

Dr. Niklaus Oberholzer
Rechtsanwalt
Kesselhaldenstrasse 55
9016 St. Gallen

mail@niklausoberholzer.ch

Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren

erstattet im Auftrag des Staatsekretariats für Migration (SEM)

30. September 2021

Version 2: Die vorliegende Fassung des Schlussberichts wurde im Hinblick auf die Darstellung der Funktionen und Aufgaben von UNHCR leicht ergänzt.

Zusammenfassung

Im Frühjahr 2021 berichteten Nichtregierungsorganisationen und Medien über verschiedene Vorkommnisse in Bundesasylzentren und erhobenen Vorwürfe gegen Mitarbeitende der Sicherheitsdienste wegen angeblich extensiver Gewaltanwendung. Diese Berichterstattung veranlasste das Staatssekretariat für Migration, eine externe Untersuchung in Auftrag zu geben. Der Auftrag umfasste einerseits die Aufarbeitung und Einordnung der geschilderten Ereignisse und bezog sich andererseits auf Fragestellungen zum Sicherheitsregime in den Asylzentren im Allgemeinen. Bereits zum Zeitpunkt der Auftragserteilung hatten Polizei und Staatsanwaltschaft in sechs der sieben abzuklärenden Vorkommnisse eine Strafuntersuchung eingeleitet. Um die hängigen Strafverfahren nicht zu beeinträchtigen, verzichtete der Untersuchungsbeauftragte in diesen Fällen auf eigenständige Untersuchungshandlungen und beschränkte sich im Wesentlichen auf den Beizug der Akten des jeweiligen Strafverfahrens. Die Tatsache, dass in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle Strafuntersuchungen bereits hängig waren, belegt zugleich, dass der Rechtsschutz bei tatsächlicher oder vermeintlicher Gewaltanwendung in Asylzentren des Bundes funktioniert und somit Gewähr für eine unabhängige und unvoreingenommene Untersuchung besteht.

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung abgeklärten Ereignisse sind ausgesprochen unterschiedlicher Natur. Ein Teil der Vorfälle zeigt eindrücklich auf, mit welch schwierigen Situationen Mitarbeitende der Sicherheits-, aber auch der Betreuungsdienste konfrontiert sein können. Drei der untersuchten Ereignisse sind auf die erhebliche Gewaltbereitschaft eines einzelnen, meist in hohem Mass alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden Asylsuchenden zurückzuführen. Auch wenn über die Modalitäten der Deeskalationsstrategie im Nachhinein immer diskutiert werden kann, konnte in diesen Konstellationen der Aggression nicht anders als mit der Anwendung körperlichen Zwangs begegnet werden. Der Einsatz des Sicherheitspersonals war notwendig, um den Schutz der Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, der Mitarbeitenden oder der Einrichtungen sicherzustellen. Bei einem weiteren Vorfall bestand zwar klar Anlass für eine Intervention. Die weitere Entwicklung im Rahmen eines dynamischen Geschehens liess jedoch die Situation eskalieren.

Bei drei (von insgesamt sieben) untersuchten Ereignissen muss die Reaktion der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes als unverhältnismässig und damit grundsätzlich auch als rechtswidrig bezeichnet werden. Teilweise stand die Reaktion des Sicherheitsdienstes in keinem Verhältnis zum Anlassgrund; teilweise erwiesen sich die Modalitäten der Gewaltanwendung als unverhältnismässig. Die drei Fälle beruhen auf sehr unterschiedlichen Konstellationen, die durch die jeweiligen konkreten Situationen und individuellen Verhältnisse bedingt waren. Obwohl diese Vorkommnisse durch nichts zu rechtfertigen sind, sind sie im Rahmen einer Gesamtbeurteilung doch auch in Relation zur Gesamtzahl der in den Bundesasylzentren betreuten Personen (zurzeit rund 2'300 Asylsuchende) und zum gesamten Bestand des eingesetzten Sicherheitspersonals (rund 700 Mitarbeitende) zu setzen.

Ein Muster, das auf eine systematische Missachtung der Rechte von Asylsuchenden oder auf eine generelle Voreingenommenheit der Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste hindeuten könnte, lässt sich nicht erkennen. Der teilweise von Nichtregierungsorganisationen oder Medien vermittelte Eindruck, in Bundesasylzentren werde gefoltert, ist irreführend und falsch. Diese Einschätzung deckt sich im Übrigen mit den Feststellungen der nationalen und internationalen Kommissionen, die nach eingehenden Besuchen vor Ort zum übereinstimmenden Befund gelangt sind, dass zwar in einzelnen Belangen Anpassungs- und Besserungsmöglichkeiten bestehen, die Menschen- und Grundrechte in den Bundesasylzentren aber grundsätzlich eingehalten werden.

Die Untersuchung der einzelnen Ereignisse führte zu einer eingehenderen Auseinandersetzung mit den Strukturen und Abläufen im Bereich der Sicherheitsorganisation in den Bundesasylzentren. Das bestehende System einer weitgehenden Ausgliederung der staatlichen Si-

cherheitsaufgaben an private Dienstleistungserbringer ist zu hinterfragen. Mit der damit verbundenen Beschränkung auf Zielvorgaben und Kontrollen durch das SEM lassen sich zwar Prozesse steuern, diese vermögen aber eine direkte Einflussnahme in einem derart hochsensiblen Bereich staatlichen Handelns nicht zu ersetzen. Vorgeschlagen wird deshalb, die eigentlichen Schlüsselpositionen in den Zentren – jedenfalls im Bereich der Sicherheit – mit Angestellten des Bundes (oder der Kantone) zu besetzen und allein diesen Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse gegenüber den Asylsuchenden einzuräumen und dementsprechend auch Kompetenzen nach dem Zwangsanwendungsgesetz zu verleihen. Dem Personal der privaten Sicherheitsdienstleistungserbringer käme nur noch eine unterstützende Funktion zu. Damit würde nicht nur das in der Verfassung verankerte staatliche Gewaltmonopol gestärkt, sondern es könnten damit zugleich die systemischen Schwachstellen der heutigen Organisationsstrukturen beseitigt werden.

Unbesehen um eine allfällige Neuausrichtung der Sicherheitsstrukturen in den Bundesasylzentren besteht Handlungsbedarf im Bereich der Ausbildung des Sicherheitspersonals. Das Geschäftsfeld der privaten Sicherheitsdienstleistungserbringer ist nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet. Die Aus- und Weiterbildung ihres Personals kann verständlicherweise nicht mit derjenigen der Polizeikräfte oder des Justizvollzugspersonals verglichen werden. Es wird deshalb eine Überprüfung des Aus- und Weiterbildungskonzepts für die Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienstleister empfohlen. Eine Variante könnte darin bestehen, dass das SEM in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Organisation (wie etwa dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Strafvollzug) ein auf die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse in den Bundesasylzentren ausgerichtetes Konzept entwickelt oder entwickeln lässt und die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Dienstleistungserbringer gemeinsam mit dieser Organisation durchführt.

Neben diesen zentralen Fragen nach dem Ausmass und der Ausgliederung staatlicher Sicherheitsaufgaben sowie nach der Rekrutierung und Ausbildung des Sicherheitspersonals in den Bundesasylzentren werden in diesem Bericht verschiedene weitere Problemkreise angesprochen. Empfohlen wird die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Damit verbunden sind Themenkomplexe wie die Kontrolle und Durchsuchung von Personen und mitgeführten Gegenständen sowie die vorübergehende Festhaltung von Asylsuchenden in sogenannten Besinnungsräumen. Eine weitere Empfehlung betrifft die Ausgestaltung des Disziplinarwesens, welches heute lediglich in einer Verordnung geregelt ist und im Hinblick auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien überprüft werden muss.

Der Bericht beinhaltet insgesamt zwölf Empfehlungen, mit denen das SEM eingeladen wird, in ausgewählten Bereichen die rechtlichen Grundlagen vertieft zu klären, gewisse Organisationsstrukturen und Abläufe zu überdenken und gestützt darauf gegebenenfalls ein Konzept für eine (andere) Sicherheitsarchitektur in den Bundesasylzentren zu entwickeln. Diese Empfehlungen können nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Soweit die Umsetzung der Empfehlungen eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfordert, dürfte der ordentliche Gesetzgebungsprozess wohl einige Jahre dauern. Bis dieser Prozess abgeschlossen ist, wird es weiterhin Aufgabe des SEM sein, die Asylsuchenden in den Zentren unterzubringen und zu betreuen. Es könnte deshalb sinnvoll sein, die als erforderlich erachteten Punkte einstweilen in der Verordnung des EJPD gesetzlich näher zu regeln.

Die Gewährleistung der Sicherheit unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien in den Bundesasylzentren ist von der Beantwortung zahlreicher Fragen abhängig. Sollen tragfähige Lösungen gefunden werden, bedarf es dazu vertiefter Abklärungen unter Miteinbezug aller involvierten Kreise; denn letztlich wird die Politik darüber zu entscheiden haben, ob und welchen Bedarf sie an Reformen sieht.

Inhalt

1	Auftrag.....	7
1.1	Umschreibung des Auftrags	7
1.2	Massgebende Rechtsgrundlagen für die Erfüllung des Auftrags.....	9
1.3	Beigezogene Unterlagen und eigene Abklärungen	9
1.3.1	Zur Verfügung gestellte Akten	9
1.3.2	Eigene Ermittlungen des Untersuchungsbeauftragten.....	9
1.3.3	Vorgehen bei parallel geführten Strafuntersuchungen.....	10
1.3.4	Inhaltliche Eingrenzung des Auftrags	11
2	Rechtliche Grundlagen und Zahlen zum Betrieb der Bundesasylzentren.....	13
2.1	Menschen- und grundrechtliche Vorgaben	13
2.2	Rechtsgrundlagen zum Betrieb der Asylzentren des Bundes	13
2.3	Zahlen und Fakten.....	15
3	Berichte von Kommissionen, NGOs und Medien	17
3.1	UNHCR Schweiz	17
3.2	UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)	18
3.3	Eingabe verschiedener UN-Institutionen an das EDA vom April 2021	19
3.4	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT)	20
3.5	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)	20
3.6	Amnesty International	23
3.7	Medienberichte	24
4	Die erhobenen Vorwürfe im Einzelnen.....	25
4.1	Vorbemerkungen.....	25
4.2	Boudry I (Asylsuchende A. und Asylsuchender B.)	27
4.3	Boudry II (Asylsuchender C.)	32
4.4	Boudry III (Asylsuchender D.)	36
4.5	Basel I (Asylsuchender E.)	39
4.6	Basel II (Asylsuchender F.).....	42
4.7	Altstätten I (Asylsuchender G.)	45
4.8	Altstätten II (Asylsuchender H.)	47
5	Schlussfolgerungen	51
5.1	Schwieriges Umfeld in den Bundesasylzentren	51
5.2	Konflikt- und Gewaltprävention in den Bundesasylzentren	51
5.3	Zusammenfassende Bewertung der untersuchten Gewaltvorfälle	52
5.4	Keine Anhaltspunkte auf Folter oder systematische Grundrechtsverletzungen.....	54
6	Empfehlungen	56
6.1	Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes	56
6.1.1	Rechtliche Grundlagen.....	56
6.1.2	Ungeklärte Anwendbarkeit	57
6.1.3	Empfehlung 1.....	59
6.2	Beizug von privaten Sicherheitsdiensten	60
6.2.1	Verträge des SEM mit der Securitas und der Protectas	60
6.2.2	Ausgliederung staatlicher Aufgaben im Allgemeinen.....	61
6.2.3	Ausgliederung staatlicher Sicherheitsaufgaben im Besonderen	62
6.2.4	Besetzung der Schlüsselpositionen mit Angestellten des Bundes.....	63
6.2.5	Empfehlung 2.....	65
6.3	Verstärkte Präsenz des SEM in den BAZ	65
6.3.1	Feststellungen.....	65
6.3.2	Empfehlung 3.....	66

6.4	Rekrutierung und Ausbildung der Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste	66
6.4.1	Gesetzliche Regelung für den Beizug privater Sicherheitsunternehmen ...	67
6.4.2	Mitwirkung des SEM bei der Gewährleistung der Sicherheit	68
6.4.3	Beurteilung der Leistungen der Dienstleistungserbringer durch das SEM ..	68
6.4.4	Anforderungsprofil für die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes	69
6.4.5	Rekrutierung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes	70
6.4.6	Delegation der Aus- und Weiterbildung an die Leistungserbringer	70
6.4.7	Ausbildungskonzept der Leistungserbringer	70
6.4.8	Vergleich der Ausbildung mit derjenigen der Polizeiangehörigen	71
6.4.9	Vergleich der Ausbildung mit derjenigen des Justizvollzugs	72
6.4.10	Empfehlung 4	74
6.5	Rapportierung über besondere Vorkommnisse	75
6.5.1	Rapportierung durch den Sicherheitsdienst	75
6.5.2	Interne Auswertung der Rapporte	76
6.5.3	Empfehlung 5	77
6.6	Debriefing nach besonderen Ereignissen	78
6.6.1	Feststellungen	78
6.6.2	Empfehlung 6	79
6.7	Anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle	79
6.7.1	Critical Incidence Reporting System in anderen Bereichen	79
6.7.2	Empfehlung 7	80
6.8	Instrumente zur Bewältigung von Krisensituationen der Mitarbeitenden	80
6.8.1	Belastungen im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden	80
6.8.2	Empfehlung 8	80
6.9	Disziplinierung von Asylsuchenden	80
6.9.1	Gesetzliche Grundlagen	80
6.9.2	Kritik der NKVF	83
6.9.3	Hinreichende gesetzliche Grundlage für das Disziplinarwesen	83
6.9.4	Vermengung von Aspekten der Disziplinierung und der Gefahrenabwehr ..	85
6.9.5	Grundzüge des Disziplinarverfahrens	86
6.9.6	Empfehlung 9	87
6.10	Durchsuchung und Kontrollen von Asylsuchenden	87
6.10.1	Gesetzliche Grundlagen und Kritik der NKVF	87
6.10.2	Empfehlung 10	88
6.11	Besinnungsraum	89
6.11.1	Gesetzliche Grundlagen und praktische Handhabung	89
6.11.2	Beizug der Polizei	90
6.11.3	Kritik der NKVF	92
6.11.4	Empfehlung 11	93
6.12	Strafverfahren, an denen Mitarbeitende der BAZ beteiligt sind	94
6.12.1	Anspruch auf wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung	95
6.12.2	Anzeigepflicht	95
6.12.3	Ermächtigungserfordernis	95
6.12.4	Rechtsstellung des SEM im Strafverfahren gegen Mitarbeitende	96
6.12.5	Verhältnis von Straf- und Disziplinarverfahren	96
6.12.6	Empfehlung 12	97
6.13	Unabhängige Melde- und Beschwerdestelle für Asylsuchende	98
7	Zusammenfassung der Empfehlungen	101
8	Abkürzungsverzeichnis	105

1 Auftrag

1.1 Umschreibung des Auftrags

Bereits anfangs 2016 waren in einer Zeitung Vorwürfe gegen das Sicherheitspersonal im (damaligen) Empfangs- und Verfahrenszentrum Kreuzlingen erhoben worden. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) liess die Vorfälle durch Alt Bundesrichter Michel Féraud untersuchen. Der damalige Bericht vom August 2016 entlastete die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes, enthielt aber diverse Empfehlungen zur Optimierung interner Abläufe, welche vom SEM weitgehend umgesetzt wurden.

Im Frühjahr 2021 warfen verschiedene Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter dem SEM vor, dass Asylsuchende in den Bundesasylzentren (BAZ) systematisch unverhältnismässigem Zwang durch Mitarbeitende der privaten Sicherheitsdienste ausgesetzt seien. Sie illustrierten diesen Vorwurf mit einer Reihe von konkreten "Gewaltvorfällen" in den BAZ Boudry, Basel und Altstätten. Das SEM beauftragte in der Folge den Unterzeichnenden mit der Untersuchung und Aufarbeitung dieser Vorfälle. Es erteilte ihm den Auftrag, die jeweiligen Sachverhalte zu klären und juristisch einzuordnen, aber auch allfällige Vorschläge zu Verbesserungen im Sicherheitsbereich zu unterbreiten.

Der Auftrag lautet im Einzelnen wie folgt:

Zielsetzung der externen Untersuchung

Die externe Untersuchung zielt darauf ab, folgenden Fragen nachzugehen:

- Sind die im Rahmen der Recherchen von Rundschau/WoZ/TSR bzw. eines Schreibens der UNO-Menschenrechtsorgane erhobenen Vorwürfe an die Sicherheit, die Betreuung und an das SEM im Lichte der bestehenden Vorgaben berechtigt?
- Ergibt sich aufgrund der Recherchen über die Einzelfälle hinaus ein konkreter Handlungsbedarf in Bezug auf das Sicherheitsregime sowie in Bezug auf das Betriebskonzept des SEM?

Fragestellungen zu den Einzelfällen

Anmerkung: «SEM» bezieht sich auf alle Akteure mit einem SEM-Arbeitsverhältnis, also Regionalleitung, Sektion P&A, SSI etc.

1. Einzelfall Basel
 - a. Erstellung des für die Untersuchung erheblichen Sachverhaltes.
 - b. Liegt ein Fall exzessiver Gewaltanwendung gegenüber dem AS vor?
 - c. Bewertung der Widersprüche im Reporting zwischen Sicherheits- und Betreuungsorganisation.
 - d. Ist das Vorgehen des SEM im konkreten Fall zweckmässig und entsprechend den Vorgaben?
2. Einzelfall Altstätten
 - a. Erstellung des für die Untersuchung erheblichen Sachverhaltes.
 - b. Liegt ein Fall exzessiver Gewaltanwendung gegenüber dem AS vor?
 - c. Bewertung des Verhaltens der Sicherheit, der Betreuung (einschliesslich des medizinischen Follow Up) und des SEM im Nachgang zum Vorfall.

3. Einzelfall Boudry I («Anna»)
 - a. Erstellung des für die Untersuchung erheblichen Sachverhaltes.
 - b. Bewertung des Verhaltens der Sicherheit (Festhaltung, Angemessenheit des Verhaltens gegenüber der AS, Festhalteregime, Alarmierung Polizei, Absprachen über das Reporting etc.).
 - c. Bewertung des Verhaltens des SEM.
4. Einzelfall Boudry II («Ayoub»)
 - a. Erstellung des für die Untersuchung erheblichen Sachverhaltes.
 - b. Bewertung des Verhaltens der Sicherheit.
 - c. Bewertung der Umstände der Festhaltung.
 - d. Bewertung des Verhaltens des SEM.
5. Einzelfälle UNO-Menschenrechtsorgane
 Die im Schreiben der UNO-Menschenrechtsorgane erwähnten, wahrscheinlich auf Informationen von Amnesty basierenden, Vorwürfe decken sich weitgehend mit jenen der Medien. Gewisse Aspekte, etwa angebliche diskriminierende oder rassistische Beschimpfungen, werden stärker hervorgehoben. Ein konkreter Vorwurf aus dem UNO-Schreiben, dass im Mai 2020 in Altstätten Sicherheitskräfte gemäss einer Rechtsvertretung ein schreiendes Kind unverhältnismässig gegen eine Glaswand gedrückt hätten, taucht in den aktuellen Medienberichten jedoch nicht auf. Dabei sei es auch zu diskriminierenden und rassistischen Beschimpfungen gekommen.

Fragestellungen zum Sicherheitsregime

- Lassen die Einzelfälle generell auf unverhältnismässigen Einsatz von Gewalt und Zwang bzw. auf unangemessene Umgangsformen gegenüber Asylsuchenden schliessen?
- Sind die Vorgaben an die Sicherheitsorganisationen in den Bereichen Anforderungsprofil der im SEM eingesetzten Mitarbeitenden und Aus- und Weiterbildung ausreichend?
- Lassen die Einzelfälle auf Mängel bei der Aufsicht und beim Controlling durch das SEM schliessen? (Instrumente und Vorgaben des SEM? Umsetzung?)
- Sind die Vorgaben in Bezug auf das kurzfristige Festhalten in einem Besinnungsraum angemessen und ausreichend (Rechtsgrundlage, Festhalteregime, Meldewesen, Controlling, Verhalten bei Nichterscheinen der Polizei etc.)?
- Welchen weiteren Abklärungs- und Handlungsbedarf ergeben sich aufgrund der Einzelfälle bzw. der weiteren Erkenntnisse externer Untersuchungen (z.B. in den Bereichen Prävention und Deeskalation)?
- In welchen Fällen muss bzw. soll eine Strafanzeige eingereicht werden? Verhältnis Strafverfahren – Disziplinar massnahmen? Bedeutung eines laufenden Strafverfahrens hinsichtlich Betrieb und Massnahmen im konkreten Fall?

Vorgehen und Zeitplan

- Vorfälle in Boudry sind prioritär zu untersuchen einschliesslich der Vorlage eines Zwischenberichts mit Erkenntnissen zu Sofortmassnahmen.
- Zeitplan (Wunschscenario): Zwischenbericht Boudry 30.6.21: Schlussbericht: 2.Hälfte September 21.

1.2 Massgebende Rechtsgrundlagen für die Erfüllung des Auftrags

Das SEM hat den Unterzeichnenden beauftragt, die in den Medien gegenüber Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen in den Bundesasylzentren erhobenen Vorwürfe abzuklären und darüber einen schriftlichen Bericht zu erstatten. Dieser Bericht soll dem SEM eine unabhängige Beurteilung der Vorfälle erlauben und Grundlage für allfällige Massnahmen sein. Es hat den Untersuchungsbeauftragten ermächtigt, die ihm geeignet erscheinenden Massnahmen (Konsultationen, Befragungen) zur Abklärung der in den Medien erhobenen Vorwürfe zu tätigen.

Der rechtliche Rahmen für die Vornahme der Abklärungen wurde nicht weiter definiert. Von der Sache her drängt es sich auf, die Bestimmungen über die Administrativuntersuchung im Sinn von Art. 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) sinngemäss anzuwenden. Die Administrativuntersuchung ist ein spezielles Verfahren der Kontrolle, mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert. Sie richtet sich nicht gegen bestimmte Personen (Art. 27a RVOV) und dient damit primär der Amtsleitung und nicht der Sanktionierung des Verhaltens individueller Personen.

1.3 Beigezogene Unterlagen und eigene Abklärungen

1.3.1 Zur Verfügung gestellte Akten

Zu Beginn der Untersuchung stellte das Staatssekretariat für Migration dem Untersuchungsbeauftragten folgende Unterlagen zu:

- Korrespondenzen aus jüngerer Zeit mit supranationalen und nationalen Organisationen sowie mit Nichtregierungsorganisationen¹, welche im Zusammenhang mit der Konfliktprävention oder mit den Vorwürfen angeblicher Gewalt in Bundesasylzentren geführt wurden;
- Unterlagen, welche amtsintern zu den erhobenen Gewaltvorwürfen erstellt worden waren.

1.3.2 Eigene Ermittlungen des Untersuchungsbeauftragten

Der Untersuchungsbeauftragte hörte die am Vorfall vom 20. Januar 2021 im Bundesasylzentrum Boudry beteiligten Mitarbeitenden der Protectas AG an (siehe dazu Ziffer 4.2, Seite 28). Er wies die angehörten Personen zu Beginn der Befragung darauf hin, dass sie die Aussage verweigern können, wenn sie sich mit dieser im Hinblick auf ein allfälliges Disziplinar- oder Strafverfahren selbst belasten würden (vgl. Art. 27h Abs. 2 RVOV). Die erhaltenen Auskünfte trugen nicht wesentlich zur Klärung des Sachverhalts bei.

Im Übrigen führte der Untersuchungsbeauftragte Gespräche mit verschiedenen Mitarbeitenden des SEM, mit der Präsidentin der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter, den Verfassern und Verfasserinnen des Berichts von Amnesty International vom Mai 2021 und dem Verantwortlichen der Protectas AG. Teilweise führte er Korrespondenzen mit weiteren privaten Organisationen und Personen, auf welche im jeweiligen Sachzusammenhang – soweit erforderlich – im Bericht Bezug genommen wird.

Im Verlauf der Untersuchung zog der Untersuchungsbeauftragte vom SEM zahlreiche weitere Unterlagen bei. Das SEM beantwortete überdies auf schriftlichem Weg einen ausgedehnten Fragenkatalog und nahm in diversen E-Mails zu Einzelfragen Stellung.

¹ Non-governmental organisations (NGO).

Die Zusammenarbeit mit dem SEM erwies sich als ausgesprochen konstruktiv; es wurden nach Möglichkeit sämtliche Fragen beantwortet und alle verlangten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

Soweit im Zusammenhang mit den zu untersuchenden Vorfällen Strafanzeigen eingereicht worden waren oder eine Strafuntersuchung hängig war, ersuchte der Untersuchungsbeauftragte die zuständigen Staatsanwaltschaften um Akteneinsicht und zog die entsprechenden Strafakten bei. Für die Einzelheiten kann auf die Ausführungen zu den jeweiligen Ereignissen verwiesen werden.

Der Untersuchungsbeauftragte erstattete dem Staatssekretär für Migration anfangs August 2021 einen mündlichen Zwischenbericht. Er informierte ihn über die bisherigen Abklärungen, insbesondere zu den Vorfällen im BAZ Boudry, teilte ihm die vorläufigen Schlussfolgerungen mit und stellte ihm das Konzept für den weiteren Gang der Untersuchung vor. Da aufgrund der bis zu jenem Zeitpunkt durchgeführten Abklärungen kein dringender Handlungsbedarf ersichtlich war, verzichtete der Untersuchungsbeauftragte darauf, bereits im Rahmen der Zwischenberichterstattung Empfehlungen im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Organisation oder der Verfahrensabläufe abzugeben.

1.3.3 Vorgehen bei parallel geführten Strafuntersuchungen

Nach Art. 27b Abs. 1 RVOV darf die Administrativuntersuchung weder Strafuntersuchungen noch Untersuchungen der parlamentarischen Aufsichtsorgane behindern. Die Anwendung ungerechtfertigten oder unverhältnismässigen Zwangs durch staatliche Sicherheitsorgane oder durch vom Staat mit Sicherheitsaufgaben betraute Privatpersonen dürfte in der Regel einen Straftatbestand im Sinn des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) erfüllen². Liegt ein entsprechender Anfangsverdacht vor, sind für die Verfolgung und Beurteilung derartiger Vorkommnisse in erster Linie die Strafbehörden des Bundes und der Kantone zuständig (Art. 1 Abs. 1 der Strafprozessordnung; StPO).

Die Tatsache, dass zwei parallele Verfahren im Bereich des Strafrechts und des Verwaltungsrechts geführt werden, ist nicht ungewöhnlich³ und führt nicht zu einer Sperrwirkung im Hinblick auf das jeweils andere Verfahren. Die Verwaltungsbehörde ist aber grundsätzlich an die im Rahmen eines rechtskräftigen Strafentscheids festgestellten Tatsachen gebunden und darf nicht ohne Grund davon abweichen. Die Unabhängigkeit der beiden Behörden darf im Interesse der Rechtssicherheit nicht dazu führen, dass aufgrund des identischen Sachverhalts widersprüchliche Entscheide ergehen⁴. Ein Abweichen von den Feststellungen im Strafentscheid ist allenfalls dann zulässig, wenn die für die Verwaltungsbehörde massgeblichen Tatsachen vom Strafgericht nicht berücksichtigt wurden, wenn in der Zwischenzeit wichtige neue Tatsachen bekannt geworden sind, wenn die vom Strafgericht vorgenommene Beurteilung eindeutig im Widerspruch zum Sachverhalt steht oder wenn das Strafgericht nicht über alle Rechtsfragen entschieden hat⁵.

In Berücksichtigung dieser rechtlichen Ausgangslage hat sich der Untersuchungsbeauftragte entschieden, auf eigenständige Ermittlungen in Bezug auf Sachverhalte, die bereits Gegenstand einer Strafuntersuchung bildeten oder immer noch bilden, weitgehend

² Zu denken ist etwa an die Straftatbestände gegen Leib und Leben (Art. 111 ff. StGB), an die Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit (Art. 180 ff. StGB) oder auch an die strafbaren Handlungen gegen die Amts- und Berufspflichten (Art. 312 ff. StGB).

³ So insbesondere bei Strassenverkehrsdelikten, welche zu einem Entzug der Fahrerlaubnis führen.

⁴ BGE 137 I 363 E. 2.3.2.

⁵ BGE 129 II E. 2.4.

zu verzichten. Er beschränkte sich in diesen Fällen im Wesentlichen darauf, bei der zuständigen Staatsanwaltschaft die entsprechenden Straftaten beizuziehen. Dieses Vorgehen steht nicht nur in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der RVOV zur Administrativuntersuchung, sondern wurde auch von den betroffenen Staatsanwaltschaften ausdrücklich begrüsst.

Das Schwergewicht des Berichts liegt demzufolge auf einer Analyse der konkreten Einzelereignisse im Hinblick auf systemische Fragestellungen. Soweit es um eine abschliessende rechtliche Beurteilung oder gar um die Zuschreibung von individueller Verantwortlichkeit und Verschulden geht, sind dafür – jedenfalls wenn im gleichen Sachzusammenhang eine Strafuntersuchung eingeleitet wurde – die ordentlichen Strafbehörden zuständig.

1.3.4 Inhaltliche Eingrenzung des Auftrags

Die zu untersuchenden Ereignisse sind von der Sachlage her ausgesprochen unterschiedlicher Natur. Sie werfen aber diverse Fragen auf, die allgemeine Aspekte des Asylwesens, der Organisationsstruktur und der Verfahrensabläufe in den Bundesasylzentren betreffen. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, auf alle diese Aspekte abschliessend einzugehen. Der Schlussbericht beschränkt sich deshalb darauf, die erhobenen Gewaltvorwürfe – so weit möglich – abzuklären, die festgestellten Problembereiche aufzuzeigen und Empfehlungen im Hinblick auf Optimierungen oder Überprüfungen abzugeben. Angesichts der Komplexität der Strukturen und Abläufe kann es sich bei diesen Empfehlungen nur um Hinweise zu grundsätzlichen Fragestellungen handeln. Diese werden – falls denn den Empfehlungen gefolgt wird – näher zu überprüfen und in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Instanzen aufzuarbeiten sein. Dabei wird erst die Erstellung eines Detailkonzepts deren Wünschbarkeit und insbesondere auch deren Praxistauglichkeit zeigen können.

Der Auftrag ist beschränkt auf den Aspekt der Sicherheit in den Zentren des Bundes. Auch wenn andere Komplexe, wie etwa das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen im Asylbereich, die Unterkunft und Betreuung sowie die Rechtsberatung und Rechtsvertretung der asylsuchenden Personen, nach Möglichkeit mitberücksichtigt werden, konzentriert sich der Schlussbericht auf diejenigen Fragestellungen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit in den Bundesasylzentren stehen.

2 Rechtliche Grundlagen und Zahlen zum Betrieb der Bundesasylzentren

2.1 Menschen- und grundrechtliche Vorgaben

Bei der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen sind die international verankerten Menschenrechte und die in der Bundesverfassung garantierten Grundrechte zu beachten. Der vorliegende Schlussbericht verzichtet darauf, die in Betracht kommenden internationalen Übereinkommen im Einzelnen aufzulisten. Eine übersichtliche Zusammenstellung der internationalen Übereinkommen und internationalen Standards findet sich im Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich (2017-2018)⁶. Es kann an dieser Stelle darauf verwiesen werden.

Eine eingehendere Auseinandersetzung mit den von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen erübrigt sich auch aus methodischer Sicht. Es ist unbestritten, dass die dort postulierten Grundsätze bei der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen in der Schweiz verbindlich sind. Kontroversen ergeben sich nicht aus der universellen Geltungskraft der Prinzipien, sondern aus deren Anwendung im konkreten Einzelfall. Mit anderen Worten: Dass Folter und andere Formen unmenschlicher oder anderer erniedrigender Behandlung verboten sind, ist unbestritten. Umstritten kann indessen sein, ob eine zweistündige Festhaltung in einem Besinnungsraum schon unter den Begriff der Folter fällt. Beruht die Festhaltung auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, ist sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und ist sie in Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse des Einzelfalls verhältnismässig, erübrigen sich weitere Diskussion. Ist sie nicht verhältnismässig, liegt bereits ein Verstoss gegen die schweizerische Verfassung vor, ohne dass es dazu noch weiterer Rechtsgrundsätze bedarf (Art. 36 BV). Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die Lehre und Rechtsprechung zu den internationalen Übereinkommen und zu den von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen bei der Auslegung der konkreten Einzelfälle nicht zu berücksichtigen sind.

2.2 Rechtsgrundlagen zum Betrieb der Asylzentren des Bundes

Nach Art. 24 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) errichtet der Bund Zentren, die vom SEM geführt werden. Dabei beachtet er die Grundsätze der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Der Bund bezieht bei der Errichtung der Zentren die Kantone und die Gemeinden frühzeitig ein (Abs. 2). Eine Unterbringung von Asylsuchenden in einem Zentrum des Bundes erfolgt ab Einreichung des Asylgesuchs bis zur Asylgewährung, bis zur Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder bis zur Ausreise, im erweiterten Verfahren bis zur Zuweisung an den Kanton (Abs. 3). Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beträgt 140 Tage (Abs. 4); diese kann angemessen verlängert werden, wenn dadurch das Asylverfahren rasch abgeschlossen oder der Vollzug der Zuweisung erfolgen kann (Abs. 5)⁷.

Asylsuchende Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder welche durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich stören, werden in besonderen Zentren untergebracht, die durch das SEM oder durch kantonale Behörden errichtet und geführt werden (Art. 24a Abs. 1

⁶ Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2017 – 2018), S. 12 ff; im Folgenden als NKVF Bericht 2017-2018 bezeichnet).

⁷ Zur Verlängerung der Höchstdauer sh. auch Art. 14 Abs. 2 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1).

AsylG)⁸. Eine erhebliche Störung des Betriebs und der Sicherheit eines Zentrums des Bundes liegt insbesondere vor, wenn die asylsuchende Person die Hausordnung des Zentrums des Bundes grob verletzt, insbesondere weil sie Waffen oder Betäubungsmittel besitzt oder aufbewahrt oder ein Ausgangsverbot wiederholt missachtet, oder wenn sie sich den Verhaltensanweisungen des Personals des Zentrums des Bundes widersetzt und dadurch insbesondere andere Asylsuchende oder das Personal belästigt, bedroht oder gefährdet (Art. 15 Abs. 2 AsylV 1). Der wesentliche Unterschied zu den ordentlichen Zentren besteht darin, dass die Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Person beschränkt ist, weil mit der Unterbringung in einem besonderen Zentrum zwingend eine Ein- oder Ausgrenzung anzuordnen ist (Art. 24a Abs. 1 AsylG). Asylgesuche von Personen in den besonderen Zentren werden prioritär behandelt und allfällige Wegweisungsentscheide prioritär vollzogen (Abs. 4).

Asylsuchende Personen, deren Gesuch in einem Zentrum des Bundes behandelt wird, haben Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. Das SEM beauftragt einen oder mehrere Leistungserbringer mit der Erfüllung dieser Aufgaben (Art. 102f AsylG). Das SEM hat die Mandate für die Beratung und Rechtsvertretung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren weitgehend an Nichtregierungsorganisationen vergeben. In zwei Asylregionen sind dafür die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not und das Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, in weiteren zwei Regionen das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz und in je einer Asylregion die Caritas Schweiz bzw. die Caritas Schweiz und SOS Ticino zuständig⁹.

Jeder asylsuchenden Person wird ab Beginn der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt, sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichtet (Art. 102h Abs. 1 AsylG). Das Recht auf Beratung beinhaltet namentlich die Information der Asylsuchenden über Rechte und Pflichten im Asylverfahren (Art. 102g AsylG). Verantwortlich für die Sicherstellung, Organisation und Durchführung der Beratung und Rechtsvertretung in den Zentren des Bundes ist der Leistungserbringer (Art. 102i Abs. 1 AsylG). Dieser bestimmt auch die mit der Beratung und Rechtsvertretung betrauten Personen (Art. 102i Abs. 2 AsylG). Zu den Aufgaben der Rechtsvertretung zählen insbesondere die Information und Beratung der Asylsuchenden, die Teilnahme an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und an der Anhörung zu den Asylgründen, die Stellungnahme zum Entwurf eines ablehnenden Asylentscheides im beschleunigten Verfahren, die Wahrnehmung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren, insbesondere das Verfassen einer Beschwerdeschrift sowie die Wahrnehmung der Interessen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden als Vertrauensperson (Art. 102k Abs. 1 AsylG)¹⁰.

Art. 24b Abs. 2 AsylG ermächtigt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Bestimmungen zu erlassen, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb in den Zentren des Bundes sicherzustellen. Eine im Wesentlichen gleichlautende Delegationsbefugnis an das EJPD findet sich auch in Art. 16 AsylV 1. Die darauf gestützte Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich (VO EJPD) regelt die Einzelheiten der Unterbringung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes. Es finden sich dort Bestimmungen zum Zutritt zu den Zentren, zur Durchsuchung und zur Abnahme von Gegenständen, zur Unterbringung und Betreuung, zum Austausch mit Akteuren der Zivilgesellschaft, zum Zugang zum Grundschulunterricht, zu Beschäftigungsprogrammen, zum Taschengeld, zu den Kommunikationsmit-

⁸ Art. 15 Abs. 1 AsylV 1 präzisiert, dass nur volljährige asylsuchende Personen in besonderen Zentren untergebracht werden können.

⁹ SEM Aktuell (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/2018-10-17.html>).

¹⁰ Vgl. zum Ganzen auch Art. 52a ff. AsylV 1; zur Vertrauensperson minderjähriger Personen im Besonderen Art. 7 AsylV 1.

teln, zum Besuchsrecht, zu den Ausgangsmodalitäten, zur Hausordnung sowie zu Disziplarmassnahmen und Disziplinarverfahren.

Das vom SEM verfasste Handbuch "Asyl und Rückkehr" ist ein Arbeitsmittel für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM. Es enthält die wichtigsten Informationen zu asylrechtlichen, verfahrensrechtlichen und rückkehrspezifischen Problemstellungen und berücksichtigt die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen sowie die Lehre, Rechtsprechung und Praxis¹¹.

Im "Betriebskonzept Unterbringung" (BEKO), welches auf März 2019 in Kraft gesetzt wurde, hält das SEM die Zielsetzungen und Standards für alle Betriebsabläufe im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren fest¹². In Bezug auf die Sicherheit sind die einzelnen Führungsprozesse, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der diversen Akteure im Bereich Sicherheit sowie die spezifischen Vorgaben in Bezug auf das Sicherheitspersonal definiert. Ebenso werden Vorgaben zum Besinnungsraum, zur Konfliktprevention und zur frühzeitigen Erkennung von Hinweisen auf bestehende Sicherheitsrisiken gemacht. Bestandteil des BEKO bildet ein im Mai 2021 erlassener Leitfaden zur Zusammenarbeit der Asylregionen mit der Sektion Sicherheit und Immobilien. Darin werden insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Diensten des SEM und den Asylregionen, die Abgrenzungen zwischen Sicherheit und Betreuung sowie der Informationsfluss in Ereignisfällen geregelt.

Ergänzend zum BEKO besteht ein "Handbuch zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den Bundesasylzentren". Es ergänzt das "Betriebskonzept Unterbringung" und richtet sich in erster Linie an Personen, welche mit der Betreuung und Unterbringung von UMA betraut sind (Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, UMA-Betreuungspersonal, Nachbetreuung), aber auch an Mitarbeitende des SEM und der Leistungserbringer, zu deren Aufgabenbereich der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen zählt.

Im Mai 2021 hat das SEM ein Konzept zur Konfliktprevention in den Bundesasylzentren verabschiedet¹³. Es hat zum Ziel, der Anwendung von Gewalt – egal von wem sie ausgeht und welche Form sie aufweist – möglichst vorzubeugen und zu verhindern. Da sich trotz aller präventiven Massnahmen Gewaltvorfälle nicht in jedem Fall verhindern lassen, wird im Konzept auch beschrieben, wie in einem Gewaltvorfall vorzugehen ist und wie mit den Opfern von Gewalt umgegangen werden soll (siehe dazu auch Ziffer 5.2, Seite 52).

2.3 Zahlen und Fakten

Das Staatssekretariat für Migration regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf, und es entscheidet, wer hier Schutz vor Verfolgung erhält. Gemeinsam mit den Kantonen organisiert es die Unterbringung der Asylsuchenden und die Rückkehr der Personen, die keinen Schutz benötigen. Zudem koordiniert es die Integrationsarbeit, ist auf Bundesebene für die Einbürgerungen zuständig und engagiert sich auf internationaler Ebene für eine wirksame Steuerung der

¹¹ Handbuch Asyl und Rückkehr (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>).

¹² Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) (<https://docplayer.org/196756910-Betriebskonzept-unterbringung-beko.html>).

¹³ Konzept zur Konfliktprevention in den Bundesasylzentren (<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/konzept-gewaltpraevention-baz.pdf.download.pdf/konzept-gewaltpraevention-baz-d.pdf>).

Migrationsbewegungen. Es gliedert sich in die vier Direktionsbereiche: Planung und Ressourcen, Internationales, Zuwanderung und Integration sowie Asyl¹⁴. Der Personalbestand des SEM umfasst (Stand September 2021) rund 1'220 Mitarbeitende (1'048 Vollzeitstellen); davon sind rund 620 Mitarbeitende (523 Vollzeitstellen) in der Direktion Asyl tätig. In den Bundesasylzentren kommen die Mitarbeitenden der privaten Leistungserbringer hinzu. Im Bereich Betreuung und Pflege sind insgesamt rund 660, im Bereich Sicherheit rund 700 externe Mitarbeitende beschäftigt¹⁵.

Die Zahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche ist im Verlauf der Jahre ausgesprochen schwankend. Während sich die Asylgesuche zu Beginn der 2010er Jahre noch in einem Bereich von rund 16'000 pro Jahr bewegt hatten, war in den folgenden Jahren ein kontinuierlicher Anstieg auf weit mehr als 20'000 bis zu einem Höchststand von rund 40'000 Asylgesuchen im Jahr 2015 feststellbar. Seither sind die Zahlen wieder am Sinken; im Jahr 2016 wurden noch rund 27'000 Asylgesuche gestellt; die Zahlen gingen dann über 18'000 (2017), 15'000 (2018), 14'000 (2019) auf rund 11'000 im Jahr 2020 zurück¹⁶. Die weitere Entwicklung ist ungewiss, wobei auf Grund der geopolitischen Lage wohl eher wieder mit steigenden Zahlen zu rechnen ist.

Die Gesamtausgaben des Bundes für den Betrieb der BAZ beliefen sich im Jahr 2019 auf rund 150 Millionen Franken und im Jahr 2020 auf rund 180 Millionen Franken¹⁷. An Kosten für die Betreuung wurden rund 33 (2019) bzw. 45 Millionen Franken (2020) aufgewendet. Für die Sicherheit beliefen sich die Kosten auf rund 49 (2019) bzw. 59 Millionen Franken (2020)¹⁸.

Das grösste Bundesasylzentrum Boudry bietet 480 asylsuchenden Personen Unterkunft. Coronabedingt ist die Kapazität derzeit auf 350 Asylsuchende beschränkt. Die Gesamtausgaben für das BAZ Boudry belaufen sich auf rund 15 Millionen Franken. Es arbeiten dort insgesamt rund 350 Personen; umgerechnet auf Vollzeitäquivalentstellen (FTE) sind die Mitarbeitenden auf folgende Bereiche verteilt (Stand August 2021):

- SEM	86
- Betreuung und Pflege (ORS)	55
- Sicherheit (Protectas)	93
- Beratung und Vertretung (Caritas)	35

Das BAZ Boudry ist nicht nur das grösste dieser Art, sondern umfasst auch mehrere Gebäude, so dass der Personalbedarf im Vergleich zu anderen Zentren eher höher ist. Während des Tages ist das zahlenmässige Verhältnis zwischen den Mitarbeitenden im Bereich Betreuung und Pflege und denjenigen im Bereich Sicherheit weitgehend ausgeglichen (je ca. 50 FTE). Die Mitarbeitenden der Betreuung stehen während der Nacht und an den Wochenenden in reduziertem Umfang im Einsatz; demgegenüber ist das Sicherheitspersonal während 24 Stunden präsent. Das Sicherheitspersonal gewährleistet nicht nur die Ordnung und Sicherheit, sondern ist auch für andere Aufgaben zuständig. So befasst sich etwa der Logendienst vorwiegend mit administrativen Arbeiten. In den Zahlen des Sicherheitspersonals sind im Übrigen auch die Mitarbeitenden der Aussenpatrouillen miteinberechnet; diese sind während des Tages und in der Nacht ausserhalb des Zentrums in den jeweiligen Gemeinden unterwegs¹⁹.

¹⁴ Organigramm SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/sem.html>).

¹⁵ SEM-E-Mail 28.09.2021: vgl. auch Stephan Parak, Asylpraxis der Schweiz von 1979 bis 2019, S. 19 (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/publikationen.html>).

¹⁶ SEM Statistik (<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>).

¹⁷ Staatsrechnung 2020, Verwaltungseinheiten 2A, S. 269 f.

¹⁸ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 26.

¹⁹ SEM-E-Mail 05.08.2021.

3 Berichte von Kommissionen, NGOs und Medien

Verschiedene Medien berichteten im Frühjahr 2021 über angeblich exzessive Gewaltanwendungen von Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste in Asylzentren des Bundes. Der vorliegende Bericht beschränkt sich nicht auf die Untersuchung der in den Medien erhobenen Vorwürfe. Er berücksichtigt insbesondere auch die Berichte nationaler und internationaler Institutionen, die sich schon seit Jahren mit der Unterbringung und Betreuung asylsuchender Personen in der Schweiz befassen. Ebenso setzt er sich mit den Äusserungen und Empfehlungen von Nichtregierungsorganisationen auseinander, die spezifisch dieser Thematik gewidmet sind.

Für die Sicherstellung einer menschen- und grundrechtskonformen Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen sind auf nationaler und internationaler Ebene verschiedene Aufsichtsinstanzen geschaffen worden. Sie überprüfen im Rahmen von regelmässigen Kontrollbesuchen die Menschen- und Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in Institutionen des Bundes und der Kantone und stellen sicher, dass die Grundrechte der betroffenen Personen gewahrt werden. Im kontinuierlichen Austausch mit den Behörden und relevanten Ansprechpartnern erarbeiten sie konkrete Empfehlungen und leisten einen Beitrag zur frühzeitigen Erkennung von potenziellen Grundrechtsverletzungen von Personen in geschlossenen und halboffenen Institutionen. Die Feststellungen und Empfehlungen der Kommissionen werden jeweils in Berichten zusammengefasst, die den zuständigen Behörden zur Stellungnahme übermittelt und in aller Regel veröffentlicht werden. Ziel dieses regelmässigen Dialogs mit den Behörden ist es, die Behandlung und die Situation der Personen im Freiheitsentzug zu verbessern sowie Folter und anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen vorzubeugen.

