

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Staatssekretariat für Migration  
SEM  
Quellenweg 6  
Wabern

Bern, 3. Mai 2023

**VERNEHMLASSUNGSANTWORT: ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES (ASYLG): SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

Sehr geehrte Damen und Herren

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG).

In einem Bericht von 2021<sup>1</sup> hat Amnesty International Misshandlungen durch Mitarbeitende der vom Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragten privaten Sicherheitsfirmen Securitas AG und Protectas AG in den Bundesasylzentren (BAZ) dokumentiert und aufgrund der festgestellten strukturellen Versäumnisse der Behörden in den Bundesasylzentren Empfehlungen an das SEM formuliert.

Amnesty International begrüsst die Bemühungen des SEM, darunter die Umsetzung eines Gewaltpräventionskonzeptes, den Einsatz von Konfliktpräventionsbetreuenden, sowie die Schaffung einer Meldestelle im Rahmen eines Pilotprojektes. Es ist grundsätzlich erfreulich, dass das SEM im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung festhält, wie wichtig persönliches Wohlbefinden und die Förderung der psychischen Gesundheit für die Gewaltprävention sind. Fokus aller Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften sollten zudem eine professionelle Betreuung, ein niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag in Einhaltung der menschenrechtlichen Respektierungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten sein.

Amnesty International bedauert deshalb, dass die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen und viele der Forderungen aus dem Bericht von Amnesty International bisher noch nicht konkret und umfassend umgesetzt wurden.

In Folgenden werden ausgewählte Artikel des Gesetzesentwurfs auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten untersucht. Es wird nicht beabsichtigt, alle menschenrechtlich relevanten Fragen, die der Entwurf aufwirft, umfassend zu prüfen. Vielmehr soll die vorliegende Eingabe das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von Amnesty International hierzu darlegt. Die Selektion der angesprochenen Aspekte impliziert nicht, dass die Organisation alle anderen Vorschriften vorbehaltlos akzeptiert.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, «'Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln'. Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren», Mai 2021.

## 1. Allgemeine Bemerkungen

Aus juristischer und praktischer Sicht schaffen die vorgeschlagenen Änderungen des AsylG die gesetzlichen Grundlagen für Praktiken, die in den Bundesasylzentren bereits teilweise angewendet werden. Angesichts der Schwere der mit diesen Massnahmen verbundenen Grundrechtseingriffe ist es wichtig, über **einen klaren Rechtsrahmen** zu verfügen, **der die Anwendung der Massnahmen regelt und eingrenzt** sowie **die Rechte der potenziell betroffenen Personen stärkt** und **effektiv schützt**. Amnesty International ist der Ansicht, dass die fraglichen Massnahmen nur in sehr wenigen Fällen gerechtfertigt sind. Der Gesetzesentwurf sollte deshalb den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** explizit festhalten. Ausserdem ist ein effektiver **Beschwerdeweg** zu spezifizieren und das Bereitstellen der **Informationen** für die Asylsuchenden in verständlicher Sprache – insbesondere in Bezug auf die Beschwerde – sicherzustellen.

Amnesty International erachtet es zudem als wichtig, ein **Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem** zu entwickeln und rechtlich zu verankern. Neben den bestehenden unabhängigen externen Kontrollmechanismen bedarf es einer Stärkung des Schutzes und der zentralen Überwachung der Bundesasylzentren durch ein zuverlässiges, regelmässiges und proaktives Monitoring und die Ernennung von Verantwortlichen, die den Menschenrechtsschutz der Asylsuchenden in den Bundesasylzentren garantieren.

## 2. Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Dritte (Art. 25c E-AsylG)

Amnesty International begrüsst es, dass die Grundsätze der Übertragung der Sicherheitsaufgaben rechtlich geregelt werden sollen und die **Anforderungen** für diese Unternehmen sowie eine **eindeutige Verantwortung des SEM im Hinblick auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals** eingeführt wird. Wie bereits im Bericht von 2021 erwähnt, fordert Amnesty International, dass **strengere Anforderungen in Bezug auf Qualitätsstandards und Schulungen - einschliesslich Menschenrechtsstandards - in die Verträge mit privaten Sicherheitsdienstleistern** in Bundesasylzentren integriert werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Sicherheitsunternehmen **erfahrenes und qualifiziertes Sicherheitspersonal anstellen** und dieses **spezifisch und gründlich mit Blick auf ihre Einsätze in den Bundesasylzentren schulen**. Amnesty International fordert zusätzlich **klare gesetzliche Vorgaben bezüglich der Inhalte der Aus- und Weiterbildungen** insbesondere im Hinblick auf die praktische Umsetzung und den Schutz der Menschenrechte. Zudem müssen für die Gewährleistung der **Rechenschaftspflicht, effektive Aufsichtsstrukturen und ein proaktives Monitoring** vorgesehen werden.

Der Verweis auf die **Seelsorge** in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist aus Sicht von Amnesty International unangebracht. Auch wenn die Seelsorge zum guten Zusammenleben in den Bundesasylzentren beitragen kann, sollte sie ihre Aufgabe unabhängig ausführen können und **nicht zum Zweck der Gewaltprävention instrumentalisiert werden**.

