

Neustrukturierung des Asylbereichs

UNHCR-Empfehlungen

zur Änderung der

**Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren
des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen
(Betriebsverordnung), SR 142.311.23**

Totalrevision, Entwurf vom Februar 2018

April 2018

Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
Empfehlungen	4
<i>Zu Art. 3 – Durchsuchung und Abnahme von Gegenständen</i>	4
<i>Zu Art. 4 – Unterbringung und Betreuung</i>	5
<i>Zu Art. 5 – Austausch mit der Zivilgesellschaft</i>	7
<i>Zu Art. 6 – Zugang zur Gesundheitsversorgung</i>	8
<i>Zu Art. 7 – Zugang zum Grundschulunterricht</i>	9
<i>Zu Art. 11 – Kommunikationsmittel</i>	10
<i>Zu Art. 12 – Information zur Rechtsberatungsstelle und Rechtsvertretung</i>	11
<i>Zu Art. 13 – Anforderungen an Dienstleistungserbringer im Bereich Betreuung und Sicherheit</i>	12
Abschnitt 2: Zentren des Bundes	13
<i>Zu Art. 14 – Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen</i>	13
<i>Zu Art. 15 – Besuchsrecht in den Zentren des Bundes</i>	13
<i>Zu Art. 16 – Ausgangsmodalitäten</i>	14
3. Abschnitt: Unterkünfte an den Flughäfen	15
<i>Zu Art. 18 – Aufenthalt in der Transitzone des Flughafens und Spaziergang im Freien</i>	15
4. Abschnitt: Pflichten der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen	16
<i>Zu Art. 22 – Anwesenheitspflicht</i>	16
5. Abschnitt: Disziplarmassnahmen und Verfahren	17
<i>Zu Art. 24 – Disziplarmassnahmen</i>	17
<i>Zu Art. 25 – Anordnung der Massnahmen</i>	19
<i>Zu Art. 26 – Disziplinarbehörde</i>	20
<i>Zu Art. 27 – Beschwerde</i>	21
<i>Zu Art. 28 – Verfahren und Fristen für die Disziplinarbeschwerde</i>	23

Einführung

Das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen der Verordnung des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen Stellung zu nehmen.¹ UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen abzugeben und hofft, dass diese im weiteren Prozess Beachtung finden. Ausführlichere Empfehlungen zur Unterbringung hat UNHCR im August 2017 veröffentlicht, auf die hier ergänzend verwiesen wird.³

UNHCR begrüsst das Ziel der Neustrukturierung, das Asylverfahren fairer und effizienter zu gestalten. Die Reform bringt nicht nur grundlegende Änderungen im Verfahrensrecht,⁴ sondern auch in der Unterbringung der Asylsuchenden mit sich. Unter anderem wird sich die Höchstaufenthaltsdauer in einem Zentrum des Bundes von 90 auf 140 Tage erhöhen. UNHCR begrüsst, dass der vorliegende Verordnungsentwurf dies zum Anlass nimmt, um einige wichtige Punkte wie die Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen, die Ausgangsregelungen und Disziplinar massnahmen klarer zu regeln und hebt positiv hervor, dass im Entwurf einige Empfehlungen aufgenommen wurden. An einigen Stellen hält UNHCR jedoch weitere Präzisierungen und Verbesserungen für notwendig und steht für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

¹ Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung), SR 142.311.23, Totalrevision, Entwurf vom Februar 2018.

² Siehe insbesondere Art. 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (30.11.2017); Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Flüchtlingsbegriff des UNHCRs Flüchtlinge im Sinne der GFK umfasst sowie Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit dort durch willkürliche Gewalt, infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung bedroht wäre. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren vom August 2017 [nachfolgend UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren], abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf (20.4.2018).

⁴ Siehe dazu die Empfehlungen von UNHCR zu den Änderungen der Asylverordnung 1, Asylverordnung 2 und die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom November 2017 [nachfolgend UNHCR Empfehlungen zur AsylV1, AsylV2 und VVWAL], abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/12/CH_UNHCR_Empfehlungen_Aenderung_AsylV1_AsylV2_VVWAL_2017.pdf (12.03.2018).