3.1 UNHCR Schweiz

Die Genfer Flüchtlingskonvention²⁰ stellt das wichtigste internationale Übereinkommen für Personen dar, die ihre Heimat verloren haben oder geflüchtet sind. Es bildet die Grundlage für die Arbeit des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR), welches die Aufgabe hat, die Durchführung der Bestimmungen der Flüchtlingskonvention zu überwachen. Die Staaten sind zur Zusammenarbeit mit UNHCR verpflichtet. Wie UNHCR sein Mandat umsetzt, richtet sich nach den Bedürfnissen vor Ort. In Staaten mit entwickelten Asylsystemen, wie der Schweiz, kann sich UNHCR auf die Unterstützung der staatlichen Stellen wie auch der nationalen Akteure der Zivilgesellschaft beschränken, indem es Empfehlungen abgibt, zu Gesetzesentwürfen Stellung nimmt und zur korrekten Integration und Fortentwicklung des Flüchtlingsvölkerrechts beiträgt. UNHCR hat gestützt auf sein Mandat die Möglichkeit, jederzeit Besuche an Orten durchzuführen, wo sich Asylsuchende und Flüchtlinge aufhalten. Angesichts der begrenzten Ressourcen in der Schweiz führt UNHCR jedoch weder regelmässige noch umfassende Kontrollbesuche durch. Vor Inkrafttreten des neuen Asylsystems und damit vor der Schaffung der Bundesasylzentren hat UNHCR vier (der damaligen) Empfangs- und Verfahrenszentren besucht. Ziel war es, sich ein allgemeines Bild von der Situation vor Ort zu verschaffen.

Im Hinblick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs in der Schweiz hat UNHCR Schweiz im August 2017 Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Asylzentren des Bundes abgegeben²¹. Die allgemeinen Empfehlungen beziehen sich auf

²⁰ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30).

²¹ UNHCR Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Asylzentren des Bundes (<https://www.unhcr.org/dach/ch-de/services/stellungnahmen-studien>).

verschiedene Bereiche der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen, so etwa auf die Bewegungsfreiheit, den angemessenen Lebensstandard, die Hausordnung, die Beschäftigung, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, den Zugang zu medizinischer Versorgung, die Information und Beratung, die Kommunikations-, Meinungs- und Informationsfreiheit oder den Austausch mit der Zivilgesellschaft. Besondere Empfehlungen betreffen den Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen; schliesslich finden sich auch Empfehlungen zur Qualifikation des Personals und zur Qualitätssicherung in den Unterbringungsstrukturen.

In der Einleitung zu seinem Bericht²² weist das UNHCR-Büro Schweiz darauf hin, dass es im Laufe der vergangenen Jahre wiederholt Gelegenheit hatte, die bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren zu besichtigen. Es habe dabei feststellen können, dass diese "weitestgehend menschen- und flüchtlingsrechtlichen Mindeststandards entsprechen". Selbst in Zeiten mit relativ hohen Zahlen von ankommenden Asylsuchenden habe die Schweiz sichergestellt, dass deren Grundbedürfnisse im Wesentlichen gesichert waren. Dennoch beständen aus Sicht von UNHCR in einzelnen Bereichen Verbesserungs- und Anpassungsmöglichkeiten, die im Laufe der Neustrukturierung angegangen werden könnten. Es bleibt festzuhalten, dass dieser Bericht aus dem Jahr 2017 stammt und sich somit nicht auf die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung abzuklärenden Ereignisse bezieht.

3.2 UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)

Im Jahr 2009 ist die Schweiz dem Fakultativprotokoll zur Antifolter-Konvention der UNO²³ beigetreten. Das Fakultativprotokoll will insbesondere durch Besuche und Kontrollen in Gefängnissen und Anstalten den Schutz vor Folter stärken. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem UN-Unterausschuss (SPT)²⁴ unbeschränkten Zugang zu allen Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, sowie zu allen bedeutsamen Informationen zu gewähren. Das Fakultativprotokoll sieht ferner die Schaffung nationaler Kommissionen vor, welche die gleichen Befugnisse wie der UN-Unterausschuss haben (siehe dazu Ziffer 3.5, Seite 20).

Der UN-Unterausschusses führte anfangs 2019 seinen ersten Besuch in der Schweiz durch. Im Vordergrund standen dabei Einrichtungen des Freiheitsentzugs in den Kantonen. Der SPT hat lediglich das Bundesasylzentrum «Aile nord aéroport» im Transitbereich des Flughafens Genf-Cointrin besucht; dort war nur eine asylsuchende Person untergebracht. Im Bericht wird festgehalten, dass die materiellen Bedingungen der Unterbringung von hoher Qualität waren und keines Kommentars bedürfen; allerdings konnten sich die Asylsuchenden nur im Transitbereich des Flughafens frei bewegen. Der Bericht beschränkt sich auf den Hinweis, dass asylsuchende Personen nicht in einer haftähnlichen Umgebung untergebracht sein sollten, und die Empfehlung, dass die Asylzentren periodisch von unabhängigen Mechanismen, darunter die NKVF, besucht werden sollten^{26a}.

²² UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, 2017, S. 4.

²³ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR 0.105.1).

²⁴ Subcommittee on Prevention of Torture (SPT); UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

^{26a} SPT, Besuch in der Schweiz vom 27.01. bis 07.02.2019, S. 20 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82583.html>).

3.3 Eingabe verschiedener UN-Institutionen an das EDA vom April 2021

In einer Erklärung vom 8. April 2021 gelangten die Vereinten Nationen an den Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)²⁵. Sie verwiesen darauf, dass ihnen verschiedene Informationen über die erniedrigende Behandlung von teilweise auch minderjährigen Asylsuchenden durch Angestellte der privaten Sicherheitsunternehmen in den Bundesasylzentren Basel, Giffers und Altstätten zugetragen worden seien. Diese Vorfälle seien dokumentiert. Zehn Personen hätten signalisiert, dass sie Opfer von missbräuchlicher Gewaltanwendung durch Mitarbeitende der privaten Sicherheitsunternehmen geworden seien. Mehrere aktuelle und ehemalige Sicherheitsagenten hätten bestätigt, Zeugen von Misshandlungen gewesen zu sein. Auch hätten drei Anwälte, welche Asylsuchende unterstützen oder vertreten, ähnliche Aussagen gemacht.

In der Eingabe ist die Rede davon, dass Mitarbeitende der Sicherheitsunternehmen Faust- und Fussschläge verabreicht hätten. Vier Opfer sollen ausgesagt haben, dass ihr Kopf mit den Füßen auf den Boden gedrückt worden sei. Bei drei Opfern würden ärztliche Berichte über erlittene Verletzungen vorliegen. Vier Asylsuchende hätten sich beklagt, dass sie in eine unmöblierte Zelle ohne Fenster, einen sogenannten Besinnungsraum, verbracht worden seien. Im Übrigen seien gegenüber einzelnen Asylsuchenden willkürliche Disziplinarstrafen ausgefällt worden. Verschiedene Asylsuchende, insbesondere nordafrikanischer Herkunft, hätten von diskriminierenden und rassistischen Äusserungen berichtet. Auch seien erhebliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit der offiziellen Ereignisrapporte geäussert worden.

Abschliessend ersuchen die Unterzeichnenden der Eingabe Auskunft über die gesetzlichen Grundlagen des Beizugs privater Sicherheitsunternehmen, über getroffene und beabsichtige Massnahmen zur Einhaltung einer menschen- und grundrechtskonformen Behandlung der Asylsuchenden, über die im Zusammenhang mit einer erniedrigenden Behandlung eingegangenen Beschwerden und deren Behandlung sowie über die in die Wege geleiteten Massnahmen zur Verbesserung der Situation. Das SEM beantwortete zuhanden des EDA die gestellten Fragen zum Beizug privater Sicherheitsunternehmen.

Die in der gemeinsamen Eingabe verschiedener Vertreter der UNO erhobenen Vorwürfe sind pauschal gehalten und werden nicht näher konkretisiert. Soweit aufgrund der Schilderungen konkrete Sachverhaltselemente überhaupt erkennbar sind, sind die in der Eingabe aufgeführten Vorfälle weitgehend identisch mit denjenigen, die im Frühjahr 2021 auch in den Medien genannt wurden. Die Vorwürfe dürften denn auch nicht auf eigenen Recherchen oder gar Inspektionen der UN-Organe beruhen, sondern vorwiegend den Standpunkt von Amnesty International wiedergeben. Diese Nichtregierungsorganisation hatte ihre Recherchen zu angeblichen Gewaltvorwürfen und die von ihr daraus gezogenen Schlussfolgerungen in einem Bericht vom Mai 2021 einlässlich dargelegt (siehe dazu Ziffer 3.6, Seite 23).

²⁵ Die gemeinsame Erklärung verschiedener Institutionen des UNO war unterzeichnet vom Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, dem Präsidenten der Arbeitsgruppe zum Thema Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen, dem Präsidenten der Arbeitsgruppe zur Frage des Einsatzes von Söldnern als Mittel zur Verletzung von Menschenrechten und zur Behinderung der Ausübung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung sowie des Sonderberichterstatters für die Rechte von Migranten.

3.4 Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter (CPT)

Drei Jahre nach der Verabschiedung der Antifolterkonvention durch die Vereinten Nationen²⁶ erliess der Europarat im Jahr 1987 die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe²⁷. Beide Übereinkommen sind von der Schweiz ratifiziert worden. Das wichtigste Instrument zur Durchsetzung der Europäischen Antifolterkonvention bildet das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)²⁸. Delegationen des CPT haben unbeschränkten Zugang zu straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Sie befragen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und können sich ungehindert mit jeder Person in Verbindung setzen, die ihnen sachdienliche Auskünfte geben kann. Nach jedem Besuch übermittelt das CPT einen detaillierten Bericht an den betroffenen Staat. Dieser Bericht beinhaltet die festgestellten Tatsachen sowie Empfehlungen und Kommentare. Das CPT fordert darüber hinaus die jeweilige Regierung auf, eine ausführliche Antwort auf seinen Bericht zu übermitteln. Der Staat kann die Veröffentlichung des Berichts des Komitees sowie seiner eigenen Stellungnahme genehmigen. Bislang haben die meisten Staaten diese Dokumente veröffentlicht.

Anlässlich seines siebten systematischen Besuchs hat das CPT im März 2021 verschiedene, vorwiegend kantonale Institutionen des Freiheitsentzugs in der Schweiz inspiziert. Zu den besuchten Einrichtungen zählte u.a. auch das BAZ Boudry. Der Schlussbericht über die Inspektion wird voraussichtlich erst im Sommer 2022 vorliegen. Das SEM hat im Anschluss an die Visitation umgehend reagiert, am 9. März 2021 einen Nachtrag zur dienstlichen Anweisung zum Umgang mit dem Besinnungsraum für die Standorte in der Westschweiz erlassen und am 7. April 2021 angeordnet, dass die beiden Container auf dem Areal des BAZ Boudry, welche als Besinnungsraum dienten, mit sofortiger Wirkung ausser Betrieb genommen werden. Heute stehen neu eingerichtete Räume innerhalb des Gebäudes Les Cèdres zur Verfügung (siehe dazu auch Ziffer 6.11, Seite 90).

3.5 Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Das UN-Fakultativprotokoll zur Verhütung von Folter legt den Vertragsstaaten nahe, nationale Präventionsmechanismen einzurichten, welche durch regelmässige Kontrollbesuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs Folter und/oder unmenschlicher Behandlungen vorbeugen sollen. Gestützt darauf hat die Schweiz die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) geschaffen; sie nahm ihre Arbeit im Jahr 2010 auf²⁹. Die Kommission überprüft die Situation von Personen im Freiheitsentzug und besucht regelmässig alle Orte, an denen sich Personen im Freiheitsentzug befinden oder befinden könnten, darunter insbesondere auch die Asylzentren des Bundes. Die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission werden jeweils in Berichten zusammengefasst, die den zuständigen Behörden zur Stellungnahme übermittelt werden. Ziel dieses regelmässigen Dialogs mit den Behörden ist es die Behandlung und die Situation der Personen im Freiheitsentzug zu verbessern und Folter und anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen vorzubeugen. Die Berichte der NKVF und die Stel-

²⁶ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SR 0.105).

²⁷ Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR 0.106).

²⁸ Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

²⁹ Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter (SR 150.1).

lungnahmen der jeweiligen Bundesbehörden und kantonalen Behörden werden in der Regel veröffentlicht und sind auf der Homepage der NKVF zu finden³⁰.

Die NKVF nimmt regelmässig Kontrollbesuche in den Bundesasylzentren vor. In ihren Berichten zur Inspektion der (damaligen) Empfangs- und Verfahrenszentren bzw. Asylzentren des Bundes vom November 2012 und April 2014 stellte sie zwar gewisse Mängel fest und gab diesbezüglich auch entsprechende Empfehlungen ab. Sie gelangte aber zum zusammenfassenden Ergebnis, dass ihr im Rahmen der Besuche in verschiedenen Bundeszentren "keinerlei Hinweise auf Misshandlungen, grausame oder unmenschliche Behandlungen zugetragen" worden seien. Die Delegationen hätten im Gegenteil zahlreiche positive Äusserungen von Seiten der gesuchstellenden Personen über die korrekte und respektvolle Behandlung durch das Personal erhalten³¹.

Im Bericht über ihre Inspektionen in den Jahren 2017 und 2018 beanstandete die NKVF die Verfahrensabläufe im Disziplinarverfahren und gab verschiedene Empfehlung ab. Für die Einzelheiten kann auf Ziffer 6.9 (Seite 81) verwiesen werden.

In Bezug auf Durchsuchungen und Kontrollen bei asylsuchenden Personen stellte die NKVF insgesamt fest, dass diese durch das Sicherheitspersonal professionell durchgeführt werden. Sie brachte jedoch Vorbehalte in Bezug auf die systematisch durchgeführten Kontrollen vor und empfahl, die Durchsuchung nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen. Es kann diesbezüglich auf Ziffer 6.10 (Seite 88) verwiesen werden.

Die NKVF stellte weiter fest, dass mit Ausnahme zweier Zentren, in welchen ausschliessliche Kinder untergebracht sind, das Sicherheitspersonal in allen Unterkünften mit Pfefferspray oder Pfeffergel ausgestattet ist. Weitere Zwangsmittel wie Schlagstöcke, Handfesseln oder Taser gehörten nicht zur Ausstattung. Sie steht dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken generell kritisch gegenüber und verwies auf die einschlägigen Vorgaben, wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen nicht in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte. Zudem sollte die betroffene Person nach erfolgtem Einsatz medizinisch untersucht werden³². Im Bericht 2019-2020 gelangte die NKVF zum Schluss, dass die Einsätze von Pfeffergel jeweils korrekt dokumentiert wurden und im Anschluss daran bei den betroffenen Personen ein medizinischer Check stattfand. Sie verwies aber erneut darauf, dass nach internationalen Vorgaben chemische Reizstoffe nur in äussersten Notfällen und nicht in geschlossenen Räumen eingesetzt werden sollen³³. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kam es in einem Fall zum Einsatz eines Pfeffersprays; die von der NKVF vorgesehene Prozedur des nachträglichen medizinischen Checks wurde eingehalten (siehe Ziffer 4.4, Seite 37). Gemäss der Rapportstatistik des SEM musste der Pfefferspray in den Bundesasylzentren im Jahr 2019 insgesamt 43-mal und im Jahr 2020 insgesamt 69-mal eingesetzt werden³⁴.

In Bezug auf den Besinnungsraum beanstandete die NKVF im Wesentlichen das Fehlen einer formell-gesetzlichen Grundlage und gab die Empfehlung ab, die Nutzungsmodalitäten in der VO EJPD zu klären. Auf die Institution des Besinnungsraums wird unter Ziffer 6.11 (Seite 90) zurückzukommen sein.

³⁰ <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/schwerpunktberichte.html>.

³¹ Berichte an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren (heute Asylzentren) des Bundes vom 22.11.2012, S. 10; vom 24.04.2014, S. 7.

³² NKVF Bericht 2017-2018, S. 32

³³ NKVF Bericht 2019-2020, S. 22.

³⁴ SEM Quervergleich Rapportstatistik Bundesasylzentren gemäss E-Mail 09.09.2021.

Die NKVF begrüsst in ihrem Bericht 2019-2020, dass das SEM im Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) zahlreiche Aspekte der Unterbringung, Betreuung und medizinischen Versorgung in den BAZ umfassend und detailliert geregelt hat. Sie gab insbesondere ihre Befriedigung zum Ausdruck, dass das BEKO einige menschen- und grundrechtliche Standards konkretisiert und mehrere ihrer Empfehlungen aufgenommen hat³⁵. Die Unterbringung von asylsuchenden Personen durch den Bund ist nach Einschätzung der Kommission grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform. Als positiv wertet die Kommission die Einführung des Grundschulunterrichts für schulpflichtige Kinder und Jugendliche in den Bundesasylzentren, die geplante Einführung eines Leitfadens zu Personen mit besonderen Bedürfnissen und die Erstellung eines Gewaltpräventionskonzeptes in allen Zentren sowie die verlängerten Ausgangszeiten in mehreren Unterkünften. Dennoch sieht die Kommission in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential, namentlich bei der Erkennung von vulnerablen Personen, beim Umgang mit Konflikten, bei der Gewaltprävention und beim Beschwerdemanagement, bei der Handhabung von körperlichen Durchsuchungen, bei den Disziplinar massnahmen, beim Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung und vereinzelt auch bei der Infrastruktur³⁶.

Ein besonderes Kapitel ist im Bericht 2019-2020 dem Konfliktmanagement und der Gewaltprävention in den Bundesasylzentren gewidmet³⁷. Die NKVF weist einleitend darauf hin, dass sie bei ihren Besuchen wiederholt habe feststellen können, dass Konflikte zum Alltag in einem BAZ gehören. Diese eskalieren zuweilen in Gewalt, welche von asylsuchenden Personen oder Mitarbeitenden ausgehen und sich gegen Asylsuchende und das Personal richten können. Die Kommission begrüsst deshalb, dass das SEM bis Ende 2020 ein Gewaltpräventionskonzept erstellen will. Sie empfiehlt, für alle BAZ ein Gewaltpräventionskonzept einzuführen und zusammen mit den Leistungserbringerinnen Sicherheit und Betreuung mit geeigneten Massnahmen für dessen Umsetzung zu sorgen³⁸. Nach den der NKVF vorliegenden Informationen habe das Sicherheitspersonal in den besuchten BAZ mehrmals mit physischen Fixierungen, Pfeffergel sowie Verwendung des Besinnungsraumes interveniert. Wiederholt soll es aufgrund der Intervention zu Prellungen und Hämatomen bei den asylsuchenden Personen gekommen sein. Nach Einschätzung mehrerer Personen, die solche Situationen beobachtet hätten, habe das Vorgehen des Sicherheitspersonals in einigen Fällen als übertrieben erschienen. Die Kommission habe Kenntnis von mehreren Strafverfahren gegen Mitarbeitende der Sicherheit, welche gestützt auf Strafanzeigen von asylsuchenden Personen eingeleitet worden seien. Im Raum stünden Vorwürfe von unverhältnismässiger oder willkürlicher Gewalt und Amtsmissbrauch. Nach Einschätzung der Kommission bestehe ein erhebliches Verbesserungspotential beim Umgang mit Konflikten, bei der Gewaltprävention und bei Gewaltvorwürfen, namentlich durch Einführung eines niederschweligen und systematischen Beschwerdemanagements. Für die von der Kommission angeregte Einführung einer Ombudsstelle für Asylsuchende kann auf Ziffer 6.13 (Seite 99) verwiesen werden.

Die NKVF fordert das SEM in ihrem Bericht 2019-2020 auf, für eine bessere Aus- und Weiterbildung des Personals besorgt zu sein. Das SEM müsse als Gesamtverantwortlicher sicherstellen, dass die von ihm beauftragten Sicherheitsunternehmen erfahrenes und fachkundiges Sicherheitspersonal rekrutieren und dieses spezifisch und vertieft für die Einsätze in den BAZ ausbilden. Sie empfehle dem SEM, dies mit geeigneten Massnahmen (namentlich mit entsprechenden Vorgaben und finanziellen Mitteln) sicherzu-

³⁵ NKVF Bericht 2019-2020, S. 40.

³⁶ NKVF Bericht 2019-2020, S. 5.

³⁷ NKVF Bericht 2019-2020, S. 20 ff.

³⁸ Das SEM hat im Mai 2021 ein für alle Asylzentren geltendes Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren erlassen und setzt seit Februar 2021 in allen Asylregionen besonders geschulte Betreuungspersonen als Konfliktpräventionsbeauftragte ein (siehe dazu Ziffer 5.2, Seite 51).

stellen. Den Sicherheitsunternehmen empfehle die Kommission, die Aus- und Weiterbildung des in den BAZ tätigen Personals auszubauen und stärker an die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen anzupassen. Es sei eine deutlich gründlichere und längere Ausbildung in den Bereichen Sicherheit und Deeskalationstechniken sowie in interkultureller und gewaltfreier Kommunikation vorzusehen³⁹. Der Rekrutierung sowie der Aus- und Weiterbildung des Personals der Sicherheitsdienste ist ein eigenständiges Kapitel gewidmet (siehe Ziffer 6.4, Seite 67).

3.6 Amnesty International

Das SEM steht in regelmässigem Kontakt mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich des Asylwesens, insbesondere der Betreuung von asylsuchenden Personen, tätig sind. Amnesty International veröffentlichte im Mai 2021 einen Bericht zu Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren⁴⁰. Amnesty führt einleitend aus, dass sie 14 Asylsuchende, darunter zwei Kinder, befragt habe. Diese hätten berichtet, unter Misshandlungen durch das Sicherheitspersonal gelitten zu haben. Zudem seien acht ehemalige oder aktuelle Sicherheitsangestellte interviewt worden; sechs davon hätten als Zeugen von Misshandlungen gesprochen. Darüber hinaus seien sechs rechtsberatende und rechtsvertretende Personen, darunter auch Anwälte und Anwältinnen, sowie vier weitere betreuende Personen mit teilweise sozialpädagogischer Ausbildung befragt worden. In vier Fällen habe Amnesty International medizinische Berichte gesehen, die die zugefügten Verletzungen oder Spitalaufenthalte der betroffenen Asylsuchenden belegen. In sechs Fällen gebe es laufende Strafverfahren wegen Misshandlungen, die durch die von Amnesty International interviewten Opfer zur Anzeige gebracht worden seien.

Im Bericht von Amnesty International werden die geltend gemachten Gewaltvorwürfe teilweise detailliert umschrieben, teilweise aber auch nur in sehr pauschaler Form wiedergegeben. Auf Anfrage hin war Amnesty International nicht bereit, Einsicht in die ihr vorliegenden Dokumentationen zu gewähren. Die Schweizer Sektion teilte dem Untersuchungsbeauftragten mit, dass sie nach den (international abgestimmten) internen Regeln nur bereits veröffentlichte Informationen mit Akteuren der Justiz, einschliesslich Untersuchungsausschüssen und aussergerichtlichen Untersuchungsmechanismen, die sich mit Menschenrechtsverletzungen befassen, teile. Alle anderen Informationen, die sich im Besitz der Organisation befinden und nicht bereits veröffentlicht wurden, würden vertraulich behandelt und weder an Akteure oder Akteurinnen der Justiz noch an andere Personen weitergegeben, insbesondere falls Risiken für die betroffenen Personen bestehen oder keine Zustimmung eingeholt werden könne. Die Sicherheit, das physische und psychische Wohlbefinden, die Würde und die Privatsphäre von Opfern, Zeugen und Quellen sowie der Mitarbeitenden von Amnesty International und Drittpersonen hätten Vorrang. Amnesty International sehe es nicht als ihre Aufgabe, die Strafverfolgung oder andere Untersuchungsmechanismen mit ihren Recherchen zu unterstützen. Ihre Aufgabe bestehe in erster Linie darin, auf (in diesem Fall systemische) Menschenrechtsprobleme aufmerksam zu machen⁴¹.

Der Bericht von Amnesty International beinhaltet im Wesentlichen zwei Haupterkenntnisse. Unter dem Titel "Besorgnis über Menschenrechtsverletzungen in Bundesasylzentren" werden unter Hinweis auf konkrete Ereignisse die Verwendung von Besinnungs-

³⁹ NKVF Bericht 2019-2020, S. 20 ff.

⁴⁰ Amnesty International, Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln, Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, Mai 2021 (<https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2021/amnesty-fordert-ende-von-menschenrechtsverletzungen-in-bundesasylzentren>).

⁴¹ E-Mail Amnesty International 25.06.2021.

räumen oder von Containern, die Ausfällung willkürlicher Sanktionen und Bestrafungen, die Verletzung von Menschenrechten von Kindern sowie eine fremdenfeindliche und rassistische Haltung des Personals kritisiert. In einem zweiten Teil äussert Amnesty International seine "Bedenken über schwache und unzureichende Überwachungs- und Schutzmechanismen". Amnesty International weist zunächst auf das Fehlen eines unabhängigen, angemessenen und effizienten Beschwerdemechanismus zur Meldung von Misshandlungen (Whistleblowing-Mechanismus) hin. Sie bemängelt weiter die unzureichende Ausbildung des Personals und kritisiert das Fehlen einer schnellen, gründlichen, effektiven und unparteiischen Untersuchung von Vorwürfen gegenüber den Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste. Zum Schluss zieht Amnesty International sein Fazit und formuliert verschiedene Empfehlungen zuhanden des SEM und der privaten Sicherheitsunternehmen.

Soweit die von Amnesty International geltend gemachten Vorfälle hinreichend konkret geschildert wurden, wird dazu bei der Darstellung der Einzelfälle Stellung genommen. Im Übrigen wird im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen darauf zurückzukommen sein.

3.7 Medienberichte

Unmittelbar vor der Publikation des Berichtes von Amnesty International erschienen anfangs Mai 2021 in verschiedenen Medien, unter anderem in der Sendung "Rundschau" des Schweizer Fernsehens (SRF) bzw. Forum (RTS) und in der "Wochenzeitung" Berichte über angebliche Gewaltvorwürfe in Bundesasylzentren. Soweit ersichtlich, beruhte diese Berichterstattung weitgehend auf den Recherchen von Amnesty International. Weiterführende Hinweise zu konkreten Einzelereignissen ergaben sich daraus nicht.

4 Die erhobenen Vorwürfe im Einzelnen

4.1 Vorbemerkungen

Vorbemerkungen zur Rechtsnatur der Untersuchung

Es wurde einleitend erwähnt, dass die Bestimmungen über die Administrativuntersuchung für die vorliegende Untersuchung in analoger Weise herangezogen werden. Eine Administrativuntersuchung verfolgt das Ziel, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung einer Überprüfung zu unterziehen. Sie richtet sich nicht gegen bestimmte Personen und dient damit primär der Amtsleitung und nicht der Sanktionierung individueller Personen (siehe dazu Ziffer 1.2, Seite 9).

Im Rahmen der nachfolgenden Abklärungen geht es folglich nicht um die Zuschreibung individueller Verantwortlichkeiten für ein konkretes Verhalten, sondern um die Bewertung eines Gesamtvorgangs unter dem Aspekt einer grund- und menschenrechtskonformen Behandlung von asylsuchenden Personen. Soweit in Bezug auf konkrete Ereignisse Feststellungen getroffen und Wertungen vorgenommen werden, ist damit kein Schuldvorwurf gegenüber den in der betreffenden Situation handelnden Personen oder Organisationen verbunden. Aus diesem Grund wurde denn auch darauf verzichtet, den einzelnen Mitarbeitenden oder ihren Arbeitgebenden vor der Erstellung des Schlussberichts das rechtliche Gehör zu gewähren.

Im Bericht werden keine Hinweise auf die Identität – sei es von Asylsuchenden oder von Mitarbeitenden der Sicherheits- und Betreuungsdienste – genannt. Die Asylsuchenden werden im Folgenden mit A. bis H. bezeichnet.

Vorbemerkungen zur Würdigung von Aussagen im Allgemeinen

Die im Bericht von Amnesty International genannten und in der Folge von verschiedenen Medien aufgenommenen Vorfälle angeblicher Gewaltanwendung in Bundesasylzentren beruhen weitgehend auf Aussagen von direkt betroffenen asylsuchenden Personen oder von Personen, die diese betreuen (mandatierte Rechtsvertretende, Mitarbeitende von Flüchtlingsorganisationen etc.). Vereinzelt wird auch auf Aussagen von aktuellen oder ehemaligen Mitarbeitenden der privaten Leistungserbringer in den Bundesasylzentren abgestellt. Soweit auf ärztliche Berichte verwiesen wird, kann daraus zwar in objektiver Hinsicht auf die erlittenen Verletzungen, nicht aber notwendigerweise auch auf die konkreten Ursachen der Verletzung oder gar auf die Hintergründe des betreffenden Ereignisses geschlossen werden.

Damit ist keineswegs gesagt, dass die von verschiedenen Personen gegenüber Nicht-regierungsorganisationen oder Medien gemachten Aussagen nicht ernst zu nehmen sind. Sie können wichtige Hinweise auf mögliche Schwachstellen geben und damit Anlass bilden, bestehende Organisationsstrukturen oder Verfahrensabläufe zu hinterfragen, allenfalls anzupassen und zu optimieren. Gleichzeitig bleibt aber auch festzuhalten, dass Aussagen von Direktbetroffenen nicht unbesehen als wahr unterstellt werden können, sondern im Gesamtzusammenhang mit den Aussagen anderer Beteiligten und der weiteren Beweismitteln differenziert zu beurteilen sind. Sie beruhen – wie alle Aussagen – einstweilen auf einer subjektiven Sicht der Dinge, die im Verlauf des weiteren Verfahrens zu verifizieren oder zu falsifizieren ist.

Amnesty International war auf Anfrage nicht bereit, dem Untersuchungsbeauftragten Einsicht in ihre Dokumentation zu den erhobenen Gewaltvorwürfen zu gewähren⁴². Ebenso wies die Redaktion "Rundschau" des Schweizer Fernsehens in ihrer Antwort darauf hin, dass sie vertrauliche Informationen grundsätzlich nicht preisgebe und damit auch die im BAZ Boudry erstellte Tonaufzeichnung dem Untersuchungsbeauftragten nicht zur Verfügung stellen könne⁴³. Die Entscheide von Amnesty International und des Schweizer Fernsehens, die Rechte ihrer Informanten und Informantinnen zu respektieren, deren Identität zu schützen und ihren Quellen Anonymität zuzusichern, sind nachvollziehbar und zu respektieren. Sie bedeuten aber zugleich auch, dass die gestützt auf diese Quellen erhobenen Gewaltvorwürfe mangels nachvollziehbarer Erhebungsdaten und Erhebungsmethoden nur sehr schwer überprüft werden können. Eine stringente Widerlegung der Vorwürfe scheidet in dieser Konstellation weitgehend aus, da eine Nicht-Tatsache (d.h. keine Anwendung unverhältnismässiger Gewalt im konkreten Einzelfall) bekanntlich nicht nachgewiesen werden kann.

Eine objektive Würdigung der Fakten, insbesondere von Aussagen, setzt voraus, dass alle Beteiligten gleichermassen angehört werden und Gelegenheit erhalten, zur Sachverhaltsdarstellung der anderen Beteiligten Stellung zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör zählt zu den wesentlichsten Grundsätzen eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Er leitet sich direkt aus der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention ab⁴⁴. Wohl nicht zufällig wurde bereits im römischen Recht der Grundsatz "audiatur et altera pars" entwickelt und legt die Europäische Menschenrechtskonvention grosses Gewicht auf eine kontradiktorische Ausgestaltung des Verfahrens. Dazu zählt insbesondere auch das Recht der Betroffenen, mit den sie belastenden Aussagen konfrontiert zu werden⁴⁵. Eine Verurteilung scheidet – jedenfalls im Strafverfahren – von vornherein aus, wenn als einziger Beweis die Aussage eines anonymen Zeugen vorliegt und die beschuldigte Person mit ihm nicht konfrontiert werden konnte⁴⁶.

Das Bundesgericht hat sich verschiedentlich mit der Würdigung von Aussagen auseinandergesetzt. Es betont die Wichtigkeit einer inhaltlichen Analyse der Aussagen anhand der sogenannten Realkriterien (wie logische Konsistenz, quantitativer Detailreichtum, räumlich-zeitliche Verknüpfungen, Schilderung ausgefallener Einzelheiten und psychischer Vorgänge, Entlastung der beschuldigten Person sowie deliktsspezifische Angaben) und der inhaltlichen Konstanz des Aussageverhaltens. Das auf diesem Weg gefundene Ergebnis gewinne erst dann Bedeutung, wenn die spezifischen Kompetenzen und Erfahrungen der betreffenden Person sowie die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Aussage mitberücksichtigt werden⁴⁷. Auf Grund gedächtnispsychologischer Voraussetzungen erweise sich dabei die Erstaussage als besonders wichtig. "Die akribische Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte einer Aussage, besonders der Umstände der Erstbekundung, der so genannten Geburtsstunde der Aussage, (sei) unabdingbarer Bestandteil der Motivanalyse"⁴⁸.

Wird auf das Kriterium der Bedeutung der Erstaussage abgestellt, bleibt schliesslich zu berücksichtigen, dass es sich bei den Nichtregierungsorganisationen (wie auch bei den Medien) nicht um unabhängige Instanzen handelt. Sie sind – anders als staatliche Auf-

⁴² Siehe Ziffer 3.6 (Seite 23); E-Mail Amnesty International 25.06.2021.

⁴³ Siehe Ziffer 3.7 (Seite 24); Antwortschreiben SRF 02.07.2021.

⁴⁴ Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 3 EMRK; vgl. zu Begriff und Umfang des Anspruchs auf rechtliches Gehör BGE 143 V 71 E. 4.1.

⁴⁵ Art. 6 Ziff. 3 lit. d.

⁴⁶ BGE 132 I 127 E. 2 und 4.3.

⁴⁷ BGE 133 I 33 E. 4.3; 129 IV 179 E. 5; 128 I 81 E. 2.

⁴⁸ BGE 129 I 49 E. 6.1

sichts- oder Strafbehörden⁴⁹ – weder zu Neutralität noch zu Objektivität verpflichtet. Auch wenn NGOs und Medien von hoher gesellschaftlicher Relevanz sind und einen wichtigen Beitrag zur universellen Geltung der Menschen- und Grundrechte leisten, bestimmen sie ihre Aufgaben und ihre Mittel zur Erreichung der von ihnen gesetzten Ziele weitgehend selbst. Es zählt geradezu zu ihren Aufgaben, einseitig im Interesse der von ihnen betreuten Klienten und Klientinnen tätig zu sein⁵⁰. Diese gesellschaftspolitisch gewünschte und gewollte Parteilichkeit ist bei der Würdigung ihrer Darstellungen und Schlussfolgerungen in die Überlegungen miteinzubeziehen⁵¹.

4.2 Boudry I (Asylsuchende A. und Asylsuchender B.)

Sachverhalt

Am 20. Januar 2021 ereigneten sich im BAZ Boudry zwei Vorfälle, die in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Zunächst intervenierte die Asylsuchende A. bei Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes wegen eines Mobiltelefons, das ein Kind offenbar einer anderen asylsuchenden Person ausgeliehen, aber von dieser nicht mehr zurück-erhalten hatte. Es kam zu einer zunächst verbalen, später auch tätlichen Auseinandersetzung zwischen zwei Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes und der Asylsuchenden A., welche mit deren Verbringung in den Besinnungsraum endete. Im unmittelbaren Anschluss daran kam es zu einem weiteren verbalen Disput zwischen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes und dem Vater des Kindes (Asylsuchender B.) über das entwendete bzw. nach der Ausleihe nicht zurückgegebene Mobiltelefon, wobei in der Folge auch der Asylsuchende B. in den Besinnungsraum verbracht wurde.

Im ersten Rapport betreffend die Asylsuchende A.⁵² wird festgehalten, dass sich am 20. Januar 2021, 19.05 Uhr, die Asylsuchende A. an einen Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes gewandt und sich bei diesem darüber beschwert hatte, dass einem Kind das Mobiltelefon gestohlen worden sei. Die Mitarbeitenden hätten ihr erklärt, dass jeder für seine Angelegenheiten selbst verantwortlich ist, und sie deshalb nichts unternehmen könnten. Die Asylsuchende A. sei verbal aggressiv geworden und habe einen der Mitarbeiter mit "Fuck You" und anderen beleidigenden Äusserungen beschimpft. Sie habe zum Ausdruck gebracht, dass das Sicherheitspersonal nicht in der Lage sei, das Zentrum zu bewachen und auch sonst inkompetent sei. Die Asylsuchende A. habe in der Folge ein Foto von einem Agenten gemacht. Dieser habe sie freundlich gebeten, das Foto zu löschen. Die Asylsuchende A. sei aber immer aggressiver geworden und habe den Sicherheitsmitarbeiter auf die Brust geschlagen. Um 19.15 Uhr hätten sie sich entschieden, die Asylsuchende in den Besinnungsraum zu verlegen. Zuvor sei sie vorschriftsgemäss durchsucht worden. Ihr Telefon sei ebenfalls gemäss Vorschrift für fünf Tage beschlagnahmt worden. Um 21.15 Uhr habe die Asylsuchende A. den Besinnungsraum wieder verlassen und in das Gebäude zurückkehren können.

Aus dem zweiten Rapport betreffend den Asylsuchenden B.⁵³ geht hervor, dass im Anschluss an die Intervention der Asylsuchenden A. zwei Mitarbeitende des Sicherheits-

⁴⁹ Vgl. dazu Art. 4 und Art. 6 StPO.

⁵⁰ Durchaus vergleichbar mit der Rechtsstellung einer anwaltlichen Vertretung: "Der Anwalt ist aber nicht staatliches Organ und auch nicht 'Gehilfe des Richters', sondern Verfechter von Parteiinteressen und als solcher einseitig für seinen jeweiligen Mandanten tätig" (BGE 106 Ia 100 E. 6b).

⁵¹ So betont auch das Bundesgericht, dass ein vom behandelnden Arzt verfasster Bericht zwar in die Beweiswürdigung miteinbezogen werden kann. Er genügt aber den Anforderungen an eine unabhängige Begutachtung nicht, da dem Therapeuten die Neutralität abgesprochen werden muss, welche von einem Sachverständigen verlangt wird (BGer 6B_409/2012 E. 6.6; BGE 128 IV 241 E. 3.2).

⁵² Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Érables von 16140, 20.01.2021.

⁵³ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Érables von 16140 und 15866, vom 20.01.2021.

dienstes den Asylsuchenden B. in seinem Zimmer aufgesucht hatten, um ihn darüber zu informieren, dass sein Sohn das Mobiltelefon samt Ladegerät einem anderen Asylsuchenden ausgeliehen, von diesem aber nur noch das Ladegerät zurückerhalten habe. Der Asylsuchende B. sei wütend geworden, habe geschrien und alle gestossen (pousser). Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten eine erste verbale Deeskalation versucht. Der Asylsuchende sei aber immer aggressiver geworden; er habe andere Asylsuchende und auch die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes gestossen, so dass diesen keine andere Wahl geblieben sei, als ihn in den Besinnungsraum zu verbringen. Nach zwei Stunden habe er wieder in das Gebäude zurückkehren können.

In den Medien wurde – im Wesentlichen gestützt auf entsprechende Recherchen von Amnesty International – berichtet, dass die Asylsuchende A., nachdem ihr ein Sicherheitsmitarbeiter erklärt hatte, sie seien nicht für die Wertsachen der Bewohnenden zuständig, sich bei diesem nach seiner Dienstnummer erkundigt habe, um eine Beschwerde gegen ihn einzureichen. Der Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes habe sich geweigert, seine Nummer bekannt zu geben und stattdessen die Asylsuchende eingeladen, sie könne ja ein Foto von ihm machen. Als sie dieser Aufforderung nachgekommen sei und ein Foto gemacht habe, sei der Sicherheitsmitarbeiter auf sie zugekommen und habe versucht, ihr das Telefon wegzunehmen. Sie habe einen Schritt zurück gemacht und sei ihm ausgewichen. Ein weiterer Sicherheitsangestellter sei hinzugekommen. Gemeinsam hätten die beiden die Asylsuchende die Treppe hinunter gezerrt und zu einem Metallcontainer ausserhalb des Zentrums verbracht. Eine Gruppe von fünf bis sechs Sicherheitsangestellten sei neben dem Metallcontainer gestanden. Diese hätten sie aufgefordert, das Foto zu löschen, was sie auch gemacht habe. Trotzdem hätten sie ihr Mobiltelefon konfisziert, ihr die Jacke und den Gürtel abgenommen und sie dann in den unbeheizten Container gestossen, wo sie für zweieinhalb Stunden eingesperrt gewesen sei, ohne dass die Agenten die Polizei alarmiert hätten⁵⁴.

Das Schweizer Fernsehen strahlte in der Sendung "Rundschau" vom 5. Mai 2021 Auszüge aus einer Tonaufzeichnung aus, aus welcher nicht nur die vorausgegangene Provokation zur Erstellung einer Fotoaufnahme, sondern auch eine nachträgliche Absprache der Protokollierung durch die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hervorgehen sollen. Nach Darstellung der "Rundschau" hatte die Asylsuchende A. während ihres Disputs mit den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes die Aufnahmefunktion ihres Mobiltelefons in Betrieb gesetzt. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten ihr das Telefon zwar abgenommen; sie hätten es aber mit noch laufender Aufnahmefunktion in ihr Büro verbracht. Dadurch habe nicht nur ein Teil der vorausgegangenen Auseinandersetzung, sondern zugleich auch die späteren Diskussionen über die Rapportierung des Vorfalls aufgezeichnet werden können.

Strafverfahren Staatsanwaltschaft Neuchâtel

Die Asylsuchende A. erhob am 21. Januar 2021 Strafklage gegen die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes. Sie machte geltend, sie sei sowohl verbal beleidigt wie auch körperlich misshandelt worden. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten ihr die Arme auf den Rücken gedrückt, sie anschliessend über den Boden geschleift und in eine Zelle verbracht, wo sie gegen ihren Willen eingesperrt worden sei. Außerdem sei ihr Telefon beschädigt worden.

Die Staatsanwaltschaft Neuchâtel trat auf die Strafklage der Asylsuchenden A. nicht ein und erliess im Strafverfahren gegen die zwei Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes am

⁵⁴ Amnesty International 2021, S. 13; die Aussagen der Asylsuchenden zum Zustand im Besinnungsraum werden im Bericht zum Teil wörtlich wiedergegeben.

21. April 2021 eine Nichtanhandnahmeverfügung⁵⁵. Zur Begründung führte sie aus, keiner der von der Strafklägerin erhobenen Vorwürfe habe im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen erhärtet werden können. Vielmehr sei aufgrund der übereinstimmenden Aussagen der sechs befragten Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes davon auszugehen, dass sich die Strafklägerin selbst aggressiv verhalten, zunächst mit einer unzulässigen Fotoaufnahme die internen Regeln verletzt und schliesslich einen der Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes gegen die Brust geschlagen habe. Mit Strafbefehl vom gleichen Tag erklärte die Staatsanwaltschaft Neuchâtel die Asylsuchende A. der falschen Anschuldigung schuldig und verurteilte sie zu einer bedingten Geldstrafe von 20 Tagessätzen⁵⁶. Im Strafbefehl wurde ihr zur Last gelegt, dass sie die zwei Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes strafbarer Handlungen beschuldigt habe, obwohl sie gewusst habe, dass ihre Aussagen nicht den Tatsachen entsprechen.

Die Staatsanwaltschaft Neuchâtel informierte am 10. Mai 2021 die Leitung des SEM über die von ihr erlassenen Verfügungen. Zugleich teilte sie mit, dass sie die Nichtanhandnahmeverfügung und den Strafbefehl vom 21. April 2021 gestützt auf einen Abschlussbericht der Kantonspolizei Neuchâtel vom 15. März 2021 erlassen habe. Aufgrund der in der Zwischenzeit erfolgten Berichterstattung in den Medien habe die Staatsanwaltschaft davon Kenntnis erhalten, dass mehrere Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes, unter anderem auch im BAZ Boudry, suspendiert worden seien. Anscheinend bestehe der Verdacht, dass Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes aggressives Verhalten von Asylsuchenden in Rapporten übertrieben dargestellt haben könnten. Die Staatsanwaltschaft behalte sich deshalb vor, die beiden Verfügungen in Wiedererwägung zu ziehen, den Strafbefehl gegen die Asylsuchende A. aufzuheben und ein Verfahren gegen die beiden Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes wegen falscher Anschuldigung in die Wege zu leiten. Aus diesem Grund ersuche sie das SEM, alle sachdienlichen Informationen zum Vorfall vom 20. Januar 2021 zur Verfügung zu stellen. Das SEM kam dieser Aufforderung nach.

Bis zum Abschluss der vorliegenden Untersuchung (30.09.2021) stand nicht fest, ob die Staatsanwaltschaft Neuchâtel die von ihr erlassenen Verfügungen aufgehoben und die Strafuntersuchungen wieder an die Hand genommen hat.

Abklärungen des Untersuchungsbeauftragten

Die Redaktion "Rundschau" des Schweizer Fernsehens war auf Anfrage nicht bereit, die Tonaufnahme dem Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung zu stellen (siehe auch Ziffer 4.1, Seite 26). Die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags bedinge ein absolutes und uneingeschränktes Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit des Medienunternehmens. Aus diesem Grund gäben Journalisten und Journalistinnen vertrauliche Informationen nicht preis, um jeglichen Anschein der Kollaboration mit Behörden zum Vorneherein auszuschliessen⁵⁷.

Vor der Ausstrahlung der Sendung hatte die Redaktion "Rundschau" eine Korrespondenz mit dem SEM geführt. In diesem Zusammenhang hatte sie dem SEM eine Abschrift von Auszügen aus der ihr vorliegenden Tonaufnahme zukommen lassen. Der Abschrift lässt sich einerseits entnehmen, dass die Asylsuchende geradezu provoziert worden sein könnte, ein Foto zu machen. Nachdem sie sich nach der Dienstnummer des Sicherheitsmitarbeiters erkundigt hatte, wird sie zweimal aufgefordert, doch ein Foto zu machen. Andererseits ergibt sich aus der Tonaufzeichnung, dass sich die Mitarbeitenden

⁵⁵ Ordonnance de non-entrée en matière i.S. A. (Plaignante) 21.04.2021.

⁵⁶ Ordonnance pénale i.S. A. (Prévenue) 21.04.2021

⁵⁷ Schreiben SRF 02.07.2021.

des Sicherheitsdienstes über die Rapportierung der beiden Vorfälle mit den Asylsuchenden A. und B. abgesprochen hatten. Gemäss Abschrift schienen sie bestrebt, die von diesen beiden ausgegangenen Aggressionen übertrieben darzustellen, um die Verbringung in den Besinnungsraum rechtfertigen zu können. So ist etwa die Rede davon, dass es besser sei, einen Schlag gegen die Brust eines Sicherheitsmitarbeiters zu schildern; denn bei Schlägen gegen die Brust handle es sich um eine "zone rouge".

Angesichts der besonderen Umstände und in Berücksichtigung der Tatsache, dass die Staatsanwaltschaft Neuchâtel die Strafuntersuchung (vorläufig) abgeschlossen hatte, hörte der Untersuchungsbeauftragte am 30. Juni 2021 die zwei an der Intervention direkt beteiligten und drei weitere Mitarbeitende der Protectas an. Anlässlich der Befragungen im BAZ Boudry verwiesen die direkt Beteiligten zunächst auf die von der Staatsanwaltschaft Neuchâtel in diesem Zusammenhang erlassenen Verfügungen. Sie seien bereits von der Kantonspolizei Neuchâtel zum Vorfall befragt worden. Diese habe die erforderlichen Abklärungen getätigt und gestützt darauf habe die Staatsanwaltschaft die beiden Nichtanhandnahmeverfügung erlassen. Im Übrigen hielten sie an ihren bereits im seinerzeitigen Rapport zum Ausdruck gebrachten und den gegenüber der Kantonspolizei Neuchâtel gemachten Aussagen fest. Zur Tonaufzeichnung äusserten sich weder die direkt involvierten noch die anderen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes⁵⁸.

