. Januar 2022, sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/weiteres/beko-unterbringung.pdf.download.pdf/beko-unterbringung-d.pdf, S. 21.

¹³ Laut SEM wurden zusätzliche Ressourcen für die Betreuung von Minderjährigen gesprochen, die es ermöglichen sollen, in jeder Asylregion kindgerechte Strukturen in einem zweiten BAZ aufzubauen. Das gesetzlich vorgeschriebene Verhältnis zwischen Sozialpädagog*innen und Minderjährige wurde laut SEM in fast allen Asylregionen eingehalten (1 Sozialpädagog*in für 3 bis 10 Minderjährige).

¹⁴ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o.

¹⁵ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 29 und 30.

untergebracht waren. Dies geschah immer nachts und dauerte in den meisten Fällen acht bis zehn Stunden. Die NKVF befragte das Sicherheitspersonal, das erklärte, dass die Tür immer offenbleibe, solange sich ein Jugendlicher in diesen Räumen befinde.¹⁶ Die NKVF hielt in ihrem Bericht fest, dass im Februar 2023 das Sicherheitspersonal einen Jugendlichen in einer der «Chambre d'hébergement temporaire» während rund einer halben Stunde unter Zwang festhielt. Diese Intervention wurde in dem vom Sicherheitspersonal geführten Register nicht erwähnt, hätte aber gemäss den Weisungen über sicherheitsrelevante Vorfälle festgehalten werden müssen.¹⁷ Mehrere Jugendliche sagten, sie fühlten sich eingeschüchtert und ohnmächtig gegenüber bestimmten Mitarbeitenden. Die Mitglieder der Kommissionsdelegation beobachteten die Interaktionen zwischen dem Sicherheitspersonal und den Jugendlichen und waren über den rüden Ton einiger Sicherheitsmitarbeitenden erstaunt.¹⁸ Die NKVF war auch überrascht von den widersprüchlichen Aussagen über Gewalt im Bundesasylzentrum, da einige Mitarbeitende behaupteten, es habe Gewaltvorfälle gegeben, was durch 30 Ereignisrapporte bestätigt werden konnte, während andere dies bestritten.¹⁹

Nach Angaben des SEM wurden im Jahr 2023 viermal mehr «sicherheitsrelevante Vorfälle» in dem Zentrum registriert als im Jahr 2022.²⁰ Gemäss Informationen des SEM wird ein Ereignis als sicherheitsrelevant bezeichnet, wenn eine Auseinandersetzung, Tätlichkeit oder Belästigung eine Polizeiintervention, den Einschluss in den Sicherheitsraum oder körperlichen Zwang nach sich zieht.²¹

Amir*, Hussein*, Said*, Saleem* und Fazal*²², die fünf interviewten Jugendlichen, erklärten gegenüber Amnesty International, dass sie unter Zwang in einen kleinen dunklen Raum gebracht und festgehalten worden seien. Dies habe in ihnen grosse Angst ausgelöst. Saleem erklärte, dass er circa eine Stunde im Gebetsraum eingesperrt war und daraufhin in die «Chambre d'hébergement temporaire» gebracht wurde. Amir, Hussein, Said und Fazal wurden gemäss eigenen Angaben zwischen vier und acht Stunden bei leicht geöffneter Tür in einer «Chambre d'hébergement temporaire» festgehalten. Alle Jugendlichen berichteten, dass das Sicherheitspersonal Drohungen und Zwangsmassnahmen, einschliesslich Pfefferspray, eingesetzt habe, um sie daran zu hindern, den Raum zu verlassen. Sie erklärten, dass sie die Gründe, die zum Eingreifen des Sicherheitspersonals, zur Anwendung von Zwangsmassnahmen und insbesondere zur Festhaltung in dem Raum führten, nicht verstanden hätten.

Vier der fünf befragten Jugendlichen gaben an, dass das Sicherheitspersonal körperliche Gewalt gegen sie angewandt habe, einschliesslich Pfefferspray, sie auf den Boden gedrückt und ihre Arme hinter ihrem Rücken festgehalten habe, bevor und während sie vorübergehend inhaftiert worden seien. Trotz des hohen Verletzungsrisikos sei den vier Jugendlichen nach dem Vorfall keine medizinische Hilfe angeboten worden. Fazal habe erst auf Antrag seiner Rechtsvertretung eine*n Gerichtsmediziner*in aufsuchen können.

Amnesty International hatte in drei der oben erwähnten Fälle Einsicht in Ereignisrapporte des Sicherheitspersonals, die den Einsatz von Zwangsmassnahmen bestätigten. In den beiden anderen Fällen lagen Amnesty International keine derartigen Berichte vor, da die Anwält*innen keinen Zugang zu ihnen hatten.

¹⁶ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 30.

¹⁷ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 32.

¹⁸ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 34.

¹⁹ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 27.

²⁰ Im BAZ Les Rochat wurden 2022 8 und 2023 36 sicherheitsrelevante Vorfälle registriert. Nach der Unterbringung von Schutzsuchenden aus der Ukraine ab dem Frühjahr 2022 wurde das BAZ Les Rochat im November 2022 ausschliesslich für die Unterbringung unbegleiteter Jugendlicher genutzt, siehe Schreiben an das SEM über den Besuch des provisorischen CFA in Provence VD am 29. März 2023, (bereits zitiert), S. 1.

²¹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

²² Die Namen wurden geändert, um die Anonymität der Interviewten zu wahren.

Fazal erklärte, dass er den Schlafsaal gegen Mitternacht verliess, um sein Telefon im Gemeinschaftsraum aufzuladen, weil er seine Familie anrufen wollte, nachdem er beunruhigende Nachrichten aus der Heimat erhalten hatte: «Da waren drei Sicherheitsleute. Sie verboten mir, mein Handy aufzuladen und sagten mir, ich solle zurück in mein Zimmer gehen. Im Gemeinschaftsraum waren andere junge Leute, die Lärm machten. Ein Sicherheitsangestellter zwang mich, ihm zu folgen, aber ich wollte zurück in mein Zimmer gehen. Er zog mich am Arm. Ein anderer Jugendlicher sagte mir, ich solle dem Sicherheitsangestellten folgen, wenn ich Ärger vermeiden wolle. Er dachte, er würde mich gleich wieder gehen lassen. Der Sicherheitsangestellte schob mich in einen Raum, der wie eine fensterlose Abstellkammer mit einem Metallbett aussah. Als ich den Raum sah, war ich verzweifelt und sagte, ich würde lieber draussen auf dem Rasen schlafen. Es war so dunkel, dass ich das Gefühl hatte, mein Herz würde explodieren und ich würde ersticken. Es erinnerte mich an die Nächte, die ich im Wald verbracht hatte, und an die Ungewissheit, die ich während meiner Flucht nach Europa empfunden hatte. Ich war in einem furchtbaren Zustand und bat sie, mich rauszulassen. Ich flehte sie an, mich rauszulassen, um wieder atmen zu können. Ich hatte Angst in Ohnmacht zu fallen.»²³

Fazal erzählte Amnesty International, dass er zweimal mit Pfefferspray besprüht worden sei, weil er versucht habe, den Raum zu verlassen: «Ich wollte nicht weit gehen, ich wollte nur aus dem kleinen Raum raus. Es waren drei Sicherheitsangestellte und ein Nachtbetreuer der ORS anwesend. Sie setzten Pfefferspray ein und hinderten mich daran, den Raum zu verlassen. Meine Augen schmerzten und ich konnte kaum etwas sehen. Sie brachten mir Wasser, um meine Augen auszuspülen. Die Matratze war ganz nass. Als ich die Sicherheitsangestellten an der Tür nicht sehen konnte, versuchte ich erneut hinauszugehen. Aber sie waren nicht weit weg. Sie fragten mich, wohin ich gehen wolle, drängten mich zurück in den Raum und setzten den Pfefferspray ein zweites Mal ein. Ein Sicherheitsangestellter sprühte mir ins Gesicht und ich schützte meine Augen mit meinem Unterarm. Er zog an dem Arm, mit dem ich mein Telefon hielt, um meine Augen zu treffen und mein Telefon zu ergreifen. Als er zog, flog das Telefon gegen die Wand. Es fiel auf den Boden und zerbrach. Ich fragte ihn, warum er das getan habe und dass ich es brauche, um meinen Vater anzurufen. Er dachte, ich würde mich wehren, also setzte der Sicherheitsangestellte einen Armhebel ein und drückte mich zu Boden, kniete auf meinem Rücken und verdrehte meine Hände auf dem Rücken. Das Atmen fiel mir wegen des Pfeffersprays ohnehin schon schwer, denn der ganze Raum war mit der Substanz durchtränkt, und als ich auf dem Boden lag, war es noch schwieriger. Dann haben sie mir Wasser ins Gesicht gespritzt, um die Reste des Sprays zu entfernen. Unter diesen Bedingungen konnte ich nicht schlafen. Der Raum roch nach Pfefferspray und ich hatte ein brennendes Gefühl am ganzen Körper. Am nächsten Tag, gegen 7 Uhr morgens, liessen sie mich raus. Ich sagte ihnen, dass ich Anzeige einreichen würde. Sie antworteten mir, dass ich mich beschweren könne, wo immer ich wolle, und dass sie keine Angst hätten. Sie sagten mir, ich solle mich am ganzen Körper mit Shampoo waschen, aber das half nicht. Es war, als hätten sie mir Säure über den Körper geschüttet. Heute tun mir die Augen immer noch weh. Meine Augenprobleme, die ich schon in Afghanistan hatte, sind durch diesen Vorfall noch schlimmer geworden. Meine Augen sind oft rot und brennen, aber ich darf nicht zum Augenarzt gehen.»²⁴