Empfehlungen

Zu Art. 3 – Durchsuchung und Abnahme von Gegenständen

Art. 3 Abs. 1 sieht vor, dass das Sicherheitspersonal Asylsuchende auf verschiedenen Gegenstände und Dokumente durchsuchen kann, und dabei unter anderem auch Reise- und Identitätspapiere (*lit.a*), verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel (*lit.b*), sowie auch elektronische Geräte (*lit.d*) sichergestellt oder vorübergehend eingezogen werden können.

Für die Feststellung der Identität kann es notwendig sein, Reise- und Identitätspapiere sicherzustellen oder vorübergehend einzuziehen. Es sollte jedoch verhindert werden, dass Asylsuchende deswegen administrative Schwierigkeiten haben, beispielsweise bei der Geburt eines Kindes. Dies könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass diese Dokumente (mit Ausnahme des Reiseausweises) lediglich für die Dauer einer Echtheitsprüfung oder Erfassung des Beweiswertes sichergestellt und danach, sofern sie sich als echt erweisen, wieder herausgegeben werden. Auch die Ausstellung amtlich beglaubigter Kopien der sichergestellten Dokumente könnte die Verwendung der Dokumente trotz Sicherstellung ermöglichen.⁵ Damit Asylsuchende und ihre Rechtsvertretung nachvollziehen können, welche Dokumente eingezogen wurden und wo sich diese befinden, sollten ihnen jedenfalls Kopien ausgestellt werden.

Bei der Sicherstellung und Einziehung von Gegenständen ist das Recht auf Eigentum,⁶ sowie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens zu beachten. Letzteres schliesst auch das Recht ein, Kontakte mit anderen Personen aufrechtzuerhalten.⁷ Die Kommunikation mit Verwandten und Bekannten läuft häufig über Applikationen, auf welche die Asylsuchenden mit Smartphones zugreifen können. UNHCR regt daher an, in der Verordnung sicherzustellen, dass elektronische Geräte und sonstige Gegenstände nur soweit und solange im konkreten Fall notwendig abgenommen werden.

UNHCR empfiehlt,

- **Dokumente – abgesehen von Reisedokumenten – nur vorübergehend (zum Beispiel für die Dauer einer Echtheitsprüfung) einzuziehen oder anderweitig sicherzustellen, dass Asylsuchende keine administrativen Schwierigkeiten durch einbezogene Dokumente haben;**

⁵ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur AsylIV1, AsylIV2 und VVWAL, S. 6 (FN4).

⁶ Vgl. Art. 26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101 30 [nachfolgend BV]; Art 13 GFK.

⁷ Vgl. Art. 17 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Recht (UNO-Pakt II) vom 16. September 1966, SR 0.103.02 [nachfolgend UNO-Pakt II]; Art. 8 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101 [nachfolgend EMRK]; auch Art. 13 Abs. 1 BV garantiert den Schutz der Privatsphäre.

- **zu konkretisieren, dass Gegenstände nur soweit und solange im konkreten Fall notwendig abgenommen werden und jedenfalls Mobiltelefone nur in begründeten Ausnahmefällen einbezogen werden können.**

Zu Art. 4 – Unterbringung und Betreuung

Art. 4 Abs. 1-3 sehen vor, wie besondere Bedürfnisse bei der Unterbringung berücksichtigt werden. Hierzu gehört, dass die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen mit der Ausnahme von Familien in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen untergebracht werden; dass Familien in Räumlichkeiten unterzubringen sind, die ein Zusammenleben der Familie für die Dauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen gewährleisten und dem Bedürfnis nach Privatsphäre nach Möglichkeit Rechnung getragen wird. Ferner ist den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden und weiteren betreuungsbedürftigen Personen bei der Unterbringung und Betreuung in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen Rechnung zu tragen.