Hervorzuheben bleibt, dass das SEM nach den mit den privaten Sicherheitsunternehmen getroffenen Vereinbarungen das Recht hat, die Auswechslung von Mitarbeitenden zu verlangen, wenn diese nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügen oder die Erfüllung des Vertrags aus anderen Gründen beeinträchtigt ist⁵⁹. Das SEM hat von dieser Befugnis am 29. April 2021 Gebrauch gemacht und von der Protectas die Suspendierung der am Vorfall vom 20. Januar 2021 beteiligten Mitarbeitenden verlangt. Die Suspendierung hatte bei den Betroffenen zu erheblichen Verunsicherungen geführt. Sie stellten sich auf den Standpunkt, dass mit der Nichtanhandnahmeverfügung der Staatsanwaltschaft Neuchâtel das Verfahren abgeschlossen und damit die ihnen gegenüber erhobenen Vorwürfe widerlegt seien. Trotzdem sei die Suspendierung immer noch in Kraft. Einer der betroffenen Mitarbeitenden übergab anlässlich der Befragung eine von der Protectas im Mai 2021 auf den 31. Juli 2021 ausgesprochene Änderungskündigung, mit welcher ihm ein neuer Einsatzort zugewiesen wurde.

Der Untersuchungsbeauftragte holte bei der Direktion der Protectas eine zusätzliche Stellungnahme zu den Vorfällen vom 20. Januar 2021 ein. Die Protectas nahm einleitend eine Analyse des Ablaufs der einzelnen Ereignisse vor. Sie hielt zunächst fest, dass die erste Aussage der Mitarbeitenden gegenüber der Asylsuchenden A., wonach sie wegen des Mobiltelefons nicht unternehmen könnten, korrekt war. Es zähle tatsächlich nicht zu den Aufgaben der Sicherheitsdienste, bei der Abklärung von Diebstählen mitzuwirken; derartige Vorkommnisse seien der Polizei zu melden. Im Weiteren sei anzumerken, dass zum damaligen Zeitpunkt noch nicht alle Mitarbeitenden im Besitz der Identifikationsplaketten gewesen seien; deren Verteilung sei durch das SEM erfolgt. Falls sich eine asylsuchende Person über ein Ereignis beschweren wolle, könne sie sich jederzeit an das SEM wenden. Beständen Zweifel über die Korrektheit des Vorgehens, kontaktiere das SEM den Objektverantwortlichen von Protectas und ihre eigene Sektion Sicherheit und Immobilien (SSI). Sei es nicht möglich, eine asylsuchende Person zu beruhigen, und verhalte sich diese weiterhin renitent, sei die Verbringung in den Besinnungsraum vorgesehen; dies beruhe auf den Vorgaben des SEM. Die diesbezügliche Weisung sähe auch vor, dass zuvor das Mobiltelefon eingezogen sowie Jacke und Gurt abgenommen werden. Nach der damaligen Weisung des SEM für die Region Westschweiz sei es nicht mehr erforderlich gewesen, dass die Polizei bei der Benutzung des Besinnungsraumes

⁵⁸ Befragungen Untersuchungsbeauftragter 30.06.2021.

⁵⁹ Rahmenvertrag, Art. 15.

zwingend informiert werden müsse. Im Übrigen entspreche es der Unternehmensphilosophie der Protectas, dass Ereignisse in Rapporten wahrheitsgetreu, objektiv und sachlich wiedergegeben werden. Alle Mitarbeitenden würden regelmässig im Erstellen von Ereignisberichten geschult. Auf die Frage der Tonaufzeichnung ging die Protectas in ihrer Stellungnahme nicht weiter ein⁶⁰.

Würdigung des Sachverhalts

Die Authentizität der dem Schweizer Fernsehen vorliegenden Tonaufzeichnung (und damit auch der von der Redaktion "Rundschau" erstellten Transkription) konnte nicht verifiziert werden, da der Datenträger dem Untersuchungsbeauftragten nicht zur Verfügung steht. Unabhängig davon, dürfte unbestritten sein, dass die Tonaufnahme widerrechtlich erstellt worden ist⁶¹. Sie kann deshalb – jedenfalls in einem Strafverfahren – nicht als Beweismittel verwendet werden⁶². Die gleichen Grundsätze müssten wohl auch in einem anderen Verfahren (wie etwa einem Disziplinarverfahren) gelten, sofern es sich gegen bestimmte Personen richtet.

Im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung steht jedoch nichts entgegen, die Tonaufzeichnung zwar nicht zu verwenden, aber zum Anlass zu nehmen, um allgemeine Fragen der Ausgliederung staatlicher Sicherheitsaufgaben, der Rekrutierung und Ausbildung des Sicherheitspersonals im Allgemeinen und in Bezug auf Deeskalationsstrategien im Besonderen, der Rapportierung über besondere Vorkommnisse, der Zusammenarbeit mit der Polizei und auch der Disziplinierung von Asylsuchenden in grundsätzlicher Hinsicht zu hinterfragen. Dies wird im Kapitel über die Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Ziffer 5 und 6, Seiten 52 ff.) geschehen.

Für die Beurteilung der konkreten Vorfälle vom 20. Januar 2021 wird weder auf die Tonaufzeichnung noch auf die Ergebnisse der Befragung durch den Untersuchungsbeauftragten abgestellt. Trotzdem scheint eine Würdigung der Ereignisse gestützt auf die vorhandenen Akten ohne weiteres möglich zu sein. Die Aussagen der beteiligten Personen sind kontrovers. Die Schilderung des Sachverhalts durch die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes in ihrem Rapport und anlässlich ihrer Befragung durch die Kantonspolizei Neuchâtel unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der Darstellung der Asylsuchenden A. gegenüber Amnesty International und den Medien. Bleibt es bei den von der Staatsanwaltschaft Neuchâtel erlassenen Nichtanhandnahmeverfügungen, gilt für die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes die strafprozessuale Unschuldsvermutung⁶³.

Trotzdem erscheint es im Nachhinein unverständlich, dass ein doch recht banaler Anlass (Reklamation wegen eines von einem Kind ausgeliehenen und in der Folge nicht zurückgegebenen Mobiltelefons) die Situation derart eskalieren liess, dass zwei asylsuchenden Personen – wenn auch "nur" für zwei Stunden – die Freiheit entzogen wurde. Mit einem besonneneren Vorgehen hätte dies wohl vermieden werden können. Selbst wenn allein auf den Rapport des Sicherheitsdienstes abgestellt wird, dürfte der Asylsuchende B. wegen des entwendeten Mobiltelefons zwar sehr aufgebracht gewesen sein. Er dürfte sich

⁶⁰ Antwortschreiben Protectas 21.07.2021.

⁶¹ Art. 179^{bis} Abs. 1 StGB: "Wer ein fremdes nicht öffentliches Gespräch, ohne die Einwilligung aller daran Beteiligten, mit einem Abhörgerät abhört oder auf einen Tonträger aufnimmt, ... wird, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft".

⁶² Vgl. Art. 141 Abs. 1 StPO, der eine Verwertung von Beweisen, die in strafbarer Weise oder unter Verletzung von Gültigkeitsvorschriften erhoben worden sind, nur zulässt, wenn ihre Verwertung zur Aufklärung schwerer Straftaten unerlässlich ist; siehe dazu BGE 147 IV 16, BGE 146 IV 226.

⁶³ Art. 10 Abs. 1 StPO; zur Drittwirkung BGE 6B_1242/2014 E. 2.6.2; BGE 116 IV 39.

lautstark beschwert und dabei auch mit den Armen "gefuchelt" (en poussant tout le monde) haben. Eine eigentliche Gefahr für die Mitbewohnenden, das Personal oder die Einrichtung ging aber von ihm offensichtlich nicht aus. Sollte sich im allenfalls wieder aufzunehmenden Strafverfahren bestätigen, dass die Asylsuchende A. zur Erstellung eines Fotos geradezu provoziert und deren Reaktion zum Anlass genommen worden war, sie wegen eines Verstosses gegen die Hausordnung in den Besinnungsraum zu verlegen, könnte wohl nicht mehr länger nur von einem bloss unbesonnenen Verhalten, sondern müsste von einem klaren Missbrauch des Besinnungsraums gesprochen werden.

4.3 Boudry II (Asylsuchender C.)

Sachverhalt

Am 13. Februar 2021 kam es auf dem Gelände des BAZ Boudry zu einem Vorfall zwischen drei Asylsuchenden und Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes. Der Asylsuchende C. wurde in den Besinnungsraum verbracht, wo er eine Bewusstseinsstörung erlitt und mit der Ambulanz in die Notfallstation des Spitals Neuchâtel verlegt werden musste.

Im Rapport⁶⁴ wird der Ablauf der Ereignisse wie folgt dargestellt: Der Asylsuchende C. und zwei weitere Mitbewohner seien um 17.00 Uhr zum Zentrum zurückgekehrt. Alle drei seien stark alkoholisiert gewesen; der Asylsuchende C. sei zusätzlich unter Drogen gestanden. Alle drei hätten sich sehr aggressiv verhalten und die Sicherheitsagenten bedroht. Angesichts deren Zustands hätten die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes den drei Asylsuchenden um 17.15 Uhr erklärt, dass sie nicht in das Zentrum eingelassen werden können und vorschriftsgemäss im (offenen) Container Les Buis untergebracht werden. Zwischen dem Asylsuchenden C. und einem seiner Kollegen hätten Spannungen bestanden; der Beginn eines Streits sei absehbar gewesen. Die Mitarbeitenden hätten die Beiden getrennt und eine verbale Deeskalation versucht. Der Asylsuchende C. habe jedoch nicht zuhören wollen und sei noch aggressiver geworden. In Anbetracht seiner Aggressivität hätten die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes beschlossen, ihn in den (geschlossenen) Besinnungsraum Les Érables zu verbringen. Sie hätten die Heizung eingeschaltet, wobei diese eine Weile brauche, um warm zu werden. Folglich hätten sie mehrere Lagen Decken über den Asylsuchenden C. gelegt. Um 17.40 Uhr hätten beim Asylsuchenden C. Krämpfe eingesetzt; aus seinem Mund sei weisser Schaum gelaufen und seine Hände seien schwarz geworden. Der Betreuungsdienst habe um 17.50 Uhr empfohlen, den ärztlichen Notfalldienst aufzubieten. Um 18.30 Uhr sei die Ambulanz eingetroffen. Die Sanitäter hätten festgestellt, dass es im Container sehr kalt war, obwohl die Heizung zuvor eingeschaltet worden sei. Um 18.50 Uhr sei der Asylsuchende C. in das Spital verlegt worden. Er sei am folgenden Tag um 03.25 Uhr in Begleitung der Polizei in das Zentrum zurückgekehrt. Nach einer vorschriftsgemässen Durchsuchung habe er wieder sein Zimmer beziehen können. Die beiden anderen Asylsuchenden hätten am Morgen um 07.30 Uhr den Container Les Buis verlassen und nach vorschriftsgemässer Durchsuchung wieder in ihre Zimmer zurückkehren können⁶⁵.

Auf der Grundlage der vom SEM nachträglich erstellten Auswertung der Videokameras in- und ausserhalb der Besinnungscontainer⁶⁶ kann von folgendem Sachverhalt ausge-

⁶⁴ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Cèdres von 16019, vom 13.02.2021.

⁶⁵ Siehe dazu auch die allgemeinen Ausführungen zur Institution des Besinnungsraums in Ziffer 6.11 (Seite 64).

⁶⁶ SEM-Fact Sheet Videoprotokoll 09.03.2021.

gangen werden: Um 18.10 Uhr⁶⁷ werden von Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes zunächst zwei Asylsuchende, zehn Minuten später auch der Asylsuchende C. zum Container Les Buis gebracht. Kurze Zeit später verbringt ein Mitarbeitender des Sicherheitsdienstes den Asylsuchenden C. in den Besinnungsraum Les Érables. Der Asylsuchende scheint um 18.33 Uhr an Krämpfen und Bewusstseinsstörungen zu leiden. Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes versuchen, ihn in eine Seitenlagerung zu bringen, wogegen sich der Asylsuchende C. wehrt. Ein Mitarbeiter des Betreuungsdienstes kommt hinzu und telefoniert. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes kümmern sich weiter um den Asylsuchenden, bis um 19.14 Uhr die Sanität eintrifft und den Asylsuchenden um 19.29 Uhr in das Kantonsspital Neuchâtel überführt.

Der Asylsuchende C. wurde in der Notfallstation des Kantonsspitals Neuchâtel während sechs Stunden überwacht, ohne dass neue Symptome auftraten. Er kehrte anschliessend in den frühen Morgenstunden in Begleitung der Polizei in das BAZ Boudry zurück. Das Spital zog aufgrund der besonderen Umstände von sich aus die Polizei bei, um die genaueren Umstände im Rahmen einer Untersuchung näher abzuklären.

Im Austrittsbericht der Notfallaufnahme des Spitals Neuchâtel⁶⁸ wird die Diagnose von Krämpfen gemischten Ursprungs in Zusammenhang mit Unterkühlung, Unterzuckerung, Alkoholvergiftung (1,6 Promille) und Schädeltrauma gestellt. Dem Bericht lässt sich entnehmen, dass der Asylsuchende C. gegenüber dem Spitalpersonal geltend machte, er sei wegen seiner sexuellen Orientierung und seiner Herkunft von zwei Mitbewohnern des Asylzentrums angegriffen und mit Schlägen auf Kopf und Brust attackiert worden. Der Sicherheitsdienst habe nach dieser Auseinandersetzung alle drei Beteiligten in einen Container verbracht. Während der Auseinandersetzung habe der Asylsuchende seinen Pullover ausgezogen; es habe eine Aussentemperatur von minus 8 °C geherrscht. Im Container hätten die beiden Aggressoren weiter auf ihn eingeschlagen, bis sie dann vom Sicherheitsdienst weggebracht worden seien. Er sei für schätzungsweise drei Stunden allein mit nacktem Oberkörper im Container verblieben. Gemäss Bericht des Rettungsdienstes wies der Patient zum Zeitpunkt der ersten Hilfeleistung eine Körpertemperatur von 33,8 °C auf; der Blutzuckerwert betrug 3,8 mmol/l. Er sei stumm und spastisch gewesen und habe einen Trismus (Kieferklemme) aufgewiesen.

Bei den Unterlagen findet sich weiter ein E-Mail-Verkehr zwischen der Protectas und der Kantonspolizei Neuchâtel, welcher auch dem Sicherheitsverantwortlichen Bundeszentren SEM zur Kenntnis gebracht worden ist⁶⁹. Aus der Korrespondenz geht hervor, dass die Kantonspolizei Neuchâtel Vorbehalte in Bezug auf die Weisung des SEM äussert, bei jeder Verbringung eines Asylsuchenden in den Besinnungsraum die Polizei beizuziehen. Sie weist darauf hin, dass die Information der Polizei über die Unterbringung von betrunkenen oder aufgewühlten Asylsuchenden im Besinnungsraum weder die Massnahme zu legitimieren vermag noch die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes aus ihrer Verantwortung entlässt. Ein Beizug der Polizei sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn deren Intervention auch tatsächlich nötig ist, weil die betreffende Person ganz offensichtlich nicht mehr unter Kontrolle gebracht werden kann. Dies sei gewiss nicht der Fall, wenn eine asylsuchende Person nur ein paar Dutzend Minuten lang ihre Wut ausschreie, sich schließlich beruhigt und innerhalb einer angemessenen Zeitspanne wieder in das Zentrum zurückkehren kann. Die Kantonspolizei Neuchâtel nimmt abschliessend direkt zum Vorfall vom 13. Februar 2021 Stellung; die Videoaufnahmen

⁶⁷ In Bezug auf die Zeitangaben besteht zwischen den Angaben im Rapport und den Aufzeichnungen der Videokamera eine Differenz von rund einer Stunde. Möglicherweise liegt eine (durch die Zeitumstellung bedingte) falsche Zeitaufzeichnung der Videokamera vor. Das Ergebnis der vom SEM in Auftrag gegebenen Abklärungen liegt noch nicht vor.

⁶⁸ Réseau Hospitalier Neuchâtelois, Département des urgences 14.02.2001.

⁶⁹ E-Mail KaPo Neuchâtel an Protectas und an SEM 17.02.2021.

aus dem Innern des Containers hätten gezeigt, dass das Verhalten des Betroffenen aus polizeilicher Sicht ganz klar nicht eine vorläufige Festnahme und einen polizeilichen Gewahrsam (im Sinne der Polizeigesetzgebung) gerechtfertigt hätte.

Strafverfahren Staatsanwaltschaft Neuchâtel

Gestützt auf die Strafanzeige, welche das Spital im Anschluss an die Notfallversorgung des Asylsuchenden C. eingereicht hatte, eröffnete die Staatsanwaltschaft Neuchâtel am 15. Februar 2021 eine Strafuntersuchung gegen Unbekannt bzw. gegen die am Vorfall vom 13. Februar 2021 beteiligten Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes wegen des Verdachts auf Aussetzung (Art. 127 StGB), eventuell Unterlassung der Nothilfe (Art. 128 StGB) und schwerer Körperverletzung (Art. 122 StGB)⁷⁰. In der Folge dehnte sie die Untersuchung auf die Straftatbestände der schweren fahrlässigen Körperverletzung und des Amtsmissbrauchs aus⁷¹.

Auf Anfrage teilte die verfahrensleitende Staatsanwältin dem Untersuchungsbeauftragten am 25. Juni 2021 mit, sie erachte es als wenig dienlich, wenn Ermittlungen in Bezug auf den identischen Sachverhalt in zwei getrennten Verfahren (Straf- und Administrativverfahren) getätigt werden. Sie habe vorgesehen, nach Eingang der vom Sicherheitsverantwortlichen des SEM verlangten Präzisierungen noch weitere Personen anzuhören, und werde anschliessend das strafprozessual vorgesehene Abschlussverfahren in die Wege zu leiten. Noch vor Abschluss der Untersuchung übermittelte die Staatsanwaltschaft Neuchâtel am 2. September 2021 dem Untersuchungsbeauftragten die bisher aufgelaufenen Akten. Im Begleitschreiben wies die verfahrensleitende Staatsanwaltschaft darauf hin, sie habe sich entschlossen, den Abschluss des Verfahrens nicht abzuwarten. Aufgrund der bisherigen Ergebnisse der Strafuntersuchung erscheine es notwendig, die geeigneten Massnahmen im Bereich der Organisation der Sicherheitsdienste und der Ausbildung des Personals möglichst umgehend in die Wege leiten zu können.

Würdigung des Sachverhalts

Auch wenn der Ausgang des Strafverfahrens noch nicht feststeht, lässt sich bereits heute – nicht zuletzt dank der vom SEM in Auftrag gegebenen Auswertung der Videoaufzeichnungen – eine Würdigung der Ereignisse vornehmen. Die Darstellung des Asylsuchenden C., er sei von den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes zusammen mit zwei anderen Mitbewohnern gemeinsam in den Container Les Buis verbracht worden, wo diese weiterhin auf ihn eingeschlagen hätten, kann widerlegt werden. Zwar ist nicht bekannt, was zwischen den drei Asylsuchenden vor ihrer Rückkehr in das BAZ Boudry geschehen ist. Aufgrund der Aufnahmen im Aussen- und Innenbereich der beiden Container Les Buis und Les Érables steht aber fest, dass es im Bereich der beiden Container zu keinen Auseinandersetzungen zwischen den Asylsuchenden gekommen ist. Die Videoaufnahmen zeigen, dass der Asylsuchende C. zunächst zwar gemeinsam mit den zwei Mitbewohnern zum Container Les Buis geführt wurde; bereits nach weniger als einer Minute erfolgte aber seine Verlegung zum Container Les Érables, während die zwei anderen Asylsuchenden bis am Morgen des folgenden Tages im Container Les Buis zurückblieben. Anzeichen einer Auseinandersetzung – sei es auch nur verbaler Natur – sind aus den Aufzeichnungen nicht ersichtlich. Der Vorwurf, Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes hätten den Asylsuchenden C., der aufgrund seiner Herkunft und sei-

⁷⁰ Ministère Public Neuchâtel, Décision d'ouverture 15.02.2021.

⁷¹ Ministère Public Neuchâtel, Décision d'extension 24.03.2021 et 26.04.2021.

ner sexuellen Orientierung von anderen Asylsuchenden bedrängt worden war, (absichtlich) weiteren Misshandlungen durch diese Asylsuchenden ausgesetzt, ist unbegründet.

Aufgrund der Videoaufzeichnungen steht aber auch fest, dass der vom Sicherheitsdienst erstellte Rapport über den Vorfall vom 13. Februar 2021 wesentliche Tatsachen falsch wiedergibt, nur selektiv erwähnt oder gar verschweigt. Überdies entsteht der Eindruck, dass auf verschiedene, eher unbedeutende Details hingewiesen wurde, die weniger der Tatsachenfeststellung als vielmehr der nachträglichen Rechtfertigung des eigenen Vorgehens dienen. Die im Rapport erwähnte Auseinandersetzung zwischen dem Asylsuchenden C. und einem Mitbewohner, welche sich im Container Les Buis abgespielt haben soll, ist auf den Videoaufzeichnungen nicht ersichtlich ist. Im Rapport wird auffallend betont, dass im Container Les Érables sofort die Heizung eingestellt worden sei und die Mitarbeitenden mehrere Decken über den Asylsuchenden C. gelegt hätten. Gemäss Videoaufzeichnung wurden Decken indessen erst gebracht, nachdem der Asylsuchende bereits an Krämpfen litt und die Ambulanz alarmiert worden war. Das Thema der fehlenden Heizung wird im Rapport nochmals aufgegriffen, nachdem die Sanität bereits eingetroffen war. Die Rettungssanitäter hätten bemerkt, dass es im Container kalt war, obwohl die Mitarbeitenden doch die Heizung eingestellt hätten. Mit einem Wort: Der Rapport trägt wenig bei zu einer sachgerechten Rekonstruktion der Ereignisse und ist damit für eine adäquate Beurteilung der Vorfälle unbrauchbar.

In Berücksichtigung des Austrittsberichts des Spitals Neuchâtel steht fest, dass der alkoholisierte Asylsuchende C. mit einer (zwar milden) Hypothermie (Unterkühlung) notfallmässig in ein Krankenhaus verlegt werden musste. Indem die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes einen erkennbar erheblich alkoholisierten, nur spärlich bekleideten Asylsuchenden bei einer Aussentemperatur von minus 8 °C in einen ungeheizten Aussencontainer verlegt haben, haben sie ihre Fürsorgepflicht gegenüber einer ihnen anvertrauten Personen verletzt. Unter diesem Gesichtspunkt kann es keine Rolle spielen, ob die Heizung abgestellt war oder nicht korrekt funktioniert hat. Sollte letzteres der Fall gewesen sein, muss ihnen zum Vorwurf gemacht werden, dass sie die Innentemperatur nicht überprüft haben, obwohl ihnen der geringe Wirkungsgrad der Heizung bekannt war. Die Strafuntersuchung der Staatsanwaltschaft Neuchâtel wird zeigen, ob und allenfalls welche Straftatbestände erfüllt sind und wer dafür verantwortlich ist.

Auch wenn die Voraussetzungen für den Einsatz des Besinnungsraums, die Modalitäten der Anordnung und die Kontrolle des Vollzugs thematisiert werden müssen, deutet der Vorfall vom 13. Februar 2021 nicht auf ein systematisches Fehlverhalten hin. Dass ein alkoholisierter Asylsuchender in unterkühltem Zustand auf die Notfallstation eines Spitals verlegt werden muss, hätte nie geschehen dürfen. Es liegen aber keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes ihre Sorgfaltspflichten vorsätzlich verletzt haben könnten. Der Vorfall ist vielmehr auf eine Fehleinschätzung bzw. auf eine mangelnde Sensibilisierung im Hinblick auf die Folgen einer erheblichen Alkoholisierung in Kombination mit einer Unterkühlung zurückzuführen. Vergleichbare Ereignisse sind nicht bekannt.

Das SEM hat auf das Ereignis umgehend reagiert und die vorhandenen Videoaufzeichnungen sichergestellt und ausgewertet. Es hat bereits im März 2021 einen Nachtrag zur dienstlichen Anweisung zum Umgang mit dem Besinnungsraum erlassen, der u.a. eine laufende Überwachung des Gesundheitszustands von Personen im Besinnungsraum vorsieht. Schliesslich hat das SEM im April 2021 die Entfernung der beiden Aussencontainer angeordnet, welche bis zu jenem Zeitpunkt im BAZ Boudry als Besinnungsraum eingesetzt worden waren.

Die zwei (bzw. drei) Ereignisse im BAZ Boudry vom 20. Januar und 13. Februar 2021 deuten auf eine gewisse Anhäufung von Fällen hin, bei denen eine Deeskalation ohne

weiteres möglich schien, aber nicht zum Tragen kam. In allen drei Fällen griffen die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes auf den Besinnungsraum zurück, obwohl es fraglich erscheint, ob die Voraussetzungen dazu überhaupt gegeben waren. Die von der Asylsuchenden A. ausgegangene Bedrohung wurde im Rapport übertrieben dargestellt; beim Asylsuchenden B. ist kein Angriff und keine von ihm ausgehende, nicht anders abwehrbare Gefahr ersichtlich, und beim Asylsuchenden C. schliesslich gingen die Aggressionen nicht von ihm selbst, sondern, wenn schon, von Mitbewohnern aus. Der Institution des Besinnungsraums wird unter den Empfehlungen ein eigenes Kapitel gewidmet sein (siehe Ziffer 6.11, Seite 90).

4.4 Boudry III (Asylsuchender D.)

Sachverhalt

In der Zeit vom 20. bis 27. Januar 2021 war es im BAZ Boudry zu verschiedenen Interventionen des Sicherheitsdienstes gegen den gleichen Asylsuchenden gekommen. Die insgesamt vier Ereignisse weisen zwar eine ähnliche Grundstruktur auf. Sie unterscheiden sich aber in zentralen Punkten von den zwei (bzw. drei) bereits geschilderten Vorfällen. Es erscheint deshalb angezeigt, kurz auch auf die Vorgeschichte einzugehen. Der Asylsuchende D. ist nach seiner eigenen Darstellung⁷² am 19. Januar 2004 in Algerien geboren und wuchs dort im Wesentlichen bei seiner Grossmutter auf. Im Alter von zwölf Jahren will er allein nach Spanien und später dann nach Frankreich gegangen sein, wo er weitgehend mit gleichaltrigen Freunden auf der Strasse gelebt habe. Ebenfalls nach seinen eigenen Angaben soll er anfangs Januar 2021 erstmals illegal in die Schweiz eingereist sein.

Kurz nach seiner Einreise in die Schweiz nahm die Kantonspolizei Bern den Asylsuchenden am Abend des 13. Januar 2021 im Anschluss an eine tätliche Auseinandersetzung in der Nähe des Bahnhofs Bern vorläufig fest. Im Rahmen der Abklärungen ergab sich zudem der Verdacht, dass er kurz zuvor einen Raubüberfall auf einen Passanten verübt haben könnte. Aus dem Protokoll der polizeilichen Einvernahme geht hervor, dass der Asylsuchende D. zum Zeitpunkt der vorläufigen Festnahme stark betrunken war, unter Drogeneinfluss stand und versucht hatte, einen Polizisten zu beißen. Überdies wird im Zusammenhang mit einem Vorhalt im Protokoll vermerkt, dass der Beschuldigte ausfällig wird und herumschreit⁷³. Im Anschluss an die Befragung wurde der Asylsuchende D. aus dem polizeilichen Gewahrsam entlassen. Die Polizei verfügte seine Wegweisung und setzte ihm Frist zur Ausreise aus der Schweiz bis 15. Januar 2021, 12.00 Uhr, an⁷⁴. Der Asylsuchende D. beantragte am 15. Januar 2021 Asyl im BAZ Bern und wurde am 18. Januar 2021 in das BAZ Boudry verlegt. Er verliess das BAZ Boudry am 5. Februar 2021 ohne Abmeldung; der aktuelle Aufenthaltsort ist dem SEM nicht bekannt.

Der Asylsuchende D. wurde aufgrund seiner eigenen Angaben zum Geburtsdatum (19.01.2004) zunächst als unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) registriert. Im Verlauf seiner Erstbefragung ergaben sich Zweifel an seinen Angaben; das SEM nahm deshalb am 16. Februar 2021 eine Mutation der persönlichen Daten vor, setzte das Geburtsdatum auf den 1. Januar 2003 fest und entzog ihm damit den Status eines unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden.

Während seines nicht einmal einmonatigen Aufenthalts im BAZ Boudry (18. Januar bis 5. Februar 2021) gab der Asylsuchende D. zwischen dem 20. bis zum 27. Januar 2021

⁷² Anlässlich der asylrechtlichen Erstbefragung (Procès-verbal de la première audition RMNA 03.02.2021).

⁷³ Einvernahmeprotokoll KaPo Bern 14.01.2021.

⁷⁴ Wegweisungsverfügung Polizeinspektorat der Stadt Bern 14.01.2021.

Anlass für vier Interventionen des Sicherheitsdienstes. In den Rapporten "besonderes Vorkommnis" werden die Ereignisse im Einzelnen wie folgt dargestellt:

Am 20. Januar 2021, 20.15 Uhr, habe sich der unter Alkoholeinfluss stehende Asylsuchende beim Passieren der Tür beleidigend gegenüber Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes geäußert. Diese hätten ihn gebeten, das Gesagte zu wiederholen. Der Asylsuchende habe einen der Mitarbeiter mit den Augen fixiert und sich aggressiv und provozierend vor diesem aufgestellt, indem er die Fäuste geballt habe. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten versucht, ihn zu beruhigen, worauf der Asylsuchende D. aber noch aggressiver geworden sei. Drei Mitarbeiter hätten ihn am Boden überwältigt und in den Besinnungsraum verbracht. Dazu sei das Team UMA beigezogen worden. Nachdem sich der Asylsuchende beruhigt habe, habe er um 22.30 Uhr den Besinnungsraum verlassen und in das Gebäude zurückkehren können⁷⁵.

Am 25. Januar 2021, 21.35 Uhr, sei anlässlich einer Kontrolle der Zimmer eine kleine Packung mit einigen Gramm Cannabisblüten gefunden worden, welche dem Asylsuchenden D. gehört habe. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten die Betäubungsmittel beschlagnahmt und den Asylsuchenden aufgefordert, ihnen seinen Ausweis zu zeigen. Dieser habe sich geweigert und einem Mitarbeiter gedroht, ihn umzubringen. In der Folge sei der Asylsuchende in den Besinnungsraum verlegt worden. Der Sicherheitsdienst habe Kontakt mit dem Team UMA aufgenommen; der zuständige Assistent habe sein Einverständnis zur Verlegung in den Besinnungsraum gegeben. Nachdem der Asylsuchende wieder ruhig geworden sei, habe er den Besinnungsraum um 23.45 Uhr verlassen und in sein Zimmer zurückkehren können. Die sichergestellten Betäubungsmittel würden vernichtet⁷⁶.

Am 26. Januar 2021, 18.30 Uhr, sei vom Speisesaal ein Notruf gekommen. Der Asylsuchende D. sei in der Küche im Einsatz gestanden. Ein unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender habe reklamiert, dass er nicht schnell genug arbeite. Der Asylsuchende D. sei aus der Küche gekommen und habe dem UMA einen Faustschlag versetzt. Die von der Betreuung aufgegebenen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten zunächst nach dem Asylsuchenden D. gesucht und – nachdem sie ihn gefunden hatten – in den Besinnungsraum verbracht. Das Team UMA sei orientiert worden. Im Besinnungsraum habe der Asylsuchende D. noch versucht, das Fenster zu beschädigen. Nachdem er sich wieder beruhigt habe, habe er um 20.35 Uhr in sein Zimmer zurückkehren können⁷⁷.

Am 27. Januar 2021, 18.30 Uhr sei der Asylsuchende D. zusammen mit einem unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in das Zentrum Boudry zurückgekehrt. Der UMA habe sich kaum mehr aufrecht halten können. Es sei sehr schnell zu erkennen gewesen, dass die Beiden stark betrunken waren. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hätten sie zur Ausnüchterung in das Caritas-Zimmer⁷⁸ geführt. Dort angekommen, sei der Asylsuchende D. sehr wütend und beleidigend geworden. Beim Betreten des Caritas-Zimmers habe er den schwer betrunkenen UMA, den er zuvor noch gestützt hatte, fallen lassen, so dass dieser an den Heizkörper geprallt sei. Der Mitarbeiter der Loge habe unverzüglich das UMA-Team beigezogen, um den Zustand der beiden Asylsuchenden überprüfen zu lassen. Das UMA-Team habe entschieden, für den UMA eine Ambulanz aufzubieten. Die Rettungssanitäter hätten bestätigt, dass dieser unter Alkohol und Drogen steht, und hätten beschlossen, ihn ins Spital zu verlegen. Die Mitarbeitenden

⁷⁵ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Cèdres von 15162, vom 20.01.2021.

⁷⁶ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Cèdres von 521-04/030, vom 25.01.2021.

⁷⁷ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Cèdres von 15162, vom 26.01.2021.

⁷⁸ Das "Caritas-Zimmer" befindet sich unmittelbar beim Haupteingang im Aussenbereich und wird von der Caritas während des Tages als Anlaufstelle für die Asylsuchenden benutzt. In der Nacht und am Wochenende dient es als "Ausnüchterungsraum" für alkoholisierte oder unter Drogen stehende Asylsuchende.

des Sicherheitsdienstes hätten erneut versucht, dem Asylsuchenden D. zu erklären, weshalb er im Caritas-Zimmer übernachten muss. Dieser habe unvermittelt einen Mitarbeiter angegriffen und ihn mit einem heftigen Schlag an der Augenbraue getroffen. Mit Zustimmung des UMA-Teams sei der Asylsuchende D. um 20.00 Uhr in den Besinnungsraum verbracht worden. Auf dem Weg dorthin habe dieser ausgerufen und auf die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes eingeschlagen. Ein Mitarbeiter habe sich gezwungen gesehen, den Pfefferspray einzusetzen; im Anschluss daran sei dem Asylsuchenden medizinische Unterstützung geboten worden. Um 22.00 Uhr habe sich der Asylsuchende D. beruhigt, so dass er in Absprache mit der zuständigen Nachtbetreuung wieder in die Unterkunft habe zurückkehren können. Der UMA seinerseits sei am frühen Nachmittag des folgenden Tags vom Spital wieder in das Zentrum zurückgekehrt⁷⁹.

Nachdem der Asylsuchende D. das BAZ Boudry ohne Abmeldung verlassen hatte und seither unbekannten Aufenthalts ist, schrieb das SEM das Asylgesuch am 22. April 2021 wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten⁸⁰ formlos ab. Mit Eingabe seines neu beigezogenen Rechtsvertreters vom 23. April 2021 bestritt der Asylsuchende D. die Rechtswirksamkeit der Abschreibungsverfügung und beantragte die Wiederaufnahme des Asylverfahrens. In einer ergänzenden Eingabe vom 4. Juni 2021 machte er geltend, er sei zwischen 18. Januar und 5. Februar 2021 ständigen Misshandlungen durch das Sicherheitspersonal ausgesetzt gewesen, so etwa durch Pfeffersprayeinsatz, körperliche Gewaltanwendung, Fixierung auf dem Boden, Leibesvisitationen etc. Alle diese Massnahmen seien willkürlich erfolgt und durch keinerlei Gründe gerechtfertigt gewesen. Er sei schliesslich aus dem Asylzentrum geflohen, um diesen ständigen Misshandlungen zu entgehen. Unter diesen Umständen könne ihm nicht der Vorwurf gemacht werden, er habe seine Mitwirkungspflichten im Asylverfahren verletzt. Das SEM wies die beantragte Wiederaufnahme des Verfahrens am 25. Juni 2021 ab.

Strafverfahren Bundesanwaltschaft

Der Asylsuchende D. erstattete am 4. Juni 2021 wegen diverser Vorfälle in der Zeit vom 18. Januar bis 5. Februar 2021 bei der Bundesanwaltschaft Strafklage gegen Mitarbeitende des BAZ Boudry wegen einfacher Körperverletzung, Nötigung, Freiheitsberaubung und Amtsmissbrauch. Gestützt darauf eröffnete die Bundesanwaltschaft am 17. Juni 2021 ein Strafverfahren gegen Unbekannt⁸¹, erteilte der Bundeskriminalpolizei einen Ermittlungsauftrag und forderte das SEM auf, alle sachdienlichen Unterlagen einzureichen. Das SEM kam dieser Aufforderung am 9. Juli 2021 nach. Die Ergebnisse des polizeilichen Ermittlungsverfahrens liegen noch nicht vor (Stand 30.09.2021).

Würdigung des Sachverhalts

Mit Ausnahme der Aussagen des Asylsuchenden D. in der Strafklage an die Bundesanwaltschaft, in welcher zwar der Vorwurf der Folter erhoben wird, die behaupteten Vorfälle aber im Hinblick auf Zeitpunkt, Ort oder beteiligte Personen nicht näher umschrieben werden, bestehen keine Anhaltspunkte, welche auf eine unzulässige Gewaltanwendung von Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hinweisen. Auch in seiner Eingabe an das SEM vom 4. Juni 2021, mit welcher der Asylsuchende D. die Wiederaufnahme des Asylverfahrens beantragt hatte, beschränkte er sich auf pauschale Behauptungen zu angeblichen Misshandlungen, ohne diese in Bezug auf konkrete Ereignisse näher zu spezifizieren. Die blossе Auflistung angeblich erfüllter Straftatbestände vermag nach der

⁷⁹ Meldung Besonderes Vorkommnis Perreux – Les Cèdres von 15067, vom 27.01.2021.

⁸⁰ Gestützt auf Art. 8 Abs. 3bis AsylG.

⁸¹ Ordonnance d'ouverture de l'instruction et de jonction 17.06.2021.

Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Regel noch keinen hinreichenden Tatverdacht auf strafbare Handlungen zu begründen⁸².

Die vom Sicherheitsdienst verfassten Rapporte geben – im Unterschied zu dem in Ziffer 4.3 (Seite 33) geschilderten Sachverhalt – zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Die dort getroffenen Feststellungen über ein erhebliches Alkohol- und Drogenproblem sowie über ein hohes Aggressionspotential werden bestätigt durch die gleich lautenden Einschätzungen im Befragungsprotokoll der Kantonspolizei Bern. Hinzu kommt, dass bei allen vier Vorfällen der Sicherheitsdienst das Team UMA aufgeboten und dieses jeweils sein Einverständnis zur Verbringung des Asylsuchenden in den Besinnungsraum erteilt hatte. Im UMA-Betreuungsteam sind sozialpädagogische Mitarbeitende tätig, die als fest zugeteilte Bezugspersonen dem oder der UMA für alle persönlichen Fragen ausserhalb des Asylverfahrens zur Seite stehen⁸³. Es darf ohne weiteres angenommen werden, dass das auf die spezifische Behandlung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ausgerichtete und sozialpädagogisch orientierte UMA-Team interveniert hätte, wenn eine unzulässige Gewaltanwendung seitens der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes vorgelegen hätte oder wenn die spezifischen Voraussetzungen für die Verbringung eines (damals noch als minderjährig erachteten) Asylsuchenden in den Besinnungsraum nicht gegeben gewesen wären.

Die vier Interventionen innert nur einer Woche (erstmal am Tag seiner Registrierung im BAZ Boudry) zeigen, dass der Asylsuchende nicht bereit war, die Hausordnung zu akzeptieren. Meist unter erheblichem Alkoholeinfluss legte er ein uneinsichtiges und ausgesprochen aggressives Verhalten an den Tag. Eine Intervention des Sicherheitsdienstes erwies sich deshalb zum Schutz der Mitbewohnenden des Zentrums, zur Aufrechterhaltung eines geordneten Betriebs und auch zum eigenen Schutz als unerlässlich. Die getroffenen Massnahmen, insbesondere die Verbringung in den Besinnungsraum, erweisen sich, ausgehend von den heutigen Weisungen zur Benutzung des Besinnungsraums, ohne Weiteres als verhältnismässig. Nachdem aufgrund der erfolgten Mutation der persönlichen Daten heute davon ausgegangen werden kann, dass der Asylsuchende zum Zeitpunkt seines Eintritts in das BAZ Boudry bereits erwachsen war, stellt sich die Frage nach der Verbringung von minderjährigen Asylsuchenden in den Besinnungsraum nicht (mehr).

4.5 Basel I (Asylsuchender E.)

Sachverhalt

Am 10. Oktober 2020, 16.30 Uhr, kehrte der Asylsuchende E. in stark alkoholisiertem Zustand in das BAZ Basel zurück. Er verlangte an der Loge nach einem Krankenwagen, da er starke Schmerzen am Knie verspüre. Es kam zu einer Auseinandersetzung mit Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes, welche die Polizei zuzogen. Der Asylsuchende wurde in Handfesseln von der Polizei abgeführt.

Dem Rapport⁸⁴ kann entnommen werden, der Asylsuchende habe, nachdem er darauf hingewiesen wurde, sich wegen der Knieschmerzen an den Betreuungsdienst zu wenden, plötzlich durchgedreht. Der Mitarbeiter an der Loge habe Verstärkung angefordert. Eine Mitarbeitende des Betreuungsdienstes habe versucht, den Asylsuchenden zu beruhigen. Dieser habe jedoch nicht zugehört und versucht, auf die Mitarbeitende des Be-

⁸² Vgl. dazu BGer 6B_1340/2018 E. 2.

⁸³ Vgl. Handbuch zur Betreuung von UMA in den BAZ, Ziff. 1.2, S. 12.

⁸⁴ Meldung Besonderes Vorkommnis BAZ Basel von 422-200-04/028, vom 10.10.2020.

betreuungsdienstes loszugehen. Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes hätten in der Folge den Asylsuchenden nach draussen begleitet. Dieser habe nach herumliegenden Steinen gesucht und diese um sich geworfen. Ausserdem habe er versucht, parkierte Fahrzeuge zu beschädigen und habe sich mehrmals auf die stark befahrene Strasse begeben. Die aufgebotene Polizei habe den Asylsuchenden ruhiggestellt und auf den Polizeiposten mitgenommen.

Dem Rapport des Sicherheitsdienstes liegen zwei Berichte von Mitarbeitenden des Betreuungsdienstes bei. In einem Bericht wird ausgeführt, dass der Asylsuchende zwar stark alkoholisiert gewesen sei. Eine Mitarbeitende des Betreuungsdienstes habe ihn aber beruhigen können. Trotz der Aufforderung, den Asylsuchenden in Ruhe zu lassen, habe sich der Logenmitarbeiter des Sicherheitsdienstes immer wieder eingemischt, mit dem Asylsuchenden diskutiert, ihn provoziert und plötzlich derart ins Gesicht geschlagen, dass dieser auf den Boden gefallen sei. Der Asylsuchende sei aufgestanden und wieder hingefallen. Er habe dann Steine aufgenommen und an die Metalltüre des Baucontainers geworfen.

Die zweite Mitarbeiterin des Betreuungsdienstes war erst dazugekommen, als der Asylsuchende bereits vor dem Zentrum am Boden lag. Sie schildert, dass sich dieser kaum habe auf den Beinen halten können. Er sei stark betrunken gewesen oder allenfalls auch unter Drogen gestanden und habe die Securitas massiv beleidigt. Ein Securitas-Mitarbeiter sei handgreiflich geworden und habe den Asylsuchenden vor das Tor "geschubst". Auf dem Boden habe dieser begonnen, ziellos mit Steinen um sich zu werfen. Jetzt sei der Asylsuchende endgültig von den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes auf das Trottoir gestellt worden. Sobald er wieder einen Fuss auf das Gelände gesetzt habe, sei er wieder "rausgeschubst" worden. Der Asylsuchende sei immer wütender geworden, sei auf die Strasse geschwankt und habe gegen die parkierten Autos geschlagen. Sie habe den Securitas-Mitarbeitern geraten, jetzt die Polizei zu holen, weil die Situation total eskaliert sei und alle Beteiligten keinen klaren Kopf mehr hatten. Der Polizei sei es nach einiger Zeit gelungen, den Asylsuchenden zu beruhigen und dieser habe sich freiwillig in das Polizeiauto gesetzt.

In der Sendung "Rundschau" schilderte der Asylsuchende E. den Vorfall aus seiner Sicht. Er machte geltend, er sei von den Mitarbeitenden der Securitas absichtlich auf den Fuss geschlagen worden, wo er bereits eine Verletzung gehabt habe.

Abklärungen des SEM und Strafverfahren Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

Das SEM nahm gemeinsam mit dem Objektbetreuer der Securitas umfangreiche Abklärungen vor und fasste die Erkenntnisse in einer chronologischen Sachverhaltsdarstellung vom Dezember 2020 zusammen. Das Abklärungsteam hörte die involvierten Mitarbeitenden der Securitas an und konfrontierte diese mit den Berichten der zwei Mitarbeitenden des Betreuungsdienstes. Die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes hielten an ihrer ursprünglichen Darstellung fest und bestätigten übereinstimmend, dass zu keinem Zeitpunkt unverhältnismässige Gewalt gegen den Asylsuchenden angewendet worden sei. Aufgrund der Unterschreitung des Sicherheitsabstands sei es zum rapportierten Wegstossen des Asylsuchenden gekommen. Überdies nahm das SEM auch Kontakt mit den Verantwortlichen der privaten Dienstleistungserbringer auf. Im Sinne einer Sofortmassnahme erfolgte eine zusätzliche Schulung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes im BAZ Basel zu den Themen: Respektvoller Umgang mit Asylsuchenden, Regeln für die Intervention, Verbesserung der Rapportierung und Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Grundsätze.

Die Kantonspolizei Basel-Stadt hatte den Asylsuchenden E. im Anschluss an ihre Intervention am 10. Oktober 2020 vorläufig festgenommen. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt verurteilte ihn mit Strafbefehl vom 11. Oktober 2020 wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte zu einer bedingten Geldstrafe von 60 Tagessätzen und zu einer Busse von Fr. 400.--.

Der Asylsuchende E. hatte gegen die Mitarbeitenden der Securitas keine Strafanzeige eingereicht, insbesondere auch keinen Strafantrag wegen Tötlichkeit gestellt. Hingegen überliess der Zentrumsleiter des BAZ Basel am 30. Dezember 2020 der Kantonspolizei Basel-Stadt sämtliche Unterlagen des SEM zum Vorfall vom 10. Dezember 2020. Die Polizei nahm seine Aussagen als Strafanzeige wegen Tötlichkeiten, evtl. Körperverletzung zum Nachteil des Asylsuchenden E. entgegen. Sie nahm in der Folge telefonisch Kontakt mit dem Asylsuchenden auf, der sich nach seinen eigenen Angaben nicht mehr in Basel, sondern in Italien aufhielt. Sie vereinbarte mit ihm einen Einvernahmetermin auf den 29. Januar 2021, welchen sie per SMS in französischer Sprache bestätigte. Der Asylsuchende E. leistete der Vorladung unentschuldigt keine Folge. Weitere Versuche der Polizei, mit ihm telefonisch Kontakt aufzunehmen, blieben erfolglos. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt erliess im Strafverfahren gegen einen Securitas-Mitarbeitenden am 10. Februar 2021 eine Nichtanhandnahmeverfügung.