Hussein sagte, dass er von Sicherheitsangestellten in die «Chambre d'hébergement temporaire» gebracht worden sei, nachdem er am Abend mit einer Gruppe anderer Jugendlicher Musik gehört habe: «Zwei Sicherheitsangestellte übernahmen und warfen mich in diesen «Isolationsraum». Sie schlossen die Tür. Ich hörte, dass zwei Sicherheitsangestellte vor der Tür standen, um mich daran zu hindern, hinauszugehen. Der Raum war sehr klein und lag direkt neben dem Empfang. In dem Raum gab es ein Bett, einen Stuhl und ein kleines Fenster. Ich sass auf dem Stuhl, und die Sicherheitsleute schalteten das Licht (von draussen) aus. Ich habe grosse Angst vor der Dunkelheit. Bevor ich einschlafe, lasse ich immer das Licht an. Ich sah mich nach einer Lichtquelle um, aber es war stockdunkel. Ich senkte meinen Kopf und versuchte, durch das Fenster etwas Licht zu sehen, aber es war zu dunkel. Ich klopfte an die

²³ Interview mit Fazal, 15. August 2023, Bern.

²⁴ Interview mit Fazal, 15. August 2023, Bern.

Tür, um hinauszukommen. Sie öffneten die Tür und schlossen sie wieder. Ich fühlte mich ungerecht behandelt, weil ich nichts getan hatte. Mein Freund hatte die Musik laut gestellt.»²⁵

Amir erzählte Amnesty International, dass er eines Tages zu spät im BAZ angekommen sei, weil der Bus eine Panne gehabt habe. Er sei von den Sicherheitsangestellten fälschlicherweise beschuldigt worden, betrunken zu sein. Er sei gezwungen worden, einige Zeit draussen zu verbringen. Als er zurückgekommen sei, sei er immer noch nicht ins Zentrum eingelassen worden. Man habe ihn stattdessen in einen Raum mit einem Metallbett gebracht. Er erklärte, die Tür sei nicht verschlossen gewesen, aber er habe den Raum nicht verlassen können: «Sie sagten mir, ich solle dort bleiben, aber ich weigerte mich, weil ich das Gefühl hatte, zu ersticken. Ich war in einem emotionalen Zustand. Ich war gestresst und hatte Angst. Ich schrie, weil ich raus wollte. Ich versuchte mehrmals, die Tür aufzudrücken, aber das Sicherheitspersonal hinter der Tür liess mich nicht raus. Ich fühlte mich in diesem kleinen Raum gefangen. Es kümmerte sie nicht. Ich fühlte mich wie in einem Gefängnis und wollte nur noch raus. Ich hatte Durst. Ich bat um Wasser, aber sie wollten mir nichts geben.» Auch Amir berichtete, dass das Sicherheitspersonal Pfefferspray eingesetzt habe, um ihn daran zu hindern, den Raum zu verlassen: «Ich wollte nicht bleiben, weil der Raum mich erdrückte. Zwei Sicherheitsmitarbeiter standen an der Tür, um sicherzustellen, dass ich nicht rauskam. Ich schrie und versuchte, das Zimmer zu verlassen. Sie besprühten mich mit Pfefferspray, legten mir die Hände auf den Rücken und stiessen mich auf den Boden. Ich schlug mit dem Kopf auf den Boden. Es waren vier Sicherheitsangestellte anwesend. Ein Sicherheitsangestellter drückte mir einen Fuss oder ein Knie auf den Rücken, ein anderer hielt meine Füsse fest. Ich spürte auch einen Stock in meinem Nacken. Ich war sehr wütend, schimpfte und bat sie, die Polizei zu rufen, aber sie taten nichts und schlugen weiter auf mich ein. Nachdem ich besprüht worden war, hatte ich das Gefühl, das Bewusstsein zu verlieren. Ich bat um Wasser, aber sie gaben mir keins. Es war ihnen völlig egal, wie es mir ging und was mit mir passierte. Alles geschah innerhalb des Zimmers. Es gab keine Kamera, um das Geschehen aufzuzeichnen. Erst als die anderen kamen, liessen sie mich in Ruhe und gaben mir Wasser, um mir das Gesicht zu waschen.»²⁶

Said, der während des Ramadans fastete, wurde ebenfalls in eine «Chambre d'hébergement temporaire» gesteckt, weil er protestierte, nachdem ihm ein Sicherheitsangestellter untersagt hatte, seine Essensration für einen Freund zu beziehen. «Ich sagte dem Sicherheitsangestellten, dass er nicht für den Betreuer entscheiden könne. Der Ärger begann, als er mich beleidigte. Zuerst trat mich der Sicherheitsangestellte und stiess mich um. Dann drückte er mich zu Boden. Es fühlte sich an wie 30 Minuten oder mehr. Er drückte sein Knie auf meinen Rücken. Er beschimpfte mich auf Englisch. Ich konnte nicht atmen und hatte grosse Angst, denn wenn das so weitergegangen wäre, hätte es meine Gesundheit beeinträchtigen können. Ich fing an zu weinen. Die anderen drei Sicherheitsleute standen daneben und hatten den Pfefferspray in der Hand, bereit, ihn zu benutzen. Die anderen Jugendlichen sagten mir, ich solle mich nicht bewegen, damit sie den Spray nicht einsetzen. Ein Betreuer kam hinzu und forderte die Sicherheitsleute mehrmals auf, mich gehen zu lassen. Der Sicherheitsangestellte wollte mich in einen Isolationsraum bringen, aber der Betreuer war dagegen. Schliesslich sagte er mir, dass es in Ordnung sei, (in die «chambre d'hébergement temporaire») zu gehen, und dass ich am nächsten Tag rauskommen würde. Sie steckten mich in einen Raum hinter dem Empfang. Es war ein leerer Raum mit einem Fenster. Es gab ein kleines Bett, das kaputt war. Alle 10 Minuten kamen sie vorbei und sahen nach. Die ganze Zeit über hatte ich grosse Angst um meine Zukunft. Ich dachte, es könne Auswirkungen auf mein Asylverfahren haben. Die Tür war komplett geschlossen. Mir war kalt, denn das Fenster war offen. Ich hatte den ganzen Tag sehr wenig gegessen, weil ich fastete. Sie brachten mir weder etwas zu essen noch zu trinken. Ich konnte nicht schlafen oder mich ausruhen, ich hatte zu viel Angst.» Laut dem Rapport bat ein Konfliktpräventionsbetreuer (ein so genannter «Floor-Walker») darum, den Jugendlichen

²⁵ Interview mit Hussein, 13. Dezember 2023, Bern.

²⁶ Interview mit Amir, 25. Oktober 2023, Bern.

zu sehen.²⁷ Diese Bitte wurde jedoch von den Sicherheitsangestellten abgelehnt, weil er «dadurch noch unruhiger werden würde».²⁸