UNHCR begrüsst diese Regelungen grundsätzlich, da sie die Berücksichtigung wichtiger besonderer Bedürfnisse ermöglichen und der Vorbeugung von Belästigung oder Gewalt dienen können. Dabei empfiehlt UNHCR, dass nicht nur die Schlafräume, sondern auch die sanitären Anlagen geschlechtergetrennt sind. Um die Privatsphäre von Frauen bestmöglich zu wahren, sollten Frauen wenn möglich auf geschlechtergetrennten Stockwerken bzw. getrennten Trakten untergebracht werden. Zu begrüssen wäre ebenfalls, wenn auf Verordnungsstufe festgehalten wird, dass Rückzugsorte welche nur für Frauen bestimmt sind, bestehen, damit ihnen die Möglichkeit gegeben wird, sich auch ausserhalb der Schlafräume in Ruhe aufhalten und austauschen zu können.⁸

UNHCR begrüsst, dass dem Recht auf Achtung des Familienlebens Rechnung getragen wird und gemäss Art. 4 Abs 2 Familien in Räumlichkeiten unterzubringen sind, die ein Zusammenleben der Familie gewährleisten. Um das Recht auf Achtung des Familienlebens bestmöglich zu wahren, sollte angestrebt werden, nach Möglichkeit nur eine Familie pro Zimmer unterzubringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben ausreichend Familienzimmern auch sonstige familienfreundliche Strukturen in den Zentren bestehen. UNHCR empfiehlt, in Art.4 Abs. 2 zweiter Satz zu streichen, dass der Privatsphäre nur *nach Möglichkeit* Rechnung getragen wird.

Kinder, welche vorübergehend oder dauerhaft aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst wurden, haben Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand.⁹ UNHCR begrüsst nachdrücklich, dass neu auf Verordnungsstufe festgehalten wird, dass den besonderen

⁸ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, Kapitel 2.1 (FN 3).

⁹ Vgl. Art. 20 und 22 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107 [nachfolgend Kinderrechtskonvention].

Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) Rechnung zu tragen ist.

Zu diesen Bedürfnissen gehört die Unterbringung nach Geschlechtern und von alleinstehenden Männern räumlich getrennt. Gute Erfahrungen wurden bisher mit der Bereitstellung separater Unterkünfte gemacht, zumindest sollte die Unterbringung aber in separaten Trakten erfolgen. Wichtig ist ferner eine spezifische Betreuung durch ausgebildete Betreuungspersonen. Daneben sollten auch weitere mögliche Bedürfnisse von UMAs beachtet werden, wie beispielsweise die Wiederherstellung von Kontakten zu Familienangehörigen oder kindergerechte Informationen zum weiteren Verfahren.¹⁰

UNHCR begrüsst, dass das SEM diesen Punkten verstärkt Aufmerksamkeit schenkt und seit Juli 2017 ein Pilotprojekt zur Unterbringung und Betreuung von UMAs durchführt, dessen Evaluation als Grundlage für schweizweite Unterbringungs- und Betreuungsstandards gelten soll.

Während verständlich ist, dass nicht alle diese Punkte im Detail in die Verordnung aufgenommen werden können, sollte in *Art. 4 Abs. 3* jedenfalls klargestellt werden, dass Konzepte zur Betreuung und Unterbringung von UMAs in allen Zentren des Bundes bestehen müssen.

UNHCR begrüsst darüber hinaus, dass gemäss *Art. 4 Abs. 3* auch den Bedürfnissen weiterer betreuungsbedürftiger Personen bei der Unterbringung und Betreuung Rechnung zu tragen ist. Neben Kindern können insbesondere ältere Personen, Personen mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen, lesbische, homosexuelle, bisexuelle, transgender- und intersexuelle Personen (LGBTI-Personen) und Opfer von Menschenhandel besondere Bedürfnisse haben, welche bei der Unterbringung zu beachten sind.¹¹ Gemäss der Erläuterungen zum Verordnungsentwurf kann eine andere Unterbringungsstruktur bzw. ein Transfer in den Kanton erfolgen, wenn den besonderen Bedürfnissen nicht genügend Rechnung getragen werden kann, beispielsweise bei einer Überbelastung der Unterbringungsstrukturen. UNHCR würde eine dahingehende explizite Erwähnung in der Verordnung begrüssen.