Würdigung des Sachverhalts

Das SEM liess es nicht beim Rapport des Sicherheitsdienstes bewenden, sondern nahm aufgrund der Aussagen von zwei Mitarbeitenden der Betreuung weitere Abklärungen vor. Im Gespräch mit den Beteiligten und unter Miteinbezug der Verantwortlichen der Leistungserbringer versuchte es, den Vorfall näher abzuklären. Als Folge davon wurden die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes zusätzlich instruiert und für den respektvollen Umgang mit Asylsuchenden sensibilisiert.

Obwohl der Asylsuchende E. im Rahmen der gegen ihn geführten Strafuntersuchung keine Strafanzeige gegen die Mitarbeitenden der Securitas gestellt hatte, übergab das SEM seine Abklärungsergebnisse der Polizei, um definitiv Klarheit über die Verantwortlichkeiten zu erhalten. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt schloss das Strafverfahren gegen den Mitarbeitenden der Securitas, welcher den Asylsuchenden E. angeblich geschlagen haben soll, am 10. Februar 2021 mit dem Erlass einer Nichtanhandnahmeverfügung ab. Damit muss es grundsätzlich sein Bewenden haben; es gilt die Unschuldsvermutung⁸⁵.

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt begründete ihre Nichtanhandnahmeverfügung mit der fehlenden Prozessvoraussetzung eines gültigen Strafantrags und nahm deshalb keine Stellung zu den inhaltlichen Aspekten des Falles⁸⁶. Aber auch der Versuch einer materiellen Beurteilung der divergierenden Aussagen hilft nicht viel weiter. Es liegen einerseits die Darstellung des Sachverhalts im Rapport und die Aussagen der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes im Rahmen der internen Abklärungen vor. Für deren Schilderung eines ausgesprochen aggressiven Verhaltens dürfte wohl eher sprechen, dass sich die herbeigerufene Polizei veranlasst gesehen hatte, den Asylsuchenden E. in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen. Auf die Aussage der zweiten Mitarbeitenden der

⁸⁵ Art. 310 StPO i.V.m. Art. 320 Abs. 4 StPO, wobei allerdings die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme geringer sind als bei einem gerichtlichen Freispruch (vgl. Art. 323 StPO).

⁸⁶ Die Staatsanwaltschaft ordnete den Tatvorwurf offenbar als Tötlichkeit (Art. 126 StGB) ein; Amtsmissbrauch wurde nicht in Erwägung gezogen. Tötlichkeiten zählen zu den Antragsdelikten und werden nur verfolgt, wenn die geschädigte Person innert der Frist von drei Monaten Strafantrag stellt und ausdrücklich die Bestrafung des Täters verlangt.

Betreuung kann nicht abgestellt werden, da sie erst zum Geschehen hinzukam, nachdem der angebliche Gewaltvorfall (Provokation und Schlag ins Gesicht) bereits abgeschlossen war; immerhin erwähnt aber auch sie die erhebliche Alkoholisierung und das hohe Aggressionspotential des Asylsuchenden. Es verbleibt somit die Aussage der ersten Mitarbeitenden der Betreuung, welche von einer zunächst erfolgreichen Deeskalation, einer anschliessenden Provokation durch den Logenmitarbeiter und schliesslich einem gezielten Schlag in das Gesicht spricht. Inwiefern das (mit der Unterschreitung des Mindestabstands begründete) Wegstossen als Schlag ins Gesicht interpretiert worden sein könnte, kann offenbleiben. Jedenfalls liegen keine weiteren Indizien vor, welche der Aussage der (ersten) Mitarbeitenden der Betreuung in höherem Mass als glaubwürdig erscheinen lassen könnte als die Darstellung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes.

Dass die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes körperliche Gewalt einsetzten, um den Asylsuchenden E. vom Gebäude fernzuhalten, ist unbestritten. Anhaltspunkte dafür, dass sie ihm dabei in Kenntnis seiner vorbestandenen Verletzung absichtlich auf den Fuss getreten sein könnten, liegen – insbesondere auch in Mitberücksichtigung der Aussagen der Mitarbeitenden des Betreuungsdienstes – keine vor.

4.6 Basel II (Asylsuchender F.)

Sachverhalt

Am 26. Mai 2021 kam es im BAZ Basel zu einer Auseinandersetzung zwischen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes und dem Asylsuchenden F., in deren Verlauf dieser das Bewusstsein verlor und in die Notaufnahme des Universitätsspitals Basel eingeliefert werden musste.

Der Sicherheitsdienst verfasste zwei Rapporte, da sich der Vorfall in zwei Phasen unterteilen lässt. Im ersten Rapport⁸⁷ wird ausgeführt, der Asylsuchende F. sei um ca. 19.00 Uhr in die Unterkunft zurückgekehrt. Bei der Loge sei er auf einen anderen Asylsuchenden gestossen, der sofort mit Beleidigungen und Provokationen begonnen habe. Ein Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes sei dazwischen gegangen und habe den Asylsuchenden F. zur Kontrolle mitgenommen. Der zweite Asylsuchende habe das Zentrum verlassen, da er ohnehin in den Ausgang gehen wollen. Dieser sei jedoch nur kurze Zeit später zurückgekehrt und habe dem Asylsuchenden F. gedroht, ihn kaputt zu schlagen. Den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes sei aufgefallen, dass der Asylsuchende F. sehr stark geschwankt habe. Der durchgeführte Test habe einen Blutalkoholgehalt von 2,2 Promille ergeben. Da das Verhalten des Asylsuchenden F. nicht tragbar gewesen sei, sei entschieden worden, dass er die Unterkunft nicht betreten darf. Nach anfänglichem Widerstand und einem längeren Versuch der Deeskalation habe der Asylsuchende F. das Gelände um 19.30 Uhr schliesslich verlassen.

Aus dem Rapport über die zweite Phase⁸⁸ geht hervor, dass der kurz zuvor weggewiesene Asylsuchende F. über den Zaun geklettert und in das Zentrum zurückgekehrt war. Sein Weg über den Küchen- zum Wohntrakt habe über die Kamera mitverfolgt werden können. Er sei aufgefordert worden, aus seinem Zimmer zu kommen. In der Folge sei es auf dem Gang zu einer Diskussion zwischen dem Asylsuchenden F. und einem weiteren Asylsuchenden gekommen. Letzterer habe plötzlich begonnen den Asylsuchenden F. zu schlagen. Als dieser habe zurückschlagen wollen, seien die Mitarbeiter des Sicher-

⁸⁷ Meldung Besonderes Vorkommnis BAZ Basel von 212-200-04/040, vom 26.05.2021.

⁸⁸ Meldung Besonderes Vorkommnis BAZ Basel von 211-200-04/040, vom 26.05.2021.

heitsdienstes dazwischen gegangen und hätten die Auseinandersetzung beenden können. Im Obergeschoss hätten sich rund 20 Asylsuchende aufgehalten, die das Geschehen beobachtet und den Weg für den Abtransport versperrt hätten. Einige davon hätten die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes daran hindern wollen, den Asylsuchenden F. zu fixieren. Dieser sei dann zur Loge getragen und über den Notausgang wegtransportiert worden. Plötzlich habe er angefangen, sich stark zur Wehr zu setzen. Der Asylsuchende habe sich aus der Fixierung lösen können und habe einen Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes mit dem Fuss im Gesicht getroffen. Es sei aber gelungen, ihn wieder unter Kontrolle zu bringen. Beim Wegtransport habe er plötzlich das Bewusstsein verloren. Ein Mitarbeiter habe ihn in eine stabile Seitenlage bringen können. Als der Asylsuchende aufgehört habe zu atmen, habe ein Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes eine Herzmassage versucht. Der Asylsuchende sei schnell wieder zu sich gekommen, es sei ihm jedoch Schaum aus Mund und Nase gelaufen. Sie hätten die Ambulanz und die Polizei alarmiert. Die eingetroffene Polizei habe bis zum Eintreffen der Sanität die Reanimation übernommen. Mehrere Asylsuchende hätten versucht, die Aktion zu filmen; dies hätte jedoch verhindert werden können. Da der Gesundheitszustand des Asylsuchenden F. nicht stabil gewesen sei, habe die Sanität den Notarzt aufgeboten. Die Polizei habe den Sachverhalt aufgenommen; ein Mitarbeiter habe gegen den Asylsuchenden F. Anzeige erstattet, weil dieser ihn am Unterarm gebissen habe.

Im Weiteren liegen zwei Berichte von Mitarbeitenden der Betreuung vor. Diese hatten zwar nicht den gesamten Ablauf, sondern nur einzelne Phasen der Ereignisse mitbekommen, bestätigen aber im Wesentlichen die Darstellung in den Rapporten des Sicherheitsdienstes. Allerdings findet sich in einem Bericht auch eine Aussage, wonach ein Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes den Asylsuchenden gegen die Brust geschlagen und dieser erst dann das Bewusstsein verloren habe.

Der Asylsuchende F. konnte das Universitätsspital nach dreistündigem Aufenthalt im Notfallzentrum gleichentags (26.05.2021) wieder verlassen und wurde in Polizeigewahrsam genommen. Er kehrte am 28. Mai 2021 in das BAZ Basel zurück. Dem ärztlichen Austrittsbericht kann entnommen werden, dass der Asylsuchende zum Zeitpunkt des Eintritts einen Blutalkoholgehalt von 2,7 Promille aufgewiesen hatte und positiv auf Cannabis getestet worden war. Es konnten einige oberflächliche Wunden und Hautabschürfungen, aber keine Prellmarken festgestellt werden. Im Übrigen ergaben sich keine Hinweise auf die Ursachen der Bewusstlosigkeit; eine akute Traumafolge konnte ausgeschlossen werden.

Noch in der gleichen Nacht (26.05.2021) fand unter der Leitung des Sicherheitsdienstes ein Debriefing mit den in den Vorfall involvierten Mitarbeitenden des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes statt. Im Protokoll wird festgehalten, es habe sich das Problem gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Sicherheit und Betreuung mangelhaft gewesen sei. Im Weiteren sei die Reanimation oft gestört worden und habe deshalb nicht professionell durchgeführt werden können. In Zukunft müsse darauf geachtet werden, dass jeder Mitarbeitende seine eigenen Aufgaben im Ereignisfall kenne. Die Mitarbeitenden müssten als Kollektiv ihre Arbeit verrichten, um so einen besseren Ablauf im Ereignisfall zu gewährleisten⁸⁹.

Zwei Tage später (28.05.2021) wurde das Ereignis im Sinne des neu geschaffenen Gewaltpräventionskonzepts unter der Leitung des SEM mit den Verantwortlichen des Sicherheits- und des Betreuungsdienstes in einem weiteren Debriefing aufgearbeitet⁹⁰. Der Asylsuchende F. wurde am 31. Mai 2021 in das Besondere Asylzentrum verlegt.

⁸⁹ Debriefing Rapport Securitas 26.05.2021.

⁹⁰ SEM Protokoll Debriefing 28.05.2021

Strafverfahren Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

Das SEM brachte den Vorfall am 4. Juni 2021 bei der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt unter Beilage der internen Rapporte und Abklärungsergebnisse zur Anzeige. Der Untersuchungsbeauftragte hat die Akten des Strafverfahrens beigezogen.

Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt eröffnete gegen den Asylsuchenden F. ein Strafverfahren wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte. Anlässlich seiner Befragung bestritt er sämtliche gegenüber ihm erhobenen Vorwürfe und machte pauschal geltend, er sei von Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes und auch von der Polizei geschlagen worden. Die ganze Angelegenheit sei ohnehin zwischen diesen beiden abgesprochen gewesen. Konkrete Einzelheiten zu Art oder Ausmass der behaupteten Schläge nannte er nicht. Aus dem Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt ergibt sich, dass sich der Asylsuchende F. auch auf der Notfallaufnahme des Universitätsspitals Basel sehr aggressiv verhalten hat und auch dort zunächst der hausinterne Sicherheitsdienst und später auch noch die Polizei hinzugezogen werden musste. Er habe laut herumgeschrien, die anwesenden Polizeibeamten und den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes des Spitals beschimpft und bedroht sowie versucht, sie anzuspucken und gegen sie tödlich zu werden.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Untersuchung (30.09.2021) war das von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt gegen den Asylsuchenden F. wegen Drohung und Gewalt gegen Beamte eröffnete Strafverfahren noch hängig. Die Akten des polizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen einen Securitas-Mitarbeitenden befanden sich zum Zweck der Vorprüfung noch bei der Kriminalpolizei Basel-Stadt⁹¹; dies bedeutet zugleich, dass die Staatsanwaltschaft gegen diesen noch keine Strafuntersuchung eröffnet hat.

Würdigung des Sachverhalts

Der Vorfall zeigt, dass die Mitarbeitenden der Sicherheits- und Betreuungsdienste in den Bundesasylzentren in Einzelfällen auch mit in hohem Mass alkoholisierten und/oder unter Drogeneinfluss stehenden und ausgesprochen aggressiven Asylsuchenden konfrontiert sind. Die Aggression kann sich dabei keineswegs nur gegen Mitarbeitende des Zentrums, sondern auch gegen andere Mitbewohner und Mitbewohnerinnen richten, so dass Interventionen auch zu deren Schutz erforderlich sein können. Die Gründe für dieses Aggressionspotential sind wohl äusserst vielfältig. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, darauf näher einzugehen (siehe aber Ziffer 5.1 (Seite 52).

Ausgangspunkt des Vorfalls war ein massiv angetrunkener (2,7 Promille) und unter dem Einfluss von Cannabis stehender Asylsuchender, der sich ausgesprochen aggressiv zunächst gegenüber einem Mitbewohner des Zentrums und in der Folge auch gegenüber Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes verhalten hatte. Von einer hohen Aggressionsbereitschaft des Asylsuchenden kann ohne weiteres ausgegangen werden, nachdem dies nicht nur in den Rapporten der Sicherheits- und Betreuungsdienste des BAZ Basel geschildert wurde, sondern auch im ärztlichen Austrittsbericht sowie im Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt über ihre spätere Intervention in der Notaufnahme des Universitätsspitals festgehalten wird.

Über die Frage, ob allenfalls nicht auch andere Massnahmen weniger einschneidend und erfolgreicher hätten sein können, lässt sich im Nachhinein immer diskutieren. Für die Beurteilung des Verhaltens in einer Krisensituation ist aber entscheidend, dass allein auf diejenigen Informationen und Handlungsalternativen abgestellt wird, die den Beteiligten zum Zeitpunkt des Ereignisses bekannt waren bzw. zur Verfügung standen. Wird

⁹¹ Antwortschreiben Staatsanwaltschaft Basel-Stadt 24.09.2021.

das Ereignis später in Kenntnis der eingetretenen Folgen beurteilt, besteht die Gefahr einer kognitiven Verfälschung, indem aus dem inzwischen bekannten, zum Zeitpunkt des Handelns aber noch nicht absehbaren Erfolg auf eine Sorgfaltswidrigkeit bzw. Unverhältnismässigkeit geschlossen wird. In der auf psychologischen Erkenntnissen aufbauenden Strafrechtsliteratur ist in diesem Zusammenhang die Rede von einem Rückschaufehler⁹².

Zum Zeitpunkt der Intervention standen die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes einer hochgradig alkoholisierten und gewaltbereiten Person gegenüber, die nach vorausgegangenen Provokationen eines Mitbewohners Anstalten traf, diesen tätlich anzugreifen. Ein erster Deeskalationsversuch (Wegweisung) war vorerst erfolgreich. In der zweiten Phase (Auseinandersetzung auf dem Gang) verfügten die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes nicht nur über sehr wenige Informationen, sondern waren sie auch zu einem sofortigen Einschreiten zum Schutz aller Betroffenen verpflichtet. Sie mussten innert Sekunden ihre Entscheidungen treffen und entschieden sich für den Abtransport des aggressiven Asylsuchenden. Nicht zuletzt bedingt durch den dabei entstandenen Ablauf scheint ihnen kurzfristig die Kontrolle über das Geschehen entglitten zu sein. Für den Verlust des Bewusstseins und den vorübergehenden Stillstand der Atmung liegt keine Erklärung vor; sie konnten auch im Rahmen der anschliessenden Untersuchung im Spital nicht geklärt werden.

Die beteiligten Dienste (Betreuung und Sicherheit) führten unter Miteinbezug des SEM im Anschluss an den Vorfall und unter Beteiligung der involvierten Mitarbeitenden ein professionelles Debriefing durch und setzten die daraus gezogenen Schlussfolgerungen unverzüglich um.

4.7 Altstätten I (Asylsuchender G.)

Sachverhalt

Am 20. Dezember 2020 begab sich der unbegleitete minderjährige Asylsuchende G. im BAZ Altstätten kurz nach Mitternacht ins Freie, um dort eine Zigarette zu rauchen. Er kehrte ohne Maske in das Gebäude zurück, wo es zu einer Auseinandersetzung mit den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes kam. Auf Anweisung des Sicherheitsdienstes verbrachte der UMA die Nacht in der Schleuse; er kehrte am folgenden Morgen wieder in sein Zimmer zurück. Die ihn betreuende Sonderpädagogin stellte am Tag nach der Auseinandersetzung bei ihm Verletzungen fest, die er offenbar während der Auseinandersetzung mit dem Personal des Sicherheitsdienstes erlitten hatte. Der minderjährige Asylsuchende wurde in der Folge in das Kinderspital St. Gallen verlegt und nach drei Tagen in der Notunterkunft St. Gallen untergebracht.

Im Rapport⁹³ führte der Sicherheitsdienst aus, der UMA G. sei wiederholt aufgefordert worden, sich an die Maskenpflicht im Gebäude zu halten. Er habe jedoch alle Anweisungen des Personals missachtet. Es sei ihm erklärt worden, dass er bei Nichteinhaltung der Maskenpflicht das Mobiltelefon für 24 Stunden abgeben müsse. Da der Asylsuchende dieser Aufforderung nicht nachgekommen und gegen die Mitarbeitenden gewalttätig geworden sei, habe er am Boden fixiert werden müssen. Nachdem er sich wieder beruhigt habe, habe er die Nacht in der Schleuse verbringen müssen; am Morgen habe er wieder in sein Zimmer zurückkehren können. Dass sich der UMA bei der Auseinandersetzung verletzt hatte, wurde im Rapport nicht erwähnt.

⁹² Nina Linnenbank, Der Rückschaufehler bei strafrechtlichen Fahrlässigkeitsbeurteilungen, Baden-Baden 2020.

⁹³ Meldung Besonderes Vorkommnis BAZ Altstätten von 300-0503, vom 20.12.2020.

Aus dem Verlaufsprotokoll der diensthabenden Sozialpädagogin⁹⁴ geht hervor, dass sie am späteren Vormittag des 20. Dezember 2020 den UMA G. in seinem Zimmer aufgesucht habe. Er habe auf sie sehr zurückgezogen, erschöpft und resigniert gewirkt. Er habe ihr vom Vorfall in der vergangenen Nacht erzählt und über Schmerzen am ganzen Körper geklagt. Zum Vorfall selbst habe er sich nicht weiter äussern wollen. Sie (die Sozialpädagogin) habe in der Folge ihren Vorgesetzten informiert. Gemeinsam hätten sie entschieden, die Polizei beizuziehen.

Der Fachbereichsleiter Sozialpädagogik erstellte am 29. Dezember 2020 eine Aktennotiz über den Vorfall⁹⁵. Er führte darin aus, dass er den UMA G. am Nachmittag des 20. Dezember 2020 auf das Ereignis angesprochen habe. Dieser habe ihm geschildert, dass er am Vorabend kurz vor 22.00 Uhr eine Mandarine gegessen habe und von einem Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes aufgefordert worden sei, die Maske aufzusetzen. Er habe diesem erklärt, dass er das sofort tun werde, sobald er die Mandarine gegessen habe. Kurz nach Mitternacht sei er ins Freie gegangen, um eine Zigarette zu rauchen. Bei seiner Rückkehr ins Gebäude habe ihm ein Sicherheitsmitarbeiter mitgeteilt, er müsse sein Handy abgeben oder als Alternative dazu in der Schleuse schlafen. Er habe sich für die Schleuse entschieden und um eine Matratze gebeten. Diese sei ihm verwehrt worden. Ab diesem Zeitpunkt sei er massiven Übergriffen ausgesetzt gewesen. Er sei von Sicherheitsmitarbeitenden mit den Knien in verschiedene Bereiche des Körpers getreten worden und habe Verletzungen an Kopf, Nacken, Brustkorb, Beinen und Füssen davongetragen. Zudem sei er zu Boden gedrückt worden und habe mehrmals fast keine Luft mehr bekommen. Er habe sich mehrmals übergeben müssen, dies mit Blut, Schaum und weissem Auswurf. Als er weinend am Boden gelegen habe, sei er verbal beleidigt worden, wobei er in Richtung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes gespuckt habe. Mehrmals sei ihm gesagt worden, dass sowohl die Polizei wie auch die Ambulanz aufgeboden seien und bald kommen würden. Dies sei aber nicht geschehen.

Der Fachbereichsleiter Sozialpädagogik hielt in seiner Aktennotiz weiter fest, dass die Schilderung des Asylsuchenden und die deutlich sichtbaren Spuren von Gewalteinwirkung ihn veranlasst hatten, mit dem Spital Altstätten Kontakt aufzunehmen. Dieses hatte jedoch offensichtlich bereits zuvor die Polizei über die beim UMA G. festgestellten Verletzungen informiert. Die Kantonspolizei St. Gallen sei in der Folge im BAZ Altstätten erschienen und habe den Asylsuchenden befragt. Nach der Befragung sei eine Spurensicherung im Ostschweizer Kinderspital erfolgt. Da der Arzt Spuren von massiver Gewalteinwirkung festgestellt habe, sei eine Notnacht im Kinderspital angeordnet worden. Sie hätten im Hinblick auf eine alternative Unterbringung Zeit gewinnen wollen. Anzuführen bleibe, dass sich der UMA G. im BAZ Altstätten immer sehr normal und anständig verhalten habe. Dieser habe mit Erwachsenen und auch mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden einen guten Umgang gehabt.

Im Austrittsbericht des Ostschweizer Kinderspitals vom 5. Januar 2021⁹⁶ werden verschiedene Prellmarken und Hämatome am rechten Gesicht und der linken Körperhälfte, eine Lockerung von drei Zähnen sowie Kontusionen an Kopf, Thoraxwand, Bauch, Schulter links, Arm links und Knie links diagnostiziert. Die Zahnbehandlung erfolgte in der Kinder- und Jugendzahnklinik St. Gallen. Nach einem dreitägigen Aufenthalt im Kinderspital wurde der Asylsuchende am 23. Dezember 2020 in Begleitung des Fachbereichsleiters Sozialpädagogik zunächst in der Notunterkunft St. Gallen untergebracht und – da sein Asylgesuch abgeschrieben wurde – in die Zuständigkeit der kantonalen

⁹⁴ Nicht datiertes Verlaufsprotokoll zum Fall G. der diensthabenden Sozialpädagogin (Frühdienst 07.30 bis 16.00 Uhr).

⁹⁵ Aktennotiz "Vorfall G." 29.12.2000.

⁹⁶ Austrittsbericht Ostschweizer Kinderspital 05.01.2021.

Behörden (St. Gallen) übergeben. Ein Gesuch um Wiederaufnahme des Asylverfahrens ist hängig.

Strafverfahren Staatsanwaltschaft St. Gallen (Untersuchungsamt Altstätten)

Die Staatsanwaltschaft St. Gallen (Untersuchungsamt Altstätten) führt eine Strafuntersuchung gegen die am Vorfall vom 20. Dezember 2020 beteiligten Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes. Auf Anfrage des Untersuchungsbeauftragten teilte die Staatsanwaltschaft mit⁹⁷, dass umfangreiche polizeiliche Erhebungen getätigt wurden. Diese hätten sich aber verzögert, so dass der polizeiliche Schlussbericht noch nicht vorliege. Die Staatsanwaltschaft gewährte in der Folge den Parteien des Strafverfahrens das rechtliche Gehör zur beantragten Akteneinsicht durch den Untersuchungsbeauftragten. Jenes Verfahren war zum Zeitpunkt des Abschlusses der vorliegenden Untersuchung noch nicht abgeschlossen.

Würdigung des Sachverhalts

Der Auslöser für die Intervention des Sicherheitsdienstes war reichlich banal. Von einem professionellen Sicherheitsdienst darf ohne weiteres erwartet werden, dass er die Hausordnung in einem Bundesasylzentrum in aller Regel auch ohne Anwendung körperlicher Gewalt durchsetzen kann. Dies gilt umso mehr, wenn es "nur" um die Befolgung der Maskenpflicht durch einen minderjährigen Asylsuchenden geht, der nach dem Rauchen einer Zigarette kurz nach Mitternacht ohne Gesichtsmaske in das Gebäude zurückkehrt und bis anhin in keiner Weise durch unangepasstes Verhalten in Erscheinung getreten war. Die im Kinderspital diagnostizierten Verletzungen stehen in keinem Verhältnis zu dem ihm zur Last gelegten Fehlverhalten. Ohne die Aussagen des UMA gegenüber dem Fachbereichsleiter Sonderpädagogik abschliessend zu würdigen (dies wird dem Strafverfahren vorbehalten sein), deutet das Missverhältnis zwischen dem banalen Anlass und den schwerwiegenden Folgen der Intervention auf eine unnötige oder zumindest unangemessene und damit unverhältnismässige Gewaltanwendung hin.

Erschwerend kommt hinzu, dass im Rapport des Sicherheitsdienstes nur von einer Fixierung am Boden die Rede war und die dem UMA G. zugefügten, recht erheblichen Verletzungen mit keinem Wort erwähnt wurden. Obwohl die Voraussetzungen klar erfüllt waren, zogen die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes weder das UMA-Team bei noch informierten sie die Polizei. Trotz klar erkennbarer Verletzungen unterliessen sie es, für eine hinreichende medizinische Betreuung des UMA zu sorgen. Ein sachlicher Grund dafür, dass der UMA nicht in sein Zimmer zurückkehren konnte und die Nacht ohne Matratze in der Schleuse verbringen musste, ist nicht ersichtlich. Die von der Staatsanwaltschaft St. Gallen auf Veranlassung des Kinderspitals und des Fachbereichs Sonderpädagogik am BAZ Altstätten geführte Strafuntersuchung wird zeigen, wie dieses Verhalten unter strafrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen ist.

4.8 Altstätten II (Asylsuchender H.)

Sachverhalt

Im Mai 2020 wandte sich eine juristische Mitarbeiterin der Caritas mit einem Schreiben an das SEM⁹⁸. Sie berichtete, dass sie am 7. Mai 2020 wegen der Anhörung eines an-

⁹⁷ Antwortschreiben Staatsanwaltschaft St. Gallen 03.08.2021.

⁹⁸ Schreiben Caritas an SEM 12.05.2020.

deren Mandanten das BAZ Altstätten aufgesucht habe. Als sie beim Empfangsschalter gewesen sei, sei es im Eingangsbereich zu einer massiv übergriffigen Szene gekommen. Mehrere Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes hätten gegen einen Jugendlichen grobe Gewalt angewendet. Dieser sei nicht nur gewaltvoll angepackt, sondern auch kraftvoll gegen die Glaswand geschlagen worden. Der Jugendliche – gemäss Aussage eines Betreuers vor Ort ein unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender – habe heftig geweint und geschrien. Dieser selbst habe keine Gewalt gegen die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes ausgeübt.

Der gleiche Vorwurf findet sich auch in der eingangs erwähnten Eingabe verschiedener Organe der Vereinten Nationen, darunter auch des UN-Sonderberichterstatters an den Vorsteher des EDA vom 21. April 2021 (siehe Ziffer 3.1, Seite 17). Dort wird er in sehr pauschaler Weise umschrieben und zusätzlich auch noch um das Element angeblich rassistischer Beschimpfung erweitert.

Abklärungen des SEM

Das SEM befragte die beteiligten Mitarbeitenden der Betreuung und Sicherheit sowie die für den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden H. zuständige Sozialpädagogin. Das SEM informierte die juristische Mitarbeiterin der Caritas im Mai 2020 über die vorgenommenen Abklärungen⁹⁹. Es teilte ihr mit, dass nach den Aussagen der befragten Personen der unbegleitete minderjährige Asylsuchende vermehrt durch stark selbst- und fremdgefährdendes Verhalten aufgefallen sei. Im unmittelbaren Vorfeld der Szene im Eingangsbereich des BAZ Altstätten habe der UMA wiederholt durch akut selbstverletzendes Verhalten gegen die Hausordnung protestiert. Als Mitarbeitende der Betreuung und Sozialpädagoginnen diesbezüglich das Gespräch mit dem UMA gesucht hätten, habe der junge Mann mit erneuter Gewalt reagiert, weshalb er von Sicherheitsmitarbeitenden an den Armen festgehalten worden sei. Gemäss Aussagen der beteiligten Mitarbeitenden habe der UMA dabei Gegenwehr geleistet, weshalb er zur Stabilisation gegen die Glasscheibe im Eingangsbereich gedrückt worden sei und sich anschliessend hingesetzt habe. Das SEM sei sich bewusst, dass derartig unschöne Vorkommnisse von aussen und aus dem Gesamtzusammenhang genommen als grobe Gewalt wahrgenommen werden könnten. Gestützt auf die unabhängigen Aussagen der Mitarbeitenden von Betreuung und Sicherheit sowie der Sozialpädagoginnen, die diesen Vorfall sowie die Ereignisse, die dazu führten, beobachtet hatten und vor dem Hintergrund der drohenden Selbstverletzung erachte das SEM die Intervention des Sicherheitspersonals in diesem Fall jedoch als verhältnismässig. Die Mitarbeitenden der Betreuung und Sozialpädagoginnen ständen in engem Austausch mit dem HEKS, welches unmittelbar über alle relevanten Vorkommnisse – so auch über den hier beschriebenen Vorfall – informiert worden sei. Im vorliegenden Fall sei der UMA noch am selben Tag von der zuständigen Sozialpädagogin darauf hingewiesen worden, dass ein Termin beim HEKS für ihn geplant sei, und er sich an seine Vertrauensperson wenden könne.

Auf Rückfrage des Untersuchungsbeauftragten teilte die juristische Mitarbeiterin der Caritas mit¹⁰⁰, dass sie die seinerzeitige Antwort des SEM als sehr unbefriedigend empfunden habe. Das SEM hätte ihre Beobachtungen ernst nehmen sollen, anstatt diese zu bagatellisieren und die involvierten Mitarbeitenden für den Gewaltakt zu rechtfertigen. Die Antwort beruhe allein auf den Aussagen der Mitarbeitenden des Zentrums; es fehle jede Aussage des Jugendlichen. Abschliessend möchte sie noch zu der im Antwortschreiben des SEM erwähnten Vorgeschichte Stellung nehmen. Diese sei für sie völlig inakzeptabel. Einen psychisch belasteten und sich anscheinend auch selbstverletzen-

⁹⁹ Antwortschreiben SEM an Caritas 27.05.2020.

¹⁰⁰ Antwortschreiben Caritas 29.06.2021.

den und wehrlosen Jugendlichen derart gewaltvoll anzupacken, sei in einer Einrichtung für Schutzsuchende schockierend. Hier hätten in jedem Fall andere Massnahmen ergriffen werden müssen, die psychisch stabilisierend und deeskalierend wirken.

Würdigung des Sachverhalts

Die im Antwortschreiben des SEM an die Caritas gemachten Ausführungen sind anhand der Unterlagen ohne weiteres nachvollziehbar. Der UMA H. hielt sich seit 31. Januar 2020 im BAZ Zürich auf. Aufgrund seines schwierigen Verhaltens war er am 25. April 2020 im Rahmen eines Sondersettings/Time-Outs in das BAZ Altstätten verlegt worden. Da zu jenem Zeitpunkt im BAZ Altstätten bedeutend weniger UMA als im BAZ Zürich untergebracht waren, war eine engere Betreuung des unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden möglich. Für den 28. Mai 2020 war seine Verlegung in den Kanton Aargau vorgesehen, nachdem er für die Durchführung des erweiterten Verfahrens jenem Kanton zugeteilt worden war. Er tauchte einen Tag vor dem geplanten Transfer unter.

Als Vertrauensperson des UMA H. war ein Mitarbeitender des HEKS Rechtsschutzes, eingesetzt worden. Dieser hatte in Zusammenarbeit mit dem Fachbereichsleiter Sozialpädagogik am BAZ Altstätten einen Austrittsbericht erstellt¹⁰¹. Dem Austrittsbericht kann entnommen werden, dass sich der UMA H. in den ersten Tagen nach dem Eintritt in das BAZ Altstätten recht gut an das neue Umfeld anpassen konnte. Im späteren Verlauf sei es jedoch vermehrt dazu gekommen, dass er durch ein aggressives Auftreten gegenüber der Betreuung, den sozialpädagogischen Mitarbeitenden und den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes aufgefallen sei. Die Drohungen hätten sich sowohl auf Gewalttätigkeiten gegen das Personal wie auch gegen die Einrichtungen im Haus bezogen, und er habe auch damit gedroht, sich selbst etwas anzutun. Der UMA habe sich in seinem Verhalten sehr ambivalent gezeigt. Teilweise könne er sehr kooperativ mitwirken. Bei Anweisungen, welche die Hausordnung betreffen, trete er jedoch oft sehr drohend auf. Bei Verboten oder Sanktionen könne er seine Emotionen nur schlecht regulieren. In derartigen Situationen komme es vermehrt zu Eskalationen. Sehe er keinen Ausweg mehr, reagiere der UMA H. mit verbaler oder physischer Gewalt. Auch zeige er in derartigen Situationen eine Tendenz zu selbstverletzendem Verhalten. Durch die rasche Intervention des Sicherheitspersonals seien bisher noch keine ernsthaften Verletzungen entstanden. Der UMA trete intern und extern durch deviantes Verhalten in Erscheinung; er bekomme zunehmend Strafanzeigen und Bussen, komme wiederholt zu spät ins Zentrum, entferne sich unerlaubt und bleibe auch über Nacht ausserhalb des Zentrums.

Der Vorfall vom 7. Mai 2020 zeigt einmal mehr auf, in welch schwierigem Umfeld sich die Mitarbeitenden der Asylzentren bewegen. Aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten ist dem Antwortschreiben des SEM an die Caritas nicht mehr viel beizufügen. Wird allein eine sehr kurze Sequenz aus einem Gesamtgeschehen beobachtet, kann dies durchaus zu einer möglicherweise falschen Bewertung der Ereignisse führen. Sollen adäquate Schlussfolgerungen gezogen werden können, reicht die isolierte Beobachtung einer einzelnen Szene nicht immer aus. Vielmehr ist diese in ihren Gesamtzusammenhang einzuordnen. Mit in Betracht zu ziehen sind insbesondere auch Erkenntnisse und Erfahrungen aus vorausgegangenen Ereignissen und insbesondere auch der Auslöser und die Dynamik des aktuellen Ereignisses, von dem lediglich eine Phase von wenigen Minuten oder gar nur Sekunden beobachtet werden konnte. Auch wenn ein möglichst gewaltfreies Vorgehen anzustreben ist, kann es im Interesse der Sicherheit der Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, aber auch derjenigen der Mitarbeitenden in bestimmten Konstellationen nicht ausgeschlossen sein, dass als letztes Mittel auch körperlicher Zwang angewendet werden muss. Wie in jeder anderen Situation auch, kann dies aber nur zu-

¹⁰¹ Nicht datierter Austrittsbericht unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender H.

lässig sein, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft sind und der Einsatz von Zwang als einziges Mittel verbleibt, um die von einer bestimmten Person ausgehende unmittelbare Gefahr für andere abzuwenden; dabei ist in jedem Fall das Gebot der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Aus dem von der Vertrauensperson des HEKS Rechtsschutzes in Zusammenarbeit mit dem Fachbereichsleiter Sozialpädagogik verfassten Austrittsbericht geht eindrücklich hervor, dass der UMA H. zwar in gewissen Situationen durchaus ein kooperatives Verhalten an den Tag legen konnte, aber nicht bereit war, sich an die Hausordnung, und damit an die Regeln des Zusammenlebens in einem Asylzentrum zu halten. Auf Anordnungen oder Zurückweisungen reagierte er regelmässig mit verbaler oder psychischer Gewaltandrohung. Bezeichnend scheint in diesem Zusammenhang die Aussage im Austrittsbericht, wonach dank der raschen Intervention der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes bis anhin noch keine ernsthaften Verletzungen entstanden sind. Es bleibt nochmals zu betonen, dass der Austrittsbericht im Wesentlichen auf den Beobachtungen und Einschätzungen der (ausenstehenden) Vertrauensperson des UMA H. und des Fachbereichsleiters Sozialpädagogik beruht; beides Personen, zu deren wesentlichen Aufgaben es zählt, auf die besonderen Bedürfnisse minderjähriger Asylsuchender einzugehen.

Zur Einordnung des konkreten Vorfalls kann nicht nur auf den Austrittsbericht, sondern muss auch auf die schriftliche Stellungnahme der für die Betreuung zuständigen Sozialpädagogin an die Vertrauensperson des UMA H. abgestellt werden¹⁰². Sie führte aus, dass sie und der UMA-Betreuer den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden um 08.00 Uhr geweckt und ihm mitgeteilt hätten, dass um 09.00 Uhr die Schule beginne. Der UMA H. habe erklärt, dass er müde sei und keine Lust auf Schule habe. Nachdem sie ihm erklärt hätten, dass der Schulbesuch obligatorisch sei, habe der UMA mit Beleidigungen und Fluchen reagiert. Nach mehrmaligen ergebnislosen Aufforderungen hätten sie den Sicherheitsdienst gerufen. Der UMA sei wütend geworden und habe mit dem Kopf gegen den Schrank geschlagen. Er sei dann von den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes zur Schleuse begleitet worden. Auch dort habe er mit dem Kopf gegen die Fensterscheibe geschlagen. Sie hätten ihm nochmals erklärt, dass er sich an die Hausregeln halten müsse, dann gäbe es auch keine Probleme. Der UMA sei auf sein Zimmer gegangen, habe seine Sachen gepackt und gedroht, er klettere über den Zaun. Er sei vom Sicherheitsdienst nochmals zur Schleuse gebracht worden, wo sie (die Sozialpädagogin) ihm nochmals die Regeln erklärt und sich der UMA beruhigt habe.

Die Beobachtungen der Mitarbeiterin der Caritas wie auch die Intervention des UN-Sonderberichterstatters beziehen sich auf eine kurze Episode aus einem rund vierstündigen Gesamtgeschehen, während dem sich Phasen der Deeskalation und der Eskalation abgelöst hatten. Der von der Mitarbeiterin der Caritas geschilderte Vorfall betrifft offenbar die Phase der erstmaligen Verbringung des UMA H. zur Schleuse, wo er erheblich aufgebracht und drohend war und mit dem Kopf gegen die Glasscheibe geschlagen hatte, so dass er zum eigenen Schutz, aber auch zum Schutz des Personals und der Einrichtung kurzfristig fixiert werden musste. Von einer unverhältnismässigen Gewaltanwendung kann keine Rede sein. Dass der Asylsuchende H. im Anschluss daran zur Besinnung kam und weinend auf dem Boden sitzen blieb, passt nicht nur in das Gesamtgeschehen, sondern stimmt auch mit der im Austrittsbericht geschilderten Ambivalenz überein.

¹⁰² E-Mail Sonderpädagogin an Vertrauensperson HEKS 07.05.2020.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Schwieriges Umfeld in den Bundesasylzentren

Wie auch in den vergangenen Jahren belasteten auch im Winterhalbjahr 2020/21 schwierige Asylsuchende die ohnehin schon stark ausgelasteten Betreuungs- und Sicherheitsdienste in den Bundesasylzentren. Regelmässige Auseinandersetzungen führten sowohl unter den Asylsuchenden als auch bei den Mitarbeitenden der privaten Dienstleistungserbringer zu einer stark angespannten Situation. Im Sinne einer Sofortmassnahme setzte das SEM ab Februar 2021 speziell geschulte Personen zur Konfliktprävention in den Bundesasylzentren ein¹⁰³.

Das SEM hat im Mai 2021 überdies ein Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren erstellt¹⁰⁴. Es zeigt auf, dass Risikofaktoren keineswegs nur in der individuellen Veranlagung und den individuellen Gewalterfahrungen von Personen liegen, sondern auch durch das soziale Umfeld und die physischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Bundesasylzentren und der dort engagierten Organisationen begründet sein können. Im Konzept wird etwa verwiesen auf die unterschiedlichen demographischen Merkmale und Erfahrungen, die Diversität an Kulturen und Religionen, die mitgebrachten sozialen und kulturellen Normen, die enttäuschten Hoffnungen und Erwartungen, den Verlust von Status und Würde, die familiären Konflikte und Gruppenrivalitäten, die Gefühle von Ohnmacht, Unsicherheit, Ungerechtigkeit und Perspektivlosigkeit, die eingeschränkte Bewegungsfreiheit, die fehlende Privatsphäre, das Teilen der Schlafräume und sanitären Einrichtungen mit fremden Personen, das Nichtstun und das lange Warten, die Sprach- und Verständigungsschwierigkeiten, die soziale Isolierung, aber auch den Missbrauch von Alkohol und Drogen. Dies erschwert nicht nur die Situation der Asylsuchenden, sondern stellt auch hohe Anforderungen an alle Mitarbeitenden in den Bundesasylzentren. Dies gilt es ebenfalls zu berücksichtigen, wenn im Folgenden eine Gesamtwürdigung vorgenommen werden soll.

5.2 Konflikt- und Gewaltprävention in den Bundesasylzentren

Im Gewaltpräventionskonzept werden die Risikofaktoren analysiert, die Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt dargestellt, der Umgang mit Gewaltvorfällen umschrieben und die Umsetzung des Gewaltpräventionskonzepts thematisiert. Gestützt auf eine Analyse der Risikofaktoren hat das SEM eine Reihe von Massnahmen und Handlungsoptionen entwickelt, welche geeignet erscheinen, der Gewalt in Bundesasylzentren vorzubeugen und Gewaltvorfälle unter Einbezug aller Betroffenen aufzuarbeiten. Das Gewaltpräventionskonzept hat zum Ziel, der Ausübung von Gewalt – egal von wem sie ausgeht und welche Form sie aufweist – möglichst vorzubeugen und diese zu verhindern. Das SEM ist sich bewusst, dass sich trotz aller präventiven Massnahmen Gewaltvorfälle nicht in jedem Fall verhindern lassen. Im Konzept wird deshalb auch vorgegeben, wie bei einem Gewaltereignis vorzugehen und welche Möglichkeiten den Opfern von Gewalttätigkeiten offenstehen. Für die Erarbeitung des Handbuchs zog das SEM insbesondere auch die für deutsche Asylunterkünfte entwickelten Gewaltschutzkonzepte bei und orientierte sich am Bericht der Weltgesundheitsorganisation, welcher sich systematisch mit der Entstehung und der Verhinderung von Gewalt auseinandersetzt¹⁰⁵.

¹⁰³ SEM-Antrag an die Departementsleitung zur Optimierung der Betreuung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren vom 09.08.2021, S. 1.

¹⁰⁴ SEM-Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren vom 07.05.2021.

¹⁰⁵ Weltgesundheitsorganisation WHO, Weltbericht Gewalt und Gesundheit 2002/2003.

Im Rahmen eines Pilotprojekts setzt das SEM seit Februar 2021 in allen Asylregionen speziell geschulte Betreuungspersonen als zusätzliche Beauftragte für Konfliktprävention ein. Ihre Aufgabe ist es, den Kontakt zu auffälligen Asylsuchenden herzustellen und Gespräche mit ihnen zu führen, um so Konflikte zu vermeiden oder zumindest deeskalierend einzuwirken. Diese sollen neben der Sicherstellung der Grundversorgung Zeit für betreuerische Gespräche und somit einen positiven Einfluss auf das Verhalten der Asylsuchenden und die Stimmung im Zentrum haben. Durch ausgewiesene Sozialkompetenz sollen die Konfliktpräventionsbetreuenden erreichen, dass weniger Konflikte entstehen oder diese zumindest frühzeitig deeskaliert werden können.

Die Massnahme geht auf ein vorausgegangenes Pilotprojekt im BAZ Bern zurück. Die Auswertung jenes Projekts zeigt, dass es nach der Einführung der Konfliktpräventionsbetreuenden zwar zu etwa gleich vielen Konflikten oder Sachbeschädigungen kam; die konfliktbezogenen Ereignisse zogen jedoch deutlich weniger Polizeieinsätze nach sich als zuvor. Eine nach der Ausdehnung des Projekts im Juni 2021 durchgeführte Evaluation ergab, dass die Konfliktpräventionsbetreuenden auf die Stimmung in den BAZ einen positiven Effekt hatten. Es konnte eine wesentliche Beruhigung erzielt werden. Im 2. Quartal 2021 gab es rund 40% weniger Gewaltereignisse und rund 35% weniger Polizeieinsätze als im 1. Quartal 2021¹⁰⁶.

Aufgrund der positiven Erfahrungen hat das SEM beschlossen, die Institution der Konfliktpräventionsbeauftragten ab September 2021 in allen Zentren einzuführen. Die zusätzlichen Kosten werden durch eine Reduktion der Aufwendungen für die Sicherheit kompensiert. Vorgesehen ist, dass knapp 60 Vollzeitäquivalentstellen bei den Sicherheitsdiensten abgebaut und durch Konfliktpräventionsbetreuende ersetzt werden sollen¹⁰⁷.

5.3 Zusammenfassende Bewertung der untersuchten Gewaltvorfälle

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung abgeklärten Gewaltvorfälle sind sehr unterschiedlicher Natur. Ein Teil der Fälle lässt sich auf ein hohes Aggressionspotential eines einzelnen, meist in hohem Mass alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden Asylsuchenden zurückführen. Auch wenn über die Modalitäten der jeweiligen Deeskalationsstrategie im Nachhinein immer diskutiert werden kann, konnte in diesen Konstellationen der Aggression nicht anders als mit der Anwendung körperlichen Zwangs begegnet werden. Der Einsatz des Sicherheitspersonals war unerlässlich, um den Schutz der anderen Bewohnerinnen und Bewohner, der Mitarbeitenden oder der Einrichtungen sicherzustellen. Damit ist weder eine Aussage über die Persönlichkeit des jeweiligen Asylsuchenden noch über die Ursachen seines Aggressionspotentials verbunden. Es wird allein festgestellt, dass in der jeweiligen konkreten Situation der Einsatz von (auch körperlichem) Zwang gerechtfertigt war.

Zu dieser Kategorie zählen die vorstehend aufgeführten drei Fälle Boudry III (siehe Ziffer 4.4, Seite 37), Altstätten II (siehe Ziffer 4.8, Seite 48) und Basel II (Ziffer 4.6, Seite 43). Im letztgenannten Fall musste der Asylsuchende zwar reanimiert und in die Notfallaufnahme des Spitals eingewiesen werden. Bei der Bewertung der Folgen dieses Ereignisses bleibt aber zu berücksichtigen, dass sich Aggressionsabläufe sehr dynamisch entwickeln können; für ein sorgfältiges Abwägen aller möglichen Handlungsalternativen verbleibt kaum Zeit. Eine blossе Fehleinschätzung der Situation oder eine Reaktion, die

¹⁰⁶ SEM Interne Evaluation des Pilotprojektes Anpassung Personalschlüssel Betreuung und Sicherheit im BAZ Bern, August 2019.