Saleem berichtete Amnesty International, dass er mit einem Freund in den «Friseursalon» des BAZ gegangen sei und einem anderen Jugendlichen beim Haarschneiden helfen wollte. Er sei sofort aufgefordert worden, aufzuhören und den Boden zu fegen, weil der Friseursalon schon geschlossen sei. Als er darauf bestand, die Arbeit abzuschliessen, habe ein Konfliktpräventionsbetreuer eingegriffen und das Sicherheitspersonal habe ihn in einen Raum gebracht. Saleem erzählte Amnesty International, dass er eine Stunde lang im Gebetsraum festgehalten und dann in eine «chambre d'hébergement temporaire» geführt wurde: «Ein Konfliktpräventionsbetreuer war der Erste, der eintraf. Er schubste mich von hinten, als wäre ich ein Nichts. Dann kamen fünf Sicherheitsangestellte und schubsten mich. Sie befahlen mir, zu fegen und aufzuräumen. Ich sagte, ich würde aufräumen, wenn sie mich die Haare des Jungen zu Ende schneiden lassen würden. Da fingen sie an, von hinten auf mich einzuschlagen und zu treten. Drei Sicherheitsangestellte waren auf mir und zwei auf meinem Freund. Einer kniete auf meinen Beinen, der andere hatte seinen Fuss auf meinem Rücken, der dritte seine Hand auf meinem Kopf, um mich am Aufstehen zu hindern. Ich konnte nichts tun, ich konnte nicht reagieren. Ich war allein gegen drei Männer. Sie brachten mich in einen «Bestrafungsraum». Ich dachte, sie würden dort nur Jugendliche ohne Aufenthaltsstatus einsperren. Es war der Gebetsraum. (...) Sie sperren mich ein und schlossen die Tür. Ich versuchte herauszukommen, und als ich die Tür aufmachen wollte, war sie blockiert. Es gab nur wenig Licht, es war fast ganz dunkel.» Nachdem sie ihn freigelassen hätten, sei er in die «Chambre d'hébergement temporaire» gebracht und daraufhin vom Sicherheitspersonal gezwungen worden, das BAZ zu verlassen, woraufhin er einen Teil der Nacht draussen im Wald verbracht habe. «Der Sicherheitsangestellte sagte: 'Du kannst rausgehen. Jetzt bist du frei, du kannst gehen. Du darfst nicht in diesem Zentrum bleiben. Wenn du es geschafft hast, durch so viele Länder hierher zu kommen, kannst du in ein anderes Land gehen' Ich verliess das Zentrum und wollte wirklich weg. Ich lief mehrere Stunden lang allein durch den Wald. Es regnete und mir war kalt. Nachdem ich durch den Wald gelaufen war, blieb ich an einem Fluss stehen und begann nachzudenken: 'Sollte ich wieder in dieses Zentrum, wenn es Probleme gibt?' Und dann fiel mir ein: 'Ich habe meine vorläufige Aufnahme erhalten und darf hier sein'. Also ging ich am Morgen zurück in das Zentrum.»²⁹

Das SEM erklärte, dass es laufende strafrechtliche Ermittlungen nicht kommentieren könne. Trotzdem wies es darauf hin, dass den Ereignissen «vergebliche Versuche des Dialogs und der Mediation» vorausgegangen seien, welchen mit «Aggressivität» begegnet worden sei. Das SEM erachtet deshalb «den Einsatz von Zwangsmassnahmen in diesen Fällen als notwendig und die angewendeten Massnahmen als angemessen».³⁰

Gemäss Aussagen der Jugendlichen ging von ihnen keine Gewalt aus. Auch wenn ihr Verhalten als aggressiv eingeschätzt worden wäre, würde eine temporäre Festsetzung in den «Chambre d'hébergement temporaire» den Weisungen des SEM für die Nutzung dieses Raums widersprechen. Den Weisungen entsprechend darf die «Chambre d'hébergement temporaire» nicht als Reaktion auf aggressives Verhalten oder als Massnahme des teilweisen Ausschlusses aus dem Zentrum eingesetzt werden. Des Weiteren dürfe sie nicht als Disziplinar-massnahme angewendet werden, weshalb sie von der Betreuung und nicht vom Sicherheitsdienst angeordnet werde. Eine Person, die in einer «Chambre d'hébergement temporaire» untergebracht wird, sollte das Zimmer gemäss den Weisungen jederzeit verlassen dürfen.³¹ Das SEM bestätigte Amnesty International, dass im Gegensatz zu einem Sicherheitsraum, die Tür der «Chambre

²⁷ Interview mit Said, 27. September 2023, Lausanne.

²⁸ SEM, Formular «Besonderes Vorkommnis» im CFA les Rochat für Said.

²⁹ Interview mit Saleem, 27. September 2023, Lausanne.

³⁰ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

³¹ SEM, Weisungen : « Utilisation de la chambre d'hébergement temporaire (CHT) - région suisse romande » (auf Französisch), Boudry, 27. September 2023. Siehe auch E-Mails der Region über die Nutzung des Raums für vorübergehende Unterbringung ab dem 5. Juli 2021 und 25. Mai 2021.

d'hébergement temporaire» ständig offenbleiben muss und es den unbegleiteten Jugendlichen freisteht, den Raum jederzeit zu verlassen.³²

Die BAZ verfügen auch über abschliessbare Räume, in denen Asylsuchende, die durch ihr Verhalten andere gefährden, vorübergehend untergebracht werden können. Die Nutzung dieser Sicherheitsräume unterliegt strengen Regeln, die eingehalten werden müssen, da «andernfalls eine rechtswidrige Freiheitsberaubung vorliegt».³³ Die derzeit geltenden Regeln des SEM für die Nutzung des Sicherheitsraums sehen vor, dass die Einschliessung einer Person im Sicherheitsraum nur dann zulässig ist, wenn die Polizei gleichzeitig alarmiert wird und die Einschliessung bis zum Eintreffen der Polizei oder höchstens zwei Stunden dauert.³⁴ Bis 2022 war es verboten, Asylsuchende unter 18 Jahren in einen Sicherheitsraum zu sperren.³⁵ Seit Anfang 2023, ist es jedoch gemäss einer neuen Weisung möglich minderjährige Asylsuchende über 15 Jahre im Sicherheitsraum festzuhalten.³⁶ Diese Altersgrenze von 15 Jahren für eine vorübergehende Festhaltung soll künftig auf Gesetzesstufe durch das Parlament verankert werden. In der Weisung ist explizit festgehalten, dass der Sicherheitsraum nur nach vorgängiger Zustimmung seitens SEM eingesetzt werden darf. Gemäss Aussagen des SEM wurden die beiden Sicherheitsräume im BAZ les Rochat ab Dezember 2022 nie für unbegleitete Jugendliche genutzt.³⁷

Amnesty International ist besorgt, dass die Festhaltung in den «Chambres d'hébergement temporaire» als Strafe angeordnet wird, um Jugendliche zu disziplinieren, und diese Räume *faktisch als* Sicherheitsraum dienen. Dies stünde im Widerspruch zu den Weisungen des BAZ Les Rochat und würde das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit der Person verletzen.³⁸ Auch die NKVF ist der Ansicht, dass das Festhalten in einer «Chambre d'hébergement temporaire» für die Nacht einen vorübergehenden Freiheitsentzug darstellt, genauso wie das Festhalten in einem Sicherheitsraum.³⁹

Die Aussagen der Jugendlichen weisen auf mögliche Misshandlungen hin, die gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstossen.⁴⁰

Nach internationalen Menschenrechtsstandards sollte der Einsatz von Pfefferspray gesetzlich geregelt sein und sich auf das Mindestmass beschränken, das zur Verfolgung eines legitimen Ziels der Strafverfolgung erforderlich ist. Der Spray darf nur eingesetzt werden, um eine gewalttätige Person ausser Gefecht zu setzen oder abzuschrecken, wenn keine anderen, weniger wirksamen Mittel zur Verfügung stehen. Der Einsatz von Pfefferspray gegen ein Kind ist nur in extremen Fällen gerechtfertigt. Es handelt sich um eine gefährliche Substanz, die nicht in geschlossenen Räumen und niemals gegen eine Person, die bereits unter Kontrolle gebracht wurde, eingesetzt werden darf. In einem kürzlich ergangenen Urteil hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, dass der Einsatz von Pfefferspray in

³² SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

³³ SEM, *Betriebskonzept Unterbringung (Beko)*, 1. Januar 2022, s.O., S.59.

³⁴ Art. 29a Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23), Eingefügt durch Ziff. I der Verordnung des EJPD vom 6. Dez. 2022, in Kraft seit 15. Jan. 2023 (AS 2022 852).

³⁵ SEM, *Betriebskonzept Unterbringung (Beko)*, 1. Januar 2022, s.O., S.60.

³⁶ SEM, Weisung «Gewährleistung der Sicherheit und Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den BAZ», 15. Januar 2023, Siehe auch Art. 29a Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23), Eingefügt durch Ziff. I der Verordnung des EJPD vom 6. Dez. 2022, in Kraft seit 15. Jan. 2023 (AS 2022 852).

³⁷ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

³⁸ Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 9 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 5 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 37 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

³⁹ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.O., Rz. 32.

⁴⁰ Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Artikel 37(a) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verbietet ausdrücklich Folter und andere Misshandlungen sowie bestimmte Formen der Bestrafung.

geschlossenen Räumen eine unmenschliche Behandlung darstellen kann.⁴¹ Der Gerichtshof wies auch darauf hin, dass der Einsatz von Pfefferspray zwar unter bestimmten Umständen zum Zweck der Strafverfolgung genehmigt werden kann, aber erhebliche Gesundheitsrisiken birgt.⁴² Daher muss für den Fall einer unerwarteten gesundheitlichen Reaktion auf die Substanz medizinische Hilfe zur Verfügung stehen.

Amnesty International hat auch mit fünf Personen gesprochen, die in unterschiedlichen Funktionen mit unbegleiteten Kindern zusammengearbeitet haben und berichteten, sie hätten mögliche Menschenrechtsverletzungen an asylsuchenden Kindern in der Asylregion Ostschweiz beobachtet. Diese Personen wandten sich an Amnesty International mit der Bitte, ihre Anonymität zu wahren. Es ist wichtig anzumerken, dass es Amnesty International in diesen Fällen nicht möglich war, Interviews mit den betroffenen Asylsuchenden zu führen oder weitere Untersuchungen durchzuführen, um die Hinweise über angebliche Missstände zu überprüfen. Die Vorwürfe ähneln jedoch denjenigen, die Amnesty International im Jahr 2021 in Bezug auf das Einsperren von unbegleiteten Minderjährigen im «Sicherheitsraum» und die rassistischen Einstellungen einiger Mitarbeiter*innen in den BAZ dokumentiert hat.