Damit auf besondere Bedürfnisse von Asylsuchenden angemessen reagiert werden kann, ist es wichtig, dass diese so früh wie möglich systematisch identifiziert werden. Hierfür sind entsprechende Mechanismen erforderlich wie beispielsweise klare Zuständigkeiten und definierte Rollen des Betreuungspersonals, des SEM, aber auch der Beratung und Rechtsvertretung.¹² Während die Details solcher Identifikationsmechanismen in einer Weisung festgehalten werden könnten, wäre zu begrüssen, wenn Art. 4 bereits eine Verpflichtung

¹⁰ Weitere Hinweise zur Unterbringung von UMAs finden sich in Kapitel 10.2.2. der UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

¹¹ Weitere Hinweise, welche besonderen Bedürfnisse die genannten Personengruppen haben können, finden sich in Kapitel 10.3 der UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

¹² Weitere Hinweise zu Massnahmen, welche die Identifikation der besonderen Bedürfnisse erleichtern, finden sich in Kapitel 10.1 der UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN3).

zur Einrichtung von Mechanismen zur systematischen Identifikation von besonderen Bedürfnissen enthielte.

UNHCR empfiehlt,

- **in Art. 4 Abs. 1 aufzunehmen, dass neben den Schlafräumen auch die sanitären Anlagen und Rückzugsmöglichkeiten geschlechtergetrennt sind;**
- **in Art. 4 Abs. 2 davon abzusehen, der Privatsphäre von Familien nur nach Möglichkeit Rechnung zu tragen;**
- **in Art. 4 Abs. 3 festzuhalten,**
 - **dass UMAs getrennt von alleinstehenden Männern und nach Geschlechtern getrennt untergebracht werden und die Betreuungspersonen über die notwendigen Kenntnisse für die Betreuung von UMAs verfügen müssen;**
 - **dass jedes Zentrum des Bundes über ein Konzept für die Unterbringung und Betreuung von UMAs verfügt;**
 - **dass ein Transfer in den Kanton erfolgt, wenn den besonderen Bedürfnissen von Personen in den Zentren des Bundes nicht Rechnung getragen werden kann;**
- **in Art. 4 aufzunehmen, dass klar definierte Mechanismen zur frühest möglichen Identifizierung der besonderen Bedürfnisse entwickelt und angewandt werden.**

Zu Art. 5 – Austausch mit der Zivilgesellschaft

Art. 5 sieht vor, dass das SEM den Austausch der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen mit der Zivilgesellschaft unterstützt. Es trägt mit organisatorischen Maßnahmen dazu bei, einen solchen Austausch zu ermöglichen.

UNHCR begrüsst, dass neu auf Verordnungsstufe festgehalten wird, dass das SEM den Austausch mit der Zivilgesellschaft unterstützt und mit organisatorischen Massnahmen zur Ermöglichung des Austausches beiträgt. Dazu gehören insbesondere Räumlichkeiten, in denen sich die Personen treffen können, sowie Ausgangszeiten, die es den Asylsuchenden

faktisch ermöglichen, mit der Zivilgesellschaft in Kontakt zu treten (siehe dazu auch unten). So kann eine Isolation verhindert werden.¹³

UNHCR empfiehlt,

- **in Art. 5 aufzunehmen, dass das SEM Räumlichkeiten zur Verfügung stellt, in denen ein regelmässiger Austausch stattfinden kann;**
- **die Ausgangszeiten so flexibel wie möglich zu gestalten um die Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft und den Asylsuchenden zu erleichtern (siehe auch Kommentar zu Art. 16).**

Zu Art. 6 – Zugang zur Gesundheitsversorgung

Art. 6 sieht vor, dass der Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Notversorgung gewährleistet wird.