¹⁰⁷ SEM-Antrag an Departementsleitung "Optimierung der Betreuung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren" 12.08.2021.

sich im Nachhinein als falsch oder ungeschickt erweist, reicht nicht aus, um von einem Fehlverhalten oder gar von einer unzulässigen Gewaltanwendung zu sprechen.

Eine andere Kategorie betrifft drei Interventionen, die unverhältnismässig und damit nicht gerechtfertigt waren. Im ersten Fall (der zwei Asylsuchende betrifft; Boudry I; siehe Ziffer 4.2, Seite 28), lag ein banales Ereignis (Reklamation wegen der Nicht-Rückgabe eines unter Asylsuchenden ausgeliehenen Mobiltelefons) vor, das zu Beschimpfungen, allenfalls noch mit gestikulierenden Händen und zur Erstellung eines Fotos führte. Eine Notwehrsituation oder eine andere unmittelbare Gefahr, die nicht anders als mit einem Freiheitsentzug hätte abgewendet werden können, lag zu keinem Zeitpunkt vor. Eine von den beiden Asylsuchenden ausgehende, erhebliche und unmittelbare Gefahr für andere oder sich selbst, lässt sich selbst den entsprechenden Rapporten nicht entnehmen. Zudem darf von einem professionellen, in zahlenmässiger Hinsicht erst noch überlegenen Sicherheitsdienst ohne weiteres erwartet werden, dass er in der Lage ist, auch mit "schwierigen" Personen umzugehen, ohne gleich in eine tatsächliche oder vermeintliche Notwehr- oder Notstandslage zu geraten. Das Verhalten der beiden Asylsuchenden hätte vom Sicherheitspersonal ohne weiteres zum Anlass genommen werden können, Strafanzeige wegen Beschimpfung oder Tätlichkeiten (beides Übertretungstatbestände) zu erheben oder gegebenenfalls bei der Objektleitung die Ausfällung einer Disziplinar-massnahme zu beantragen. Eine direkte Sanktionierung durch die vom unangebrachten Verhalten der beiden Asylsuchenden direkt betroffenen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes erscheint auf jeden Fall problematisch, da es ihnen an der erforderlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit für die Ergreifung von (punitiven) Massnahmen fehlen dürfte.

Im Fall Boudry II (siehe Ziffer 4.3, Seite 33) war zwar ein Anlass für eine Intervention (hochgradige Alkoholisierung) ohne weiteres gegeben. Damit ist indessen noch nicht gesagt, dass die Umstände der Intervention auch verhältnismässig waren, zumal die Aggressionen nicht primär vom Betroffenen, sondern von zwei anderen Asylsuchenden ausgingen. Indem sich der Sicherheitsdienst entschlossen hatte, den erkennbar alkoholisierten, nur spärlich bekleideten Asylsuchenden bei extrem kalten Aussentemperaturen in einen nicht beheizten (jedenfalls nicht genügend beheizten) Metallcontainer zu verbringen, hat er die ihm obliegende Fürsorgepflicht verletzt und ein erhebliches Risiko für die Gesundheit der ihm anvertrauten Person geschaffen.

Im Fall Altstätten I (siehe Ziffer 4.7, Seite 46) ist die fehlende Rechtfertigung und die Unverhältnismässigkeit der Gewaltanwendung offensichtlich. Die im Kinderspital diagnostizierten Verletzungen stehen in keinem Verhältnis zum Fehlverhalten des minderjährigen Asylsuchenden (Nichttragen der Maske bei der Rückkehr ins Gebäude). Eine von ihm ausgehende Gefahr wird selbst im Rapport nicht geltend gemacht.

Ein Fall schliesslich (Basel I; siehe Ziffer 4.5, Seite 40) ist dadurch gekennzeichnet, dass aufgrund der hohen Alkoholisierung und des dadurch bedingten aggressiven Verhaltens der Asylsuchenden eine Intervention gerechtfertigt und geboten war. Im Verlauf der weiteren Entwicklung der Ereignisse geriet die Situation jedoch derart ausser Kontrolle, dass Zweifel an einer adäquaten Reaktion bestehen. Betreuung und Sicherheit waren sich offenbar über die geeignete Deeskalationsstrategie nicht einig. Die Taktik des Sicherheitsdienstes, den Asylsuchenden mit dem Einsatz körperlicher Gewalt vom Gebäude fernzuhalten, führte nicht zu einer Beruhigung, sondern zu einer Verschärfung der Situation, so dass letztlich nichts anderes übrigblieb, als die Polizei beizuziehen.

5.4 Keine Anhaltspunkte auf Folter oder systematische Grundrechtsverletzungen

Die im vorliegenden Bericht untersuchten und beanstandeten Fälle unzulässiger oder zumindest problematischer Zwanganwendung ist in einen Zusammenhang mit der Gesamtanzahl asylsuchender Personen zu setzen, die in Zentren des Bundes betreut werden. Unter regulären Umständen stehen rund 4'500 Plätze zur Verfügung. Um alle Hygiene- und Distanzvorgaben des BAG einhalten zu können, mussten die Kapazitäten im letzten Jahr (2020) coronabedingt auf die Hälfte reduziert werden¹⁰⁸. Auch wenn in Bezug auf Gewaltvorfälle in Bundesasylzentren zweifellos eine gewisse Dunkelziffer bestehen dürfte, bleiben die zahlenmässigen Relationen zu berücksichtigen. Hinsichtlich der möglichen Dunkelziffer bleibt zu beachten, dass jede asylsuchende Person Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung hat und – falls sie nicht darauf verzichtet – von Amtes wegen eine Rechtsvertretung zugeteilt wird¹⁰⁹. Es besteht folglich eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass tatsächliche oder vermeintliche Misshandlungen von Asylsuchenden den Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertretern bekannt und in der Folge bei den Aufsichtsinstanzen oder allenfalls gar Strafbehörden zur Anzeige gebracht werden.

In drei der untersuchten Fälle¹¹⁰ musste eine unverhältnismässige Gewaltanwendung festgestellt werden; in drei weiteren Fällen konnte sie ausgeschlossen werden. In einem Fall war die Intervention als solche gerechtfertigt; die im Verlauf der Intervention eingetretene Eskalation hätte aber bei besonderem Vorgehen möglicherweise vermieden werden können. Setzt man die Zahl von drei bzw. vier unberechtigten oder jedenfalls als problematisch erachteten Gewaltvorfällen in Relation zur Anzahl der in Bundeszentren untergebrachten Asylsuchenden (durchschnittlich 2'300 Personen), ergibt sich eine Relation in einem sehr tiefen Promillebereich. Gewiss; jede ungerechtfertigte Gewaltanwendung ist eine zu viel, und es sollte alles unternommen werden, um auch diese zu vermeiden.

Auf die besondere Situation in den Bundesasylzentren und die Risikofaktoren für Gewalt – sei es unter den Asylsuchenden selbst, sei es von Mitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden oder von Asylsuchenden gegenüber Mitarbeitenden – ist bereits hingewiesen worden. In den Zentren sind rund 2'300 – bei voller Belegung gar rund 4'500 – asylsuchende Personen untergebracht. Für die Betreuung dieser Personen sind rund 660 und für die Gewährleistung der Sicherheit rund 700 externe Mitarbeitende privater Unternehmen angestellt (siehe Ziffer 2.3, Seite 15). Eine Garantie dafür, dass sich jeder und jede einzelne dieser Mitarbeitenden in jeder Situation richtig verhält, die richtige Entscheidung trifft und kein Fehlverhalten an den Tag legt, kann auch mit der gebotenen Sorgfalt bei der Auswahl, der Instruktion und der Überwachung des Personals nicht gegeben werden. Eine Null-Fehler-Kultur ist zwar anzustreben; sie kann aber nie vollumfänglich realisiert werden. Umso wichtiger erscheint es, dass Organisation und Verfahrensabläufe im Hinblick auf deren Optimierung laufend überprüft und angepasst werden und dass zur Aufarbeitung nicht tolerierbarer Vorkommnisse die geeigneten Instrumente zur Verfügung stehen. Auf die Einzelheiten wird unter dem Kapitel der Empfehlungen zurückzukommen sein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in einem Teil der untersuchten Gewaltvorfälle die körperliche und/oder psychische Integrität von asylsuchenden Personen verletzt wurde und die Anwendung von Zwang rechtswidrig oder zumindest unangemessen war. Anhaltspunkte dafür, dass Asylsuchende dabei bewusst und gezielt misshandelt wurden, liegen nicht vor. Es bleibt zu konstatieren, dass es sich bei den untersuchten

¹⁰⁸ SEM-Medienmitteilung 05.11.2020.

¹⁰⁹ Art. 102f und Art. 102h AsylG.

¹¹⁰ Von denen vier Asylsuchende betroffen waren.

Vorfällen um Einzelfälle handelte, die unterschiedlicher Natur sind und durch die jeweiligen Konstellationen, individuellen Verhältnisse und persönlichen Reaktionen bedingt waren. Ein klares Muster, das auf eine systematische Missachtung der Rechte von Asylsuchenden oder auf eine generelle Voreingenommenheit hindeuten könnte, lässt sich nicht erkennen. Dies bedeutet indessen nicht, dass den Ursachen der konkreten Einzelfälle nicht nachzugehen ist und diese auf allfällige Gemeinsamkeiten hin zu untersuchen sind. Wie noch aufzuzeigen sein wird, besteht im Hinblick auf eine intensiviertere Schulung und Ausbildung des Sicherheitspersonals Handlungsbedarf.

Die Einschätzung im vorliegenden Schlussbericht deckt sich mit den Feststellungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), welche die Situation in den Asylzentren seit Jahren kontinuierlich überprüft und dabei zum Schluss gelangt ist, dass die Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen durch den Bund grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform ist¹¹¹ bzw. dass ihr im Rahmen ihrer Besuche keinerlei Hinweise auf Misshandlungen oder andere Formen grausamer oder unmenschlicher Behandlungen zugetragen worden sind¹¹². Im gleichen Sinn hat auch UNHCR Schweiz in seinen Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren aus dem Jahr 2017 festgehalten, dass es im Laufe der vergangenen Jahre wiederholt Gelegenheit gehabt habe, die bestehenden Bundeszentren zu besuchen und dabei feststellen konnte, dass diese weitestgehend menschen- und flüchtlingsrechtlichen Minimalstandards entsprechen. Die Schweiz stelle, auch wenn in einzelnen Bereichen Anpassungs- und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die Grundbedürfnisse der Asylsuchenden im Wesentlichen sicher¹¹³.

Die NKVF ist auf nationaler Ebene für die Einhaltung der Verpflichtungen verantwortlich, die sich für die Schweiz aus dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe entstehen. Zu diesem Zweck überprüft sie regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und besucht regelmässig alle Orte, an denen sich diese Personen befinden oder befinden könnten. Sie ist aufgrund regelmässiger und systematischer Kontrollbesuche vor Ort zum Befund gelangt, dass in den Bundesasylzentren die Menschen- und Grundrechte weitestgehend eingehalten werden. Ebenso wenig haben auch die internationalen Aufsichtsinstanzen, welche unbeschränkten Zugang zu Orten haben, an denen Personen die Freiheit entzogen worden ist (UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter) je Feststellungen getroffen, welche auf Folter oder andere Formen systematischer Misshandlung von asylsuchenden Personen in den Bundesasylzentren hindeuten könnten. Damit erweist sich der von der Nichtregierungsorganisation Amnesty International gegenüber dem SEM erhobene Vorwurf der Folter¹¹⁴ als unberechtigt und falsch.

¹¹¹ NKVF Bericht 2019–2020, S. 5 (siehe dazu auch Ziffer 3.5, Seite 15).

¹¹² NKVF Bericht 24.04.2014, S. 7.

¹¹³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren vom August 2017, S. 9 (siehe dazu auch Ziffer 3.1, Seite 17).

¹¹⁴ Amnesty International, Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, Mai 2021, S. 11.

6 Empfehlungen

6.1 Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes

Eines der wohl grössten Problemfelder des Sicherheitsregimes in den Bundesasylzentren betrifft die fehlenden gesetzlichen Grundlagen im Bereich der verhältnismässigen Gefahrenabwehr mit zwangsweisen Mitteln. Obwohl – wie sich aus dem Gewaltschutzkonzept ergibt – innerhalb der Bundesasylzentren zahlreiche Risikofaktoren bestehen, verfügen die Sicherheitsdienste über keine Kompetenzen zur Anwendung polizeilicher Massnahmen oder polizeilichen Zwangs. Sie sind nach der geltenden Rechtslage insofern Privatpersonen gleichgestellt, die zwar in Notwehrsituationen einen gegen sie persönlich gerichteten Angriff abwehren oder in Notstandssituationen¹¹⁵ bei einer unmittelbar drohenden und nicht anders abwendbaren Gefahr in Rechtsgüter von Drittpersonen eingreifen dürfen. Diese strafrechtlichen Rechtfertigungsgründe sind indessen nicht darauf ausgerichtet, Ordnung und Sicherheit in einem Bundesasylzentrum bei Bedarf auch zwangsweise durchsetzen zu können. Nicht viel weiter führt die Berufung auf das strafprozessuale Recht von Privatpersonen zur vorläufigen Festnahme (Art. 218 Abs. 1 StPO). Dieses ist nur gegeben, wenn polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann, und entweder die betreffende Person bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach der Begehung einer solchen Tat angetroffen wurde oder wenn die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei deren Fahndung aufgefordert worden ist. Wiederum Konstellationen, die im Einzelfall zwar gegeben sein können, aber bei blossen Übertretungen oder Verstössen gegen die Hausordnung nicht zur Anwendung gelangen.

6.1.1 Rechtliche Grundlagen

Das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) regelt die Grundsätze der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 1 ZAG). Als polizeilicher Zwang gilt der gegen Personen gerichtete Einsatz von körperlicher Gewalt, Hilfsmitteln (wie etwa Schlag- und Abwehrstöcke, Handfesseln, Reizmittel etc.) und Waffen (Art. 5 ZAG). Zu den polizeilichen Massnahmen zählen das kurzfristige Festhalten von Personen, die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten, die Durchsuchung von Räumen und Fahrzeugen sowie die Beschlagnahme von Gegenständen (Art. 6 ZAG). Die Spezialgesetze bezeichnen die Behörden, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen berechtigt sind (Art. 7 ZAG).

Nach Art. 9 Abs. 1 ZAG dürfen polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden, insbesondere zur Abwehr einer Gefahr, zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes, zur Durchführung des Transportes oder zur Verhinderung der Flucht von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen, zur Identifizierung von Personen oder zur Beschlagnahme von Gegenständen, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Die Anwendung muss den Umständen angemessen sein; insbesondere müssen das Alter, das Geschlecht und der Gesundheitszustand der betroffenen Personen berücksichtigt werden (Abs. 2). Die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen darf keine Eingriffe oder Beeinträchtigungen nach sich ziehen, die zum angestrebten Ziel in einem Missverhältnis stehen (Abs. 3). Grausame, erniedrigende oder beleidigende Behandlungen sind verboten (Abs. 4).

¹¹⁵ Art. 33 ff. StGB.

Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, müssen dazu ausgebildet sein (Art. 8 ZAG). In der Aus- und Weiterbildung werden insbesondere folgende Themen behandelt: Umgang mit widerstandswilligen und gewaltbereiten Personen, Einsatz körperlicher Gewalt, Einsatz von Hilfsmitteln und Waffen, Beurteilung gesundheitlicher Risiken der Gewaltanwendung, Leistung erster Hilfe, Grundrechte, Persönlichkeitsschutz und Verfahrensrecht sowie Umgang mit Personen aus anderen Kulturkreisen (Art. 30 ZAG)¹¹⁶.

6.1.2 Ungeklärte Anwendbarkeit

Die Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetz auf die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste in den Bundesasylzentren ist weitgehend nicht geklärt. Der Rechtsdienst des SEM hatte sich in einer internen Stellungnahme vom März 2010 auf den Standpunkt gestellt, dass das SEM im Bereich der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Personen über keine (von Art. 7 ZAG verlangte) formell-gesetzliche Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen verfügt. Damit falle auch die Tätigkeit der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes nicht unter den Anwendungsbereich des ZAG¹¹⁷. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bestätigte das SEM die seinerzeitige Stellungnahme und verwies zusätzlich bezüglich der Bewachung von Gebäuden des Bundes auf Art. 22 Abs. 1 BWIS sowie bezüglich der Durchsuchung auf Art. 9 AsylG¹¹⁸.

Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter vertritt die Auffassung, dass den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes in den BAZ keine Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zukommt. Die Anwendung von Zwang, die über Notwehr und Notstand hinausgeht (z.B. Anhaltungen, Personenkontrollen, Verhaftungen), und der Einsatz von Zwangsmitteln (von Handfessel bis zum Schusswaffengebrauch) sind nach Ansicht der NKVF der Polizei vorbehalten¹¹⁹.

Im Widerspruch dazu steht die Tatsache, dass Art. 9 AsylG der "zuständigen Behörde" und Art. 4 der VO EJPD dem Sicherheitspersonal der Bundesasylzentren die Befugnis einräumt, Asylsuchende und deren mitgeführten Sachen zu durchsuchen sowie Gegenstände und Vermögenswerte sicherzustellen. Eine gesetzliche Grundlage für die Durchsuchung von Personen und mitgeführten Sachen ist damit grundsätzlich gegeben. Es fehlt aber ein Bezug zur Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes und insbesondere zu der mit der EJPD Verordnung vorgenommenen Delegation der Durchsuchungsbefugnisse an die Mitarbeitenden der privaten Leistungserbringer. Das SEM seinerseits hat in den jeweiligen Rahmenverträgen den Dienstleistungserbringern verschiedene Aufgaben (wie etwa Zutritt- und Ausweiskontrollen, Durchsuchung von Personen und Effekten) übertragen, die nach Art. 6 ZAG eindeutig zu den polizeilichen Massnahmen zu zählen sind¹²⁰. Es hat darüber hinaus auch eine dienstliche Anweisung über den Umgang mit dem Besinnungsraum und einen Leitfaden zur Durchsuchung verfasst, wiederum Massnahmen, die einer – grundsätzlich der Polizei vorbehaltenen – vorübergehenden Festnahme oder einem nach den gleichen Kriterien zu beurteilenden Eingriff in die Privatsphäre gleichkommen.

¹¹⁶ Vgl. auch Art. 32 ff. der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV).

¹¹⁷ Schreiben Chef Stabsbereich Recht SEM an Chef Sektion Betrieb und Sicherheit 16.03.2010.

¹¹⁸ SME E-Mail 26.07.2021.

¹¹⁹ NKVF Bericht 2017-2018, S. 33 f.; Ziff. 123.

¹²⁰ Vgl. im Übrigen auch die dienstliche Anweisung des SEM über den Umgang mit dem Besinnungsraum oder den Leitfaden des SEM zur Durchsuchung eines Gesuchstellers.

Zu beachten bleibt, dass das ZAG den Vollzugsbehörden keine neuen Kompetenzen zur Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zuweist. Vielmehr bleibt es der Spezialgesetzgebung vorbehalten, die dazu berechtigten Behörden zu bezeichnen (Art. 7 ZAG). Das ZAG umschreibt in diesem Sinn allein die Modalitäten der Zwangsanwendung, falls eine Verwaltungsbehörde gestützt auf eine entsprechende Kompetenznorm in der Spezialgesetzgebung zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen befugt ist¹²¹.

Anlass für die seinerzeitige Einführung des Zwangsanwendungsgesetzes bildete im Wesentlichen der Bedarf nach einer Regelung für die zwangsweise Rückführung von Personen mit widerrechtlichem Aufenthalt¹²². Während das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) für die Rückführung von Personen mit widerrechtlichem Aufenthalt verschiedene Zwangsmassnahmen explizit vorsieht¹²³ und die mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragten Personen ausdrücklich zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen ermächtigt¹²⁴, kennt das Asylgesetz – mit Ausnahme der erwähnten Bestimmung zur Durchsuchung von Personen und mitgeführten Gegenständen – keine entsprechenden Normen. Es enthält im Übrigen lediglich Vorschriften zur polizeilichen Ausschreibung (Art. 47 AsylG), zur Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken (Art. 99 AsylG) sowie zum Einsatz von Bild- und Tonaufnahmen (Art. 102e AsylG).

Dem SEM kommen somit – im Unterschied zu den für die zwangsweise Rückführung zuständigen Behörden – keine eigenständigen Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen zu, soweit es nicht um die in Art. 9 AsylG vorgesehene Durchsuchung von Personen und mitgeführten Gegenständen geht. Ob die in Art. 24b Abs. 2 AsylG dem EJPD eingeräumte Kompetenz, eine Verordnung zur Sicherstellung eines geordneten Betriebs in den Asylzentren des Bundes zu erlassen, hinreichend bestimmt ist, um dem SEM auf dem Verordnungsweg eine generelle Befugnis zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen in den Asylzentren einzuräumen, erscheint fraglich¹²⁵. Um diese Unklarheiten – und damit auch Unwägbarkeiten im Hinblick auf eine allfällige gerichtliche Überprüfung im konkreten Anwendungsfall – zu beseitigen, drängt sich eine gesetzgeberische Koordination zwischen den Bestimmungen des Asylgesetzes mit denjenigen des Zwangsanwendungsgesetzes auf.

Es verbleibt somit Art. 22 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), wonach das fedpol für den Schutz von Behörden und der Gebäude des Bundes sowie der Personen und Gebäude, für welche der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten erfüllen muss, sorgt (Abs. 1). Der Bundesrat kann für diese Aufgaben staatliche oder private Schutzdienste einsetzen (Abs. 2). Er kann andere geeignete Bedienstete für Schutzaufgaben einsetzen oder bei besonderem Bedarf oder bei erhöhter Bedrohung nach Absprache mit den kantonalen Regierungen den zuständigen kantonalen Behörden zur Verfügung stellen (Abs. 3). Das nach diesem Gesetz zum Schutz von Personen, Behörden und Gebäuden eingesetzte Personal darf zur Erfüllung seines Auftrags und, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden; das Zwangsanwendungsgesetz ist anwendbar (Abs. 4).

Eine gesetzliche Grundlage sowohl für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen zur Sicherstellung des Betriebs in den Asylzentren des Bundes wie auch zur Delegation der entsprechenden Befugnisse an private Dienstleistungser-

¹²¹ Botschaft zum Zwangsanwendungsgesetz, BBl 2006, S. 2499.

¹²² Botschaft zum Zwangsanwendungsgesetz, BBl 2006, S. 2490.

¹²³ So insbesondere die in Art. 73 ff. vorgesehenen Zwangsmassnahmen.

¹²⁴ Art. 98a AIG.

¹²⁵ Vgl. dazu BGE 141 II 169 E. 3.

bringer wäre somit grundsätzlich vorhanden. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, die damit verbundenen Rechtsfragen aus dem Gebiet des Staats- und Verwaltungsrechts abschliessend zu klären. Näher zu prüfen wären insbesondere folgende Fragen: Bildet Art. 22 BWIS nur eine gesetzliche Grundlage für die Bewachung von Gebäuden und Personen – wie sich das SEM auf den Standpunkt stellt – oder kann die Bestimmung auch zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren herangezogen werden? In welchem Verhältnis stehen die bundesrechtlichen Schutzpflichten zu Art. 11 des Garantiegesetzes (GarG), wonach die Kantone für das Eigentum der Eidgenossenschaft verantwortlich sind, sofern dasselbe durch Störung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet beschädigt oder entfremdet wird? Kann eine Delegation von Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsdienste vorbehaltlos erfolgen oder ist diese nur situativ in besonderen Ausnahmesituationen zulässig? Kann nur der Sicherheitsdienst des Bundes polizeiliche Aufgaben wahrnehmen oder kann diese Aufgabe auch anderen Verwaltungseinheiten, wie etwa dem SEM, übertragen werden? Können auch Mitarbeitenden privater Sicherheitsdienste Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen in Bundesasylzentren übertragen oder können diese nur zur Unterstützung polizeilicher Ordnungskräfte ohne eigene Zwangsanwendungskompetenzen beigezogen werden? Über welche besondere Ausbildung müssen die Mitarbeitenden privater Sicherheitsdienste verfügen, falls ihnen polizeilicher Zwang oder polizeiliche Massnahmen übertragen werden? Genügt dazu die Regelung in der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES)? Muss der Bundesrat (vgl. Art. 22 Abs. 2 BWIS) den Beizug privater Sicherheitsdienste anordnen oder kann er diese Kompetenz auch an eine Verwaltungseinheit, wie etwa das SEM, delegieren?¹²⁶

Im Hinblick auf die Unterstellung von privaten Sicherheitsdiensten unter das ZAG verlangt Art. 9 Abs. 1 VES zusätzlich, dass die Behörden, welche ein privates Sicherheitsunternehmen einsetzen, im Vertrag vorsehen, dass das Personal zur Wahrnehmung der Schutzaufgabe polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen im Sinn des Zwangsanwendungsgesetzes anwenden kann. Das EJPD erstellt einen Mustervertrag für die in der Schweiz zur Ausführung gelangenden Verträge (Art. 12 VES). In den vom SEM mit den Dienstleistungserbringern Sicherheit abgeschlossenen Rahmenverträgen fehlt es an einer derartigen Kompetenzzuweisung, so dass die Befugnisse der privaten Sicherheitsdienste in Berücksichtigung der aktuellen Rechtslage nicht weiter reichen, als sie auch jeder Privatperson im Rahmen der gesetzlichen Rechtfertigungsgründe zukommen. Insbesondere verfügen sie über keine Befugnisse, die über die allgemeinen strafrechtlichen Notwehr- und Notstandsrechte bzw. die strafprozessualen Festhalterrechte hinausreichen. Die Anordnung des polizeilichen Gewahrsams wie auch die Durchführung von Personenkontrollen und Durchsuchungen zählen jedenfalls nicht dazu. Immerhin bleibt in diesem Zusammenhang anzumerken, dass Art. 4 VO EJPD dem "Sicherheitspersonal" eine Befugnis zu Kontrollen und Durchsuchungen zuweist; das Verhältnis dieser Bestimmung zu Art. 9 Abs. 1 VES wird aber ebenfalls noch näher zu klären sein.

6.1.3 Empfehlung 1

Das SEM wird eingeladen, unbesehen um eine allfällige Neuausrichtung der Sicherheitsaufgaben in den Bundesasylzentren (siehe dazu gleich anschliessend Ziffer 6.2, Seite 61), die Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes für die zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit eingesetzten Mitarbeitenden zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden Vorkehrungen in die Wege zu leiten, um eine klare gesetzliche Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zum

¹²⁶ Vgl. auch Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative "S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei" vom 7. März 1994, BBl 1994, S. 1188.

Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner, der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie der Einrichtungen der Asylzentren des Bundes zu schaffen.

6.2 Beizug von privaten Sicherheitsdiensten

Das SEM ist für den Betrieb der Asylzentren des Bundes verantwortlich. Nach Art. 24b Abs. 1 AsylG kann es Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs beauftragen. Der Bund betreut die Asylsuchenden nicht selbst, sondern hat gestützt auf die genannte Gesetzesbestimmung sowohl für die Betreuung der Asylsuchenden wie auch für deren Rechtsberatung und -vertretung und die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren private Unternehmen beauftragt. Die Betreuungsorganisationen sind für alle Bereiche des Alltags wie Ernährung, Hygiene, Gesundheit, Bekleidung und Beschäftigung zuständig. Die Rechtsberatungs- und Rechtsvertretungsorganisationen gewährleisten den Rechtsschutz der Asylbewerbenden. Die Dienstleistungserbringer im Bereich Sicherheit sorgen für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in den Gebäuden und auf den Arealen der BAZ. Diese privaten Dienstleistungserbringer organisieren nach Vorgabe und in Absprache mit dem SEM weitgehend den Betrieb der Zentren. Das SEM selbst beschränkt sich im Wesentlichen auf Vorgaben und Kontrollen.

Die Ausgliederung staatlicher Aufgaben an private Organisationen im Bereich der Bundesasylzentren ist politisch vorgegeben. Das Asylgesetz verpflichtet den Bund (und auch die Kantone) ausdrücklich, Massnahmen zu treffen, damit sie auf Schwankungen der Anzahl von Asylgesuchen mit den erforderlichen Ressourcen, insbesondere im Bereich der Unterbringung, des Personals und der Finanzierung, oder mit weiteren Vorkehrungen rechtzeitig reagieren können (Art. 24e AsylG). Diese Rücksichtnahme auf ständig wechselnde Zahlen von asylsuchenden Personen – in den letzten zehn Jahren bewegte sich die Anzahl zwischen rund 11'000 und 40'000 pro Jahr – ist nur mit einer erheblichen Flexibilisierung der für die Betreuung und Sicherheit erforderlichen Arbeitsverhältnisse (und der für die Unterbringung erforderlichen Mietverhältnisse) möglich. Mit der weitgehenden Delegation der Aufgabenerfüllung an private Organisationen wird das unternehmerische Risiko des Bundes an die betreffenden Organisationen ausgelagert.

6.2.1 Verträge des SEM mit der Securitas und der Protectas

Dem erteilten Auftrag entsprechend, beschränken sich die nachfolgenden Äusserungen auf den Beizug privater Organisationen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Gebäuden und auf den Arealen der Asylzentren des Bundes. Die weitgehende Delegation der Betreuung und Pflege sowie der Rechtsvertretung und -beratung an private Organisationen wird im vorliegenden Bericht nicht weiter thematisiert.

Das SEM hat die Dienstleistungen im Bereich der Sicherheit im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung für die Regionen Nordwestschweiz, Bern, Tessin und Zentralschweiz sowie Ostschweiz der Securitas und für die Regionen Westschweiz und Zürich der Protectas übertragen. Für zwei Lose im Bereich der Aussenpatrouillen erhielt die Verkehrsüberwachung Schweiz den Zuschlag¹²⁷. Die Rechte und Pflichten sowie die Aufgaben der Vertragsparteien werden in Rahmenverträgen¹²⁸ geregelt. Die aktuellen Rahmenverträge umfassen den Zeitraum vom 01.01.2020 bis 31.12.2021. Sie können zweimal um je drei Jahre, längstens bis 31.12.2027, verlängert werden.

¹²⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-10-01.html>.

¹²⁸ Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Staatssekretariat für Migration, und der Securitas AG bzw. der Protectas AG vom 28.02.2020 bzw. 15.11.2019.

Die Rahmenverträge werden ergänzt durch konkrete Objektverträge für die jeweiligen Zentren. In diesen werden die erforderlichen Personalkapazitäten für die jeweiligen Bundesasylzentren im Einzelnen festgelegt. Die Grunddienstleistungen basieren auf den maximalen Belegungszahlen der Unterkünfte, wobei die tatsächlich zu erbringenden Leistungen vom SEM aufgrund der tatsächlichen Bedürfnisse festgelegt werden. In den Verträgen wurde grosser Wert auf die "Schwankungstauglichkeit", d.h. auf die Anpassungsfähigkeit der Leistungserbringer an eine sich stetig verändernde Anzahl von Asylsuchenden, gelegt. Zusätzlich zu den Regelungen in den Rahmen und Objektverträgen besteht ein allgemeines Pflichtenheft des SEM, welches bereits Gegenstand der seinerzeitigen Ausschreibungsunterlagen gebildet hatte.

Die privaten Leistungserbringer erbringen sämtliche in den BAZ anfallenden Sicherheitsdienstleistungen. Sie legen im Rahmen der Vorgaben des SEM die operativen Abläufe im Bereich der Sicherheit fest und sorgen für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften sowie auf dem Gelände der Zentren. Das Aufgabengebiet umfasst insbesondere auch den Betrieb der Loge, die während 24 Stunden besetzt ist und Aufgaben im Bereich der Zutritts- und Ausgangskontrolle, der Alarmbehandlung und der Telefonzentrale erfüllt, die Intervention bei Notfällen sicherstellt, Personen- und Gepäckkontrollen durchführt, die Zusammenarbeit mit Blaulichtorganisationen regelt, die Kontrolle des näheren Umfelds mit Gelände- und Aussenpatrouillen vornimmt sowie administrative Tätigkeiten (wie Informationsfluss, Terminüberwachungen etc.) erledigt. Die Vorgaben des SEM und das Controlling durch das SEM werden im Betriebskonzept Unterbringung eingehend geregelt¹²⁹.

Die im vorliegenden Zusammenhang besonders interessierenden Fragen nach der Rekrutierung sowie der Aus- und Weiterbildung des Personals der privaten Sicherheitsunternehmen werden unter Ziffer 6.4 (Seite 67) behandelt werden.

6.2.2 Ausgliederung staatlicher Aufgaben im Allgemeinen

Eine Übertragung von staatlichen Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, ist nach Art. 178 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) grundsätzlich zulässig. Erforderlich ist, dass dafür eine klare gesetzliche Grundlage im Sinne eines formellen Gesetzes besteht. Zudem müssen die Privaten unter der Aufsicht des Staates stehen, und es muss gewährleistet sein, dass sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten insbesondere die Grundrechte beachten¹³⁰.

Nach Art. 24b Abs. 1 AsylG kann das SEM Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Zentren des Bundes beauftragen. Die vom SEM ausgelagerten Aufgaben bleiben staatliche Aufgaben. Die mit der Erfüllung dieser Aufgaben betrauten Personen (auch wenn sie bei privaten Dienstleistungserbringern angestellt sind) müssen, wie staatliche Instanzen, die konventions- und verfassungsrechtlichen Anforderungen beachten. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) sowie die Grundrechtsbindung (Art. 35 Abs. 2 BV). Nach der letztgenannten Bestimmung ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen¹³¹.

¹²⁹ Betriebskonzept Unterbringung (BKO), Ziff. 10.1.

¹³⁰ BGer 2C_39/2018 E. 2.4; BGE 138 I 196 E. 4.4.3.

¹³¹ NKVF Bericht 2017-2018, S. 44.

6.2.3 Ausgliederung staatlicher Sicherheitsaufgaben im Besonderen

Die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit zählt zu den zentralen Aufgaben des Staates. Art. 57 BV verankert das staatliche Gewaltmonopol und sieht vor, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung sorgen. Der Delegation staatlicher Sicherheitsaufgaben an Private sind deshalb sehr enge Grenzen gesetzt. Trotzdem zeigt sich seit einigen Jahren und Jahrzehnten (keineswegs nur bei der Unterbringung von asylsuchenden Personen) eine zunehmende Tendenz, private Unternehmen mit Sicherheitsaufgaben zu betrauen¹³². Bekannte Beispiele derartiger Auslagerungen sicherheitspolizeilicher Aufgaben an Private gehen von der Kontrolle des ruhenden Verkehrs über andere gemeindepolizeiliche Aufgaben und Unterstützungsleistungen bei Grossanlässen bis zur Gewährleistung der Sicherheit in öffentlichen Transportmitteln und bei Gefangenentransporten¹³³. Selbst für den Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs räumt Art. 379 StGB den Kantonen die Befugnis ein, privat geführte Anstalten und Einrichtungen die Bewilligung zu erteilen, Strafen in Form der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats sowie stationäre und ambulante Massnahmen zu vollziehen. Nach Art. 387 Abs. 4 StGB kann der Bundesrat gar versuchsweise und für beschränkte einführen oder gestatten, dass der Vollzug von Freiheitsstrafen an privat geführte Anstalten übertragen wird.

Die Lehre zeigt sich gegenüber der Privatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben, welche mit der Anwendung von Zwang oder Gewalt verbunden sind, äusserst kritisch¹³⁴. In einer im Auftrag des Lenkungsausschusses EDA/EJPD verfassten Studie zur Privatisierung im Strafvollzug gelangt das schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte an der Universität Bern zum Schluss, dass sich eine Auslagerung genuiner Staatsaufgaben, zu denen insbesondere die Gewährleistung der Sicherheit zählt, als besonders grund- und menschenrechtssensibel zeigt. Sicherheitspolizeiliche Massnahmen, die die Anwendung von Zwangsmitteln erfordern können, seien besonders problematisch. Die Verfasser und Verfasserinnen der Studie gehen davon aus, dass etwa die zwangsweise Durchsuchung eines Inhaftierten als nicht auslagerungsfähig einzustufen ist und auch die Privatisierung der Anordnung und Durchführung von Disziplinar-massnahmen infolge des regelmässig bestehenden Ermessensbereichs hoch problematisch erscheint. Die Übertragung sicherheitspolizeilicher Aufgaben an Private sei lediglich bei jenen Aufgaben angemessen, die keinen direkten Kontakt zu den Insassen voraussetzen. Selbst bei der Privatisierung von Aufgaben ohne direkten Kontakt zu Insassen, wie etwa bei den Logendiensten (Bildschirmüberwachung), sei Zurückhaltung geboten¹³⁵. Im gleichen Sinn wurde in der Lehre postuliert, dass die Befragung von Personen, die Anordnung eines Gewahrsams oder die Durchsuchung von Personen und Gegenständen der Polizei vorbehalten bleiben müssen. Dies bedeute selbstverständlich nicht, dass die Polizei in diesen Bereichen nicht private Sicherheitsdienste im Sinne von Erfüllungsgehilfen beiziehen kann. Diesen sei es aber verwehrt, selbständig über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden und Zwang an Personen auszuüben¹³⁶. Für eine Übertragung der im Zwangsanwendungsgesetz vorgesehenen Befugnisse zur Anwendung po-

¹³² Vgl. zu den entsprechenden statistischen Angaben Christophe Koller / Daniel Fink, Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz 2011-2018, ESEHA Bern 2020.

¹³³ Andreas Lienhard, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz? LeGes 2008/3, S. 425.

¹³⁴ Vgl. etwa Rainer Schweizer / Markus Mohler, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2014, N. 18 zu Art. 57 BV.

¹³⁵ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Privatisierung im Justizvollzug, Bern 2021, S. 45 (<https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/studie-privatisierung-im-justizvollzug.html>).

¹³⁶ Andreas Lienhard, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz? LeGes 2008/3, S. 429.

lizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen an privater Organisationen sind somit aus verfassungsrechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht sehr enge Grenzen gesetzt.

6.2.4 Besetzung der Schlüsselpositionen mit Angestellten des Bundes

Im Zusammenhang mit den untersuchten, tatsächlichen oder vermeintlichen Gewaltvorfällen in den Bundesasylzentren, zeigte sich, dass die weitgehend vollständige Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Dienstleistungserbringer – verbunden mit der fehlenden Klärung ihrer Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen sowie der nicht für polizeiliche Aufgaben ausgerichteten Ausbildung ihrer Mitarbeitenden – eines der zentralen Probleme darstellen dürfte. Jedenfalls kann es nicht weiter überraschen, dass eine staatliche, unter der direkten Weisungsbefugnis und Verantwortung der politischen Behörden stehende, gut ausgebildete und ausgestattete Polizei mehr Gewähr für eine menschenrechtskonforme und rechtsstaatliche Aufgabenerfüllung bieten kann als ein sich letztlich an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierendes privates Sicherheitsunternehmen, welches in seinem ordentlichen Geschäftsbereich primär Aufgaben im Bereich der Objektbewachung, des Personenschutzes und des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen erfüllt. Hinzu kommt, dass die in einem Dienstverhältnis zum Staat stehenden Polizisten und Polizistinnen in die Verwaltungshierarchie eingebunden sind. Sie unterstehen klar definierten Rechten und Pflichten, werden von staatlichen Organen rekrutiert und im Hinblick auf ihr Tätigkeitsfeld ausgebildet und unterliegen einer ständigen Beaufsichtigung durch ihre Vorgesetzten und durch die staatlichen Aufsichtsbehörden¹³⁷. Auf die Einzelheiten wird im Zusammenhang mit der Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung des Sicherheitspersonals (siehe Ziffer 6.4, Seite 67) noch zurückzukommen sein. Einstweilen sei lediglich darauf verwiesen, dass sich die Rekrutierung und die Ausbildung der Mitarbeitenden bei einem auf maximal sieben Jahre abgeschlossenen Dienstleistungsvertrag des Arbeitgebenden – wie in den Rahmenverträgen mit den Leistungserbringern Sicherheit vorgesehen ist – wohl anders gestaltet als bei einem auf Dauer angelegten, öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis.

Im Rahmen des vom SEM bereits in Angriff genommenen Audits dürften sich ohnehin Fragen organisatorischer oder verfahrenstechnischer Art stellen. Das SEM wird eingeladen, in diesem Zusammenhang auch mögliche Alternativen zur weitgehend vollständigen Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Leistungserbringer zu überprüfen und seine heutigen Prozesse zur Einflussnahme auf die privaten Leistungserbringer zu überdenken. Dabei sind durchaus auch Varianten denkbar. Eine der Varianten könnte darin bestehen, die eigentlichen Schlüsselpositionen in den Zentren mit Angestellten des Bundes (oder der Kantone) zu besetzen und allein diesen Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse gegenüber den Asylsuchenden einzuräumen und Kompetenzen nach dem Zwangsanwendungsgesetz zu verleihen. Dem Personal der privaten Sicherheitsdienstleistungserbringer käme damit nur noch eine unterstützende Funktion zu.

Bei den Schlüsselpositionen der Sicherheitsdienste, die mit Angestellten des Bundes besetzt werden könnten, wäre in erster Linie einmal an die Objektbetreuung zu denken. Diese wäre zuständig für die gesamte Organisation der Sicherheit im jeweiligen Bundesasylzentrum. Die Mitarbeitenden der Objektbetreuung wären allein befugt, Entscheide und Verfügungen gegenüber Asylsuchenden zu treffen und würden über ein uneingeschränktes fachliches Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitenden der zur Unterstüt-

¹³⁷ Andreas Lienhard, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz? LeGes 2008/3, S. 428.

zung eingesetzten privaten Sicherheitsdienste verfügen. Sie sollten vorzugsweise über einen eidgenössischen Fachausweis als Polizist/Polizistin verfügen.

Allenfalls könnten auch die gegenüber aussen in Erscheinung tretenden Mitarbeitenden, wie etwa an der Loge, durch Angestellte des Bundes ersetzt werden, zumal die Loge nicht nur der Sicherheit dient, sondern zugleich auch zentrale Anlaufstelle für die Asylsuchenden, Besucher und Besucherinnen, Behörden und Mitarbeitende der Bundesasylzentren ist. Bei dieser Kategorie von Mitarbeitenden müsste wohl nicht eine polizeiliche Ausbildung verlangt werden; vielmehr dürfte es genügen, wenn sie über diejenigen fachlichen Kompetenzen verfügen, die für das Betreuungspersonal im Justizvollzug verlangt werden.

Mit einer teilweisen Rücknahme der sehr weitreichenden Delegation von Sicherheitsaufgaben an Private und der Besetzung der Schlüsselpositionen mit entsprechend ausgebildeten, und zur Anwendung polizeilichen Zwangs befugten Mitarbeitenden des Bundes könnten zugleich weitere Problemfelder wie etwa die Disziplinierung von Asylsuchenden (siehe dazu Ziffer 6.9, Seite 81), die Rapportierung über besondere Vorkommnisse (siehe Ziffer 6.5, Seite 76) oder die vorübergehende Festhaltung von Personen im Besinnungsraum (siehe Ziffer 6.11, Seite 90) bereinigt werden.

Bevor ein derartiger Systemwechsel im Bereich der Gewährleistung der Sicherheit in den Bundesasylzentren umgesetzt und vollzogen werden könnte, wären zweifellos weitere Abklärungen erforderlich. In Zusammenarbeit mit den involvierten Instanzen, insbesondere mit dem Bundesamt für Justiz und dem fedpol, müssten die sich stellenden Fragen geklärt und bereinigt werden. Werden die Schlüsselpositionen mit Angestellten des fedpol (Bundessicherheitsdienst) oder der kantonalen Polizeibehörden besetzt? Können auch Angestellte des SEM mit entsprechender polizeilicher Ausbildung eingesetzt werden? Könnte ein Teil der heutigen Aufgaben der Sicherheitsdienste, wie etwa der Logendienst, nicht generell an Mitarbeitende des SEM übertragen und damit die Zahl der Sicherheitskräfte reduziert werden?

Ein interessanter Ansatz für eine vergleichbare Lösung ist in der Verordnung der Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) zu finden¹³⁸. Dort ist vorgesehen, dass die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit den Städtischen Gesundheitsdiensten die ZAB betreibt. Mit der Durchführung der Betreuung können Dritte beauftragt werden. Polizeiliche Zwangsmassnahmen bleiben aber in jedem Fall den Polizeiangehörigen vorbehalten. Im Betriebsreglement der Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle wird festgehalten, dass die Einsatzleitung der Polizei den Betrieb führt und leitet. Die Führung und Leitung obliegt einer Stadtpolizistin oder einem Stadtpolizisten. Die Einsatzleitung bestimmt über die Aufnahme und Entlassung und trägt die Verantwortung für die ordnungsgemässe Durchführung des polizeilichen Gewahrsams. Mitarbeitende des polizeilichen Assistenzdienstes oder eines privaten Sicherheitsdienstes können zur Unterstützung eingesetzt werden. Diese sind nach Weisung der Stadtpolizei tätig und unterstehen in operativen und fachlichen Belangen der Einsatzleitung. Das für die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle geschaffene Modell der Aufteilung zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsdiensten könnte zum Ausgangspunkt genommen werden, um den in verschiedenen Bereichen zum Ausdruck gelangenden Bedenken gegenüber einer vollständigen Ausgliederung des Sicherheitsdienstes in den BAZ Rechnung zu tragen.

¹³⁸ Verordnung und Betriebsreglement der Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (Gesetzessammlung der Stadt Zürich, Ziffern 551.1145 und 551.146).

Von Interesse könnte in diesem Zusammenhang auch ein Vergleich mit der Regelung der Sicherheitsorgane im öffentlichen Verkehr¹³⁹ sein. Art. 2 des BG über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) unterscheidet zwischen zwei Arten von Sicherheitsorganen, dem Sicherheitsdienst und der Transportpolizei. Während sich die Befugnisse des Sicherheitsdiensts im Wesentlichen auf die Kontrolle und die Wegweisung von Personen beschränkt, steht das Recht auf vorläufige Festnahme und auf Beschlagnahme allein der Transportpolizei zu (Art. 4 BGST). Das Personal der Transportpolizei, das Schutzaufgaben wahrnimmt (und sich dabei auf das Zwangsanwendungsgesetz berufen kann), benötigt einen zertifizierten Fachausweis als Polizist oder Polizistin¹⁴⁰. Demgegenüber kann der Sicherheitsdienst keinen polizeilichen Zwang und keine polizeilichen Massnahmen anordnen. Auch hier eine klare Aufteilung der Sicherheitsaufgaben in zwei Personalkategorien. Wer zur Anwendung polizeilichen Zwangs befugt ist, bedarf einer polizeilichen Ausbildung; wer nicht über diese Ausbildung verfügt, nimmt lediglich unterstützende Schutzaufgaben wahr.

6.2.5 Empfehlung 2

Das SEM wird eingeladen, mögliche Alternativen zur weitgehend vollständigen Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Leistungserbringer zu überprüfen und seine heutigen Prozesse zur Einflussnahme auf die privaten Leistungserbringer zu überdenken. Eine der Varianten könnte darin bestehen, die eigentlichen Schlüsselpositionen in den Zentren, zu denen insbesondere die Objektbetreuung und der Logendienst zählen dürften, mit Angestellten des Bundes, vorzugsweise mit polizeilicher Ausbildung zu besetzen, allein diesen Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse einzuräumen und Kompetenzen nach dem Zwangsanwendungsgesetz zu verleihen und das Personal der privaten Sicherheitsdienstleistungserbringer nur noch zur Unterstützung einzusetzen.