DIE MENSCHENRECHTS-VERPFLICHTUNGEN DER SCHWEIZ

Die Schweiz ist Vertragsstaat mehrerer Menschenrechtsabkommen, darunter der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Uno-Pakt II), des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (KRK), des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD). Diese Verträge verpflichten die Schweizer Regierung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen, zu fördern und zu gewährleisten, einschliesslich des Verbots der Folter und anderer Misshandlungen sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit der Person. Diese Rechte gelten für alle Menschen gleichermassen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.

Grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung ist nach dem Völkerrecht jederzeit und unter allen Umständen verboten. Artikel 37(a) der Konvention über die Rechte des Kindes verbietet Misshandlung ausdrücklich. Der Uno-Kinderrechtsausschuss hat erklärt, dass es sich hier um „alle Formen von Gewalt handelt, die gegen Kinder ausgeübt werden, um ihnen Geständnisse zu entlocken, sie aussergerichtlich für rechtswidriges oder unerwünschtes Verhalten zu bestrafen oder sie gegen ihren Willen zu etwas zu zwingen, in der Regel durch Polizisten oder andere Ordnungskräfte, Personal von Kinderheimen und anderen Einrichtungen, in denen Kinder betreut werden, sowie Personen, die Macht über Kinder haben (...). Die Opfer sind häufig marginalisierte, benachteiligte und diskriminierte Kinder, die nicht den Schutz von Erwachsenen geniessen, die für die Verteidigung ihrer Rechte und des Kindeswohls zuständig sind. Es handelt sich (...) um Kinder aus Minderheitsgruppen und um unbegleitete Kinder. Die Brutalität solcher Handlungen führt häufig zu sozialen Schwierigkeiten und dauerhaften physischen und psychischen Schäden“.⁴³

Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit, und die Zulässigkeitsvoraussetzungen, unter denen einer Person die Freiheit entzogen werden darf, müssen

⁴¹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Tali gegen Estland*, Nr. 66393/10.

⁴² Pfefferspray kann Atembeschwerden, Übelkeit, Erbrechen, Reizung der Atemwege, Reizung der Tränenkanäle und Augen, Krämpfe, Schmerzen in der Brust, Dermatitis und Allergien hervorrufen und in starken Dosen Nekrosen des Gewebes in den Atemwegen oder im Verdauungstrakt, Lungenödeme oder innere Blutungen verursachen (siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Tali gegen Estland*, Nr. 66393/10, mit weiteren Hinweisen auf *Ali Güneş*, §§ 37 und 38 und *İzci*, § 35).

⁴³ Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung 13, Art. 19 (Das Recht des Kindes auf Freiheit von jeder Form von Gewalt), UN Doc. CRC/C/GC/13, 18. April 2011, Ziff. 26.

eng ausgelegt werden. Der Menschenrechtsausschuss hat bestätigt, dass eine Inhaftierung nicht willkürlich sein darf und auf gesetzlich festgelegten Gründen und Verfahren beruhen muss, dass die Gründe angegeben werden müssen und dass eine gerichtliche Kontrolle der Inhaftierung möglich sein muss.⁴⁴ Gemäss den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards gibt es gemeinsame Voraussetzungen für die Definition von Freiheitsentzug. Erstens muss die Bewegungsfreiheit einer Person durch den Staat infolge ihrer Inhaftierung stark eingeschränkt sein. Zweitens darf die Person ihrer Inhaftierung nicht zugestimmt haben. Freiheitsentzug kann an jedem Ort stattfinden und muss nicht offiziell als Festnahme oder Inhaftierung bezeichnet werden, damit der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung anwendbar ist.⁴⁵ Ebenso gilt jeder Zeitraum als Freiheitsentzug. Eine achtminütige Inhaftierung kann bereits einen Freiheitsentzug darstellen.⁴⁶ Die Uno-Arbeitsgruppe gegen willkürliche Inhaftierungen hat anerkannt, dass der Begriff 'Freiheitsentzug' die vorübergehende Inhaftierung von Personen in Präventivhaft einschliesst. Der Freiheitsentzug einer Person ist oft der Ausgangspunkt, der die Bedingungen für Folter und andere Misshandlungen von Personen erleichtert. In diesem Zusammenhang hat die Arbeitsgruppe hervorgehoben, dass die systematische Überprüfung von Methoden und Praktiken sowie von Massnahmen für die Behandlung von Personen, die in irgendeiner Form festgenommen, inhaftiert oder eingesperrt sind, ein entscheidender Schritt zur Prävention von Folter und anderen Misshandlungen ist.⁴⁷

Gemäss Kinderechtskonvention ist jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, als ein Kind zu betrachten (Art. 1 KRK). Der Grundsatz des „Kindeswohls“ in Artikel 3 (1) KRK besagt, dass „Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Minderjährige Asylsuchende sind besonders schutzbedürftig und jegliche im Kontext eines Asylzentrums notwendigen Massnahmen sollten das Wohl und die physische und psychische Gesundheit des Kindes als primäres Ziel betrachten. Eine Massnahme in Form einer Festhaltung, die auf Prävention ausgerichtet ist, ist für Minderjährige nicht angemessen. Wenn Personen willkürlich inhaftiert wurden, sollten die Opfer Wiedergutmachung erhalten und wirksame Rechtsmittel sichergestellt werden.

Der Staat muss Massnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Bewohnenden der Asylzentren vor Misshandlung und rechtswidriger Inhaftierung geschützt sind. In Situationen, in denen diese Rechte verletzt werden, muss der Staat dafür sorgen, dass die mutmasslich Verantwortlichen in fairen Verfahren zur Rechenschaft gezogen werden. Internationale Menschenrechtsstandards verlangen eine wirksame Überwachung und Schutz vor Missbrauch sowie Systeme, die den Schutz der Menschenrechte von Asylsuchenden gewährleisten, einschliesslich des Verbots der Folter und anderer Misshandlungen sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit der Person. Wenn Staaten bestimmte Aufgaben an Privatunternehmen auslagern, ist die zuständige Behörde verstärkt verpflichtet, die Mitarbeitenden des Privatunternehmens rechtlich und fachlich zu beaufsichtigen. Der Staat hat daher die klare Pflicht, in solchen Situationen für robuste und proaktive Schutz- und Überwachungsmechanismen zu sorgen, da diese unerlässlich sind, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, die sowohl auf individuelles

⁴⁴ Uno-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 8, Artikel 9 (Freiheit und Sicherheit der Person), 30. Juni 1982, Uno-Dokument CCPR/C/GC/35.

⁴⁵ Uno-Arbeitsgruppe gegen willkürliche Inhaftierungen, Bericht, Grundlegende Prinzipien und Leitlinien der Vereinten Nationen für Rechtsbehelfe und Verfahren zum Recht einer Person, der die Freiheit entzogen wurde, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, 6. Juli 2015, Uno-Dokument A/HRC/30/37.

⁴⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Brega und andere gegen Moldau*, Nr. 61485/08, 24. Januar 2012, §§ 19 und 43.

⁴⁷ Uno-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung 20, Artikel 7 (Verbot von Folter und grausamer Behandlung oder Strafe), 1994, Uno-Dokument CCPR/C/GC/35.

Fehlverhalten als auch auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind. Er muss auch sicherstellen, dass das Personal des Privatunternehmens entsprechend qualifiziert und in Menschenrechten geschult ist.

4. DREI JAHRE SPÄTER – WAS HAT SICH VERÄNDERT?

Im Bericht von 2021 schlug Amnesty International Alarm wegen Menschenrechtsverletzungen gegenüber Asylsuchenden, darunter auch unbegleitete Jugendliche. Amnesty International befragte vierzehn Asylsuchende, darunter zwei Jugendliche, die berichteten, von Sicherheitsangestellten misshandelt worden zu sein. Dazu gehörten Schläge, anhaltende Gewaltanwendung, die ihre Atmung so stark einschränkte, dass sie einen epileptischen Anfall oder Bewusstseinsverlust erlitten, sowie die Verwendung von Pfeffergel, das Einsperren in einen Metallcontainer, was zu Unterkühlung führte, und andere Misshandlungen. Die Recherchen von Amnesty International zeichneten ein besorgniserregendes Bild von Gewalt gegen Asylsuchende in den BAZ und deuteten auf strukturelle Missstände hin. Einige Vorwürfe wiesen auf ein besorgniserregendes Muster der Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, Abstammung, Religion, nationalen oder ethnischen Herkunft hin. Amnesty International stellte fest, dass die fremdenfeindliche und rassistische Haltung bestimmter Sicherheitsangestellter deren Gewaltbereitschaft gegenüber Asylsuchenden verstärkt. Fast alle von Amnesty International für den Recherchebericht befragten asylsuchenden Personen gaben an, dass die Sanktionen willkürlich verhängt worden seien, und mehrere Whistleblower*innen wiesen darauf hin, dass es ihrer Meinung nach unverhältnismässig viele Regeln gab oder die meisten Regeln zu streng und zu schnell angewandt wurden, was bereits bestehende Spannungen zwischen Asylsuchenden und Sicherheitskräften noch verschärfte. Die Organisation zeigte sich auch besorgt über die mangelnde Ausbildung des Sicherheitspersonals und die Anweisungen der Vorgesetzten, schnell zu Gewalt und Zwangsmassnahmen zu greifen. Amnesty International stellte fest, dass die Asylsuchenden und das Personal Beschwerdemöglichkeiten, einschliesslich der Whistleblowing-Mechanismen, nicht kannten und dass der Zugang zur Justiz für Opfer von Misshandlungen mit Hindernissen behaftet war. Schliesslich äusserten einige BAZ-Mitarbeitende Zweifel an der Transparenz, Unparteilichkeit, Effizienz und Gründlichkeit der Untersuchungen von Gewaltvorfällen durch das SEM.