Das Recht auf ein erreichbares Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit garantiert für jede Person im Krankheitsfall diskriminierungsfreien Zugang zu vorhandenen Gesundheitseinrichtungen.¹⁴ Geschlechts- und altersspezifische Bedürfnisse von Frauen und Kindern sind hierbei zu berücksichtigen.¹⁵ Dabei weisen auch die Erläuterungen darauf hin, dass hierbei grundsätzlich keine Beschränkungen im Leistungsbereich gem. Krankenversicherungsgesetz (KVG)¹⁶ vorgesehen ist. In Hinblick auf die verlängerte Aufenthaltsdauer in Bundeszentren ist daher zu empfehlen, dass grundsätzlich auch in den Bundeszentren Zugang zu psychologischer Betreuung gewährt werden kann. Sollte dies nicht möglich sein, könnte eine schnelle Zuteilung an einen Kanton vorgenommen werden. Schulungen für die medizinischen Fachpersonen können ausserdem dazu beitragen, dass Traumata erkannt und behandelt werden. Darüberhinausgehend können weitere Personengruppen besondere Bedürfnisse haben und zusätzliche medizinische Behandlung benötigen. Grundsätzlich ist wichtig, dass den medizinischen Fachpersonen bei Bedarf eine Dolmetscherin bzw. ein Dolmetscher zur Verfügung steht.

¹³ Vgl. Kapitel 9 UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

¹⁴ Art. 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) vom 16. September 1966, SR 0.103.1 [nachfolgend UNO-Pakt I].

¹⁵ Art. 12 CEDAW; Art. 24 Kinderrechtskonvention.

¹⁶ SR 832.10.

UNHCR empfiehlt,

- **Behandlungsmöglichkeiten für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen vorzusehen;**
- **den medizinischen Fachpersonen bei Bedarf eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher zur Verfügung zu stellen.**

Zu Art. 7 – Zugang zum Grundschulunterricht

Art. 7 sieht vor, dass der Standortkanton den Grundschulunterricht für Asylsuchende und Schutzbedürftige im schulpflichtigen Alter organisiert. Das SEM unterstützt ihn bei der Umsetzung. Es kann ihm insbesondere die notwendigen Räumlichkeiten zur Verfügung stellen.

Das Recht des Kindes auf Bildung und die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage von Chancengleichheit ist in der Kinderrechtskonvention umfassend anerkannt.¹⁷ UNHCR begrüsst, dass Kinder bereits in den Zentren des Bundes Zugang zum Grundschulunterricht erhalten. Neben Bildungsaspekten ist der regelmässige Schulbesuch für asylsuchende Kinder wichtig, um einen strukturierten Alltag und Normalität in ihr Leben zu bringen. Der vorgesehene Schulunterricht sollte dabei soweit wie möglich alters- und vorkenntnissgerechte Angebote umfassen. UNHCR bedauert, dass nach dem Verordnungsentwurf nur grundschulpflichtige Asylsuchende Zugang zum Grundschulunterricht erhalten sollen und regt an, Kindern bis 18 Jahren den Schulunterricht zu ermöglichen. Adäquate Ressourcen können sicherstellen, dass trotz der Heterogenität der Gruppe grundlegende Bildungsziele erreicht werden können.¹⁸

- **UNHCR empfiehlt, für Kinder bis 18 Jahre Schulunterricht gemäss ihren schulischen Vorkenntnissen und ihrem Entwicklungsstand anzubieten.**

¹⁷ Art. 28 Kinderrechtskonvention.

¹⁸ Vgl. Kapitel 10.2.1 UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

Zu Art. 10 – Taschengeld

Gemäss Art.10 kann das SEM Asylsuchenden und Schutzbedürftigen während ihres Aufenthalts in einer Unterkunft nach Art. 1, mit Ausnahme der besonderen Zentren, Taschengeld auszahlen kann. Ein Anspruch auf Taschengeld besteht allerdings nicht.

UNHCR begrüsst, dass die bestehende Praxis, Asylsuchenden Taschengeld auszubezahlen bereits seit der Teilrevision der Verordnung von Dezember 2017 auf Verordnungsebene festgeschrieben ist. Das Taschengeld ermöglicht Asylsuchenden individuelle Grundbedürfnisse wie besondere Nahrungsmittel, Zigaretten und Telekommunikation abzudecken und ihnen ein Minimum an Autonomie zu geben. Dies kann auch Spannungen im Betrieb des Zentrums vermeiden. Ausserdem können mit dem Taschengeld Fahrausweise zur Benutzung des öffentlichen Verkehrs erworben werden. Dies ist insbesondere bei abgelegenen Zentren wichtig, um faktische Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu verringern. UNHCR würde es daher begrüssen, wenn Asylsuchende grundsätzlich einen Anspruch auf Taschengeld hätten. Dies würde auch die Systematik der Verordnung stärken, als eine Streichung des Taschengeldes als Sanktion vorgesehen sein soll (vgl. unten Art. 24). UNHCR regt an, auch den vorgesehenen kategorischen Ausschluss der Ausbezahlung bei besonderen Zentren zu überdenken.