6.3 Verstärkte Präsenz des SEM in den BAZ

6.3.1 Feststellungen

Bis Ende 2020 gingen beim SEM keine grösseren Beanstandungen über das Verhalten von Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes in den Asylzentren ein. Es kam deshalb zu keinen diesbezüglichen schriftlichen Korrespondenzen mit den privaten Leistungserbringern. Seit April 2020 finden aber periodische Sitzungen des Dienstes Sicherheit und Betrieb des SEM mit den Ansprechpersonen der Sicherheitsdienstleistungserbringer statt, anlässlich derer grundsätzliche Fragen wie auch konkrete Beanstandungen besprochen werden¹⁴¹.

Das SEM reagierte unverzüglich auf die Ende 2020 / anfangs 2021 bekannt gewordenen Berichte über angeblich unverhältnismässige Gewaltanwendung in verschiedenen Bundesasylzentren. Anlässlich einer Aussprachesitzung mit den Verantwortlichen des für die Region Westschweiz zuständigen Sicherheitsunternehmens machte es zusätzliche Vorgaben im Hinblick auf die Rekrutierung, die Ausbildung und die Kontrolle der Mitarbeitenden. Die Sektion Sicherheit und Immobilien (SSI) überprüft in regelmässigen Abständen die Mitarbeitenden des privaten Sicherheitsunternehmens hinsichtlich Fachwissens und Verhaltens, nimmt Stichproben von Ereignisrapporten und Tagesjournalen vor,

¹³⁹ Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST; SR 745.2).

¹⁴⁰ Art. 8 Abs. 2 Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (VST; SR 745.21).

¹⁴¹ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Einleitung.

wirkt bei der Rekrutierung des Personals mit, nimmt an den Schulungen des privaten Sicherheitsunternehmens teil und führt generell Kontrollen, auch ausserhalb der Bürozeiten, durch. Die Initiative des SEM zu vermehrter Präsenz vor Ort ist zu begrüssen, zumal das Mandat für die Gewährleistung der Sicherheit in den Asylzentren der Region Westschweiz auf anfangs 2020 neu an die Protectas vergeben wurde. Die Ausschreibung erfolgte am 4. Juni 2019, der Zuschlag erging Ende September 2019. Dem privaten Sicherheitsunternehmen verblieb somit eine Zeitspanne von drei Monaten, um sich auf die neue Aufgabe einzustellen, das nötige Personal zu rekrutieren, sich entsprechend zu organisieren und die internen Abläufe vorzubereiten.

Auch das SEM weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Wechsel des Leistungserbringers in der Region Westschweiz (neu Protectas) im Corona-Jahr 2020 zu zusätzlichen Herausforderungen geführt habe. Für die Einarbeitung des neuen Leistungserbringers sei eine dreimonatige Übergangsphase vorgesehen gewesen; diese habe aber anschliessend um weitere drei Monate verlängert werden müssen. Nach Beendigung der Übergangsphase habe Protectas auf erfahrene Mitarbeitende der Securitas zurückgreifen können, welche bereits zuvor im Auftrag des SEM tätig waren. Damit sei Stabilität in das Team gebracht worden. Protectas sei nun sehr bemüht, und das Personal sei sehr motiviert, um den hohen Erwartungen des SEM gerecht zu werden. Verbesserungen seien eindeutig feststellbar¹⁴². Die kurze Einarbeitungsphase dürfte denn auch mit ein Grund gewesen sein, dass in der Region Westschweiz, insbesondere im BAZ Boudry, eine gewisse Häufung von Vorkommnissen feststellbar war.

6.3.2 Empfehlung 3

Dem SEM wird – unbesehen um die Frage einer allfälligen Neuorganisation der Sicherheitsdienste – empfohlen, eine stärkere Präsenz in den Bundesasylzentren zu prüfen. Trotz Ausgliederung der Betreuung und Sicherheit an private Dienstleistungserbringer trägt das SEM die Verantwortung für den Betrieb der Bundesasylzentren. Es könnte sich deshalb als nützlich erweisen, mit einer Verstärkung der Präsenz vor Ort sich anbahnende Probleme frühzeitig zu erkennen, direkten Einfluss auf die betrieblichen Abläufe zu nehmen und eine verstärkte Kontrolle auszuüben.

6.4 Rekrutierung und Ausbildung der Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste

Das Schwergewicht der vorliegenden Untersuchung liegt auf dem Aspekt der verantwortungsvollen Gewährleistung der Sicherheit in den Bundesasylzentren. Nachdem das SEM diese Aufgabe weitgehend an private Dienstleistungserbringer delegiert hat, kommt den Fragen nach der Rekrutierung sowie der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden ein bedeutsamer Stellenwert zu. Auf die grundsätzliche Problematik der Ausgliederung staatlicher Sicherheitsaufgaben ist bereits hingewiesen worden (siehe Ziffer 6.2, Seite 61).

Im Folgenden soll nun eine vertiefte Analyse der konkreten Art der Rekrutierung sowie der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste vorgenommen werden. Diese wird zeigen, dass sich die Tätigkeitsfelder von staatlichen Sicherheitsorganisationen und privaten Sicherheitsunternehmen in wesentlichen Punkten unterscheiden, sich die Personalrekrutierung und die Aus- und Weiterbildung nicht miteinander vergleichen lassen und demzufolge von den Mitarbeitenden der Leistungserbringer auch nicht die gleichen fachlichen Standards (insbesondere im Bereich der sozialen und kommunikativen Kompetenzen oder der sicherheitspolizeilichen Interventio-

¹⁴² SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 20.

nen) erwartet werden können. Diese Feststellung darf keinesfalls als Kritik an den privaten Dienstleistungserbringern verstanden werden. Wie schon im Zusammenhang mit der möglichen Beschränkung der Ausgliederung von Sicherheitsaufgaben erwähnt wurde, erfüllen private Sicherheitsunternehmen in aller Regel andere Aufgaben als staatliche Sicherheitsorganisationen. Sie erheben nicht den Anspruch, in Konkurrenz zu diesen zu treten, sondern sind ergänzend oder in einem anderen Umfeld tätig.

6.4.1 Gesetzliche Regelung für den Beizug privater Sicherheitsunternehmen

Die Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES) bestimmt die Anforderungen, welche ein privates Sicherheitsunternehmen erfüllen muss, wenn es für Schutzaufgaben des Bundes eingesetzt werden soll. Die im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Bestimmungen über die Anforderungen an das Unternehmen und über die Ausbildung des Personals lauten wie folgt:

Art. 4 Anforderungen an das Unternehmen

¹ Bevor die einsetzende Behörde ein Unternehmen einsetzt, vergewissert sie sich, dass dieses folgende Voraussetzungen erfüllt:

- a. Es bietet die notwendigen Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle seines Personals.
- b. Sein guter Ruf und sein einwandfreies Geschäftsgebaren sind nachgewiesen insbesondere durch:
 1. die Anwendung eines Verhaltenskodex;
 2. seine Felderfahrung;
 3. Referenzen; oder
 4. seine Mitgliedschaft in einem Berufsverband.
- c. Es ist zahlungsfähig.
- d. Es verfügt über ein angemessenes internes Kontrollsystem, das sicherstellt, dass sein Personal die Verhaltensstandards einhält und dass bei einem Fehlverhalten Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden.
- e. Das anwendbare Recht gestattet ihm die Ausübung einer Tätigkeit im privaten Sicherheitsbereich.
- f. Es hat eine Haftpflichtversicherung mit einer dem Risiko entsprechenden Deckungssumme abgeschlossen.

.....

Art. 5 Ausbildung des Personals

¹ Die einsetzende Behörde vergewissert sich, dass das Personal eine angemessene Ausbildung erhalten hat, die der Schutzaufgabe, die es zu erfüllen hat, entspricht und insbesondere folgende Aspekte einschliesst:

- a. Grundrechte, Persönlichkeitsschutz und Verfahrensrecht;
- b. Einsatz von körperlicher Gewalt und von Waffen für das Handeln in Notwehr oder in Notstandssituationen;
- c. Umgang mit Widerstand leistenden oder gewaltbereiten Personen;
- d. Leistung erster Hilfe;
- e. Beurteilung gesundheitlicher Risiken einer Gewaltanwendung;
- f. Korruptionsbekämpfung.

.....

Die einsetzende Behörde stellt sicher, dass das Personal privater Sicherheitsunternehmen bei der Ausübung seiner Funktionen identifizierbar ist (Art. 6 VES). Das Personal tritt grundsätzlich unbewaffnet auf (Art. 8 Abs. 1 VES). Die einsetzende Behörde kann im Vertrag vorsehen, dass das Personal zur Wahrnehmung der Schutzaufgabe polizei-

lichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen im Sinne des Zwangsanwendungsgesetzes anwenden kann, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Sie stellt sicher, dass das Personal die entsprechende Ausbildung erhalten hat. Die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen richtet sich dabei nach dem ZAG (Art. 9 VES).

6.4.2 Mitwirkung des SEM bei der Gewährleistung der Sicherheit

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Sicherheit in den Bundesasylzentren beschränkt sich das SEM im Wesentlichen auf die Definition der Zielvorgaben und die Kontrolle der Aufgabenerfüllung durch die privaten Sicherheitsunternehmen. Für jede der sechs Asylregionen hat es einen eigenen Sicherheitsverantwortlichen ernannt. Dieser übt das Controlling aus, indem er die Sicherheitsdispositive überwacht, die Vorstellungsgespräche führt, die Mitarbeitenden testet, die Ereignisrapporte überprüft und allgemein für alle Belange der Sicherheit zuständig ist. Er führt an den Standorten der BAZ regelmässige Kontrollen durch. Er hält sich dabei an eine formalisierte Checkliste, welche nicht nur Fragen zum allgemeinen Eindruck, sondern auch zum Wissensstand der angetroffenen Mitarbeitenden enthält. Feststellungen, allfällige Beanstandungen und Korrekturen sowie die geführten Gespräche werden protokolliert¹⁴³.

Der jeweilige Sicherheitsverantwortliche ist für die ihm zugeteilte Asylregion zuständig. Da jede Region über ein BAZ mit Verfahrensfunktion und bis zu vier Zentren ohne Verfahrensfunktion verfügt, trägt er somit die Verantwortung für bis zu fünf Bundesasylzentren. Damit ist zugleich gesagt, dass der Sicherheitsverantwortliche für jeden der von ihm zu betreuenden Standorte im Durchschnitt maximal einen Arbeitstag aufwenden und dort auch präsent sein kann. Seine Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme im Alltag wie auch seine Funktion als Ansprechpartner für die einzelnen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes dürften relativ gering sein. Es wird deshalb auch in diesem Zusammenhang zu prüfen sein, ob nicht zumindest die Schlüsselpositionen in den einzelnen Asylzentren mit Angestellten des Bundes zu besetzen sind (siehe Ziffer 6.2.4, Seite 64).

6.4.3 Beurteilung der Leistungen der Dienstleistungserbringer durch das SEM

Das SEM ist mit den von den Sicherheitsunternehmen erbrachten Leistungen grundsätzlich zufrieden und verweist auf die geringe Anzahl an Beanstandungen und Suspendierungen¹⁴⁴. Es sieht aber im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden aktuellen Handlungsbedarf und beabsichtigt deshalb, an gewissen Ausbildungsmodulen der privaten Dienstleistungserbringer teilzunehmen und zu prüfen, ob diese den qualitativen Anforderungen genügen¹⁴⁵.

Im Übrigen verweist das SEM darauf, dass sich der Auftrag zur Gewährleistung der Sicherheit in den Bundesasylzentren wesentlich von den anderen Sicherheitsaufgaben unterscheidet, welche die privaten Dienstleistungserbringer normalerweise erfüllen. Neben den sprachlichen und ausbildungstechnischen Anforderungen spiele das Umfeld eine besondere Rolle. Die Mitarbeitenden müssten nicht nur ein interkulturelles Verständnis mitbringen, sondern auch über vertiefte Kenntnisse im Bereich der verbalen Deeskalation, der Erste-Hilfe-Leistung sowie der gesundheitlichen Risiken von Gewaltanwendung verfügen¹⁴⁶.

¹⁴³ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziff. 14, 17, 19 und 21.

¹⁴⁴ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 20.

¹⁴⁵ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 17.

¹⁴⁶ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 20.

Bis zu den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu beurteilenden Vorfällen sind beim SEM kaum Beschwerden über die Behandlung von Asylsuchenden durch das Sicherheitspersonal eingegangen. Mit Ausnahme zweier anonymer Schreiben vom Januar und August 2021 haben sich in den vergangenen 2 ½ Jahren keine Mitarbeitenden der privaten Betreuungs- und Sicherheitsdienste (ausserhalb von Ereignisrapporten) direkt an das SEM gewandt, um Beanstandungen vorzubringen oder Anliegen zu äussern¹⁴⁷.

Das SEM hat in den Jahren 2019 bis 2021 keine Disziplinarverfahren gegen Mitarbeitende der privaten Sicherheitsunternehmen durchgeführt¹⁴⁸. Gestützt auf die vertragliche Vereinbarung mit den privaten Sicherheitsunternehmen¹⁴⁹ ist es berechtigt, bei Ungelegenheiten, bei Fehlverhalten oder aus anderen wichtigen Gründen vom Leistungserbringer die Auswechslung von eingesetzten Mitarbeitenden zu verlangen. Das SEM hat von dieser Befugnis in der Region Westschweiz in der Zeit von März 2021 bis Ende Juni 2021 bei 13 Mitarbeitenden und in der restlichen Schweiz von Januar 2019 bis Ende Juni 2021 bei neun Mitarbeitenden Gebrauch gemacht¹⁵⁰.

6.4.4 Anforderungsprofil für die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes

Die Rekrutierung sowie die Aus- und Weiterbildung des Personals der privaten Sicherheitsunternehmen liegt im Verantwortungsbereich der Leistungserbringer. In den mit Securitas und Protectas abgeschlossenen Rahmenverträgen garantieren die Dienstleistungserbringer, dass ihr Sicherheitspersonal eine adäquate, dem vereinbarten Mandat entsprechende Ausbildung erhalten hat, die im Sinne von Art. 5 VES (siehe dazu Ziffer 6.4.1, Seite 68) die nachfolgenden Aspekte einschliesst:

- a. Grundrechte, Persönlichkeitsschutz und Verfahrensrecht;
- b. Einsatz von körperlicher Gewalt und von Waffen für das Handeln in Notwehr oder in Notstandssituationen;
- c. Umgang mit Widerstand leistenden oder gewaltbereiten Personen;
- d. Leistung erster Hilfe;
- e. Beurteilung gesundheitlicher Risiken einer Gewaltanwendung;
- f. Korruptionsbekämpfung¹⁵¹.

Die privaten Sicherheitsunternehmen verpflichten sich, nur fachlich geeignete, zuverlässige, vertrauenswürdige, gewissenhafte sowie unbescholtene Mitarbeitende mit den für die einzelnen Funktionen festgelegten Anforderungsprofilen einzusetzen. Das SEM legt gegenüber dem Leistungserbringer Wert auf interkulturelle Kompetenz des eingesetzten Personals und verlangt, dass die Mitarbeitenden der Situation von Personen mit speziellen Bedürfnissen (wie etwa vulnerablen Personen, unbegleiteten Minderjährigen etc.) angemessen Rechnung tragen¹⁵².

¹⁴⁷ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 12.

¹⁴⁸ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 2.

¹⁴⁹ Rahmenvertrag Dienstleistungserbringer, Art. 15.

¹⁵⁰ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 3.

¹⁵¹ Rahmenvertrag Dienstleistungserbringer Sicherheit, Art. 7 Abs. 2.

¹⁵² Rahmenvertrag Dienstleistungserbringer Sicherheit, Art. 14. In Art. 14a bis Art. 14d werden die Anforderungsprofile für die Objektbetreuer, der Mitarbeitenden des Logendienstes und des Ordnungsdienstes sowie der Hundeführer umschrieben.

6.4.5 Rekrutierung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes

Die Rekrutierung des Personals erfolgt durch die privaten Sicherheitsunternehmen. Diese setzen für den Sicherheitsdienst in den Bundesasylzentren ausschliesslich Personal ein, welches dem geforderten Profil entspricht und die nötigen Ausbildungen absolviert hat. Vor ihrem Einsatz in einem BAZ führt der Sicherheitsverantwortliche des SEM mit jedem Mitarbeitenden ein Vorstellungsgespräch durch und erteilt – bei positiver Beurteilung und erfolgter Personensicherheitsüberprüfung – seine Einwilligung zum Einsatz. Im Vorstellungsgespräch werden die Mitarbeitenden auf ihre Ausbildung und beruflichen Erfahrungen angesprochen; und es werden auch mögliche Szenarien "durchgespielt"¹⁵³.

6.4.6 Delegation der Aus- und Weiterbildung an die Leistungserbringer

Das SEM hat die Aus- und Weiterbildung des Personals der privaten Sicherheitsdienste weitgehend an die Leistungserbringer delegiert. Im Pflichtenheft des SEM¹⁵⁴ ist vorgesehen, dass der Dienstleistungserbringer den neu rekrutierten Mitarbeitenden auf eigene Kosten im Rahmen einer Erstausbildung die grundlegenden Kenntnisse des Asylwesens zu vermitteln und diese auf ihre Tätigkeit vorzubereiten hat. Er stellt sicher, dass das Personal Zugang zu fachlichen Weiterbildungsangeboten und Schulungen hat. Die beruflichen und sprachlichen Qualifikationen sind zu fördern und die Mitarbeitenden durch Mitarbeitergespräche, Supervision und ähnliche Massnahmen zu unterstützen. Es sind Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Motivation zu fördern und eine gute Qualität der Dienstleistung sicherzustellen. Der Leistungserbringer sensibilisiert die Mitarbeitenden mit entsprechenden Schulungsmassnahmen für die besondere Situation von asylsuchenden Personen und deren soziokulturellen Hintergrund. Der Umgang mit renitenten Personen wird regelmässig durch jährliche Trainings- und Wiederholungskurse auf dem aktuellen Stand gehalten. Die Einhaltung der Ausbildungsvorgaben des SEM ist gemäss Pflichtenheft anhand eines Ausbildungscontrolling mindestens halbjährlich zu belegen. Im Controlling ist festzuhalten, in welchen Intervallen Aus- und Weiterbildungen zu absolvieren sind. Der Sicherheitsverantwortliche des SEM kann überdies einzelne Mitarbeitende verpflichten, an SEM-internen, fachspezifischen Weiterbildungen teilzunehmen. Die Teilnahme an diesen Schulungen wird als Arbeitszeit angerechnet. Speziell zur Weiterbildung in interkultureller Kompetenz ist vorgesehen, dass derartige Kurse von diversen Anbietern durchgeführt werden können.

Der Objektbetreuer des Leistungserbringers muss die fachspezifische Ausbildung beim Dienstantritt bereits absolviert haben. Die übrigen Mitarbeitenden an der Loge und im Ordnungsdienst müssen spätestens sechs Monate nach dem Dienstantritt über die nötigen Bestätigungen verfügen und im laufenden Betrieb alle zwei Jahre einen Wiederholungskurs absolvieren.

6.4.7 Ausbildungskonzept der Leistungserbringer

Das SEM verlangte im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung von den Leistungserbringern ein detailliertes Konzept zur Personalgewinnung und Personalrekrutierung, zur Aus- und Weiterbildung sowie zur Schwankungstauglichkeit und hat diese Konzepte umfassend geprüft. Das SEM hat die Möglichkeit, jederzeit an den Lehrgängen teilzunehmen. Es kontrolliert halbjährlich den Ausbildungsstand und trifft, falls nötig, die erforder-

¹⁵³ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffern 14, 15 und 19.

¹⁵⁴ SEM-Pflichtenheft Sicherheitsdienstleistungen 2020-2027.

lichen Massnahmen¹⁵⁵. Für das regelmässige Ausbildungscontrolling der Mitarbeitenden der Sicherheitsunternehmen bestehen entsprechende Formularvorlagen.

Das Ausbildungskonzept der Securitas¹⁵⁶ unterscheidet zwischen der Basisausbildung, der Spezialausbildung und der Berufsausbildung. Die Grundausbildung entspricht den Vorgaben des Verbandes der Schweizerischen Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmer (VSSU). Vor jedem Ersteinsatz eines Mitarbeitenden wird ein Einsatzlehrgang absolviert, der 10 Stunden dauert. Mitarbeitende, die künftig für den Bereich der Sicherheit vorgesehen sind, besuchen anschliessend den Kurs Ordnungsdienst. Dieser umfasst Themen wie etwa Einsatztaktik, Eigenschutz, Melde- und Rapportwesen, Rechtskunde, Deeskalation, Personen- und Effektdurchsuchung. Dafür sind zwei Tage vorgesehen. Sämtliche Mitarbeitenden müssen rund ein Jahr nach der Anstellung im Besitz des Fachausweises der Schweizerischen Berufsschule Sicherheit (SBSS) sein.

Die Spezialausbildung ist auf die Bedürfnisse der Einsatzfunktion ausgerichtet. Die Securitas hat ein spezifisch auf den SEM-Sicherheitsdienst ausgerichtetes Paket an Spezial- und Zusatzausbildungen zusammengestellt. Für den Empfangsdienst an der Loge ist ein eintägiger Kurs vorgesehen. Der Zusatzlehrgang Migrationsspezialist besteht aus den vier Modulen Asylpolitik und Organisation SEM (60 Minuten E-Learning), BLS-AED (Basic Life Support – Automated External Defibrillation; 4 Stunden Präsenzunterricht), Brandbekämpfung (4 Stunden Präsenzunterricht) und interkulturelle Kompetenz (1 Tag Präsenzunterricht). Das SEM verlangt darüber hinaus einzelne Zusatzmodule; zum Teil führt es diese selbst durch¹⁵⁷. Es schreibt den privaten Sicherheitsunternehmen den Inhalt der Lektionen, die Mindestdauer des jeweiligen Ausbildungsganges (30 Minuten bis vier Stunden) sowie die Intervalle für entsprechende Auffrischkurse vor¹⁵⁸.

Zum Thema "Interkulturelle Kompetenz" führt das SEM gemeinsam mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe einen eintägigen Vertiefungskurs für die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste durch¹⁵⁹.

6.4.8 Vergleich der Ausbildung mit derjenigen der Polizeiangehörigen

Die Bundesasylzentren dienen dazu, asylsuchende Personen während der Dauer des Asylverfahrens unterzubringen und zu betreuen. Sie dürfen in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Verfahrenszweck (Präsenzpfllichten) sowie die Ordnung und Sicherheit im Zentrum (Hausordnung) erfordern. Bundesasylzentren sind insofern weder mit Haftvollzugsanstalten noch mit Gefängnissen vergleichbar, auch wenn sich in Bezug auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung gelegentlich ähnliche Probleme stellen mögen. Soweit es um die Rekrutierung sowie um die Aus- und Weiterbildung des Sicherheitspersonals geht, erscheint es deshalb angezeigt, auch die entsprechenden Regelungen für die polizeilichen Sicherheitskräfte oder das Gefängnispersonal beizuziehen.

Wird die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste mit derjenigen der Angehörigen kantonaler Polizeikorps verglichen, sind erhebliche Unterschiede ersichtlich. Es kann diesbezüglich auf das Ausbildungskonzept der Ostschwei-

¹⁵⁵ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 13 und 16.

¹⁵⁶ Securitas, Konzept zur Aus- und Weiterbildung; dasjenige der Protectas (Protectas Academy N° 4) ist weitgehend vergleichbar

¹⁵⁷ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 22.

¹⁵⁸ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Beilage 15.

¹⁵⁹ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 23.

zer Polizeischule verwiesen werden¹⁶⁰. Angehende Polizisten und Polizistinnen absolvieren eine zweijährige Grundausbildung, die sich aus den zwei Phasen des Kompetenzaufbaus und des Erwerbs und der Konsolidierung von Erfahrungswissen zusammensetzt. Das erste Ausbildungsjahr besteht im Wesentlichen aus reinem Schulunterricht, wobei ein 8-wöchiges Praktikum im Stammkorps vorgesehen ist. Das zweite Ausbildungsjahr absolvieren die Lernenden im Korps. Während der Zeit ihrer Grundausbildung sind sie von einem kantonalen Polizeikorps angestellt und beziehen einen Lohn. Abgeschlossen wird die Ausbildung mit dem geschützten Titel "Polizistin/Polizist mit eidgenössischem Fachausweis".

Die Ausbildung an der Ostschweizer Polizeischule beruht auf dem Ausbildungsplan des Schweizerischen Polizeiinstituts in Neuchâtel. Die Grundausbildung umfasst als Richtwert 1200 Lektionen. Diese können in Form des Präsenzunterrichts, selbstorganisierten Lernens oder anderer Lehr- und Lernformen unterrichtet werden. Dazu kommen in der ersten Ausbildungsphase korpspezifische Ausbildungen und Praktika im Stammkorps im Umfang von 9 bis 15 Wochen. In der Grundausbildung sind allein für die Bereiche der persönlichen Sicherheit (gesetzeskonformer Einsatz waffenloser Techniken) 150 bis 190 Lektionen, der sozialen und kommunikativen Kompetenz (Kommunizieren mit Menschen in verschiedenen Situationen und mit verschiedenen kulturellen Hintergründen sachlich, lösungsorientiert und deeskalierend) 120 bis 140 Lektionen, für die Anwendung der rechtlichen Grundlagen 170 bis 210 Lektionen, für die Dokumentation des Handelns (vollständige und korrekte Rapporte) 50 bis 60 Lektionen sowie für die sicherheitspolizeilichen Interventionen 260 bis 320 Lektionen vorgesehen. Hinzu kommen weitere 150 bis 200 Lektionen im Bereich der Problemlösefähigkeiten sowie 350 bis 440 Lektionen im Bereich der Handlungskompetenzen.

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Ausbildungslehrgänge von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten zeigt, dass an die Mitarbeitenden privater Dienstleistungserbringer nicht die gleichen Anforderungen gestellt und von ihnen auch nicht die gleichen Kompetenzen erwartet werden können wie bei Angehörigen kantonalen Polizeikorps. Damit kann und darf aber auch nicht die gleiche Qualität an Aufgabenerfüllung erwartet werden. 150 bis 190 Lektionen Grundausbildung in sozialer und kommunikativer Kompetenz mit einem sich daran anschliessenden einjährigen "training on the job" können nicht zum gleichen Ausbildungsergebnis führen wie ein eintägiger Vertiefungskurs in interkultureller Kompetenz. Soll eine nachhaltige Lösung gefunden werden, verbleibt nur eine Neuorganisation des Sicherheitsregimes in den Bundesasylzentren in dem unter Ziffer 6.2 (Seite 61) oder eine massive Mehrinvestition in die Ausbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste.

6.4.9 Vergleich der Ausbildung mit derjenigen des Justizvollzugs

Es wurde eingangs erwähnt, dass es sich bei Bundesasylzentren weder um Gefängnisse noch um Haftvollzugsanstalten handelt. Die NKVF zählt die Bundesasylzentren aber trotzdem zu den Institutionen des Freiheitsentzugs, welche ihrer Aufsicht unterstehen¹⁶¹. Es liegt deshalb nahe, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste nicht nur mit derjenigen der Polizeiangehörigen, sondern auch mit den Ausbildungslehrgängen für das Gefängnispersonal zu vergleichen. Der Aufgabenbereich ist zwar nicht identisch, weil die in Institutionen des Freiheitsentzugs beschäftigten Mitarbeitenden auch Betreuungsaufgaben erfüllen. Aber auch in den Bundesasylzentren können die beiden Aufgaben nicht immer klar getrennt werden und sind – wie etwa bei

¹⁶⁰ <https://www.polizeischule-ostschweiz.ch/ausbildung.html>.

¹⁶¹ NKVF Bericht 2019-2020, S. 7.

den neueingeführten Konfliktpräventionsbetreuenden – Tendenzen ersichtlich, der Betreuung im Interesse der Sicherheit grösseres Gewicht beizumessen.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) bietet eine theoretische und praxisorientierte Aus-, Weiter- und Führungsausbildung für die in Institutionen des Freiheitsentzugs tätigen Mitarbeitenden an¹⁶². Die Grundausbildung dauert 15 Wochen, verteilt auf zwei Jahre, und findet berufsbegleitend statt. Sie bereitet auf die eidgenössische Berufsprüfung "Fachfrau/Fachmann für Justizvollzug mit eidg. Fachausweis" vor. Die Anforderungen richten sich nach dem Qualifikationsprofil der Trägerschaft eidgenössischer Prüfungen der Mitarbeitenden im Justizvollzug¹⁶³.

Das Arbeitsgebiet der Fachpersonen für Justizvollzug weist zahlreiche Gemeinsamkeiten mit den Anforderungen auf, die auch im Alltag der Bundesasylzentren von Bedeutung sind. Die Fachpersonen nehmen einerseits Aufsichts-, Ordnungs-, Führungs- und Sicherheitsaufgaben sowie andererseits Begleit- und Betreuungsaufgaben wahr. Sie üben ihre Tätigkeit im Kontext einer mehr oder weniger geschlossenen Institution aus. Sie begleiten und betreuen Personen mit unterschiedlichen Lebensgeschichten und aus verschiedenen Kulturkreisen, welche für die Dauer ihres Aufenthalts in einer Zwangsgemeinschaft zusammenleben. Sie gestalten eine professionelle und diskriminierungsfreie Beziehung zu den von ihnen betreuten Personen und unterstützen diese bei der Bewältigung des Alltags in der Institution. Dabei wirken sie fördernd auf das soziale Verhalten und die Persönlichkeitsentwicklung der betreuten Personen ein. Dies setzt einen hohen Grad an Reflexionsfähigkeit und persönlicher Reife sowie die Fähigkeit, auch komplexe und anspruchsvolle Situationen richtig einzuschätzen, voraus.

Im Rahmen der 15-wöchigen Grundausbildung werden die Fachpersonen für Justizvollzug u.a. befähigt, Eintritte von Personen durchzuführen, diese im Alltagsleben zu unterstützen, Verhaltensbeobachtungen sachlich zu dokumentieren und daraus entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen, Personenkontrollen, Kontrollen auf verbotene Substanzen, Gegenstände oder Vermögenswerte sowie Kontrollen von Räumlichkeiten durchzuführen, Regelverstösse und fehlbares Verhalten zu erkennen, zu dokumentieren und die zur Anordnung einer Disziplinar massnahme zuständigen Stellen zu informieren, ausgefallte Disziplinar massnahmen umzusetzen, in Krisen- oder Notfällen richtig zu alarmieren und zu intervenieren, Personen bei internen und externen Verschiebungen zu überwachen sowie somatische Beschwerden und psychisch auffälliges Verhalten zu erkennen und gegebenenfalls die entsprechenden Fachstellen beizuziehen. Alles Aufgaben, die auch im Alltag eines BAZ von Relevanz sein können.

Zusätzlich zur Grundausbildung bietet das SKJV eine Ausbildung an, welche sich an Personen richtet, die in einer Institution des Freiheitsentzugs Kaderpositionen versehen oder während des Lehrgangs eine Führungsposition übernehmen werden. Diese Zusatzausbildung umfasst vier Module von insgesamt 50 Tagen und findet ebenfalls berufsbegleitend statt. Die Ausbildung vermittelt die Handlungskompetenzen, welche für die Erlangung des eidg. Diploms "Führungsexpertin/Führungsexperte Justizvollzug" erforderlich sind. Zum Programm des SKJV zählt schliesslich auch eine ganze Reihe von meist eintägigen Weiterbildungsveranstaltungen, an denen Spezialthemen wie etwa Aktenführung und Berichterstattung, Gewaltprävention, dynamische Sicherheit, professionelle Gesprächsführung, Umgang mit psychisch auffälligen Personen, Suizidprävention oder auch das Thema Radikalisierung/Extremismus behandelt werden¹⁶⁴.

¹⁶² <https://www.skjv.ch/de>.

¹⁶³ Qualifikationsprofil Fachfrau/Fachmann für Justizvollzug (<https://www.epjv.ch/de/eidg-berufspruefung>).

¹⁶⁴ <https://www.skjv.ch/de>.

6.4.10 Empfehlung 4

Das SEM hat die Rekrutierung sowie die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden des Sicherheitsdiensts weitgehend an die privaten Leistungserbringer delegiert. In den entsprechenden Rahmenverträgen hat es sich verschiedene Garantien und Verpflichtungen ausbedungen, die sehr allgemein gehalten sind und wenig über die tatsächlichen Kenntnisse und Kompetenzen der eingesetzten Mitarbeitenden aussagen. In formeller Hinsicht erfüllen zwar die Ausbildungslehrgänge der privaten Sicherheitsunternehmen die Vorgaben des SEM. Es darf aber mit guten Gründen daran gezweifelt werden, dass eine Grundausbildung von zehn Stunden, ein zusätzlicher zweitägiger Kurs, der alle Themen von Einsatztaktik über Eigenschutz, Melde- und Rapportwesen, Rechtskunde, Personen- und Effektenuntersuchung bis hin zu Deeskalationsstrategien umfasst, sowie eine eintägige Ausbildung in interkultureller Kompetenz auch in materieller Hinsicht den hohen Anforderungen genügen kann, die an Mitarbeitende der Sicherheit in den Bundesasylzentren zu stellen sind.

Die Grund- und Zusatzausbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen ist in erster Linie auf den Bewachungs- und Ordnungsdienst ausgerichtet. Dies ist ohne weiteres verständlich, da die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in Asylzentren nicht zu den üblichen Einsatzgebieten privater Sicherheitsunternehmen zählt. In diesem Zusammenhang hat bereits die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter den Sicherheitsunternehmen empfohlen, die Aus- und Weiterbildung des in den BAZ tätigen Personals auszubauen und stärker an die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen anzupassen. Es sei eine deutlich gründlichere und längere Ausbildung in den Bereichen Sicherheit und Deeskalationstechniken sowie in interkultureller und gewaltfreier Kommunikation vorzusehen¹⁶⁵.

Die Betreuung von Asylsuchenden erfordert spezifische Qualifikationen. Die Personen leben in einer Zwangsgemeinschaft, stammen aus unterschiedlichen Ländern und Kulturkreisen, haben unterschiedliche Lebensentwürfe, sind nicht selten traumatisiert und befinden sich in einer ungewissen Situation. Konfliktmanagement, Kommunikationskompetenzen und allgemeine Kenntnisse zum Migrationskontext sind von besonderer Bedeutung. Mit der weitgehend vollständigen Delegation der Aus- und Weiterbildung an die privaten Sicherheitsunternehmen kann das SEM nur indirekt – mit Vorgaben und Kontrollen – Einfluss auf die fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden nehmen.

Unabhängig davon, ob die Schlüsselpositionen im Bereich der Sicherheit mit Angestellten des Bundes, die über eine entsprechende polizeiliche Ausbildung verfügen, ersetzt werden, bleibt zu prüfen, ob das SEM die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste nicht selbst an die Hand nehmen sollte. Entwickelt es in eigener Regie ein auf die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse ausgerichtetes Aus- und Weiterbildungsprogramm, ist es ihm möglich, die Schwerpunkte sowie die konkreten Inhalte und deren Vermittlung selbst zu bestimmen, auf veränderte Anforderungen adäquat zu reagieren und damit sehr direkt auf den Ausbildungsstand der Mitarbeitenden Einfluss zu nehmen.

Der Umfang und die Intensität einer derartigen Spezialausbildung stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Grundsatzentscheidung, die Schlüsselpositionen mit entsprechend ausgebildetem Personal des Bundes zu besetzen und die privaten Sicherheitsdienste nur noch zur Unterstützung einzusetzen (siehe dazu Ziffer 6.2.4, Seite 64). Je mehr Entscheidungsbefugnisse bei den Mitarbeitenden der privaten Dienstleistungserbringer verbleiben, desto intensiver wird deren Aus- und Weiterbildung sein müssen.

¹⁶⁵ NKVF Bericht 2019-2020, S. 20 ff.

Im Übrigen wäre es wohl nicht erforderlich, dass das SEM einen eigenen Ausbildungsgang von Grund auf neu entwickelt. Vielmehr könnte sich eine Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug aufdrängen. Diesem könnte der Auftrag erteilt werden, ein Ausbildungskonzept zu entwickeln, welches sich am bestehenden Konzept für Fachpersonen im Justizvollzug orientiert, aber auf die spezifischen Anforderungen im Umgang mit Asylsuchenden ausgerichtet ist. Es erscheint ohne weiteres vorstellbar, dass wesentliche Module des Kompetenzzentrums übernommen werden und lediglich dasjenige zu den rechtlichen Grundlagen des Strafvollzugs durch ein Modul zu den Grundzügen des Asylrechts ersetzt werden müsste.

6.5 Rapportierung über besondere Vorkommnisse

6.5.1 Rapportierung durch den Sicherheitsdienst

In den mit den privaten Sicherheitsunternehmen abgeschlossenen Rahmenverträgen wird festgehalten, dass der Leistungserbringer die Rapportierung von Ereignissen sicherstellen muss¹⁶⁶. Bis Ende 2020 bestanden dazu keine weiteren schriftlichen Vorgaben oder Weisungen des SEM. Rapportierungspflichtig ist grundsätzlich jedes Ereignis, welches sich ausserhalb der Norm bewegt. Für die Rapportierung besteht ein Formular des SEM, auf welchem das Ereignis und die getroffenen Massnahmen sowie die am Ereignis beteiligten Personen festgehalten werden¹⁶⁷. Der Entwurf des Rapports wird in der Regel durch die am Ereignis beteiligten Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes redigiert und anschliessend durch den Logenverantwortlichen finalisiert. Nachdem der Rapport den direkt involvierten Mitarbeitenden zum Gegenlesen unterbreitet wurde, ist er grundsätzlich innert zwei Stunden dem SEM zu übermitteln¹⁶⁸.

Die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste werden hinsichtlich der Rapportierung durch den Dienstleistungserbringer intern geschult. In den Schulungsunterlagen der Protectas findet sich dazu folgende Anweisung: "Der Bericht enthält Informationen, die ein oder mehrere Ereignisse nachverfolgen, die während eines Dienstes aufgetreten sind. Es ermöglicht Ihnen, Ihren direkten Vorgesetzten sowie den Kunden über Ereignisse und Tatsachen zu informieren, die während des Dienstes aufgetreten und beobachtet wurden. Der Bericht muss in seinem Inhalt den Sachverhalt wiedergeben können, wie er sich ereignet hat und darf keinesfalls Gegenstand einer Vermutung oder übertriebener Darstellung sein. Der Bericht muss vom Leser gelesen und verstanden werden können. Das Schreiben eines bestimmten Berichts ist die Rekonstruktion des aufgetretenen Ereignisses. Er muss jedoch alle aufgrund des Ereignisses durchgeführten Handlungen genau und sicher angeben."¹⁶⁹. Angesichts der doch eher bescheidenen Grundausbildung von wenigen Tagen ist kaum anzunehmen, dass für den Bereich der Rapportierung viel Zeit verbleibt. Zum Vergleich: in der Polizeiausbildung werden allein für die Dokumentation des Handelns und damit für die Rapportierung 50 bis 60 Lektionen eingesetzt.

Die Logenmitarbeitenden werden überdies durch den Logenverantwortlichen des privaten Leistungserbringers vor Ort betreut. Der Logenverantwortliche, bei Ereignissen ab der 2. Stufe der Objektbetreuer des Dienstleistungserbringers, kontrolliert den Rapport vor dem Versand an das SEM. Im Rahmen der Nachkontrolle nimmt der Sicherheitsverantwortliche des SEM gegebenenfalls Rücksprache mit dem Objektbetreuer des Dienst-

¹⁶⁶ Rahmenvertrag Dienstleistungserbringer Sicherheit, Art. 10.

¹⁶⁷ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 4 und 6.

¹⁶⁸ Antwortschreiben Protectas 21.07.2021, S. 2.

¹⁶⁹ Antwortschreiben Protectas 21.07.2021, S. 3.

leistungserbringers und holt zusätzliche Informationen ein. Bei wiederholten Unklarheiten erfolgt eine Nachschulung der Logenmitarbeiter¹⁷⁰.

6.5.2 Interne Auswertung der Rapporte

Für den Informationsfluss innerhalb des SEM sind je nach Bedeutung des Ereignisses drei Stufen vorgesehen. In der Stufe 1 (Ereignisse von geringerer Bedeutung) gelangt der Rapport zur Kenntnis des Dienstes Partner & Administration (P&A), der Leitung Betreuung, des Sicherheitsverantwortlichen (SiVer) und des Dienstes Sicherheit und Betrieb (DSB). In der 2. Stufe wird auch die Regionenleitung miteinbezogen, und besonders bedeutsame Rapporte der Stufe 3 werden zusätzlich auch direkt dem Staatssekretär zugestellt. Die Überprüfung der Rapporte auf Richtigkeit und Vollständigkeit erfolgt in erster Linie durch den Objektbetreuer des Leistungserbringers. Die Nachkontrolle erfolgt anschliessend durch den Sicherheitsverantwortlichen des SEM. Die Rapporte werden zentral abgelegt und statistisch erfasst¹⁷¹.

Im Jahr 2019 wurden 2'344, im Jahr 2020 3'687 und im ersten Halbjahr 2021 2'330 besondere Vorkommnisse rapportiert. Die steigende Anzahl von Rapporten kann nicht ohne Weiteres mit einer Zunahme der meldepflichtigen Ereignisse erklärt werden. Sie dürfte vielmehr auf eine Sensibilisierung, teilweise aber auch auf eine Verunsicherung, der Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste hinweisen. Die rapportierten Ereignisse waren von sehr unterschiedlicher Bedeutung. Sie reichen von einfachen Feststellungen und Hinweisen über Deeskalationsmassnahmen, Auseinandersetzungen zwischen Asylsuchenden, Selbstverletzungen etc. bis hin zum Einsatz körperlicher Gewalt gegen Asylsuchende. Eine statistische Auswertung der Rapporte im Hinblick darauf, ob Gewalt von Asylsuchenden untereinander, von Asylsuchenden gegenüber Mitarbeitenden oder von Mitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden ausgeübt wurde, besteht nicht. Ebenso liegt keine Statistik über Notwehr- oder Notstandssituationen der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes vor¹⁷².

Das SEM hat per 18. Mai 2021 eine Statistik zu gewalttätigen Ereignissen in den Bundesasylzentren erstellt. Seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes (01.03.2019), somit während einer Dauer von knapp 2 ¼ Jahren wurden insgesamt 3'742 Deeskalationsergebnisse registriert, welche in 791 Fällen (21%) zu einer polizeilichen Intervention führten. Trotz erheblich schwankender Belegungszahlen blieb die Anzahl rapportierter Deeskalationen weitgehend stabil. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen den durchschnittlichen Belegungszahlen und den rapportierten Deeskalationen liess sich nicht feststellen. Eine vom SEM nachträglich vorgenommene Auswertung der besonderen Vorkommnisse im BAZ Boudry für die Zeit von Januar 2019 bis Juni 2021 zeigte, dass in 15 Fällen eine ärztliche Behandlung im Spital erfolgte, in drei Fällen der ärztliche Notfalldienst aufgeboten werden musste und in 56 Fällen die Polizei beigezogen wurde¹⁷³. Gemäss einer weiteren Statistik des SEM gelangte der Pfefferspray im Jahr 2019 in 43 Fällen und im Jahr 2020 in 69 Fällen zum Einsatz¹⁷⁴.

Mit der breit gestreuten Verteilung der Rapporte innerhalb des SEM ist zwar sichergestellt, dass alle relevanten Dienste über besondere Vorkommnisse informiert werden. Ebenso besteht Gewähr dafür, dass die Leitung über besonders bedeutsame Ereignisse

¹⁷⁰ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 5.

¹⁷¹ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 4 und 6.

¹⁷² SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffern 8 und 9.

¹⁷³ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 10; SEM Gewalt in Bundesasylzentren – statistische Informationen (Stand 18.05.2021).

¹⁷⁴ SEM Quervergleich Rapportstatistik Bundesasylzentren gemäss E-Mail 09.09.2021.

umgehend informiert und gegebenenfalls unverzüglich die sich aufdrängenden Massnahmen treffen kann. Offen bleibt jedoch, wie die grosse Anzahl von Rapporten über eher untergeordnete Vorkommnisse ausgewertet und welche Konsequenzen daraus gezogen werden. Eine systematische Auswertung der Rapporte im Hinblick auf den jeweiligen Standort, die beteiligten Personen sowie über die Art, Ursachen und Folgen des Ereignisses könnte ein Führungsinstrument sein, um frühzeitig Schwachstellen erkennen, Abläufe überprüfen und gegebenenfalls geeignete Massnahmen ergreifen zu können.

Die vom SEM geführten Akten über Vorfälle, in denen es zu Gewaltanwendung seitens von Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gekommen war, sind nicht immer einheitlich geführt. Sie beinhalten ein Deckblatt "Statistik Sicherheit/Interventionen", in welchem für statistische Zwecke stichwortartige Angaben zum Grund der Intervention, zu den involvierten Diensten, zur Art des Einsatzes sowie zu allfälligen Verletzungen oder Sicherstellungen aufgeführt werden. Daran schliesst sich der eigentliche Rapport "Meldung besondere Vorkommnisse" an. Vereinzelt sind eingeholte Stellungnahmen der betroffenen Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste vorhanden. Soweit die Intervention Anlass zu medizinischen Abklärungen oder zu einer medizinischen Behandlung gab, liegen vereinzelt entsprechende ärztliche Berichte vor. Im Übrigen besteht aber keine Garantie, dass die Akten vollständig sind. Soweit SEM-interne Abklärungen getätigt wurden, liegen diese meistens nur in Form verschiedener aneinandergehängter E-Mails vor, welche weder eine Übersicht gewähren noch eine Kontrolle im Hinblick auf deren Vollständigkeit ermöglichen.

6.5.3 Empfehlung 5

Verschiede der untersuchten Einzelfälle haben gezeigt, dass die Rapporte über besondere Vorkommnisse nicht immer geeignet sind, zu einer sachgerechten Rekonstruktion der Ereignisse und damit zu deren adäquaten Beurteilung beizutragen. Dies kann jedenfalls dann nicht überraschen, wenn der Rapport nicht nur die Beobachtungen eines unbeteiligten, neutralen Tatzeugen wiedergibt. Wird darin über Ereignisse berichtet, an denen der rapportierende Mitarbeiter direkt beteiligt war, wird dieser faktisch zu einer Partei. In derartigen Konstellationen lässt sich der Eindruck nicht vermeiden, dass die Rapportierung gelegentlich (auch) von der Überlegung geprägt sein könnte, im Nachhinein das eigene Verhalten zu rechtfertigen. Unterlassungen von Fakten, Beschönigungen oder Übertreibungen von Tatsachen können die Folge sein.

Die erhöhte Glaubwürdigkeit, die einem (insbesondere polizeilichen) Rapport beigemessen wird, ist in der Regel darin begründet, dass der Verfasser oder die Verfasserin als unbeteiligte Drittperson zu einem Tatort gerufen wird, die angetroffene Situation unbefangen aufnimmt und die Aussagen der direkt Beteiligten oder allfälliger Zeugen neutral wiedergibt. Solange er oder sie vom zu rapportierenden Ereignis nicht direkt betroffen sind, verfolgen sie keine eigenen Interessen, sondern sind sie allein der Objektivität und Neutralität verpflichtet. Dies ändert sich, wenn die rapportierende Person selbst in das Geschehen miteinbezogen ist. Wird sie persönlich angegriffen, in ihrer Ehre oder in ihrer körperlichen Integrität verletzt, oder hat sie sich im Verlauf der zu rapportierenden Auseinandersetzung möglicherweise gar selbst etwas zuschulden kommen lassen, verliert sie den Status einer unbefangenen und unparteiischen Beobachterin und wird zur Partei. Als Partei verfolgt sie aber eigene Interessen und eigene Ziele; das kann die Bestrafung des Angreifers oder (wohl häufiger) die Vermeidung von persönlichen Konsequenzen sein. Dann kann aber auch nicht mehr erwartet werden, dass sie objektiv über die Ereignisse rapportieren kann.