## 3. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Im Gesetz sollte der Grundsatz verankert werden, dass **Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht** auf Mitführung verbotener Gegenstände – namentlich Waffen, verbotene Drogen und alkoholische Getränke – durchgeführt werden. Amnesty spricht sich gegen die Einziehung von Dokumenten und Beweismitteln für das Asylverfahren aus. Sollte eine Einziehung doch eingeführt werden, müsste zumindest eine **Beschwerdemöglichkeit** vorgesehen werden.

Die Frage des Geschlechts der durchsuchenden Person ist ebenfalls wichtig. Das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) sieht vor, dass die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen wird (vgl. Art. 20 ZAG). Bei LGBTIQ+ Personen sowie Opfern von sexueller Gewalt ist dies jedoch problematisch. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte allen Asylsuchenden, auf Anfrage, ein **Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person** eingeräumt werden.

#### 4. Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ (Art. 25 E-AsylG)

Der Bundesrat will im AsylG die Möglichkeit festschreiben, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen in den BAZ anzuwenden, um die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Dabei soll das Zwangsangwendungsgesetz (ZAG) zur Anwendung gelangen.

Aus Sicht von Amnesty International sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Zwang jedoch zu breit formuliert. Die Anwendung von Zwang sollte sich auf Fälle beschränken, in denen dies der Abwehr **einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person** dient.

Die Anwendung körperlicher Gewalt zwecks Vollzugs einer Disziplinar massnahme ist unverhältnismässig (Art. 9 Abs. 2 ZAG) und zählt nicht zu den Fällen, welche die Anwendung von Zwang gemäss Art. 9 Abs. 1 ZAG rechtfertigen. Auch die Anwendung von Zwang für die Durchsetzung der Durchsuchung ist im Kontext der BAZ nicht notwendig und daher unverhältnismässig. Folglich ist die **Anwendung von Zwang bei einer Durchsuchung oder der Durchführung einer Disziplinar massnahme zu verbieten**.

Amnesty International begrüsst das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen ausdrücklich zu verbieten**. Durch den Verweis auf das ZAG wäre es aber möglich, dass das SEM – oder die Dienstleister, denen es diese Aufgaben überträgt – Handschellen und andere Fesselungsmittel, Diensthunde sowie Pfefferpräparate einsetzt.<sup>2</sup> Diese Hilfsmittel (mit Ausnahme von Pfeffergel) werden derzeit nicht in den BAZ eingesetzt und sind auch nicht notwendig. Zudem ist eine Ad-hoc-Ausbildung des Sicherheitspersonals im Umgang mit diesen Einsatzmitteln nicht ausreichend. Handschellen wie jegliche Fesselungsmittel und chemische Einsatzmittel bergen eine imminente Gefahr für die Betroffenen und ein Missbrauchspotential und können daher unter Umständen zu ernsthaften Verletzungen der sogar zum Tod führen. Ihre Anwendung muss daher auf besondere und konkrete Ausnahmesituation und entsprechend geschultes Einsatzpersonal beschränkt werden. Deshalb sollte **der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen in den BAZ untersagt sein**.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen untersteht zudem dem **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG. Des Weiteren sollte **jeder Einsatz von Zwang in einem Bericht schriftlich festgehalten** und die **Verhältnismässigkeit des Einsatzes unabhängig überprüft** werden. Konkret wäre indes sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Perspektive der Asylsuchenden und der Zeug\*innen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.<sup>3</sup>

#### 5. Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)

Amnesty International stellt grundsätzlich fest, dass die Vorlage keine spezifischen Verhaltensweisen definiert, die zu einer Disziplinar massnahme gegen Bewohner der BAZ führen könnten. Diese sind indes im erläuternden Bericht spezifiziert, und es ist vorgesehen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) auf dem Verordnungsweg Bestimmungen in diesem Sinne erlässt (vgl. Art. 25d Bst. f E-AsylG). **Die Verhaltensweisen**, die die Verhängung einer Disziplinar massnahme rechtfertigen, müssen in der Verordnung **auf transparente Weise dargelegt werden**. Es ist auch wesentlich, dass **Asylsuchende von Anfang an über die Möglichkeit einer Disziplinar massnahme**, über die Verhaltensweisen, die sanktioniert werden

---

<sup>2</sup> Art. 16 ZAG sieht jedoch vor, dass der Bundesrat die Liste der *für die jeweiligen Aufgaben* zugelassenen Hilfsmittel und Waffen erlässt.

<sup>3</sup> Vgl. Amnesty International, „Ich verlange nur, dass Sie Asylsuchende wie Menschen behandeln“: Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, Mai 2021 (insbesondere S. 18 und S. 21); siehe auch Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 75 ff.

können, über die Modalitäten der Verhängung und Durchführung einer solchen Disziplinar massnahme, sowie über Beschwerdemöglichkeiten **informiert werden**.

**Derartige Massnahmen sollten auf Erwachsene beschränkt werden.** Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog\*innen festgelegt werden.