UNHCR begrüsst die Festlegung der Auszahlung von Taschengeld auf Verordnungsebene und würde zudem eine Ausgestaltung als Anspruch begrüssen. Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, den kategorischen Ausschluss bei besonderen Zentren zu überdenken.

Zu Art. 11 – Kommunikationsmittel

Art. 11 sieht vor, dass den Asylsuchenden und Schutzbedürftigen Kommunikationsmittel wie Telefon und Internet zur Verfügung stehen. Die Nutzung der Kommunikationsmittel soll in der Hausordnung geregelt werden.

UNHCR begrüsst, dass grundsätzlich ein Anspruch auf die Benutzung von Telefon und Internet besteht und die in Art. 7 der geltenden Verordnung festgeschriebenen Einschränkungen bezüglich des Zwecks der Benutzung aufgehoben wurden.

UNHCR begrüsst, dass ein grundlegender Anspruch auf die Benutzung von Telefon und Internet festgelegt wird.

Zu Art. 12 – Information zur Rechtsberatungsstelle und Rechtsvertretung

Abs. 1 sieht vor, dass in den Zentren des Bundes und Unterküften an den Flughäfen neben den Informationen zu den Leistungserbringern nach *Art. 102f Abs. 2 AsylG* weitere Unterlagen, insbesondere Listen mit Adressen von Rechtsberatungsstellen und Rechtsvertretungen frei zugänglich sind. *Abs. 2* stellt sicher, dass Postsendungen und Mitteilungen von Rechtsberatungsstellen sowie Rechtsvertretungen an die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen weitergeleitet werden.

UNHCR begrüsst die Bereitstellung von Informationen für die Asylsuchenden als wichtige Ergänzung der systematischen Beratung und Rechtsvertretung. Bei Ankunft in der Schweiz haben Asylsuchende oftmals falsche Informationen oder wissen nicht, was sie erwartet, wie ein Asylverfahren abläuft und wie sich der Aufenthalt während dieser Zeit gestaltet. Zusätzlich zu den Informationsmaterialien über rechtliche Beratung sollten objektive, unabhängige und in einfacher Sprache formulierte Informationen über das Asylverfahren sowie über den Aufenthalt in der Schweiz bereitgestellt werden, die häufig auftkommende Fragen beantworten und damit auch die Beratung entlasten können. Auch Unterlagen über andere Organisationen, wie insbesondere Informationen über Anlaufstellen für Opfer von Menschenhandel, LGBTI-Personen oder auch für soziale Beratung über das Leben in der Schweiz können den Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen helfen, Organisationen zu finden, die sie unterstützen können.¹⁹

Bezüglich der vorgesehenen Klarstellung, dass Postsendungen und Mitteilungen von Rechtsberatungsstellen sowie Rechtsvertretungen weiterzuleiten sind, regt UNHCR unter Hinweis auf das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit²⁰ an, klarzustellen, dass dies grundsätzlich für sämtliche Sendungen gilt.

UNHCR empfiehlt,

- **sicherzustellen, dass auch Information über spezifische Anlaufstellen (wie beispielsweise Organisationen über Menschenhandel, LGBTI-Organisationen etc.), sowie allgemein unabhängige, objektive und in einfacher Sprache gehaltene Informationsmaterialien für die Asylsuchenden verfügbar sind;**
- **klarzustellen, dass nicht nur Postsendungen und Mitteilungen von Rechtsberatungsstellen und Rechtsvertretungen an die Asylsuchenden weiterzuleiten sind.**

¹⁹ Vgl. Kapitel 7 UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

²⁰ Art 10 EMRK; Art. 16 BV.