Dem SEM wird empfohlen, die Abläufe bei der Rapportierung über besondere Vorkommnisse zu überprüfen und sicherzustellen, dass nicht sachfremde Motive darauf Einfluss nehmen können. Werden die Schlüsselpositionen in den BAZ durch eigenes bundeseigenes Personal mit polizeilicher Ausbildung besetzt, dürften die Probleme weitgehend gelöst sein. Diese Mitarbeitenden wären entsprechend ausgebildet. Es wäre dann ihre Aufgabe, die Informationen über besondere Vorkommnisse zu sammeln und gestützt darauf einen Rapport aus unabhängiger Sicht zu erstellen. Bleibt es beim heutigen System, müsste die Schulung im Bereich der Rapportierung deutlich verbessert werden. Zudem müsste sichergestellt werden, dass der Rapport nicht von einem Mitarbeitenden verfasst wird, der in das Geschehen direkt involviert war und deshalb eigene Ziele verfolgen könnte oder Konsequenzen zu gewärtigen hat.

Die Erkenntnisse aus gewissen Einzelfällen haben im Übrigen gezeigt, dass es bei besonders schwerwiegenden Ereignissen angezeigt erscheinen kann, nicht nur auf die Darstellung des Sicherheitsdienstes abzustellen, sondern zusätzlich auch noch einen Bericht der Betreuung einzuholen.

Eine systematische Auswertung der Rapporte im Hinblick auf den jeweiligen Standort, die beteiligten Personen sowie über die Art, Ursachen und Folgen des Ereignisses könnte als zusätzliches Führungsinstrument dienlich sein. Dies würde es erlauben, anbahnende Konflikte oder wiederkehrende Ereignisse zu erkennen und die geeigneten Massnahmen in die Wege zu leiten. In die Überprüfung miteinbezogen werden sollte – jedenfalls bei Ereignissen der Stufe 2 und 3 – auch die interne Aufbereitung der Akten. Im Vordergrund könnte eine Annäherung an verfahrensrechtliche Grundsätze stehen, wie sie in der Prozessgesetzgebung des Bundes zu finden sind¹⁷⁵. Zu denken ist etwa an eine Dokumentation der durchgeführten Abklärungsmassnahmen und die Erstellung eines abschliessenden, durchaus kurzen Berichts, in welchem eine Würdigung des Vorfalls vorgenommen wird und gegebenenfalls die sich daraus zu ziehenden Konsequenzen in Bezug auf organisatorische, verfahrenstechnische oder personelle Vorkehrungen gezogen werden.

6.6 Debriefing nach besonderen Ereignissen

6.6.1 Feststellungen

Nach der Darstellung des SEM wird in der Regel nach jedem Ereignis, welches sich ausserhalb der "Normalität" bewegt (Deeskalation, Festhaltung, Bedrohung, physischer Kontakt, Verbringung in den Besinnungsraum etc.) ein Debriefing durchgeführt. Die nachträgliche Aufarbeitung des Ereignisses erfolgt üblicherweise unter der Leitung des SEM-Objektverantwortlichen oder des Objektbetreuers des Sicherheitsdienstes. Ist der Sicherheitsverantwortliche des SEM vor Ort, wird das Debriefing von diesem angeordnet und durchgeführt. Am Debriefing beteiligt sind alle Mitarbeitenden, welche in das Ereignis involviert waren¹⁷⁶. Das Debriefing wird offenbar in den meisten Fällen mündlich durchgeführt. Bei den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung näher abgeklärten Einzelfällen, finden sich lediglich im Dossier Basel II (Ziffer 4.6, S. 43) schriftliche Protokolle über die getätigten Erhebungen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen.

¹⁷⁵ Vgl. etwa Art. 76 ff. der Strafprozessordnung [StPO; SR 312], Art. 38 des BG über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR; SR 313.0] oder auch Art. 235 der Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272].

¹⁷⁶ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 7.

6.6.2 Empfehlung 6

Fehleinschätzungen, Fehlreaktionen, Missverständnisse oder unsachgemässes Verhalten des Personals lassen sich im Alltag eines Bundesasylzentrums nie ganz ausschliessen. Umso bedeutsamer erscheint es deshalb, aus Fehlern zu lernen und eine Fehlerkultur zu entwickeln. Dabei steht – so weit nicht schwerwiegende Verstösse begangen wurden – nicht die Sanktionierung der Betroffenen, sondern die Optimierung der Abläufe im Hinblick auf das künftige Vorgehen im Vordergrund. Den Mitarbeitenden soll es ermöglicht werden, sich offen über ihre Erfahrungen auszutauschen und eigenes Fehlverhalten auch zuzugestehen, damit die Leitung gestützt darauf die notwendigen Konsequenzen ziehen und Organisationsstrukturen und Abläufe verbessern kann.

Dem SEM wird empfohlen, eine Weisung über das Debriefing bei schwerwiegenden Vorkommnissen zu erlassen. Eine institutionalisiertes und hinreichend dokumentiertes Debriefing sollte zumindest in denjenigen Fällen erfolgen, in denen der ärztliche Notfalldienst oder die Polizei aufgebeten wurden oder in deren Folge sich sonstwie eine medizinische Behandlung eines asylsuchenden oder eines Mitarbeitenden als erforderlich erwies.

6.7 Anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle

6.7.1 Critical Incident Reporting System in anderen Bereichen

Art. 22a des Bundespersonalgesetzes (BPG) verpflichtet die Angestellten des Bundes, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen (siehe auch Ziff. 6.12.2, Seite 96). Zudem steht es allen Angestellten des Bundes (und auch Privaten) frei, der EFK andere Unregelmässigkeiten zu melden, die sie in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit festgestellt oder von denen sie erfahren haben (Abs. 4). Diese Informationen dienen der EFK zur Aufdeckung von Schwachstellen in der Organisation und den Arbeitsprozessen. Für die Meldung genügt ein begründeter Verdacht. Beweise sind nicht erforderlich. In beiden Fällen schützt das Gesetz die hinweisgebenden Angestellten. Ihnen dürfen keine Nachteile in ihrer beruflichen Stellung erwachsen (Abs. 5). Meldungen von Angestellten des Bundes wie auch von Privaten können schriftlich auf der gesicherten externen Plattform www.whistleblowing.admin.ch hinterlegt werden. So können Whistleblowerinnen und Whistleblower Ihre Informationen der EFK anonym und geschützt mitteilen. Die Meldungen können nicht zurückverfolgt werden¹⁷⁷.

In verschiedenen Institutionen der Medizin wurde für die Mitarbeitenden ein anonymes Meldesystem für kritische, strafrechtlich nicht relevante und auch nicht zu einem haftpflichtrechtlichen Schaden führende Vorfälle implementiert (CIRS Critical Incident Reporting System). Es dient dazu, Risiken, Fehler und kritische Ereignisse zu erkennen, deren auslösende Faktoren zu erforschen und zu prüfen, wie das Sicherheitsdispositiv verbessert werden kann, um ähnliche Zwischenfälle in Zukunft zu vermeiden¹⁷⁸. In vergleichbarer Weise hat der Bund die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) geschaffen. Deren Aufgabe ist es, Unfälle und gefährliche Ereignisse von Bahnen, Luftfahrzeugen und Schiffen zu untersuchen. Die Arbeit der SUST beruht zwar nicht auf anonymen Hinweisen von Mitarbeitenden, sondern auf einer eigenständigen Untersuchung der Fakten. Analog zum CIRS soll aber deren Tätigkeit nicht nur dazu dienen,

¹⁷⁷ Siehe dazu: <https://www.efk.admin.ch/de/whistleblowing-d.html>.

¹⁷⁸ <https://www.sgaim.ch/de/qualitaet/qualitaet-in-der-praxis/cirs-critical-incident-reporting-system.html>).

die unmittelbaren Ursachen zu ermitteln, sondern auch deren tieferliegenden Gründe und weitere mit ihnen verbundene Risiken zu finden. Ausschliessliches Ziel dieser Stelle ist es, Erkenntnisse zu gewinnen, mit denen künftige Unfälle und Gefahrensituationen verhütet werden können und eine Erhöhung der Sicherheit erreicht werden kann¹⁷⁹.

6.7.2 Empfehlung 7

Die Einführung eines anonymen Meldesystems für die Mitarbeitenden des SEM und der privaten Leistungserbringer scheint überflüssig zu sein, da mit der Meldestelle der EFK bereits eine entsprechende Plattform besteht. Das SEM wird aber eingeladen, entsprechende Vorkehrungen in die Wege zu leiten, um die bestehenden Möglichkeiten der Meldung von tatsächlichen oder vermeintlichen Missständen in Bundesasylzentren besser bekannt zu machen. Im Hinblick auf die allfällige Einführung einer unabhängigen Melde- und Beschwerdestelle für Asylsuchende kann auf Ziffer 6.13 (Seite 99) verwiesen werden.

6.8 Instrumente zur Bewältigung von Krisensituationen der Mitarbeitenden

6.8.1 Belastungen im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden

Die Arbeit von Mitarbeitenden in den Bundesasylzentren kann sehr belastend sein. Ihnen fehlt in aller Regel eine Möglichkeit, Unterstützung bei der Bewältigung beruflicher Aufgaben, der Reflexion beruflichen Handelns und der Weiterentwicklung der fachlichen und psychosozialen Kompetenzen zu erhalten. Mitarbeitende der Securitas wenden sich bei Problemen im Arbeitsalltag in erster Linie an die Direktion; kann keine Lösung gefunden werden, kommt die unternehmensinterne Ombudsstelle zum Tragen. Protectas bietet seinen Mitarbeitenden verschiedene Anlaufstellen zur Konfliktlösung an¹⁸⁰. Diese dürften jedoch nicht auf die spezifische Situation im Umgang mit asylsuchenden Personen ausgerichtet sein.

6.8.2 Empfehlung 8

Das SEM wird eingeladen, eine Erweiterung des Angebots für die Mitarbeitenden privaten Leistungserbringer zur internen Krisenbewältigung und -prävention zu prüfen. Dieses Instrument wäre nicht dazu bestimmt, arbeitsrechtliche Konflikte der Mitarbeitenden mit dem jeweiligen Dienstleistungserbringern zu klären, sondern würde es den Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste (und der Betreuungsdienste) ermöglichen, über ihre Erfahrungen im täglichen Berufsalltag zu reflektieren und bei der Aufarbeitung und Bewältigung von Krisensituationen Hilfe einzuholen. Denkbar wäre auch, dass das SEM unabhängige, externe Fachstellen bezeichnet, an welche sich seine eigenen Mitarbeitenden und Mitarbeitenden der privaten Leistungserbringer bei Bedarf wenden können.

6.9 Disziplinierung von Asylsuchenden

6.9.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Asylgesetz selbst enthält keine Bestimmungen über die Anordnung von Disziplinar-massnahmen gegen asylsuchende Personen und das dabei zur Anwendung gelan-

¹⁷⁹ Vgl. dazu <https://www.sust.admin.ch/de/sust-startseite>.

¹⁸⁰ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziff. 18.

gende Verfahren. Hingegen regelt die VO EJPD im 5. Abschnitt die Disziplinar-massnahmen und das Verfahren. Nach Art. 24 Abs. 1 VO EJPD können Asylsuchende und Schutzbedürftige in den Zentren des Bundes mit Disziplinar-massnahmen sanktioniert werden, wenn sie die in der Verordnung festgelegten Pflichten verletzen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Grundlage für die Anordnung einer Disziplinar-massnahme ist eine schriftliche Mitteilung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters des SEM oder des Sicherheits- oder des Betreuungsdiensts an die Disziplinarbehörde (Abs. 2). Die Mitteilung muss die Personalien der betroffenen Person sowie eine Darlegung des beanstandeten Vorfalles und dessen Datum enthalten (Abs. 3).

An Disziplinar-massnahmen sieht Art. 25 Abs. 1 VO EJPD vor:

- a. Verbot, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende und Schutzbedürftige sonst allgemein zugänglich sind;
- b. Verweigerung des Ausgangs;
- c. Verweigerung von Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr;
- d. Nichtgewährung von Taschengeld;
- e. Ausschluss aus der Unterkunft für höchstens 24 Stunden;
- f. Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a AsylG.

Auf die Disziplinar-massnahmen wird auch in der Hausordnung der Bundesasylzentren verwiesen¹⁸¹. Das Disziplinarrecht gilt gleichermassen für erwachsene und minderjährige Asylsuchende. Minderjährige werden jedoch bei einem erstmaligen Regelverstoss zunächst verwarnt; eine Sanktion wird erst ausgesprochen, wenn sie sich erneut nicht an die Regeln halten¹⁸².

Die Disziplinar-massnahmen werden mündlich angeordnet (Art. 26 Abs. 1 VO EJPD). Mit einer Verfügung schriftlich anzuordnen sind der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Art. 24a AsylG. Wird der Ausgang für länger als 24 Stunden oder wiederholt verweigert, erlässt die Disziplinarbehörde auf Verlangen der betroffenen Person eine Verfügung (Abs. 2). Wird der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden angeordnet oder ist die Unterkunft nach Ablauf einer kürzeren Dauer geschlossen, ist der asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person ein separater Raum zur Verfügung zu stellen (Abs. 3). Verfügt die asylsuchende oder schutzbedürftige Person über eine Rechtsvertretung oder eine Vertrauensperson, wird diese vom SEM über die Anordnung einer Massnahme informiert (Abs. 4).

Disziplinarbehörde ist die Leitung der Unterkunft. Sie ist für die Anordnung von Disziplinar-massnahmen zuständig (Art. 27 Abs. 1 VO EJPD). Nach der Verordnung kann sie diese Aufgabe an den Sicherheits- oder den Betreuungsdienst der Unterkunft übertragen. Von der Übertragung ausgeschlossen ist die Befugnis zur Anordnung eines Ausschlusses aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden oder einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a AsylG (Abs. 2). Der Sicherheits- oder der Betreuungsdienst informiert die Leitung der Unterkunft regelmässig über die angeordneten Disziplinar-massnahmen und die beanstandeten Vorfälle (Abs. 3).

Eine Übertragung der Disziplinar-kompetenz an den Leistungserbringer Sicherheit ist im Betriebskonzept des SEM ausdrücklich nicht vorgesehen. Disziplinar-massnahmen werden ausschliesslich vom SEM oder von Mitarbeitenden des Leistungserbringers Betreu-

¹⁸¹ SEM-Hausordnung der Bundesasylzentren, Art. 9.

¹⁸² Handbuch zur Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Bundesasylzentren, S. 40.

ung angeordnet. Die Regionenleitung bestimmt die für die Anordnung und Mitteilung von Disziplinar massnahmen zuständigen Mitarbeitenden¹⁸³.

Im Hinblick auf die Anordnung von Disziplinar massnahmen besteht innerhalb der Regionen eine unterschiedliche Praxis. Nach der einen Variante halten die Leistungserbringer Betreuung und/oder Sicherheit den Verstoss in einer zentralen Liste fest. Das SEM (Partner & Administration; P&A) konsultiert die Liste, bestimmt die Disziplinar massnahme und führt sie in der Liste auf. Anschliessend kommuniziert der Leistungserbringer Betreuung die vom SEM angeordnete Massnahme der disziplinierten Person. Nach der anderen Variante wird wiederum der Verstoss in der zentralen Liste festgehalten. Anschliessend bestimmt der Leistungserbringer Betreuung die Disziplinar massnahme nach den Vorgaben des SEM und hält sie schriftlich in der Liste fest. Das SEM kontrolliert die Liste täglich und legt bei Bedarf sein Veto ein. Falls das SEM die Massnahme nicht aufhebt, kommuniziert sie der Leistungserbringer Betreuung der asylsuchenden Person. Ein Ausschluss aus der Unterkunft für länger als acht Stunden oder die Zuweisung in ein besonderes Zentrum erfolgt ausschliesslich durch das SEM. Ausserhalb der Bürozeiten ist der Leistungserbringer Betreuung befugt, den Ausschluss aus der Unterkunft für maximal acht Stunden anzuordnen. Er informiert umgehend das SEM, welches die Massnahme nachträglich genehmigt oder aufhebt¹⁸⁴.

Disziplinar massnahmen, die mündlich angeordnet werden, können mit Disziplinar beschwerde bei der Leitung des Stabs Asyl des SEM angefochten werden. Das SEM stellt zu diesem Zweck ein Formular zur Verfügung (Art. 28 Abs. 1 VO EJPD). Einschneidende Massnahmen (Ausschluss aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden, Zuweisung in ein besonderes Zentrum oder wiederholte oder länger als 24 Stunden dauernde Verweigerung des Ausgangs) können mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Abs. 2).

Disziplinar beschwerden an den Stab Asyl sind spätestens drei Tage, nachdem die betroffene Person Kenntnis von der Massnahme erlangt hat, einzureichen¹⁸⁵ (Art. 29 Abs. 1 VO EJPD). Die Disziplinar beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die angefochtene Disziplinar massnahme bleibt bis zum Entscheid der Leitung des Stabs Asyl des SEM wirksam. Der Stab Asyl kann die Wirkung der angefochtenen Disziplinar massnahme aufschieben, wenn die Disziplinar beschwerde offensichtlich begründet ist (Abs. 2). Die Leitung des Stabs Asyl des SEM entscheidet unverzüglich. Der Entscheid wird kurz begründet und der betroffenen Person schriftlich mitgeteilt. Er kann nicht angefochten werden (Abs. 3)¹⁸⁶.

Das SEM verfügt über kein Reglement für die Anordnung von Disziplinar massnahmen gegenüber Asylsuchenden. Dementsprechend gibt es auch keine einheitlichen, regionenübergreifenden Regeln; regionenintern wird aber auf ein einheitliches Vorgehen ge-

¹⁸³ Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Ziff. 12; siehe auch Leitfaden "Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien".

¹⁸⁴ SEM-E-Mail 24./27.09.2021.

¹⁸⁵ Ist der letzte Tag dieser Frist ein Samstag, ein Sonntag oder ein vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannter Feiertag, so endet sie am nächstfolgenden Werktag.

¹⁸⁶ Vorbehalt bleibt Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) zur Anfechtbarkeit. Nach dieser Bestimmung kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen (sogenannte Realakte) zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Die Behörde entscheidet durch Verfügung, welche ihrerseits den ordentlichen Rechtsmitteln an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt, falls eine ernsthafte Beeinträchtigung eines Grundrechts vorliegt (vgl. dazu BVerG F-4132 /2017 E. 6).

achtet¹⁸⁷. Seit anfangs 2021 ist ein Leitfaden zur Erfassung von Verstössen in der Disziplinar-massnahmenstatistik in Kraft. Dieser soll sicherstellen, dass in den sechs Asyl-regionen die zu Disziplinar-massnahmen führenden Verstösse von Asylsuchenden einheitlich erfasst und ausgewertet werden. Der Leitfaden regelt einerseits die Formalien der Erfassung von Disziplinarverstössen, sieht andererseits eine Kategorisierung der Verstösse vor und legt die Auswertungskriterien fest¹⁸⁸.

Nach der Statistik des SEM wurden in den Bundesasylzentren im Jahr 2019 rund 7'400 und im Jahr 2020 rund 10'000 Disziplinar-massnahmen gegenüber Asylsuchenden ausgesprochen. Gemeldet wurden in den beiden Jahren rund 26'000 Verstösse, wobei bei rund einem Drittel keine Disziplinar-massnahmen angeordnet wurden. Die überwiegende Mehrheit der Disziplinarverstösse betraf die verspätete Rückkehr aus dem Ausgang. Die häufigsten Disziplinar-massnahmen bezogen sich auf die Verweigerung des Ausgangs oder die Nichtgewährung von Taschengeld. Mit Ausnahme des Ausschlusses aus der Unterkunft für länger als acht Stunden und der Zuweisung in ein besonderes Zentrum wurden die Disziplinar-massnahmen in der Regel mündlich angeordnet. 2019 wurden beim Stab Asyl des SEM neun Beschwerden, im Jahr 2020 insgesamt 26 Beschwerden eingereicht¹⁸⁹.

6.9.2 Kritik der NKVF

In ihrem Bericht über die Inspektionen in den Jahren 2017 und 2018 kritisierte die NKVF das Disziplinarwesen in den Bundesasylzentren¹⁹⁰. Sie gab die Empfehlung ab, sämtliche Disziplinar-massnahmen schriftlich zu verfügen, die betroffene Person anzuhören und über die Gründe und Dauer der Massnahme sowie über die möglichen Rechtsmittel in einer geeigneten Form und Sprache aufzuklären. Sie vertrat weiter die Ansicht, dass Disziplinar-massnahmen formell und ausschliesslich von der SEM-Leitung der jeweiligen Einrichtung anzuordnen sind und empfahl dem SEM deshalb, die entsprechende Bestimmung in der Verordnung des EJPD an die bereits von einzelnen Zentren angewandte Praxis anzupassen. Eine im Wesentlichen gleich lautende Stellungnahme findet sich auch im Bericht der NKVF über ihre Inspektionen in den Jahren 2019 und 2020¹⁹¹.

Das SEM hielt in seiner Stellungnahme zuhanden der NKVF an seiner bisherigen, auf die VO EJPD gestützten Praxis fest¹⁹². Es erachtete es als unverhältnismässig und nicht umsetzbar, wenn bei jeder Disziplinar-massnahme eine schriftliche Verfügung erlassen werden müsste. Mit der Möglichkeit, gegen schwerwiegendere Disziplinar-massnahmen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben und mit dem internen Beschwerdeverfahren bei weniger weitreichenden Disziplinar-massnahmen seien die Rechte der Betroffenen ausreichend gewahrt.

6.9.3 Hinreichende gesetzliche Grundlage für das Disziplinarwesen

Es erscheint fraglich, ob die disziplinarrechtlichen Bestimmungen in der VO EJPD auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Nach dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) muss sich ein staatlicher Akt auf eine gesetzliche Grundlage stützen, die

¹⁸⁷ SEM-E-Mail 24./27.09.2021.

¹⁸⁸ SEM-Leitfaden zur Erfassung von Verstössen in der Disziplinar-massnahmenstatistik vom 05.08.2020.

¹⁸⁹ SEM Quervergleich Rapportstatistik Bundesasylzentren gemäss E-Mail 24.09.2021.

¹⁹⁰ NKVF Bericht 2017-2018, S. 28 ff.

¹⁹¹ NKVF Bericht 2019-2020, S. 16 f.

¹⁹² SEM-Stellungnahme zum NKVF Bericht 2017-2018 vom 19.12.2018, S. 5.

hinreichend bestimmt und vom zuständigen Organ erlassen worden ist¹⁹³. Alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen, zu denen insbesondere auch die Rechte und Pflichten von Personen sowie die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte zählen, sind in der Form eines Bundesgesetzes (durch das Parlament) zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). In gleicher Weise verlangt Art. 36 Abs. 1 BV, dass Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Handelt es sich um weniger schwerwiegende Bestimmungen bzw. Einschränkungen, kann der Gesetzgeber die Regelung der Materie an die Verwaltung delegieren. Die Delegationsnorm muss in einem formellen Gesetz verankert sein, die Delegation muss sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränken, und die Grundzüge (Inhalt, Zweck und Ausmass) der delegierten Regelung müssen im Gesetz selbst umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Betroffenen schwerwiegend berührt wird¹⁹⁴.

Stehen die Disziplinierten – wie die asylsuchenden Personen in einem Bundesasylzentrum – in einem Sonderstatusverhältnis, sind an das Erfordernis einer klaren gesetzlichen Grundlage geringere Anforderungen zu stellen¹⁹⁵. Wieweit hier die zulässigen Sanktionen und die Voraussetzungen, unter denen sie verhängt werden können, in einem formellen Gesetz verankert sein müssen, ist nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung nicht eindeutig¹⁹⁶. Für einen schweren Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen bedarf es aber in jedem Fall einer klaren und eindeutigen Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Lediglich für leichtere Eingriffe genügt eine Generalklausel oder eine im Rahmen der Verordnungsgesetzgebung näher zu konkretisierende Delegationsnorm¹⁹⁷.

Eine formell-gesetzliche Grundlage für die Disziplinierung von asylsuchenden Personen besteht nicht; insbesondere enthält das Asylgesetz keine entsprechende Bestimmung. Art. 24b AsylG ermächtigt das EJPD in genereller Weise, Bestimmungen zu erlassen, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb in den Zentren des Bundes sicherzustellen. Eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von disziplinarrechtlichen Massnahmen ist nicht vorgesehen, so dass zumindest fraglich erscheint, ob das allein in der VO EJPD geregelte Disziplinarwesen auf einer hinreichenden Delegationsnorm beruht. So ist etwa für den Bereich des Vollzugs von Strafen und Massnahmen in Art. 91 StGB eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Anordnung disziplinarischer Massnahmen zu finden. Das Gesetz selbst legt für diesen Bereich die Grundsätze fest, bestimmt die Disziplinarfehler und die Disziplinar-massnahmen und überlässt es im Übrigen den Kantonen, die weiteren Einzelheiten des Verfahrens zu regeln¹⁹⁸. Gestützt

¹⁹³ BGE 141 II 169 E. 3.1.

¹⁹⁴ BGE 128 I 113 E. 3c.

¹⁹⁵ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N. 1514.

¹⁹⁶ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich AN.2020.00007, Entscheid vom 08.07.2021, E. 5.2.3 (mit weiteren Hinweisen).

¹⁹⁷ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 50, N. 11f.

¹⁹⁸ 1 Gegen Gefangene und Eingewiesene, welche in schuldhafter Weise gegen Strafvollzugsvorschriften oder den Vollzugsplan verstossen, können Disziplinarsanktionen verhängt werden.

2 Disziplinarsanktionen sind:

- a. der Verweis;
- b. der zeitweise Entzug oder die Beschränkung der Verfügung über Geldmittel, der Freizeitbeschäftigung oder der Aussenkontakte;
- c. die Busse; sowie
- d. der Arrest als eine zusätzliche Freiheitsbeschränkung.

3 Die Kantone erlassen für den Straf- und Massnahmenvollzug ein Disziplinarrecht. Dieses umschreibt die Disziplinarartbestände, bestimmt die Sanktionen und deren Zumessung und regelt das Verfahren.

darauf hat etwa die Ostschweizer Strafvollzugskommission Richtlinien für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten erlassen¹⁹⁹.

6.9.4 Vermengung von Aspekten der Disziplinierung und der Gefahrenabwehr

Bei der Abklärung der Einzelfälle entstand gelegentlich der Eindruck, dass das Wesen des Disziplinarrechts verkannt wird. Dieses dient primär der nachträglichen Sanktionierung von Fehlverhalten und Verstössen gegen die Hausordnung und leistet damit nur indirekt einen Beitrag zur Sicherstellung eines geordneten Betriebs. Geht es um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sind dafür die polizeilichen Massnahmen zur Gefahrenabwehr vorgesehen. Die Zurückbehaltung einer sich aggressiv verhaltenden Person²⁰⁰, der vorläufige Gewahrsam im Besinnungsraum zum Schutz anderer Bewohner oder Bewohnerinnen oder auch der Mitarbeitenden, die Zuweisung eines anderen Schlafraums für einen angetrunkenen Asylsuchenden, die Abnahme verbotener Gegenstände stellen allesamt keine disziplinarischen Massnahmen zur Sanktionierung eines fehlerhaften Verhaltens dar, sondern sind von ihrer Zwecksetzung her polizeiliche Massnahmen zur Abwehr einer schweren, unmittelbar drohenden und nicht anders abwendbaren Gefahr²⁰¹.

Art. 24 Abs. 1 lit. a VO EJPD scheint die Aspekte der Disziplinierung und der Gefahrenabwehr zu vermengen und nennt neben der Verletzung von Pflichten ausdrücklich auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Disziplinierungsgrund. Das Disziplinarrecht dient zwar indirekt auch der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, indem es Verstösse nachträglich sanktioniert; es ist aber kein Mittel, um einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr direkt zu begegnen. Die Vermengung zwischen Gefahrenabwehr und Disziplinierung ist ohne weiteres erklärbar, solange der Standpunkt vertreten wird, das Zwangsanwendungsgesetz sei auf die Sicherheitsdienste der BAZ nicht anwendbar. Denn, dass das SEM über Mittel verfügen muss, um die Ordnung und Sicherheit in den BAZ gegen unmittelbare, nicht anders abwendbare Angriffe zu gewährleisten, dürfte unbestritten sein. Dies muss aber mit den polizeilichen Massnahmen zur Gefahrenabwehr und kann nicht mit disziplinarischen Mitteln gelöst werden. Ist folglich die Frage nach der Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes erst geklärt, kann auch das Disziplinarrecht auf seine eigentliche Funktion zurückgeführt werden (siehe dazu Ziffer 6.1, Seite 57). Damit dürften auch die Bedenken ausgeräumt sein, welche das SEM bis anhin davon abgehalten haben, die Empfehlung der NKVF nach einer Formalisierung des Verfahrens umzusetzen. Während es für die Anordnung einer Disziplinar massnahme einer formellen Verfügung bedarf, genügt für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ein sogenannter (formloser) Realakt, der sich unter

¹⁹⁹ Ostschweizer Strafvollzugskommission, Richtlinien für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten vom 7. April 2006.

²⁰⁰ Hier müssen nicht zwangsläufig auch immer die strengen Voraussetzungen von Notwehr oder Notstand gegeben sein.

²⁰¹ Die polizeiliche Generalklausel vermag nach Art. 36 Abs. 1 BV eine fehlende gesetzliche Grundlage zu ersetzen und – selbst schwerwiegende – Eingriffe in Grundrechte zu legitimieren, wenn und soweit die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind, die unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln; diese müssen allerdings mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vereinbar sein. Der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel ist auf echte und unvorhersehbare Notfälle beschränkt; ihre Anrufung ist grundsätzlich ausgeschlossen, wenn typische und erkennbare Gefährdungslagen trotz Kenntnis der Problematik nicht normiert wurden (vgl. BGE 126 I 112 E. 3.2).

anderem auf die polizeiliche Generalklausel zur Abwehr unmittelbarer Gefährdungen stützen lässt²⁰².

6.9.5 Grundzüge des Disziplinarverfahrens

Disziplinarbehörde – und damit Anordnungsinstanz für Disziplinar massnahmen – können nur die Leitung des Zentrums und allenfalls einige wenige stellvertretende Personen sein. Vorzugsweise sollte die Disziplinar kompetenz innerhalb des SEM verbleiben und nicht an Mitarbeitende der privaten Leistungserbringer delegiert werden. Zum einen fehlt es an der von Art. 178 Abs. 3 BV geforderten formell-gesetzlichen Grundlage für eine Ausgliederung von Disziplinar befugnissen an ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen (siehe dazu Ziffer 6.2.2, Seite 62). Zum andern kann nur eine Konzentration der Disziplinar befugnisse auf wenige Personen eine einheitliche Praxis gewährleisten. Eine im Auftrag des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal (SAZ), der Vorgängerorganisation des SKJV, durchgeführte Studie ergab, dass in allen untersuchten Kantonen ausschliesslich die Anstaltsdirektion als Disziplinarbehörde im Strafvollzug eingesetzt ist²⁰³. Dies scheint auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten die einzig vertretbare Lösung zu sein, zumal Disziplinar massnahmen in der Regel mit einem Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechte verbunden sind. Die in der VO EJPD vorgesehene Übertragung von Disziplinar befugnissen an die Leistungserbringer Betreuung und/oder Sicherheit ist nicht nur rechtsstaatlich problematisch, sondern birgt auch eine erhebliche Missbrauchsgefahr in sich.

Bei der Abklärung der konkreten Einzelfälle liess sich gelegentlich feststellen, dass Massnahmen, wie etwa die Verbringung in den Besinnungsraum oder die Wegnahme des Mobiltelefons, als spontane Reaktion auf ein als aggressiv oder jedenfalls unbotmässig empfundenes Verhalten ausgesprochen wurden. Adressat der Aggression bzw. des unbotmässigen Verhaltens und anordnende Instanz bzw. Person waren in diesen Fällen identisch. Dem von einem tatsächlichen oder vermeintlichen Verstoss direkt betroffenen Mitarbeitenden fehlt es jedoch von vornherein an der erforderlichen Unabhängigkeit, um mit der nötigen Unbefangenheit disziplinarrechtliche oder andere Massnahmen gegenüber einem Asylsuchenden anzuordnen. So sehen denn auch die erwähnten Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission ausdrücklich vor, dass der Inhaber der Disziplinar gewalt in den Ausstand tritt, wenn sich der Disziplinar fehler gegen ihn richtet.

Die Abklärung des Sachverhalts liegt im Verantwortungsbereich der Disziplinarbehörde. Aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) ergibt sich die Pflicht der Disziplinarbehörde, die betroffene Person vor der Anordnung disziplinarischer Massnahmen anzuhören und ihr Gelegenheit gegeben wird, zu den Abklärungsergebnissen Stellung zu nehmen²⁰⁴. Heute dürften weitgehend alle Disziplinar-gesetze und -reglemente vorsehen, dass Disziplinar massnahmen schriftlich anzuordnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Eine mündliche Anordnung²⁰⁵ kann – ausser im Fall einer zeitlichen Dringlichkeit – nicht genügen. Selbst wenn zeitliche Dringlichkeit gegeben ist, ist die Disziplinarverfügung schriftlich zu bestätigen.

²⁰² Das tatsächliche und informelle Verwaltungshandeln zeichnet sich u.a. dadurch aus, dass es an sich nicht auf Rechtswirkungen, sondern auf die Herbeiführung eines Taterfolgs ausgerichtet ist, indessen gleichwohl die Rechtsstellung von Privaten berühren kann (vgl. BGE 130 I 369 E. 6.1).

²⁰³ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, Rechtsschutz und Freiheitsentzug. Juristische Studie zuhnden des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal SAZ, Bern 2014, S. 38.

²⁰⁴ Vgl. BGE 143 V 71 E. 4.1.

²⁰⁵ Wie sie in Art. 26 Abs. 1 VO EJPD vorgesehen ist.

6.9.6 Empfehlung 9

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen wird das SEM eingeladen, die sich im Zusammenhang mit dem Disziplinarwesen stellenden Rechtsfragen zu klären und gegebenenfalls eine vollständige Überarbeitung des Disziplinarrechts in die Wege zu leiten. Vorbild dafür könnten etwa die Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten sein. Die Grundsätze des Disziplinarwesens sind (analog zu Art. 91 StGB) im Asylgesetz selbst zu bestimmen. Für die Umschreibung der Disziplinarfehler im Einzelnen, die konkrete Ausgestaltung der Disziplinarmassnahmen sowie die weiteren Einzelheiten des Verfahrens kommt die VO EJPD in Betracht. Werden die Richtlinien der Strafvollzugskommission herangezogen, sind folgende Grundsätze zu beachten: Disziplinarbehörde kann nur die Leitung des Zentrums sein; gegebenenfalls kann in der Verordnung bestimmt werden, wieweit und an wen die Disziplinargewalt delegiert werden kann. Der Inhaber der Disziplinargewalt sorgt für die Abklärung des Sachverhalts. Der betroffenen Person wird vor Erlass der Disziplinarverfügung Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Nach Abschluss der Untersuchung erlässt der Inhaber der Disziplinargewalt eine schriftliche Disziplinarverfügung. Diese erfolgt aufgrund einer umfassenden Würdigung, insbesondere der objektiven Schwere des Disziplinarfehlers, des bisherigen Verhaltens im Zentrum und der Beweggründe. Die Disziplinarverfügung wird der betroffenen Person mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung schriftlich gegen Empfangsbescheinigung ausgehändigt und wenn nötig erläutert. Bei zeitlicher Dringlichkeit kann die Verfügung mündlich eröffnet und sobald als möglich schriftlich bestätigt werden.

Die Anzahl von rund 7'400 (2019) bzw. 10'800 (2020) in den Bundesasylzentren ausgesprochenen Disziplinarmassnahmen scheint – jedenfalls von aussen betrachtet – in Berücksichtigung der durchschnittlichen Belegung mit 2'300 Asylsuchenden ausgesprochen hoch. Es stellt sich deshalb die Frage, ob neben den gesetzlichen Grundlagen nicht auch die praktische Handhabung des Disziplinarrechts in die Überlegungen miteinbezogen werden müsste. Bedarf es tatsächlich für jeden Bagatelverstoss einer formellen disziplinarrechtlichen Sanktion oder könnten dafür allenfalls weniger einschneidende Alternativen in Form pädagogischer oder anderer, nicht punitiver Massnahmen in Erwägung gezogen werden? Denn werden allzu viele an den Pranger gestellt, verliert bekanntlich nicht nur der Pranger seinen Schrecken, sondern auch der Normbruch seinen Ausnahmecharakter. Falls pädagogische Massnahmen bei Bagatelverstössen zur Aufrechterhaltung eines geregelten Betriebs nicht ausreichen, müsste allenfalls geprüft werden, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen für diesen Bereich ein vereinfachtes Verfahren in Betracht gezogen werden könnte.

6.10 Durchsuchung und Kontrollen von Asylsuchenden

6.10.1 Gesetzliche Grundlagen und Kritik der NKVF

Art. 9 Abs. 1 AsylG sieht vor, dass die zuständige Behörde Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen auf Reise- und Identitätspapiere sowie auf gefährliche Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft hin durchsuchen darf. Nach Art. 4 VO EJPD kann das Sicherheitspersonal Asylsuchende und Schutzbedürftige sowie deren mitgeführte Sachen zur Gewährleistung oder Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung, zum Schutz der Privatsphäre anderer Personen sowie zur Durchführung der Asylverfahren in den Zentren des Bundes auf verbotene Gegenstände und verfahrensrelevante Unterlagen hin durchsuchen. Auf die Problematik, dass derartige Massnahmen grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Zwangsanwendungsgesetzes

fallen und dessen Anwendbarkeit für die Mitarbeitenden der privaten Dienstleistungserbringer nicht geklärt ist, ist bereits hingewiesen worden (siehe Ziffer 6.1, Seite 57).

Die NKVF stellte in diesem Zusammenhang fest, dass Durchsuchung und Kontrollen durch das Sicherheitspersonal professionell durchgeführt werden. Auch seien der NKVF in dieser Hinsicht keine Beschwerden zugetragen worden. Sie zeigte sich jedoch besorgt, dass das Sicherheitspersonal asylsuchende Personen und ihr Gepäck beim Eintritt in das Zentrum systematisch auf gefährliche Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft, Reise- und Identitätspapiere, elektronische Geräte, welche die Ruhe stören, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel sowie Lebensmittel durchsuche und diese sicherstelle. Sie empfehle deshalb dem SEM, diese Praxis anzupassen, auf Durchsuchungen an Kindern grundsätzlich zu verzichten und körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen²⁰⁶. Im Bericht 2019-2020 begrüßte die NKVF, dass Kinder beim Eintritt in das Zentrum nur noch bei Verdacht durchsucht werden. Zugleich hielt sie aber fest, dass sie zwar die vom SEM vorgebrachten Gründe für eine systematische Durchsuchung nachvollziehen könne, aber trotzdem an ihrer bereits im Vorbericht geäußerten Empfehlung, körperliche Durchsuchungen auch bei erwachsenen Asylsuchenden nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen, festhalte²⁰⁷.

Das SEM verwies in seiner Stellungnahme an die NKVF²⁰⁸ darauf, dass die Einführung von Waffen, Betäubungsmitteln und verderblichen Lebensmitteln in die BAZ verboten ist. Zwecks Sicherstellung derartiger Gegenstände und auch von Deliktsgut könne das Sicherheitspersonal die Asylsuchenden beim Eintritt in die Zentren durchsuchen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass diese Kontrollen einerseits für die Gewährleistung der Sicherheit und Hygiene unerlässlich seien und andererseits auch präventive Wirkung zeigen würden. Aus Sicht des SEM würde überdies eine Durchsuchung auf Verdacht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen; eine derartige Praxis könnte zu Willkür führen.

6.10.2 Empfehlung 10

Die NKVF hat die systematische Durchführung von Kontrollen und Durchsuchungen beim Zutritt von Asylsuchenden in das Zentrum zwar beanstandet, aber zugleich Verständnis für die vom SEM dafür vorgebrachten Argumente bekundet. Tatsächlich geht es bei diesen Zutrittskontrollen – anders als bei polizeilichen Kontrollen²⁰⁹ – nicht um die Abklärung eines bestehenden Tatverdachts, sondern im Wesentlichen um die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren. Sie scheinen deshalb auf den ersten Blick eher vergleichbar mit Kontrollen, die bei staatlichen Gebäuden oder kritischen Infrastrukturen (wie etwa im Bundeshaus), auf Flugplätzen oder bei Grossveranstaltungen durchgeführt werden. Insofern liesse sich allenfalls eine Klärung erzielen, wenn körperliche Untersuchungen (Leibesvisitationen) nur bei Verdacht, andere Untersuchungen (wie etwa der Kleider oder der mitgeführten Gegenstände) aber voraussetzungslos durchgeführt werden.

²⁰⁶ NKVF Bericht 1917-1918, S. 31 f.

²⁰⁷ NKVF Bericht 2019-2020, S. 17 f.

²⁰⁸ SEM-Stellungnahme zum NKVF Bericht 2019-2020 vom 13.11.2020, S. 5.

²⁰⁹ Im Strafverfahren dürfen Personen und Gegenstände nur durchsucht werden, wenn zu vermuten ist, dass Tatsachen oder zu beschlagnahmende Gegenstände und Vermögenswerte gefunden werden können (Art. 249 StPO).

6.11 Besinnungsraum

Die Institution des sogenannten Besinnungsraums war in der Mehrzahl der untersuchten Einzelfälle zum Einsatz gelangt und hatte in diesem Zusammenhang zu verschiedenen Bemerkungen Anlass gegeben. Der Besinnungsraum bildete auch immer wieder Gegenstand von Beanstandungen, sei es der nationalen und internationalen Aufsichtskommissionen, verschiedener Nichtregierungsorganisationen oder der Medien. Im Vordergrund standen dabei die Besinnungscontainer im BAZ Boudry, welche nicht nur von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter²¹⁰, sondern auch vom Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe²¹¹ kritisiert worden waren.

Anzumerken bleibt, dass das BAZ Boudry bis vor Kurzem über zwei Besinnungsräume in Form von Metallcontainern verfügte. Der Besinnungsraum Les Buis wurde ausschliesslich als "Ausrückerungsraum" (mit nicht abgeschlossener Türe) benutzt. Der Besinnungsraum Les Érables diente als eigentlicher Besinnungsraum für gewaltbereite Asylsuchende; dessen Türe wurde nach der Alarmierung der Polizei jeweils abgeschlossen. Das SEM ordnete am 7. April 2021 an, dass die beiden Container mit sofortiger Wirkung ausser Betrieb genommen werden. Heute werden im BAZ Boudry drei neu eingerichtete Zimmer innerhalb des Gebäudes Les Cèdres als Besinnungsräume benutzt²¹².

6.11.1 Gesetzliche Grundlagen und praktische Handhabung

Die dienstliche Anweisung zum Umgang mit dem Besinnungsraum/Besinnungscontainer für alle in den Aussenstellen eingesetzten Sicherheitsdienste ²¹³ lautet wie folgt:

- Der Besinnungsraum/Besinnungscontainer darf nur benutzt werden, um einen fehlbaren Asylsuchenden zum Schutz Dritter, der Einrichtung oder sich selbst, bis zum Eintreffen der Polizei zu isolieren.
- Die Polizei wird vor der Isolation alarmiert.
- Vor der Isolation müssen der fehlbare Asylsuchende durchsucht und sämtliche gefährliche und nicht benötigten Gegenstände abgenommen werden (gemäss separatem Leitfaden "Durchsuchung").
- Es muss ein Effektenverzeichnis der abgenommenen Gegenstände erstellt und unterschrieben werden (gemäss separater Beilage "Effektenverzeichnis").
- Die isolierte Person wird womöglich per Videokamera, andernfalls personell, bis zum Eintreffen der Polizei ständig überwacht und hat die Möglichkeit, sich bemerkbar zu machen. Einer solchen Kontaktaufnahme ist in jedem Fall die nötige Beachtung zu schenken.
- Der isolierte Asylsuchende ist mindestens alle 30 Minuten auf sein Wohlbefinden hin zu kontrollieren.
- Beim Eintreffen der Polizei wird der fehlbare Asylsuchende, inklusive der abgenommenen Effekten, dieser übergeben. Die maximale Isolationszeit im Besinnungsraum/Besinnungscontainer beträgt 2 Stunden.

Aufgrund der unterschiedlichen baulichen Voraussetzungen in den einzelnen Zentren werden die Ausführungsbestimmungen zum Umgang mit dem Besinnungsraum in den einzelnen Bundeszentren leicht unterschiedlich festgelegt. So lautet etwa die entspre-

²¹⁰ Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020), S. 20 f.; siehe dazu auch Ziffer 3.5, Seite 15.

²¹¹ Siehe dazu Ziffer 3.4 (Seite 20).

²¹² SEM-E-Mail 27.07.2021.

²¹³ SEM Dienstliche Anweisung Umgang mit dem Besinnungsraum/Besinnungscontainer vom 13.01.2014.

chende Bestimmung für unbegleitete minderjährige Asylsuchende im BAZ Zürich: "UMA dürfen prinzipiell nicht eingeschlossen werden. Der Besinnungsraum, inklusive Raum selbst, darf aber zum Separieren genutzt werden. Die Türe bleibt immer ganz offen. Werden UMA in diesem Bereich separiert, muss immer eine Sozialpädagogin aufgeboden werden"²¹⁴.

Das SEM hat am 9. März 2021 einen Nachtrag zur dienstlichen Anweisung zum Umgang mit dem Besinnungsraum / Besinnungscontainer für die Standorte in der Westschweiz erlassen. Dort ist zusätzlich vorgesehen, dass die isolierte Person sowohl per Videokamera als auch personell (Sicherheitsmitarbeitender vor Türe des Besinnungsraums / Besinnungscontainers) bis zum Eintreffen der Polizei überwacht wird. Der isolierte Asylsuchende ist mindestens alle 15 Minuten auf sein Wohlbefinden hin zu kontrollieren. Minderjährige dürfen nicht im Besinnungsraum / Besinnungscontainer isoliert werden; dies selbst dann nicht, wenn die Türen offenbleiben.

Für den Umgang mit alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden hat das SEM – jedenfalls für die Region Westschweiz – klare Regeln aufgestellt. Verhält sich der UMA tagsüber grundsätzlich ruhig, bietet der Sicherheitsdienst das UMA-Team auf. Er kann in sein Zimmer zurückkehren, wo er vom UMA-Team und – falls erforderlich unter Mitwirkung des Sicherheitsdienstes – unterstützt und beaufsichtigt wird. Gefährdet der UMA seine eigene Sicherheit oder die Sicherheit anderer, wird ihm der Zutritt zu seinem Zimmer verwehrt; er verbleibt außerhalb des Gebäudes (z.B. im Garten, je nach Wetterlage) oder in einem Warteraum (am Eingang der Loge); das UMA-Team versucht, deeskalierend einzugreifen. Der Sicherheitsdienst steht bei Bedarf unterstützend zur Seite. Die Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen des UMA-Teams stehen während der Woche tagsüber von 07.00 bis 22.00 Uhr zur Verfügung. Ereignet sich ein Vorfall mit einem UMA während der Nacht oder am Wochenende, übernimmt ein Mitarbeitender oder eine Mitarbeitende des 24 Stunden präsenten Betreuungsdienstes die Funktion des UMA-Teams²¹⁵.