Amnesty International begrüsst das Vorhaben, die Liste von Disziplinar massnahmen einzugrenzen und zwei Massnahmen zu streichen: die Verweigerung des Ausgangs und den Ausschluss aus dem Zentrum.

**Die neue Form des Ausschlusses «aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen» (Bst. d),** die bis zu 72 Stunden dauern kann, **ist allerdings zu vage formuliert** und muss daher ebenfalls abgelehnt werden. Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet ist, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Jedoch verfügen die meisten BAZ nicht über solche Gebäu-destrukturen. Die aktuelle Praxis im Falle des Ausschlusses aus der Unterkunft (für maximal 24 Stunden), beispielsweise bei Trunkenheit, besteht darin, die Person in einem Zimmer im Bereich der Loge unterzubringen. Die Unterbringung in einem solchen Zimmer für bis zu 72 Stunden (wie im neuen Bst. d vorgesehen) wäre weder angemessen noch verhältnismässig, stellt dies doch einen übermässigen Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Angesichts dieser Unklarheit fordert Amnesty International, auch **den Buchstaben d zu streichen, da die Gefahr besteht, dass er in ähnlicher Weise wie der derzeitige Zentrumsausschluss eingeführt wird, nur für einen viel längeren Zeitraum (bis zu drei Tage!).**

Zudem sollte **ein Register der angeordneten Disziplinar massnahmen geführt werden**, welches eine unabhängige Kontrolle ermöglicht (siehe die Empfehlung des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT)<sup>4</sup> in diesem Sinne).

Die Bemühungen, das Verfahren zu präzisieren und insbesondere **Entscheide** «in der Regel» **schriftlich zu liefern**, sind zu begrüssen. Trotzdem sollte eine Beschwerdemöglichkeit immer (d.h. ohne Ausnahme) vorgesehen sein. Um das Beschwerderecht effektiv zu gewährleisten, ist zudem **eine mündliche Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache sicherzustellen.**

## **6. Vorübergehende Festhaltung (Art. 25b E-AsylG)**

Amnesty International hatte im Bericht von 2021 Besorgnis über die Art und Weise geäussert, wie die Sicherheitsräume genutzt werden und die dringende Überprüfung der Regeln und der Praxis in Bezug auf die Nutzung der Sicherheitsräume gefordert.

Die aktuell anwendbaren Regeln für die Nutzung des Sicherheitsraums, sehen vor, dass Menschen dort nicht länger als zwei Stunden festgehalten werden dürfen, und dass es nicht erlaubt ist, Minderjährige einzusperren. Trotzdem ergaben Amnestys Recherchen, dass Festhaltungen im Sicherheitsraum in einigen Fällen länger als 2 Stunden gedauert haben. Zudem wurde diese Massnahme in einigen Fällen auch gegenüber unbegleiteten Minderjährigen angewendet. Auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) hat bei seinem Besuch festgestellt, dass Asylsuchende mehrmals in Folge mit jeweils nur wenigen Minuten Pause festgehalten worden waren,<sup>5</sup> um die maximale Zeit von zwei Stunden zu umgehen.

Da jede Festhaltung grundsätzlich einen schweren Grund- und Menschenrechtseingriff darstellt, bedarf es eines präzisen Rechtsrahmens. Auch wenn die Massnahme bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist, sollte ein spezieller Hinweis eingefügt werden, der vorsieht, dass eine Festhaltung nur **als letzte Massnahme ergriffen** und die Einhaltung des **Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gewährleistet** werden soll. Zum ändern ist eine **Verfügung** zu erlassen und der **Beschwerdeweg** ist zu spezifizieren.

---

<sup>4</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

<sup>5</sup> Ibid.

Vor dem Hintergrund der durch Amnesty International dokumentierten Missbrauchspotenzial der Sicherheitsräume für physische und psychische Misshandlungen, sollte im Gesetz auch ein **verstärktes Monitoring** vorgesehen werden. In jedem Fall sollte die Einrichtung der für den Vollzug der vorübergehenden Festhaltung vorgesehenen Räume **menschenrechtskonform** sein und die **Würde der festgehaltenen Personen** wahren.

Gemäss Kinderechtskonvention ist jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, als ein Kind zu betrachten (Art. 1 KRK). Minderjährige Asylsuchende sind besonders schutzbedürftig und jegliche im Kontext eines BAZ notwendigen Massnahmen sollten das Wohl und die (geistige) Gesundheit, des Kindes als primäres Ziel betrachten. Eine Massnahme in Form einer Festhaltung, die auf Disziplinierung und Bestrafung ausgerichtet ist, ist für Minderjährige nicht angemessen. Amnesty International fordert deshalb, dass **die vorübergehende Festhaltung von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren** (und nicht wie vorgeschlagen nur von Minderjährigen unter 15 Jahren) **untersagt wird**.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Eingabe verbleibe ich mit freundlichen Grüssen.



Juristin und Menschenrechtsexpertin  
Amnesty International

Diese Eingabe wird auf der Webseite von Amnesty International Schweiz veröffentlicht.