Zu Art. 13 – Anforderungen an Dienstleistungserbringer im Bereich Betreuung und Sicherheit

Art. 13 Abs. 1 sieht vor, dass das SEM Qualitätsstandards für die Bereiche Betreuung und Sicherheit festlegt. Diese bilden die Grundlage für die Pflichtenhefte für Dritte, die vom SEM mit Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben beauftragt werden. Gemäss Art. 13 Abs. 2 führt das SEM regelmässige Qualitätskontrollen durch.

UNHCR begrüsst diese neu aufgenommene Regelung. Qualitativ hochwertige Unterbringung trägt dazu bei, dass die Asylsuchenden sich konstruktiv am Asylverfahren beteiligen und erleichtert eine spätere Integration. Transparente und regelmässige Kontrollen der Unterbringung können auch die Beurteilung der Behörden und Leistungserbringer in der Öffentlichkeit positiv beeinflussen. Ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem erfordert jedoch, dass neben einer internen Qualitätskontrolle durch das SEM auch regelmässige externe Evaluationen durchgeführt werden, wie dies beispielsweise zurzeit die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) tut.

Neben internen und externen Qualitätskontrollen regt UNHCR ausserdem an, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben, sich über Vorkommnisse und etwaige Mängel in den Zentren zu beschweren und Verbesserungsvorschläge einzubringen.²¹ Eine unabhängige Ombudsstelle könnte als geeignete Anlaufstelle dienen.²²

UNHCR empfiehlt, dass

- **das SEM ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem einführt und in Art. 13 Abs. 2 auch eine unabhängige externe Qualitätskontrolle verpflichtend festgelegt wird;**
- **den Asylsuchenden effektive Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um sich über Vorkommnisse und etwaige Mängel zu beschweren und Verbesserungsvorschläge einzubringen.**

²¹ Um den Verpflichtungen von CEDAW gerecht zu werden, müssen Frauen die Möglichkeit haben, sich über Vorkommnisse in den Zentren zu beschweren. Vgl. Art. 2c und f, Art. 3 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979, SR 0.108 [nachfolgend CEDAW]; UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), General Recommendations No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, CEDAW/C/GC/32, para. 48, 5 November 2014, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/54620fb54.html> (18.04.2018).

²² Vgl. Kapitel 11 UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (FN 3).

2. Abschnitt: Zentren des Bundes

Zu Art. 14 – Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen

Art. 14 sieht vor, dass die Zentren des Bundes mit Verfahrensfunktion, mit Ausnahme der besonderen Zentren nach Art. 24a AsylG für die Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen durchgehend geöffnet sind.

UNHCR begrüsst, dass ausdrücklich vorgesehen ist, Asylsuchende und Schutzbedürftige rund um die Uhr aufzunehmen. Damit eine korrekte Aufnahme jederzeit sichergestellt ist, empfiehlt UNHCR, dass das Sicherheitspersonal, das hierfür zuständig ist, regelmässig über die Aufnahmeformalitäten geschult wird und generell im Umgang mit Asylsuchenden und Schutzbedürftigen sensibilisiert ist.

UNHCR empfiehlt, dass durch regelmässige Schulungen des Sicherheitspersonals die korrekte Aufnahme jederzeit sichergestellt wird.

Zu Art. 15 – Besuchsrecht in den Zentren des Bundes

Art. 15 Abs. 1 sieht vor, dass Asylsuchende und Schutzbedürftige mit der Zustimmung des Personals Besucherinnen und Besucher empfangen können. Voraussetzung für die Zustimmung ist, dass die Besucherinnen und Besucher das Bestehen einer Beziehung zu bestimmten Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen glaubhaft machen können. Gemäss Art. 15 Abs. 2 dauern die Besuchszeiten täglich von 14.00 bis 20.00 Uhr.

UNHCR begrüsst, dass die Besuchszeiten erweitert wurden und den Asylsuchenden ermöglicht wird, auch abends Besuch zu empfangen. Um die Privatsphäre der BewohnerInnen zu schützen ist nachvollziehbar, dass nur BesucherInnen, die eine Beziehung zu einem bestimmten Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen glaubhaft machen können, ein Besuchsrecht eingeräumt wird. An die Glaubhaftmachung der Beziehung sollten jedoch keine hohen Anforderungen gestellt werden.