Im Jahr 2019 wurde gegenüber 204 Asylsuchenden die Verbringung in den Besinnungsraum angeordnet. Im Jahr 2020 gelangte der Besinnungsraum in 311 Fällen zur Anwendung²¹⁶.

6.11.2 Beizug der Polizei

Die dienstliche Anweisung des SEM sieht vor, dass der Besinnungsraum grundsätzlich nur benutzt werden darf, um einen fehlbaren Asylsuchenden zum Schutz Dritter, der Einrichtung oder zum Schutz vor sich selbst, bis zum Eintreffen der Polizei zu isolieren; die Polizei ist vor der Isolation zu alarmieren²¹⁷. Diesbezüglich scheinen gewisse Meinungsverschiedenheit zwischen dem SEM einerseits und der Polizei und den privaten Sicherheitsunternehmen andererseits zu bestehen. Nach einem konkreten Vorfall im BAZ Boudry änderte das SEM jedenfalls im November 2020 seine Weisung auf Veranlassung des Leistungserbringers Sicherheit – mit ausschliesslicher Wirkung für das BAZ Boudry – dahingehend ab, dass der Beizug der Polizei nicht mehr in jedem Fall erforderlich ist²¹⁸. Im Nachgang zu einem weiteren Ereignis vom Februar 2021 wurde diese Anpassung wieder rückgängig gemacht.

²¹⁴ SEM-E-Mail 20.07.2021.

²¹⁵ SEM-E-Mail 20.07.2021.

²¹⁶ SEM Quervergleich Rapportstatistik Bundesasylzentren gemäss E-Mail 09.09.2021.

²¹⁷ Siehe auch Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) Ziff. 10.6.

²¹⁸ SEM Protokoll Wochengespräch Boudry 20.11.2020.

In den Unterlagen zu einem konkreten Vorfall im BAZ Boudry fand sich u.a. eine E-Mail-Korrespondenz zwischen der Kantonspolizei Neuchâtel und dem Verantwortlichen des privaten Sicherheitsdienstes, der auch dem Sicherheitsverantwortlichen des SEM zur Kenntnis gebracht worden war. Daraus geht hervor, dass aus polizeilicher Sicht erhebliche Vorbehalte gegen die standardmässige Benachrichtigung der Polizei bei der Verlegung eines Asylsuchenden in den Besinnungsraum bestehen. Auch ein Beizug der Polizei vermöge weder die Massnahme zu legitimieren noch könne damit die Verantwortung an die Polizei delegiert werden. Ein Beizug der Polizei erscheint nur dann angezeigt, wenn deren Intervention tatsächlich nötig ist, weil die betreffende Person ganz offensichtlich ausser Kontrolle geraten ist und eine Gefahr für sich selbst oder andere darstellt (siehe dazu Ziffer 4.3, Seite 33).

Der Einwand trifft grundsätzlich zu. Mit der Verbringung in den Besinnungsraum wird einer Person – wenn auch nur für kurze Zeit – die Freiheit entzogen. Die Massnahme muss deshalb gesetzlich vorgesehen und deren Anwendung im konkreten Einzelfall gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Die Benachrichtigung der Polizei allein vermag sie nicht zu legitimieren und entbindet weder das SEM noch den privaten Sicherheitsdienst von ihrer Verantwortung.

Wird der Besinnungsraum zur Sanktionierung eines Fehlverhaltens missbraucht (siehe dazu Ziffer 6.9.4, Seite 86) oder zur blossen Beruhigung eines vorübergehend aufgebrachten oder verbal ausfälligen Asylsuchenden eingesetzt – worauf jedenfalls in gewissen Einzelfällen (siehe insbesondere Ziffer 4.2, Seite 28) zu schliessen ist –, geht von der betroffenen Person nicht notwendigerweise auch eine unmittelbar drohende, nicht anders abwendbare Gefahr für andere oder sich selbst aus, welche einen polizeilichen Gewahrsam rechtfertigen könnte und zwingend den Beizug der lokalen Polizei erfordert.

Die Weisung des SEM über den Beizug der Polizei beruht offenbar auf der Überlegung, dass den Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes keine Befugnis zur Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zukommt, und diese demzufolge – analog zur Anhaltung durch Privatpersonen – nur berechtigt sind, eine Person bis zum Eintreffen der Polizei festzuhalten. Art. 218 Abs. 1 StPO sieht diesbezüglich vor, dass Private, falls polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann, berechtigt sind, eine Person vorläufig festzunehmen, wenn sie diese bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach der Begehung einer solchen Tat angetroffen haben, oder wenn die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei deren Fahndung aufgefordert worden ist. Eine blosser Übertretung (wie etwa eine verbale Beleidigung) genügt nicht.

Soweit als Rechtfertigung für die Verbringung eines Asylsuchenden in den Besinnungsraum Notwehr oder Notstand herangezogen werden sollen, bleibt zu beachten, dass es sich hier um materiellrechtliche Rechtfertigungsgründe handelt, welche im Einzelfall die Rechtswidrigkeit einer in objektiver Hinsicht erfüllten Straftat ganz aufheben oder jedenfalls das Verschulden mindern können. Notwehr berechtigt, einen unrechtmässigen Angriff in einer den Umständen angemessenen Weise abzuwehren. Überschreitet der Abwehrende die Grenzen der Notwehr (Verhältnismässigkeit), wird seine Strafe gemildert²¹⁹. Notstand verleiht das Recht, eine mit Strafe bedrohte Tat zu begehen, um sich oder eine andere Person aus einer unmittelbaren, nicht anders abwendbaren Gefahr zu retten, falls der Täter dadurch höherwertige Interessen wahrt. Wahrt der Täter zwar keine höherwertigen Interessen, war ihm aber nicht zuzumuten, das gefährdete Gut preiszugeben, handelt er nicht schuldhaft. War ihm die Preisgabe zuzumuten, wird er milder bestraft²²⁰. Auf Notwehr oder Notstand kann sich nur berufen, wer in seinen eigenen oder in den Rechtsgütern Fremder geschützt ist. Rechtsgüter der Allgemeinheit

²¹⁹ Art. 15 f. StGB.

²²⁰ Art. 17 f. StGB.

– wie die öffentliche Sicherheit und Ordnung – sind nicht notwehr- und auch nicht notstandsfähig²²¹.

Ein Recht auf Anhaltung durch Privatpersonen – und damit zur Verbringung in den Besinnungsraum – besteht folglich nur, wenn der oder die Asylsuchende ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, wenn von ihm oder ihr ein unrechtmässiger Angriff ausgegangen ist oder unmittelbar droht oder wenn ein höherwertiges Rechtsgut nicht anders aus einer Gefahr gerettet werden kann. Während in der ersten Konstellation ein hinreichender Tatverdacht auf eine strafbare Handlung vorliegen muss, ist in Notwehr- oder Notstandssituationen eine Anhaltung durch Privatpersonen zwar nicht ausgeschlossen; verlangt wird aber ein vorausgegangener oder unmittelbar drohender Angriff oder eine nicht anders abwendbare Gefahr für ein höherwertiges Rechtsgut. Sämtliche dieser Konstellationen dürften bei der blossen Verletzung von Pflichten oder Verstössen gegen die Hausordnung und selbst bei Übertretungsstraftatbeständen (wie etwa Beschimpfung oder übler Nachrede) in der Regel nicht gegeben sein.

Eine Notwehr- oder Notstandslage begründet keine darüberhinausgehenden Rechte zur Festhaltung einer Person. Sie berechtigen nur zur Abwehr eines Angriffs oder zur Rettung eines höherwertigen Rechtsguts aus einer nicht anders abwehrbaren Gefahr. Ist der Angriff beendet oder ist die Gefahr beseitigt, ist keine Notwehr und auch keine Nothilfe mehr möglich²²². Es ist zwar ohne weiteres denkbar, dass auch das Notwehr- oder Notstandsrecht in Berücksichtigung der ganz konkreten Angriffs- oder Gefahrenlage eine Festhaltung im Besinnungsraum im Einzelfall zu rechtfertigen vermag. Ist der Angriff aber beendet oder die Gefahr beseitigt, bleibt es ausschliesslich bei den in der Strafprozessordnung geregelten Anhalterechten durch Privatpersonen. Sollte eine andauernde Notwehr- oder Notstandskonstellation tatsächlich einmal gegeben sein, ist im Übrigen nur schwer verständlich, weshalb die Türe zum Besinnungsraum – so jedenfalls für den damaligen Container Les Buis im BAZ Boudry im Allgemeinen oder für UMA nach den entsprechenden Weisungen im Besonderen – trotzdem offenbleiben kann.

Auch die Benachrichtigung der Polizei kann eine fehlende Berechtigung für einen Freiheitsentzug im Nachhinein nicht rechtfertigen. Fehlt es an einem unmittelbar drohenden und bevorstehenden Angriff oder an einer unmittelbar nicht anders abwendbaren Gefahr, entfällt auch der Rechtfertigungsgrund der Notwehr bzw. des Notstands. Und sind die Voraussetzungen für eine Anhaltung durch Privatpersonen nicht gegeben, kann auch eine Benachrichtigung der Polizei an der Rechtswidrigkeit des Freiheitsentzugs nichts ändern.

6.11.3 Kritik der NKVF

Die NKVF stellte in ihrem Bericht 2017-2018 mit Zufriedenheit fest, dass eine interne dienstliche Anweisung für den Umgang mit dem Besinnungsraum erlassen wurde²²³. Sie ist hingegen weiterhin der Ansicht, dass die Anwendung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen, insbesondere die Anwendung des Besinnungsraums, formell-rechtlich nicht ausreichend geregelt ist. Die Kommission empfiehlt deshalb, in einem neu zu ergänzenden Abschnitt der EJPD VO bezüglich Sicherheits- und Schutzmassnahmen die Nutzungsmodalitäten des Besinnungsraums formell-rechtlich zu klären. Sie empfiehlt weiter, geeignete Überwachungsmassnahmen vorzusehen. Im Bericht 2019-2020 begrüsst die NKVF die SEM-internen detaillierten Regelungen zur Anwendung des Be-

²²¹ Marcel Niggli/Carola Göhlich, Basler Kommentar Strafrecht I, 4. Aufl., Basel 2018, N. 12 zu Art. 15 StGB

²²² Marcel Niggli/Carola Göhlich, a.a.O., N. 18 zu Art. 15 StGB.

²²³ NKVF Bericht 2017-2018, S. 35.

sinnungsraums, verwies aber zugleich auf ihre frühere Empfehlung, die Nutzung des Besinnungsraums formell-rechtlich zu klären²²⁴.

6.11.4 Empfehlung 11

Solange das SEM das Problem des Besinnungsraums nicht befriedigend gelöst hat, wird es in der Kritik stehen. Ein Bedarf nach Separierung besonders aggressiver, renitenter oder unter Alkohol und Drogen stehender Asylsuchender dürfte unbestrittenermassen gegeben sein. Das Problem kann jedoch nicht mit disziplinarrechtlichen Mitteln gelöst werden, da diese als nachträgliche Reaktion auf ein fehlerhaftes Verhalten ausgesprochen werden und nur indirekt – durch Sanktionsandrohung und -vollzug – der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit dienen (siehe Ziffer 6.9, Seite 81). Für den unmittelbaren Schutz vor Gefährdern steht allein der polizeiliche Gewahrsam zur Verfügung. Dieser kann aber nur von der Polizei bzw. von Beamten oder Angestellten einer Instanz angeordnet werden, die über die entsprechenden Befugnisse nach dem Zwangsanwendungsgesetz verfügen. An der Neuorganisation der Sicherheitsdienste in den Bundesasylzentren (siehe dazu Ziffer 6.2.4, Seite 64) oder, sollte am bisherigen System festgehalten werden, an der – verfassungsrechtlich als problematisch erachteten – Einräumung von polizeilichen Zwangsmassnahmenbefugnissen an die privaten Sicherheitskräfte führt somit kein Weg vorbei.

Der Bund verfügt über kein eigenes Polizeigesetz. Grundsätzlich sind die Kantone für die Polizei und damit für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig. Dementsprechend kann auf Bundesebene für den Einsatz polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen allein auf das Zwangsanwendungsgesetz abgestellt werden (siehe dazu Ziffer 6.1, Seite 57). Art. 6 ZAG zählt zu den polizeilichen Massnahmen u.a. auch ausdrücklich das kurzfristige Festhalten von Personen. Damit wird die faktische Einschränkung der Bewegungsfreiheit von der blossen Anhaltung bis zur Festsetzung von höchstens 24 Stunden erfasst. Das kurzfristige Festhalten von Personen untersteht den Voraussetzungen von Art. 9 ZAG; sie darf also – soweit im vorliegenden Zusammenhang von Interesse – nur zur Abwehr einer Gefahr oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes zur Anwendung kommen²²⁵. Art. 19 ZAG bestimmt, dass eine Person nur solange festgehalten werden darf, als die Umstände dies erfordern, längstens aber 24 Stunden. Die festgehaltene Person muss über den Grund ihrer Festhaltung informiert werden und sie muss die Möglichkeit haben, mit den bewachenden Personen Kontakt aufzunehmen, wenn sie Hilfe benötigt.

Eine Annäherung für eine Lösung der in den Bundesasylzentren anstehenden Probleme im Umgang mit aggressiven, unter Alkohol- und Drogeneinfluss stehenden Asylsuchenden könnte bei den kantonalen und kommunalen Projekten zu finden sein, mit denen in den vergangenen Jahren Ausnüchterungszellen als eine besondere Form des polizeilichen Gewahrsams geschaffen wurden. In diesen speziellen Zellen können Personen, die durch übermässigen Konsum von Alkohol, Drogen oder Medikamenten stark beeinträchtigt sind und sich rechtswidrig verhalten oder für sich oder andere eine Gefahr darstellen, vorübergehend in Gewahrsam genommen und – falls erforderlich – medizinisch beobachtet und betreut werden²²⁶. Die Stadt Zürich hat im Jahr 2010 ein Pilotprojekt für eine Zentrale Ausnüchterungs- und Beratungsstelle (ZAB) gestartet. Die ersten Auswertungen hatten gezeigt, dass sich die zentrale Betreuung von Berauschten bewährt hat. Polizei, Sanität und Notfallaufnahmen der Spitäler konnten deutlich entlastet werden.

²²⁴ NKVF Bericht 2019-2020, S. 18 f.

²²⁵ Botschaft zum Zwangsanwendungsgesetz, BBl 2006, S. 2506.

²²⁶ Evaluation der Kostendeckung von Ausnüchterungszellen; Bericht des Bundesrates vom 01.04.2015 (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20134007>).

Die ZAB wurde deshalb 2015 mit ganzwöchigem Betrieb definitiv eingeführt. Zu beachten bleibt, dass auch für den Betrieb der Ausnüchterungszellen zwar Dritte mit der Durchführung der Betreuung beauftragt werden können; die Anordnung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Zwangsmassnahmen bleibt aber allein den Polizeiangehörigen vorbehalten (siehe Ziffer 6.2.4, Seite 64).

Eine gesetzliche Grundlage für die Institution des Besinnungsraums wäre mit den entsprechenden Bestimmungen im Zwangsanwendungsgesetz grundsätzlich vorhanden. Zunächst müsste aber die Frage nach der Anwendbarkeit des ZAG für den Sicherheitsdienst in den BAZ geklärt werden. Bei der Einführung des ZAG lag der Fokus nicht auf dem Betrieb der Bundesasylzentren, sondern auf der Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die zwangsweise Rückführung von Personen mit widerrechtlichem Aufenthalt. Es müssten deshalb dort, d.h. im Asylgesetz – wie auch die NKVF empfohlen hat – die Voraussetzungen und Modalitäten des Besinnungsraums näher geregelt werden. Dabei könnte ohne Weiteres auf die Regelung der Kantone zum polizeilichen Gewahrsam, insbesondere zur Institution der Ausnüchterungszelle, zurückgegriffen werden. Dem SEM wird empfohlen, die Frage nach dem Einsatz des Besinnungsraums im Gesamtkontext mit der Neuorganisation der Sicherheitsdienste in den Bundesasylzentren bzw. mit der Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes auf die privaten Sicherheitsdienste einer Überprüfung zu unterziehen.

6.12 Strafverfahren, an denen Mitarbeitende der BAZ beteiligt sind

In sechs von insgesamt sieben der hier untersuchten Einzelfälle sind bereits vor Einleitung der Administrativuntersuchung von der Bundesanwaltschaft bzw. von den örtlich zuständigen kantonalen Staatsanwaltschaften Strafverfahren – sei es gegen Mitarbeitende der Sicherheitsdienste, sei es gegen Asylsuchende – eingeleitet worden. Die Strafbehörden erhielten Kenntnis von den Vorfällen, weil die betroffenen Asylsuchenden (teilweise auch die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes) Strafanzeige eingereicht, das Spital Meldung an die Polizei erstattet oder das SEM die Akten zur weiteren Abklärung der Polizei übergeben hatten.

Kommt es zu einer mutmasslichen Straftat, steht es grundsätzlich im Ermessen der geschädigten Person, ob sie Strafanzeige erheben, sich an einem Strafverfahren beteiligen oder ganz darauf verzichten will. Liegt ein Officialdelikt vor, sind Polizei und Staatsanwaltschaft verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln. Dies setzt jedoch voraus, dass sie überhaupt Kenntnis von der begangenen Straftat erhalten. Wurde vom Sicherheitsdienst die Polizei beigezogen, so insbesondere, wenn eine asylsuchende Person in den Besinnungsraum verbracht wurde, führt die Intervention der Polizei in der Regel zu einer Rapportierung an die Staatsanwaltschaft²²⁷, welche – ausser bei reinen Antragsdelikten – über die Nichtanhandnahme oder die Eröffnung einer Strafuntersuchung entscheidet oder einen Strafbefehl erlässt.

²²⁷ Vgl. Art. 307 Abs. 3 und 4 StPO: Die Polizei hält ihre Feststellungen und die von ihr getroffenen Massnahmen laufend in schriftlichen Berichten fest und übermittelt diese nach Abschluss ihrer Ermittlungen zusammen mit den Anzeigen, Protokollen, weiteren Akten sowie sichergestellten Gegenständen und Vermögenswerten umgehend der Staatsanwaltschaft. Sie kann von der Berichterstattung absehen, wenn zu weiteren Verfahrensschritten der Staatsanwaltschaft offensichtlich kein Anlass besteht; und keine Zwangsmassnahmen oder andere formalisierte Ermittlungshandlungen durchgeführt worden sind.

6.12.1 Anspruch auf wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung

Nach der Rechtsprechung hat eine wirksame und vertiefte amtliche Untersuchung stattzufinden, wenn jemand in vertretbarer Weise ("de manière défendable") behauptet, von staatlichen Behörden, insbesondere der Polizei, in einer Art. 3 EMRK verletzenden Weise misshandelt worden zu sein (BGE 131 I 455 E. 1.2.5). Der Anspruch auf eine wirksame und vertiefte Untersuchung ("enquête officielle approfondie et effective") bei vertretbarer Behauptung einer Art. 3 EMRK verletzenden Behandlung ergibt sich ebenso aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK (BGE 131 I 455 E. 1.2.5).

6.12.2 Anzeigepflicht

Nach den massgebenden Grundsätzen des Strafprozessrechts ist jede Person berechtigt, Straftaten bei einer Strafbehörde anzuzeigen (Art. 301 Abs. 1 StPO). Die Strafbehörden ihrerseits sind verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, soweit sie für die Verfolgung nicht selber zuständig sind (Art. 302 Abs. 1 StPO). Die Strafprozessordnung überlässt es im Übrigen Bund und Kantonen, die Anzeigepflicht der Mitglieder anderer Behörden zu regeln (Abs. 2). Der Bund hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und sieht in verschiedenen Spezialgesetzen eine Anzeigepflicht vor. So verpflichtet Art. 22a des Bundespersonalgesetzes (BPG) die Angestellten des Bundes, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) anzuzeigen. Die Anzeigepflicht entfällt für Personen, die zur Aussage- oder Zeugnisverweigerung berechtigt sind (Art. 302 Abs. 3 StPO; Art. 22a Abs. 3 BPG).

Soweit eine Anzeigepflicht besteht, sind Amts- und Berufsgeheimnisträger von der Pflicht zur Wahrung des Amts- oder Berufsgeheimnisses entbunden (vgl. Art. 172 Abs. 1 StPO). Wird die Anzeige trotz entsprechender gesetzlicher Verpflichtung nicht erstattet, laufen Behördemitglieder und öffentlich-rechtliche Angestellte Gefahr, wegen Begünstigung (Art. 305 StGB) selbst in eine Strafuntersuchung gezogen zu werden. Die praktische Handhabung der Anzeigepflicht ist nicht immer ganz klar. Zur Anzeige verpflichtet ist nur, wer im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit eine strafbare Handlung festgestellt bzw. davon Kenntnis erhalten hat. Damit ist letztlich entscheidend, wie konkret der betreffende Tatverdacht sein muss, um eine Anzeigepflicht auszulösen. Eine sichere Kenntnis ist nicht erforderlich; vage Anhaltspunkte, blosse Mutmassungen oder Gerüchte reichen aber auch nicht aus. Die zur Anzeigepflicht führenden Hinweise auf eine strafbare Handlung müssen erheblich und konkreter Natur sein. Der Anfangsverdacht soll eine plausible Tatsachengrundlage haben, aus der sich die konkrete Möglichkeit der Begehung einer Straftat ergibt²²⁸.

6.12.3 Ermächtigungserfordernis

Für die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen Behördemitglieder oder Beamte des Bundes wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen²²⁹, ist nach Art. 15 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG) eine Ermächtigung des EJPD erforderlich. Für die Qualifikation als Behördemitglied oder Beamter²³⁰

²²⁸ BGer 6B_833/2019 E. 2.4.2.

²²⁹ Mit Ausnahme von Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz (SVG).

²³⁰ Im Sinne von Art. 110 Abs. 3 StGB.

ist nicht die rechtliche Natur des Wahl- oder Anstellungsverhältnisses, sondern allein die Wahrnehmung von Funktionen im Dienste der Öffentlichkeit entscheidend²³¹. Darunter fallen insbesondere auch die Mitarbeitenden der vom SEM beauftragten privaten Sicherheitsunternehmen²³². Nach der Rechtsprechung sind für die Erteilung der Ermächtigung zwar hinreichende Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung erforderlich. Das Bundesgericht lässt es aber bei minimalen Hinweisen auf ein strafrechtliches Verhalten genügen. Dies gilt in besonderem Mass für Vorermittlungen zu schwerwiegenden Vorfällen in staatlichen Institutionen, da sich in diesem Bereich besondere Gewährleistungspflichten ergeben, um den Schutz des Lebens und der Gesundheit der davon betroffenen Personen sicherzustellen²³³.

6.12.4 Rechtsstellung des SEM im Strafverfahren gegen Mitarbeitende

Erstattet das SEM Strafanzeige, kommt ihm die Rechtsstellung einer anzeigenden Person zu. Parteirechte im Strafverfahren kann es nicht ausüben; diese sind der beschuldigten Person und der Privatklägerschaft vorbehalten²³⁴. Der anzeigenden Person steht lediglich das Recht zu, sich bei der Staatsanwaltschaft zu erkundigen, ob ein Strafverfahren eingeleitet und wie es erledigt wurde²³⁵.

Das SEM hat keinen Überblick über hängige oder abgeschlossene Strafverfahren, welche wegen Vorfällen in Asylzentren geführt wurden oder werden. Vereinzelt erhält es Kenntnis von laufenden Strafuntersuchungen, wenn es von den Strafbehörden zur Einreichung von Unterlagen aufgefordert wird. Eine systematische Orientierung des SEM über Strafverfahren, die mit der beruflichen Tätigkeit eines Mitarbeitenden der privaten Betreuungs- und Sicherheitsdienste im Zusammenhang stehen – sei es in der Eigenschaft als beschuldigte oder als geschädigte Person – ist nicht vorgesehen²³⁶. Insbesondere besteht auch keine Verpflichtung der Mitarbeitenden, das SEM über die Eröffnung und den Abschluss eines Strafverfahrens zu informieren, falls dieses im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit geführt wird.

Die privaten Dienstleistungserbringer haben sich zwar im Rahmenvertrag verpflichtet, nur unbescholtene Mitarbeiter einzusetzen, und Umstände, welche die Erfüllung des Vertrags beeinträchtigen könnten, unverzüglich zu melden. Das SEM selbst verlangt vor der ersten Anstellung und im Anschluss daran alle drei Jahre einen Strafregisterauszug²³⁷. Laufende Strafverfahren sind daraus jedoch nicht ersichtlich.

6.12.5 Verhältnis von Straf- und Disziplinarverfahren

Die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit des Bundespersonals ist in Art. 25 BPG i.V.m. Art. 17f. VG und in Art. 99 BPV geregelt. Ein Disziplinarfehler liegt vor, wenn eine im Dienst des Bundes stehende Person ihre Amts- oder Berufspflichten vorsätzlich oder fahrlässig verletzt. Disziplinar massnahmen gehören zu den repressiven verwaltungs-

²³¹ BGE 142 IV 65 E. 5.1.

²³² BStGer SK.2020.29 E. 3.4.1; vgl. auch BGer 1B_314/2010 E. 2.3.

²³³ BGer 1C_633/2013 E. 4.

²³⁴ Art. 104 StPO.

²³⁵ Art. 301 Abs. 2 StPO.

²³⁶ SEM-Antworten auf Fragenkatalog 24.06.2021, Ziffer 1; vgl. auch SEM-E-Mail 24.06.2021.

²³⁷ Art. 8 und 14 Rahmenvertrag.

rechtlichen Sanktionen und sind damit grundsätzlich keine Strafen²³⁸. Sie zielen nicht auf Vergeltung, sondern dienen im Wesentlichen dazu, einen ordnungsgemässen Betrieb sicherzustellen und das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden zu wahren²³⁹.

Erfüllt ein Verstoß gegen die Amts- oder Berufspflichten zugleich einen strafrechtlichen Straftatbestand, werden Straf- und Disziplinarverfahren grundsätzlich unabhängig voneinander geführt²⁴⁰. Insbesondere liegt keine Verletzung des Doppelbestrafungsverbots (ne bis in idem)²⁴¹ vor, wenn die wegen einer Straftat verurteilte Person aufgrund des gleichen Sachverhalts zusätzlich auch noch disziplinarrechtlich belangt wird²⁴². Ist wegen des gleichen Sachverhalts bereits eine strafrechtliche Untersuchung hängig, wartet die Disziplinarbehörde in der Regel deren Ausgang ab und sistiert ihre eigene Untersuchung bis zum Abschluss des Strafverfahrens (Art. 18 Abs. 2 VG).

Die in der Auftragsumschreibung gestellte Frage nach den Auswirkungen eines laufenden Strafverfahrens auf den Betrieb und die Massnahmen im konkreten Einzelfall kann in dieser allgemeinen Form nicht beantwortet werden. Ein Automatismus zwischen Eröffnung einer Strafuntersuchung und Suspendierung des betreffenden Mitarbeitenden besteht nicht; und auch die parallele Eröffnung eines Disziplinarverfahrens liegt im pflichtgemässen Ermessen der Disziplinarbehörde. Diese kann aufgrund des Opportunitätsprinzips auch ganz auf die Verhängung einer Massnahme verzichten, wenn sie zur Auffassung gelangt, dass es keiner disziplinarrechtlichen Sanktion (mehr) bedarf²⁴³.

Entscheidend für die zu treffenden Massnahmen sind ausschliesslich die konkreten und individuellen Eigenheiten des jeweiligen Einzelfalls. In diesem Zusammenhang sind allenfalls folgende Fragen zu beantworten: Wie konkret und glaubwürdig sind die Belastungen? Wie schwer wiegt der vorgeworfene Verstoß? Welche Auswirkungen hat er gezeigt? Wie ist das Verschulden zu beurteilen? Ist der Disziplinarfehler auf eine fehlerhafte Berufseinstellung zurückzuführen oder handelt es sich um eine einmalige, in Berücksichtigung der konkreten Situation allenfalls gar nachvollziehbare Fehlreaktion? Ist der Vorfall auf fachliches Ungenügen oder auf eine einmalige Überforderungssituation zurückzuführen? Liegt Vorsatz oder Fahrlässigkeit vor? Haben systemische Mängel, die nicht im Verantwortungsbereich des oder der Mitarbeitenden liegen, zum Ereignis beigetragen? War allenfalls die Ausbildung mangelhaft oder waren die Instruktionen nicht klar? Ist die betreffende Person bereits früher in negativer Hinsicht aufgefallen? Je nach Beantwortung dieser und weiterer Fragen ist dann über das weitere Vorgehen und über die allenfalls zu treffenden Massnahmen in personeller Hinsicht, wie etwa die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens, zu entscheiden.

6.12.6 Empfehlung 12

Die Berichte und Empfehlungen nationaler und internationaler Aufsichtskommissionen, aber auch die Interventionen von NGOs und Medien und nicht zuletzt auch die vorliegende, vom SEM in Auftrag gegebene Untersuchung zeigen, dass die Abklärung von

²³⁸ Disziplinar massnahmen gelten weder als "zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen" noch als "strafrechtliche Anklagen" i.S.v. Art. 6 EMRK; jedenfalls so lange nicht, als kein Freiheitsentzug und auch keine hohen Bussen in Frage kommen (BGE 129 I 12 E. 10.6.4; BGE 128 I 346 E. 2.3).

²³⁹ Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N. 1505 ff.

²⁴⁰ Art. 18 Abs. 1 VG: Die Haftung für Schaden und die strafrechtliche Verantwortlichkeit werden durch eine disziplinarische Massnahme nicht berührt.

²⁴¹ Art. 11 StPO.

²⁴² BGE 2C_907/2018 E. 5.3.

²⁴³ VPB 1997 Nr. 28.

tatsächlichen oder vermeintlichen Gewaltereignissen in Asylzentren des Bundes von hohem öffentlichem Interesse ist. Dies gilt in besonderem Mass, wenn gegenüber Mitarbeitenden des Bundes oder der privaten Dienstleistungserbringer ein strafrechtlich relevanter Vorwurf erhoben wird. Um seiner Anzeigepflicht gerecht zu werden, wird dem SEM empfohlen, bei schwerwiegenden Vorkommnissen in Bundesasylzentren, Anzeige bei der Polizei zu erstatten und damit eine amtliche Untersuchung auszulösen, falls nicht von vornherein ein strafbares Verhalten ausgeschlossen werden kann.

Das SEM hat aber auch ein grosses Interesse daran, von entsprechenden Ereignissen umgehend Kenntnis zu erhalten, zu deren Abklärung beizutragen, unberechtigten Vorwürfen entgegenzutreten und – falls sich die Vorwürfe als berechtigt erweisen – die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Dies zeigt sich denn auch darin, dass Meldungen über besonders bedeutsame Vorkommnisse nach den internen Weisungen auf direktem Weg dem Staatssekretär zur Kenntnis gebracht werden müssen. Eine institutionalisierte Information über eröffnete Strafuntersuchungen, aber auch über den Abschluss von Verfahren würde es ihm zusätzlich erlauben, Problemfelder frühzeitig zu erkennen und die notwendigen und geeigneten Massnahmen zu treffen.

Die Strafprozessordnung sieht bereits heute vor, dass die Strafbehörden andere Behörden, insbesondere Sozialbehörden und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, über eingeleitete Strafverfahren und Strafentscheide informieren, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist (Art. 75 StPO). Darauf lässt sich eine Information des SEM nicht stützen, da die Bestimmung allein auf den Schutz von Parteien des Strafverfahrens oder deren Angehörigen ausgerichtet ist.

Art. 75 Abs. 4 StPO ermächtigt jedoch Bund und Kantone, die Strafbehörden zu weiteren Mitteilungen an Behörden zu verpflichten oder zu berechtigen. Kantonale Einführungsgesetze zur Strafprozessordnung²⁴⁴ erlauben es den Strafbehörden regelmässig, andere Behörden über Strafverfahren zu informieren, soweit diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Information angewiesen sind und das öffentliche Interesse an der Information gegenüber den Persönlichkeitsrechten der Parteien überwiegt. So kann es insbesondere zulässig sein, dem jeweiligen Departement Mitteilung zu machen, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Bildungs- oder des Gesundheitsdepartements wegen eines strafbaren Verhaltens beschuldigt ist, das die Berufsausübung beeinträchtigen könnte.

Dem SEM wird empfohlen, eine institutionalisierte Übermittlung von Informationen über die Einleitung und den Abschluss von Strafverfahren gegen Mitarbeitende des Bundes oder der privaten Dienstleistungserbringer zu prüfen, falls diese eines strafbaren Verhaltens beschuldigt werden, welches im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung steht. Mit Art. 75 Abs. 4 StPO läge eine Kompetenznorm vor, um eine entsprechende Mitteilungspflicht – sei es in der Strafprozessordnung selbst, sei es in der Mitteilungsverordnung²⁴⁵ – gesetzlich zu verankern.

6.13 Unabhängige Melde- und Beschwerdestelle für Asylsuchende

Die NKVF empfiehlt dem SEM die Einführung eines niederschweligen und systematischen Beschwerdemanagements. Ein insgesamt proaktiverer und transparenterer Umgang mit den Themen Konfliktmanagement und Gewaltprävention würde nach Einschät-

²⁴⁴ Wie etwa Art. 33 des st. gallischen Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1) und Art. 8 der st. gallischen Strafprozessverordnung (sGS 962.11)

²⁴⁵ Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (Mitteilungsverordnung).

zung der Kommission dazu beitragen, mit Konflikten möglichst gewaltfrei umzugehen, zwischen den asylsuchenden Personen und den Sicherheitsmitarbeitenden Missverständnisse zu klären und gegenseitiges Misstrauen abzubauen, falsche Anschuldigungen frühzeitig zu entkräften, berechtigte Vorwürfe zu substantiieren und rechtzeitig die richtigen Behörden einzuschalten sowie das Instrument der Strafjustiz auf die Fälle zu fokussieren, wo dieses angebracht sei²⁴⁶.

Im Nationalrat ist ein Postulat zur Einführung einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende hängig²⁴⁷. Der Bundesrat teilt zwar die Auffassung der Postulantin, dass allen Formen von Gewalt gegenüber Menschen jeden Geschlechtes in den Bundesasylzentren vorgebeugt werden muss. Die Strukturen und Prozesse müssten darauf ausgerichtet sein, die Meldung und Ahndung von Gewaltvorfällen zu ermöglichen, ohne dass den Asylsuchenden dadurch Nachteile im Asylverfahren erwachsen können. Er verweist aber darauf, dass das Betriebskonzept Unterbringung verbindliche Vorgaben für alle Betriebsabläufe enthält und den Bewohnerinnen und Bewohnern effektive Möglichkeiten zur Verfügung stellt, um sich über Vorkommnisse und Mängel beschweren zu können. Zusätzlich seien mit den Seelsorgenden und der unentgeltlichen Beratung und Rechtsvertretung Akteure in den Bundesasylzentren tätig, denen völlige Unabhängigkeit zukomme. Diese können dem SEM ebenfalls kritische Beobachtungen melden und würden dies in der Praxis auch tun. Schliesslich besuche die durch den Bundesrat eingesetzte Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) regelmässig unangemeldet Bundesasylzentren, um die Wahrung der Menschenrechte zu überprüfen. Mit den dargelegten Strukturen und Prozessen bestehe in den Bundesasylzentren ein wirksamer institutioneller Rahmen, in welchem betroffene Asylsuchende Gewaltvorfälle melden können und diese rechtsstaatlich untersucht und wo nötig geahndet werden. Aus Sicht des Bundesrates bestehe deshalb kein Bedarf für die zusätzliche Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle. Er beantragt deshalb die Ablehnung des Postulates.

Die Frage nach der Einführung einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende bildet bereits Gegenstand eines parlamentarischen Postulats. Es kann deshalb nicht Aufgabe des Untersuchungsbeauftragten sein, dazu Stellung zu nehmen. Immerhin bleibt aber unter dem Aspekt der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung näher abgeklärten Einzelfälle darauf hinzuweisen, dass jedenfalls bei diesen Ereignissen der Rechtsschutz ohne weiteres funktioniert hat. Soweit im Rahmen des Schlussberichts das Vorgehen der Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes kritisiert oder hinterfragt wird, sind in sämtlichen Fällen nur kurze Zeit nach dem Ereignis und vor der Einleitung der vorliegenden Administrativuntersuchung Strafverfahren durch die Bundesanwaltschaft oder die jeweils zuständigen kantonalen Staatsanwaltschaften eingeleitet worden. Die Strafbehörden sind in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet²⁴⁸, so dass ein wirksamer Rechtsschutz im Sinne von Art. 13 EMRK ohne weiteres gewährleistet ist.

²⁴⁶ NKVF Bericht 2019-2020, S. 20ff.

²⁴⁷ Curia Vista 20.3776. Das Postulat wurde am 18.06.2020 eingereicht; der Rat hat es noch nicht behandelt.

²⁴⁸ Art. 4 Abs. 1 StPO.

7 Zusammenfassung der Empfehlungen

Die unter Kapitel 6 (Seite 57 ff.) näher begründeten Empfehlungen an das SEM werden im Sinne eines Überblicks im Folgenden zusammengefasst.

1. Zwangsanwendungsgesetz

Dem SEM wird empfohlen, unbesehen um eine allfällige Neuausrichtung der Sicherheitsaufgaben in den Bundesasylzentren die Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes für die zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit eingesetzten Mitarbeitenden zu prüfen und gegebenenfalls die 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.

2. Beizug von privaten Sicherheitsdiensten

Dem SEM wird empfohlen, mögliche Alternativen zur weitgehend vollständigen Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Leistungserbringer zu überprüfen und seine heutigen Prozesse zur Einflussnahme auf die privaten Leistungserbringer zu überdenken. Eine der Varianten könnte darin bestehen, die eigentlichen Schlüsselpositionen in den Zentren, wie insbesondere die Objektbetreuung und den Logendienst, mit Angestellten des Bundes (oder der Kantone), vorzugsweise mit polizeilicher Ausbildung zu besetzen, allein diesen Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse einzuräumen und Kompetenzen nach dem Zwangsanwendungsgesetz zu verleihen, und das Personal der privaten Sicherheitsdienstleistungserbringer nur noch zur Unterstützung einzusetzen.

3. Verstärkte Präsenz des SEM vor Ort

Dem SEM wird, unbesehen um die Frage einer allfälligen Neuorganisation der Sicherheitsdienste, empfohlen, eine stärkere Präsenz in den Bundesasylzentren zu prüfen. Trotz Ausgliederung der Betreuung und Sicherheit an private Dienstleistungserbringer trägt das SEM die Verantwortung für den Betrieb der Bundesasylzentren. Es könnte sich deshalb als nützlich erweisen, mit einer Verstärkung der Präsenz vor Ort anbahnende Probleme frühzeitig zu erkennen, direkten Einfluss auf die betrieblichen Abläufe zu nehmen und eine verstärkte Kontrolle im betrieblichen Alltag auszuüben.

4. Ausbildungskonzept für die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste

Dem SEM wird empfohlen, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste zu überprüfen. Eine Variante könnte darin bestehen, in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Strafvollzug ein auf die spezifischen Herausforderungen und Bedürfnisse in den Bundesasylzentren ausgerichtetes Aus- und Weiterbildungskonzept zu entwickeln und durchzuführen.

5. Rapportierung über besondere Vorkommnisse

Dem SEM wird empfohlen, die Abläufe bei der Rapportierung über besondere Vorkommnisse zu überprüfen und sicherzustellen, dass nicht sachfremde Motive darauf Einfluss nehmen können. Bleibt es bei der heutigen Organisation der privaten Sicherheitsdienste, müsste zumindest sichergestellt werden, dass der Rapport nicht von einem Mitarbeitenden verfasst wird, der in das Geschehen direkt involviert war und aufgrund dessen gegebenenfalls strafrechtliche oder berufliche Konsequenzen zu gewärtigen hat.

Dem SEM wird überdies empfohlen, eine systematische Auswertung der Rapporte im Hinblick auf den jeweiligen Standort, die beteiligten Personen sowie über die Art, Ursachen und Folgen des Ereignisses zu prüfen. In die Überprüfung miteinbezogen werden sollte – jedenfalls bei den Ereignissen der Stufe 2 und 3 – auch die interne Aufbereitung der Akten über besondere Ereignisse.

6. Institutionalisiertes Debriefing bei schwerwiegenden Vorkommnissen

Dem SEM wird empfohlen, eine Weisung über das Debriefing bei schwerwiegenden Vorkommnissen zu erlassen. Ein institutionalisiertes und hinreichend dokumentiertes Debriefing sollte zumindest in denjenigen Fällen erfolgen, in denen der ärztliche Notfalldienst oder die Polizei aufgeboten wurde oder in deren Folge sich sonstwie eine medizinische Behandlung eines asylsuchenden oder eines Mitarbeitenden als erforderlich zeigte.

7. Anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle

Die Einführung eines anonymen Meldesystems für die Mitarbeitenden des SEM und der privaten Leistungserbringer scheint überflüssig zu sein, da mit der Meldestelle der EFK bereits eine entsprechende Plattform besteht. Das SEM wird aber eingeladen, entsprechende Vorkehrungen in die Wege zu leiten, um die bestehenden Möglichkeiten der Meldung von tatsächlichen oder vermeintlichen Missständen in Bundesasylzentren besser bekannt zu machen.

8. Instrument zur Bewältigung von Krisensituationen

Dem SEM wird empfohlen, eine Erweiterung des Angebots für die Mitarbeitenden zur internen Krisenbewältigung und -prävention zu prüfen. Dieses Instrument wäre nicht dazu bestimmt, arbeitsrechtliche Konflikte der Mitarbeitenden mit dem jeweiligen Dienstleistungserbringern zu klären, sondern würde es den Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste (und der Betreuungsdienste) ermöglichen, über ihre Erfahrungen im täglichen Berufsalltag zu reflektieren und bei der Aufarbeitung und Bewältigung von Krisensituationen Hilfe einzuholen.

9. Disziplinarwesen

Dem SEM wird empfohlen, eine vollständige Überarbeitung des Disziplinarrechts in die Wege zu leiten und gegebenenfalls für die Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen besorgt zu sein. Die Grundsätze des Disziplinarwesens sind (analog zu Art. 91 StGB) im Asylgesetz selbst zu bestimmen. Die Disziplinarfehler im Einzelnen, die konkrete Ausgestaltung der Disziplinarmaßnahmen sowie die weiteren Einzelheiten des Verfahrens können in einer Verordnung geregelt werden. Vorbild dafür könnten etwa die

Richtlinien der Ostschweizer Strafvollzugskommission für das Disziplinarrecht in den Konkordatsanstalten sein. In diesem Zusammenhang könnte es sich als sinnvoll erweisen auch die praktische Handhabung des Disziplinarwesens zu überprüfen und auf eine Verwesentlichung hinzuwirken.

10. Durchsuchung und Kontrollen von Asylsuchenden

Im Hinblick auf die Durchführung von Kontrollen und Durchsuchungen beim Zutritt von Asylsuchenden in das Bundesasylzentrum wird das SEM eingeladen, die bestehenden Weisungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Den von der NKVF gegen eine systematische Kontrolle vorgebrachten Bedenken könnte allenfalls dadurch Rechnung getragen werden, dass körperliche Untersuchungen (Leibesvisitationen) nur noch bei Verdacht, andere Untersuchungen (wie etwa der Kleider oder der mitgeführten Gegenstände) aber voraussetzungslos durchgeführt werden.

11. Besinnungsraum

Ein Bedarf nach Separierung besonders aggressiver, renitenter oder unter Alkohol- und Drogeneinfluss stehender Asylsuchender ist klar gegeben. Das Problem kann jedoch nicht allein mit disziplinarrechtlichen Mitteln gelöst werden. Vielmehr bedarf es dazu einer Implementierung der Instrumente des Zwangsanwendungsgesetzes, insbesondere der Anordnung des polizeilichen Gewahrsams. Dem SEM wird deshalb empfohlen, die Frage nach dem Einsatz und den Modalitäten des Besinnungsraums im Gesamtkontext mit der Neuorganisation der Sicherheitsdienste in den Bundesasylzentren bzw. mit der Anwendbarkeit des Zwangsanwendungsgesetzes auf die privaten Sicherheitsdienste einer Überprüfung zu unterziehen.

12. Strafverfahren gegen Mitarbeitende

Dem SEM wird empfohlen, eine institutionalisierte Übermittlung von Informationen über die Einleitung und den Abschluss von Strafverfahren gegen Mitarbeitende des Bundes oder der privaten Dienstleistungserbringer zu prüfen, falls diese eines strafbaren Verhaltens beschuldigt werden, das im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung steht.

13. Unabhängige Melde- und Beschwerdestelle

Der Untersuchungsbeauftragte verzichtet auf eine Empfehlung zur Einführung einer unabhängigen Melde- und Beschwerdestelle für Asylsuchende, da ein entsprechendes Postulat in den Eidgenössischen Räten bereits anhängig ist und das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen abzuwarten bleibt.

8 Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG; SR 142.2)
AOZ	Betreuungsfirma Asyl Organisation Zürich
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)
AsylV1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (Asylverordnung 1; AsylV 1; SR 142.311)
BAZ	Bundesasylzentrum
BBL	Bundesblatt
BEKO	SEM Betriebskonzept Unterbringung vom 1. Juli 2020
BG	Bundesgesetz
BG NKVF	Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009 (BG NKVF; SR 150.1)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGST	Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (SR 745.2).
BSD	Bundessicherheitsdienst
BStGer	Bundesstraßgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)
CIRS	Critical Incidence Reporting System
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants; Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
DIL	Dienst Immobilien und Logistik
DSB	Dienst Sicherheit und Betrieb des SEM
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)
FTE	Full Time Equivalent; Vollzeitäquivalent
GarG	Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz) vom 26. März 1934 (SR 170.21)
GWK	Grenzwachtkorps
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz
KaPo	Kantonspolizei
LE	Leistungserbringer
MitteilungsVO	Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide vom 10. November 2004 (SR 312.3)
NGO	Non-Governmental Organisation; Nichtregierungsorganisation
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
ORS	Betreuungsfirma ORS Services AG (Organisation für Regie- und Spezialaufträge)
P&A	Partner und Administration
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1)
SBSS	Schweizerische Berufsschule Sicherheit

SEM	Staatssekretariat für Migration
SiVer	Sicherheitsverantwortliche/r Bundeszentren
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SPOC	Single point of contact
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture; UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
SSI	Sektion Sicherheit und Immobilien
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0).
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees; Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VES	Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund; SR 124)
VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32)
VO EJPD	Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (SR 142.311.23)
VPR	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VSb	Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (SR 120.72)
VSSU	Verband der Schweizerischen Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmer (VSSU)
VST	Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 17. August 2011 (SR 745.21)
VStrR	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (SR 313.0)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968
ZAB	Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (Zwangsanwendungsgesetz; SR 364)
ZAV	Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 12. November 2008 (Zwangsanwendungsverordnung; SR 364.3)
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)