Angesichts der Schwere dieser Feststellungen im Jahr 2021 gab Amnesty International eine Reihe von dringenden Empfehlungen ab, um gegen die dokumentierten Menschenrechtsverletzungen vorzugehen. Sie empfahl dem SEM, den Schutz und die proaktive Überwachung der BAZ dringend zu verbessern und zu verstärken, die bestehenden zentralen nationalen Aufsichts- und Schutzmechanismen zu überarbeiten und Personen zu benennen, die speziell für die Überwachung und Durchsetzung der Rechte von Menschen in BAZ und deren Schutz vor Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Amnesty International forderte die Behörden ausserdem auf, einen unabhängigen und wirksamen Beschwerdemechanismus einzuführen und sicherzustellen, dass die Menschen, die in den BAZ untergebracht sind, über das Beschwerdeverfahren informiert sind und wissen, wie sie es in Anspruch nehmen können. Amnesty International forderte auch eine dringende Überprüfung der Regeln und der Praxis, Menschen in Sicherheitsräumen (früher «Besinnungsräume» genannt) einzusperren, und ein Verbot der Unterbringung von Minderjährigen in einem «Sicherheitsraum». Ferner wurde empfohlen, strengere Anforderungen in Bezug auf Qualitätsstandards und Ausbildung, einschliesslich Menschenrechtsstandards, in die Verträge mit privaten Sicherheitsdienstleistern aufzunehmen, um sicherzustellen, dass erfahrenes und qualifiziertes Sicherheitspersonal rekrutiert und dieses speziell und eingehend für Einsätze in den BAZ geschult wird. Amnesty International forderte ausserdem Massnahmen zur Bekämpfung rassistischer Einstellungen und negativer und schädlicher Stereotypen über rassifizierte

Personen wie die Reform des Rekrutierungsverfahrens, der Ausbildung oder anderer Programme für Sicherheitspersonal sowie des Rechenschaftssystems.⁴⁸

Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer gab dem SEM 12 Empfehlungen in den folgenden Bereichen: Verabschiedung einer Rechtsgrundlage für die Anwendung von Zwang (1), Insourcing der Sicherheitsaufgaben (2), Verstärkung der Präsenz des SEM vor Ort (3), Ausbildungskonzept für das Sicherheitspersonal (4), verbessertes Rapportierungssystem bei besonderen Vorkommnissen (5), institutionalisiertes Debriefing bei schwerwiegenden Vorkommnissen (6), anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle (7), Instrument zur Bewältigung von Krisensituationen (8), Disziplinarwesen (9), Durchsuchung und Kontrollen von Asylsuchenden (10), Sicherheitsräume (11) und Strafverfahren gegen Mitarbeitende (12).⁴⁹

Im Rahmen der Überprüfung der Staatenberichte der Schweiz zwischen 2021 und 2023 haben der Uno-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD),⁵⁰ der Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC),⁵¹ und der Uno-Ausschuss gegen Folter (CAT)⁵² ihre Besorgnis über die Berichte von Gewalt gegen Asylsuchende durch Sicherheitspersonal in den BAZ geäußert und Empfehlungen an die Schweizer Regierung gerichtet.

In der Kommunikation mit Amnesty International erklärte das SEM, dass im Sommer 2021 ein «Gewaltpräventionskonzept» verabschiedet und sogenannte «Konfliktpräventionsbetreuende» eingestellt worden seien. Das SEM ist auch der Ansicht, dass die kürzlich erfolgte Anstellung von muslimischen Seelsorgenden⁵³ und die Etablierung der Zusammenarbeit mit Fachärzt*innen für Suchtmedizin und Psychiatrie zur Gewaltprävention in den BAZ beitragen. Auf der Grundlage der Empfehlungen von Niklaus Oberholzer hatte das SEM fünf notwendige Massnahmen identifiziert und das Gewaltpräventionsprojekt «PreSec» (Prévention et Sécurité) ins Leben gerufen, um diese Massnahmen umzusetzen. «PreSec» umfasst:

1. Die Verabschiedung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von Zwangsmassnahmen durch private Sicherheitsunternehmen im BAZ.
2. Ein Pilotprojekt zur Schaffung von externen Meldestellen, die allen Asylsuchenden und Mitarbeitenden der BAZ offenstehen und im November 2022 in Basel und Zürich gestartet wurden.
3. Der Umbau der Organisationsstruktur SEM im Bereich Sicherheit, mit dem Einsatz polizeilich ausgebildeter «Verantwortlicher für Gewaltprävention und Personensicherheit» (VGPS).

Kürzlich wurden zwei weitere Projekte, die ursprünglich Teil von «PreSec» waren, aufgrund fehlender Ressourcen aufgegeben: die verstärkte Präsenz von SEM-Personal in den BAZ ohne Verfahrensfunktion⁵⁴

⁴⁸ Amnesty International, *"Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln" – Menschenrechtsverletzungen in Bundesasylzentren* (oben zitiert), S. 23 - 24.

⁴⁹ Dr. Niklaus Oberholzer, *Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, 30. September 2021.

⁵⁰ Uno-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zehnten bis zwölften periodischen Bericht der Schweiz, 27. Dezember 2021, UN Doc. CERD/C/CHE/CO/10-12, Abs. 25 - 26.

⁵¹ Uno-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschliessende Beobachtungen zum kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht der Schweiz, 22. Oktober 2021, UN Doc. CRC/C/CHE/CO/5-6, Abs. 25.

⁵² Uno-Ausschuss gegen Folter, Abschliessende Beobachtungen zum achten periodischen Bericht der Schweiz, 11. Dezember 2023, UN Doc. CAT/C/CHE/CO/8, Abs. 29 und 30.

⁵³ SEM, «Die muslimische Seelsorge wird in den Bundesasylzentren dauerhaft eingeführt», Medienmitteilung vom 31. Januar 2023, sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-92717.html

⁵⁴ In diesen Bundesasylzentren halten sich überwiegend Personen auf, deren Asylverfahren unter das Dublin-Abkommen fallen oder deren Asylgesuche abgelehnt wurden. In solchen Bundesasylzentren arbeiten weniger SEM Mitarbeitende als in einem Zentrum mit Verfahrensfunktion. Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen sind in gleichem Umfang vor Ort. Siehe sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faq.html

und ein Pilotprojekt für offene Asylzentren.⁵⁵ Das SEM erklärte, dass das «PreSec»-Projekt im Jahr 2022 vorübergehend ausgesetzt werden musste, da es an Ressourcen mangelte und die Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine und die damit verbundene Zunahme von Asylgesuchen Vorrang hatte.⁵⁶ Im Frühjahr 2024 entschied das SEM, das Projekt als Gesamtes zu beenden und die Projekte betreffend Externe Meldestelle sowie Gesetzesänderung unabhängig davon weiterzuführen.⁵⁷

Amnesty International anerkennt die Bereitschaft des SEM, das Sicherheitsmanagement zu überprüfen und mehrere der Empfehlungen von Niklaus Oberholzer umzusetzen. Gemäss SEM hat jedoch die Notfallorganisation im Zusammenhang mit der Zunahme der Asylgesuche zu einer Re-Priorisierung von Projekten und zu Verzögerungen geführt. Drei Jahre nach der Veröffentlichung der Berichte über Gewaltvorfälle in den BAZ sind somit nur drei von fünf geplanten Massnahmen (teilweise) umgesetzt worden.⁵⁸

Gemäss den Angaben des SEM lag die Zahl der sicherheitsrelevanten Vorfälle pro 100'000 Übernachtungen in allen BAZ in der Schweiz im Jahr 2020 bei 98 und 2021 bei 102. Nachdem bestimmte Massnahmen zur Gewaltprävention ergriffen worden waren, wurden im Jahr 2022 durchschnittlich 46 Vorfälle pro 100'000 Übernachtungen registriert. Im Jahr 2023 stieg diese Zahl wieder leicht an, auf 58.⁵⁹ Obwohl die Zahl der registrierten Gewaltvorfälle insgesamt zu sinken scheint, ist Amnesty International besorgt darüber, dass es keine detaillierten und verlässlichen Statistiken über die Anwendung von Gewalt durch Sicherheitspersonal gegen Asylsuchende gibt. Aufgeschlüsselte Daten über die Art der Gewalt und die am Vorfall beteiligten Personen stellen ein wichtiges Instrument dar, um zu untersuchen, wie sich Praktiken und Massnahmen auf bestimmte Gruppen auswirken und welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um Gleichstellung und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Registriert werden die Zahl «sicherheitsrelevanter Vorfälle», die eine Polizeiintervention, den Einschluss in den Sicherheitsraum oder körperlichen Zwang zur Folge haben, aber das SEM erklärte Amnesty International, dass es die Statistiken für die Öffentlichkeit nicht weiter aufschlüsseln wird, da es dies für die Gewaltreduktion nicht als relevant erachtet.⁶⁰ Daher ist es möglich, sich nur ein begrenztes Bild der Gewaltvorfälle gegen Asylsuchende in den BAZ zu machen.

Bis vor kurzem waren die im BAZ angewandten Zwangsmassnahmen nicht gesetzlich kodifiziert. Aktuell wird die Verabschiedung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von Zwangsmassnahmen in den BAZ vorbereitet. Ein klarer Rechtsrahmen soll die Anwendung der Massnahmen regeln und begrenzen, um die Rechte der potenziell Betroffenen wirksam schützen. Es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass nur Massnahmen gesetzlich verankert werden, die vereinbar sind mit internationalen Menschenrechtsnormen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens der Gesetzesrevision des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)⁶¹ hat Amnesty International vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Recherche von 2021 hervorgehoben, dass besonders die Nutzung des Sicherheitsraums ein Missbrauchsrisiko für physische und psychische Misshandlungen birgt. Amnesty International kritisierte dabei, dass im Gesetzesentwurf das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht klar

⁵⁵ SEM, Schreiben an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 29. Februar 2024.

⁵⁶ SEM, Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁵⁷ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁵⁸ Eine Massnahme wird vollständig umgesetzt, zwei werden teilweise und schrittweise umgesetzt und zwei mussten aufgegeben oder sistiert werden.

⁵⁹ SEM, Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁶⁰ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁶¹ SEM, Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zu Gesetzesänderungen, Medienmitteilung vom 25. Januar 2023, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-92639.html>

verankert ist, keine Beschwerdemöglichkeit und kein verstärktes Monitoring vorgesehen ist und das Einsperren von Asylsuchenden ab 15 Jahren erlaubt werden soll.⁶²

Eines der Hauptprobleme, die Niklaus Oberholzer in seinem Bericht ansprach, war die Ausgliederung von Sicherheitsaufgaben an die gemäss Oberholzer an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten privaten Sicherheitsunternehmen, die in ihrem ordentlichen Geschäftsbereich primär Aufgaben der Objektbewachung, des Personenschutzes und des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen erfüllen. Er empfahl deshalb, gewisse Schlüsselpositionen vom SEM besetzen zu lassen und die Präsenz des SEM-Personals in den BAZ zu erhöhen, um die frühzeitige Erkennung von Problemen zu verbessern, einen direkten Einfluss auf betriebliche Abläufe zu nehmen und die Kontrolle zu verstärken.⁶³ Das SEM teilte Amnesty International mit, dass das Insourcing des Sicherheitspersonals zu wesentlich höheren Kosten führen würde und die Möglichkeit, das Personal je nach Bedarf zu reduzieren oder aufzustocken, stark einschränken würde. Der Antrag auf zusätzliche Ressourcen, um unter anderem die Präsenz von Mitarbeitenden des SEM in den BAZ zu erhöhen, wurde im November 2023 vom Parlament abgelehnt. Das SEM hat Anfang 2024 je eine «Verantwortliche (Person) für Gewaltprävention und Personensicherheit» (VGPS) pro Region eingestellt. Dabei handelt es sich um Personen aus dem Polizeikader, zu deren Aufgaben die Sensibilisierung, die Umsetzung des Gewaltpräventionskonzepts, die regelmässigen Qualitätskontrollen und die Weiterbildung der Sicherheitskräfte gehören.⁶⁴ In einigen Asylregionen soll aufgrund der Grösse der Region und des zu betreuenden Personals ein zweiter VGPS rekrutiert werden.⁶⁵ Dies könnte einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, doch ist es noch zu früh, um die Effizienz dieser Massnahme zu beurteilen. Es ist fraglich, ob ein oder zwei VGPS pro Region die Arbeit von Hunderten von Sicherheitsangestellten wirksam überwachen können.

Seit Februar 2021 hat das SEM insgesamt 110 neue Vollzeitstellen für Konfliktpräventionsbetreuende (sogenannte «Floor-Walker») geschaffen. Sie sind beim Betreuungsdienstleister des BAZ angestellt. Sie sind in den Unterkünften präsent und sind die erste Anlaufstelle für die Asylsuchenden. Ihre Aufgabe ist es, Frustrationen und Streitigkeiten frühzeitig zu erkennen und anzusprechen, damit Konflikte nicht in Gewalt eskalieren.⁶⁶ Gemäss SEM werden in der Regel nur erfahrene Betreuer*innen dafür eingesetzt, die allerdings keine spezifische Ausbildung, etwa in Konfliktbewältigung oder Mediation, erhalten.⁶⁷ Laut der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter wurden vier Konfliktpräventionsbetreuende im BAZ Les Rochat angestellt, die im Frühjahr 2023 vor Ort waren. Die NKVF stellte jedoch fest, dass sie nicht ausreichend geschult waren und dass sie mit Aufgaben betraut wurden, die nichts mit Gewaltprävention zu tun haben, wie z.B. sicherzustellen, dass die Jugendlichen ihre Termine beim SEM, bei der Rechtsvertretung oder beim Gesundheitsdienst einhalten.⁶⁸

⁶² Amnesty International, Vernehmlassungsantwort: Änderung des Asylgesetzes (Asylg): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes, [amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2023/vernehmlassungsantwort-aenderung-des-asylgesetzes-asylg-sicherheit-und-betrieb-in-den-zentren-des-bundes](https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2023/vernehmlassungsantwort-aenderung-des-asylgesetzes-asylg-sicherheit-und-betrieb-in-den-zentren-des-bundes)

⁶³ Dr. Niklaus Oberholzer, *Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)*, s.o., S. 63 – 66.

⁶⁴ SEM, Schreiben an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 29. Februar 2024. Gemäss SEM konnten bereits gewisse Grundlagendokumente erarbeitet und mehrere Projekte zur Optimierung der Aus- und Weiterbildung, Abläufe und Weisungen sowie Kontrollen zur Optimierung der Qualität der Leistungserbringer gestartet werden. Das SEM unterstrich jedoch auch, dass die Optimierung der Arbeitsabläufe und der Aus- und Weiterbildung und die grosse Personalfluktuaton nichtsdestotrotz eine konstante Herausforderung bleibt (SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply»).

⁶⁵ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁶⁶ SEM, Schreiben an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 29. Februar 2024.

⁶⁷ SEM, Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁶⁸ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o., Rz. 28.

Im November 2022 wurde das Pilotprojekt «Externe Meldestelle» in den BAZ Basel und Zürich lanciert.⁶⁹ Diese beiden Anlaufstellen ermöglichen es sowohl den Asylsuchenden als auch den Mitarbeitenden, allfällige Unregelmässigkeiten in der Behandlung von Asylsuchenden zu melden. Die Evaluation zeigt, dass von den sechs Zielen des Pilotprojekts drei teilweise⁷⁰ und nur zwei ganz erreicht wurden.⁷¹ Das Ziel, die Meldestellen als Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ zu nutzen und zu einer laufenden Verbesserung dieser Bereiche beizutragen, wurde trotz der Zunahme der Meldungen von Asylsuchenden und des Personals nicht erreicht. Der Bericht stellt fest, dass Asylsuchende nicht genügend über die Existenz der externen Meldestelle im Asylzentrum Zürich informiert sind und empfiehlt, für eine grössere institutionelle Unabhängigkeit und Transparenz der Meldestellen zu sorgen.⁷² Gemäss den Informationen, die das SEM Amnesty International zur Verfügung gestellt hat, wurden im Zeitraum vom 1. November 2022 bis zum 31. Oktober 2023 insgesamt fünf Verdachtsfälle betreffend physische oder psychische Gewalt bei den beiden externen Meldestellen in Basel und Zürich gemeldet. Zwei der gemeldeten Vorfälle betrafen den Sicherheitsdienstleister. In einem Fall erhielt der Sicherheitsdienstleister eine Ermahnung, den fehlbaren Mitarbeitenden zu schulen, im anderen Fall hat das SEM gegen drei Sicherheitsmitarbeitende Anzeige erstattet und eine der Personen wurde entlassen.⁷³

Gemäss SEM liegt der zweite Zwischenbericht der externen Evaluation vor und der Abschlussbericht ist für Ende Jahr geplant. Es sei bereits jetzt klar, dass keine lückenlose Anknüpfung an das Pilotprojekt möglich sein werde. In Anbetracht der finanziellen und personellen Ressourcen soll die externe Meldestelle voraussichtlich in Form einer zentralisierten stationären externen Meldestelle weiterbetrieben werden und telefonisch sowie online erreichbar sein. Auf eine wöchentliche Präsenz vor Ort in allen betriebenen BAZ werde verzichtet, jedoch seien «Pop-up-Sprechstunden» vor Ort möglich. Die Transportkosten zur und von der zentralen Meldestelle sollen durch das SEM gedeckt werden. Die Meldungen durch die externe Meldestelle sollen nach Schweregrad und Dringlichkeit triagiert werden, wobei die Meldestelle für Fälle zuständig wäre, die mögliche Verletzungen von Grundrechten betreffen, während das interne Beschwerdemanagement Meldungen, die betriebliche Aspekte betreffen, behandeln soll. Die externe Meldestelle sei gemäss SEM keine Beschwerdestelle und führe entsprechend keine eigenen Sachverhaltsabklärungen durch.⁷⁴ Amnesty International ist besorgt darüber, dass der Meldestelle keine umfassenden Kompetenzen und Ressourcen erhält und der Zugang aufgrund der geografischen Distanz erschwert wird.

Nach Angaben des SEM gibt es keine Weisung zum internen Beschwerdemanagement. Das Gewaltpräventionskonzept sieht vor, dass jedes BAZ ein Beschwerdemanagement führt und Beschwerde- und Gewaltvorfälle dokumentiert werden. Das interne Beschwerdemanagement umfasst eine wöchentliche Sprechstunde des SEM und eine für Asylsuchende zugängliche Beschwerdebox. Es werde derzeit angepasst und vereinfacht, wobei Meldungen elektronisch verarbeitet, priorisiert und weitergeleitet und Meldungen und Erkenntnisse gezielt ausgewertet werden sollen.⁷⁵ Alle fünf

⁶⁹ SEM, Pilotprojekt «Externe Meldestelle», sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/externe-meldestelle.html.

⁷⁰ Folgende Ziele seien teilweise erreicht worden: Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit (1), Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung (2), Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (3).

⁷¹ Folgende Ziele seien erreicht worden: Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa (1) und Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht Beko- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen (2).

⁷² TC Team Consult, *Zwischenbericht Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»*, März 2024, sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/externe-meldestelle.html

⁷³ SEM, Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁷⁴ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁷⁵ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

gewaltbetroffenen Jugendlichen im BAZ Les Rochat berichteten Amnesty International jedoch, dass ihnen keiner dieser internen Beschwerdemechanismen bekannt gewesen sei. Es ist daher fraglich, ob die Asylsuchenden genügend Informationen über die existierenden internen Beschwerdesysteme erhalten.⁷⁶

Niklaus Oberholzer ortete in seinem Bericht Handlungsbedarf im Bereich der Ausbildung des Sicherheitspersonals. Er empfahl eine Überprüfung der Aus- und Weiterbildung für Angestellte von privaten Sicherheitsdienstleistern.⁷⁷ Auf ein Auskunftsgesuch hin teilte das SEM Amnesty International mit, dass die Grundausbildung für Sicherheitspersonal derzeit zwei Tage dauere, gefolgt von weiteren Ausbildungsblöcken je nach Funktion. Insgesamt dauere die Ausbildung etwa 5 bis 8 Tage. Dazu gehören eine Einführung vor Ort und ein Modul zur transkulturellen Kompetenz, das in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe inhaltlich und zeitlich auf zwei Tage verdoppelt wurde.⁷⁸ Das Thema Umgang mit unbegleiteten Kindern werde gemäss SEM unter anderem im Kapitel «vulnerable Personen» behandelt.⁷⁹ Es scheint derzeit jedoch keine vertiefte Ausbildung für die Arbeit mit unbegleiteten asylsuchenden Kindern und Jugendlichen zu geben. Gemäss Angaben des SEM musste die von Niklaus Oberholzer empfohlene Überarbeitung der Ausbildungen aufgrund des Anstiegs der Asylgesuche aus der Ukraine und anderer Asylsuchender pausiert werden und befinde sich noch in der Entwicklungsphase.⁸⁰ Laut Aussagen des SEM führt es zurzeit eine Evaluation der erforderlichen Aus- und Weiterbildung der Leistungserbringer durch. Da die Anpassung der Anforderungen die Verträge mit dem Leistungserbringer betrifft, seien in diesem Bereich kurzfristig nur marginale Änderungen möglich.⁸¹

Im Bericht aus dem Jahr 2021 äusserte Amnesty International Bedenken, was die Richtigkeit der Rapportierung bei besonderen Vorkommnissen durch Sicherheitsangestellte betrifft. Niklaus Oberholzer kam in seinem Bericht zum Schluss, dass die Rapportierung gelegentlich von der Überlegung geprägt sein könnte, das eigene Verhalten im Nachhinein zu rechtfertigen, was zur Unterschlagung von Fakten, zu Beschönigungen oder Übertreibungen von Tatsachen führen kann. Er empfahl, das Rapportierungssystem zu überprüfen und dafür zu sorgen, dass keine sachfremden Motive die Rapporte beeinflussen können.⁸² Gemäss Informationen des SEM wurde das Rapportierungssystem überarbeitet. Nach dem neuen System müsse demnach das Sicherheitspersonal bei jedem sicherheitsrelevanten Vorfall von Anfang an eine*n Mitarbeiter*in des Betreuungsdienstleisters hinzuziehen. Nach dem Vorfall halten beide Parteien ihre Beobachtungen in einem schriftlichen Bericht fest. Wurden Zwangsmassnahmen eingesetzt, finde so schnell wie möglich ein Debriefing statt. Der Vorfall werde analysiert, und es werde allfälliges Optimierungspotenzial ermittelt.⁸³ Dies wirft die Frage auf, was geschieht, wenn während des Vorfalls keine Betreuer*innen vor Ort sind bzw. diese erst später dazugeholt werden oder aufgrund eines freundschaftlichen Verhältnisses zum Sicherheitspersonal das Vorgefallene beschönigen. Wie die Ergebnisse des Besuchs der NKVF im BAZ Les Rochat im Jahr 2023 zeigen, kann es zudem vorkommen, dass bestimmte Vorfälle nicht im System registriert werden, obwohl dies vorgeschrieben wäre.⁸⁴

⁷⁶ Gemäss Aussagen des SEM solle im Zuge der Einführung des neuen Modells eine aktive Information und Kommunikation mit den Asylregionen erfolgen (SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply»).

⁷⁷ Dr. Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), s.o., S. 77.

⁷⁸ SEM, Schreiben an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 29. Februar 2024 und Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁷⁹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁸⁰ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply» und Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁸¹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

⁸² Dr. Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM), S. 77 und 78.

⁸³ SEM, Schreiben an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 29. Februar 2024.

⁸⁴ NKVF, Visite de la CNPT au CFA de Provence (VD) le 29 mars 2023, s.o. Rz. 32.

Gemäss den im BAZ geltenden Regeln werden Asylsuchende, die eine Rechtsvertretung oder eine «Vertrauensperson» haben, vom SEM über die verhängten Sanktionen informiert.⁸⁵ Im Bericht von 2021 äusserte sich Amnesty International jedoch besorgt über die von Rechtsvertreter*innen gemeldeten Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen über die gegen Asylsuchende verhängten Sanktionen und den Vorwürfen, dass das SEM Beschwerden von Asylsuchenden über Gewalt nicht nachgehe.⁸⁶ Im Rahmen des vom SEM durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) empfahlen mehrere Organisationen, alle Disziplinar massnahmen schriftlich und nicht mündlich anzuordnen, die betroffene Person im Verfahren anzuhören und sie in geeigneter Form und Sprache über die Gründe und die Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel zu informieren.⁸⁷

In Bezug auf die im BAZ Les Rochat gemeldeten Fälle, teilte das SEM Amnesty International mit, dass die seinerzeit von der zuständigen Abteilung durchgeführten internen Untersuchungen auf der Grundlage der verfügbaren Unterlagen keine Ungereimtheiten im Vorgehen des Sicherheitspersonals gegen die Jugendlichen ergeben hätten.⁸⁸ Amnesty International erhielt unterschiedliche Informationen darüber, wie die Untersuchung durchgeführt wurden. Dem SEM zufolge habe sich die Beurteilung der Situationen auf das Gespräch mit dem Jugendlichen, den Ereignisbericht des Sicherheitsdienstleisters sowie den Bericht der Nachtbetreuung gestützt.⁸⁹ Gemäss den Informationen in den Akten eines der Jugendlichen, tauschte sich die Direktion des Zentrums schriftlich mit der Rechtsvertretung aus und rechtfertigte die Vorfälle mit den Aussagen des Sicherheitspersonals, ohne den Jugendlichen zu befragen. Einer der Jugendlichen berichtete Amnesty International, dass er versuchte mit dem Zentrumsdirektor über den Vorfall zu sprechen und nach wenigen Minuten abgewimmelt wurde. Die andere Jugendlichen erklärten, dass sie nie vom SEM befragt worden waren oder die Möglichkeit erhalten hätten, ihre Version des Sachverhalts zu schildern.⁹⁰ Folglich ist nicht klar, ob es ein Protokoll gibt und ob eine wirksame, gründliche, unparteiliche und unabhängige Untersuchung über die Anwendung von Zwangsmassnahmen und das Einsperren dieser Jugendlichen stattgefunden hat.

Das SEM teilte Amnesty International mit, dass es in solchen Situationen Informationen zur Verfügung stelle und das Verfahren zur Einreichung einer Strafanzeige auf Anfrage eines Asylsuchenden erleichtere. Zudem sei den Jugendlichen das Verfahren zur Einreichung einer Strafanzeige erklärt worden.⁹¹ Diese Version wird durch die Akten eines der Jugendlichen widerlegt, aus denen hervorgeht, dass die Rechtsvertretung wiederholt die Einhaltung der Rechte des Jugendlichen eingefordert hatte. Das SEM erklärte sich demnach erst nach einem langen schriftlichen Austausch bereit, den Jugendlichen für eine Anzeige zur Polizeistation zu bringen.

⁸⁵ Art. 26 der Verordnung des Bundesamtes für Justiz und Polizei über den Betrieb von Bundeszentren und Unterkünften an Flughäfen vom 4. Dezember 2018.

⁸⁶ Amnesty International, *"Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln" – Menschenrechtsverletzungen in Bundesasylzentren*, S. 19 - 20.

⁸⁷ Siehe beispielsweise Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Änderung des Asylgesetzes (AsylG): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes, 3. Mai 2023, https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vernehmlassungsantworten/230503_SFH_Vernehmlassungsantwort_AsyLG_2023_Sicherheit_DE.pdf

⁸⁸ SEM, Ergänzende Informationen an Amnesty International als Antwort auf das Auskunftsgesuch, 23. April 2024.

⁸⁹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply»..

⁹⁰ Das SEM hielt fest, dass die anderen vier Jugendlichen nie persönlich an den SEM-Verantwortlichen gewandt und keinen Einspruch gegen die Disziplinar massnahmen erhoben hätten. Es hob hervor, dass die Kontaktperson des SEM für diesen Standort an jedem Werktag der Woche anwesend ist und auf Anfrage jederzeit Asylsuchende für Gespräche empfängt und zudem jeden Dienstag- und Donnerstagnachmittag eine Sprechstunde anbietet.

⁹¹ SEM, Schreiben an Amnesty International vom 9. Oktober 2024 im Rahmen des «Right to Reply».

5. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Drei Jahre nach der Veröffentlichung des Berichts von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer zu Gewaltvorfällen in Schweizer Bundesasylzentren hat Amnesty International weitere mögliche Menschenrechtsverletzungen in einem BAZ dokumentiert. Die Schilderungen der Betroffenen deuten auf unrechtmässigen Freiheitsentzug und Misshandlungen von unbegleiteten jugendlichen Asylsuchenden hin. Gleichzeitig muss Amnesty International feststellen, dass trotz der Bemühungen des SEM nur einzelne Massnahmen auf der Grundlage der Untersuchungen von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer umgesetzt wurden. Diese Einzelfälle sowie die verzögerte Umsetzung der Empfehlungen von Niklaus Oberholzer lassen darauf schliessen, dass strukturellen Probleme in den Bundesasylzentren noch nicht genügend Verbesserungen erfahren und die Behörden ihrer Verpflichtung, wirksame Massnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen, nicht vollumfänglich nachgekommen sind.

Amnesty International fordert die Schweizer Behörden daher dringend auf, ihre Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten und das Recht aller Menschen auf Schutz vor Misshandlungen und unrechtmässigem Freiheitsentzug zu wahren. Die Behörden müssen auch sicherstellen, dass gegen die Verdächtigen von Menschenrechtsverletzungen unverzüglich und gründlich ermittelt und die Verurteilten in fairen Verfahren zur Verantwortung gezogen werden. Sie müssen aber auch Rechenschaft für strukturelle Versäumnisse, wie den Mangel an Überwachung und unverzüglichen, gründlichen und wirksamen Untersuchungen, ablegen.

Amnesty International fordert, dass die Schweizer Behörden:

- Vorwürfe zu mutmasslich unzulässigen Zwangsmassnahmen oder unrechtmässigem Freiheitsentzug in Bundesasylzentren unverzüglich und gründlich untersuchen, unter Einhaltung der internationalen Menschenrechtsstandards der Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Wirksamkeit.
- den Opfern Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen verschaffen, indem ihnen unter anderem eine angemessene Wiedergutmachung angeboten wird und sichergestellt wird, dass die eines Fehlverhaltens Verdächtigen in fairen Verfahren vor Gericht gestellt werden. Dabei sollte die Beteiligung der Opfer, insbesondere von unbegleiteten Kindern, an Gerichtsverfahren und aussergerichtlichen Ermittlungen sichergestellt und der Zugang zu rechtlicher Vertretung und relevanten Informationen und Beweisen garantiert werden.
- die Mängel im Sicherheitsmanagement in Schweizer Bundesasylzentren umgehend beheben und die Prävention von Gewalt durch Schutz- und proaktive Überwachungsmechanismen verstärken sowie ihre wirksame Umsetzung sicherstellen, indem unter anderem Gewaltvorfälle transparent und umfassend dokumentiert werden und strengere Regeln für die Rapportierung von Gewaltvorfällen eingeführt werden.
- die Ausbildung des Sicherheitspersonals umgehend ausweiten und verbessern, mit dem Fokus auf Deeskalation und der Vermittlung klarer Instruktionen über die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Zwangsmassnahmen, insbesondere in Bezug auf Kinder und Kinderrechte. Die Sicherheitsangestellten sollten besonders im Umgang mit unbegleiteten Jugendlichen weitergebildet werden.
- konkrete Massnahmen beim Personal in den Bundesasylzentren zur Bekämpfung rassistischer Einstellungen und negativer Stereotype über rassifizierte Personen ergreifen. Dies sollte nicht nur in Form einer Reform des Rekrutierungsprozesses, der Ausbildung oder anderer einschlägiger Programme für Sicherheitspersonal geschehen, sondern auch durch eine verbesserte Rechenschaftspflicht, so dass jeder Mitarbeitende, der gegen die Regeln verstösst,

diszipliniert und bei Verdacht auf ein Verbrechen zur Untersuchung an die Strafjustiz übergeben wird.

- Konfliktpräventionsbetreuende spezifisch im Bereich Gewaltprävention und im Bereich Kinderrechte schulen.
- den Zugang zu wirksamen, unabhängigen und transparenten Beschwerdemechanismen für Asylsuchenden und Mitarbeitenden in allen BAZ sicherstellen.
- die Informationen an Asylsuchende über die existierenden internen Beschwerdemechanismen verbessern und bei Vorwürfen von Menschenrechtsverletzung automatisch interne Untersuchungen einleiten, die auch die Aussagen der Asylsuchenden sowie von Zeug*innen berücksichtigen.
- die Festhaltung von allen Jugendlichen unter 18 Jahren in einem Sicherheitsraum verbieten.
- das Recht auf Gesundheit von unbegleiteten Kindern achten, schützen und gewährleisten, auch indem ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung sicherstellen.

Amnesty International ist eine weltweite Bewegung von zehn Millionen Menschen, die sich für Veränderungen einsetzt, damit die Menschenrechte für alle gelten. Unsere Vision ist eine Welt, in der die Regierenden ihre menschenrechtlichen Versprechen einhalten, das Völkerrecht respektieren und zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie dies nicht tun. Wir sind unabhängig von jeder Regierung, politischen Ideologie, von wirtschaftlichen Interessen oder Religionen und finanzieren uns hauptsächlich über Mitgliedsbeiträge und private Spenden.

Kontakt



info@amnesty.org



Facebook/
AmnestyGlobal



@Amnesty



amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

© Amnesty International 2024

Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieses Dokuments unter einer Creative-Commons Lizenz (siehe creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/legalcode) lizenziert.

Weitere Informationen finden Sie auf der Website von Amnesty International: www.amnesty.org

Material, das einen anderen Urheber als Amnesty International angibt, ist nicht durch die Creative Commons Lizenz abgedeckt.

Titelbild : Bundesasylzentrum Glaubenberg
© KEYSTONE/Alexandra Wey

Erste Veröffentlichung 2024 bei Amnesty International Ltd

Index: **EUR 43/8612/2024**

Veröffentlichung: **Oktober 2024**

Originalsprache: **Deutsch**