UNHCR empfiehlt, bezüglich der Glaubhaftmachung der Beziehung zu Asylsuchenden keinen hohen Massstab anzusetzen.

Zu Art. 16 – Ausgangsmodalitäten

Art. 16 regelt die Ausgangsmodalitäten. Hierzu gehört, dass

- die Asylsuchenden und Schutzbedürftigen nach der Erstellung der Fingerabdruckbogen und der Fotografien und wenn ihre Anwesenheit aus anderen Gründen nicht erforderlich ist, das Zentrum des Bundes während den Ausgangszeiten verlassen können;
- die Ausgangszeiten von Montag bis Sonntag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr dauern. Bei einem Ausgang übers Wochenende dauert die Ausgangszeit von Freitag 09.00 Uhr bis Sonntagabend 19.00 Uhr;
- Asylsuchende und Schutzbedürftige, die in einem besonderen Zentrum untergebracht sind, das Zentrum von Montag bis Sonntag von 09.00 bis 17.00 Uhr verlassen können;
- das SEM mit den Standortgemeinden der Zentren des Bundes längere Ausgangszeiten vereinbaren kann.

Ausgangszeiten ermöglichen zwischenmenschliche Kontakte mit Personen ausserhalb des Zentrums und die Teilnahme am öffentlichen Leben. Sie ermöglichen den Asylsuchenden auch die Regelung dringender Angelegenheiten. Ausserdem wird das Konfliktpotential in den Zentren minimiert, wenn die Asylsuchenden sich nicht auf engem Raum aufhalten müssen, sondern ihre Tage individuell gestalten können. UNHCR begrüsst daher, dass keine Ausgangsbewilligung mehr benötigt wird und die Asylsuchenden das Zentrum während den Öffnungszeiten verlassen können, sofern ihre Anwesenheit nicht erforderlich ist.

Zugleich erachtet UNHCR die in Art. 16 vorgesehenen Ausgangszeiten als zu restriktiv, da dadurch ein Einschluss im Zentrum von 16 Stunden pro Tag vorgesehen wird. Dies geht über das zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Betriebs der Unterkünfte und zur Durchführung effektiver Asylverfahren personell und zeitlich Erforderliche hinaus, und erscheint deshalb „nicht nur als nicht erforderlich, sondern auch als nicht zumutbar“²³ und damit unverhältnismässig. Zu diesem Ergebnis kommen nach umfassender Analyse auch verschiedene neuere Gutachten.²⁴

UNHCR empfiehlt daher, die Ausgangszeiten auszuweiten und sieht es als problematisch an, dass dies von einer Vereinbarung mit der Standortgemeinde abhängig gemacht werden soll. Bei wichtigen Gründen sollte ausserdem auch ausserhalb der Ausgangszeiten eine Ausgangsmöglichkeit bestehen. Dies gilt grundsätzlich auch für die besonderen Zentren.

²³ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), *Asylsuchende im öffentlichen Raum, Rechtsgutachten [nachfolgend EKR, Asylsuchende im öffentlichen Raum], Februar 2017, S. 18, unter Verweis auf BGE 122 I 222 E. 2aa S. 226; BGE 139 I 180 E. 2.6 S. 186 f.; BGer, 1P.78072006, 22.1.2007; Schweizer, St. Galler Kommentar, Art. 10 BV, Rz. 58.; abrufbar unter http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende_D_web.pdf (18.04.2018).*

²⁴ EKR, *Asylsuchende im öffentlichen Raum, S. 16ff; Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen – Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz, [nachfolgend SKMR, Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung], Bern, 2017, abrufbar unter: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/171107_Studie_Freiheitsentzug.pdf (18.04.2018), jeweils mit ausführlichen Nachweisen.*

UNHCR empfiehlt,

- **weniger restriktive Ausgangszeiten vorzusehen, wie sie derzeit bereits erfolgreich im Testbetrieb in Zürich sowie in zahlreichen kantonalen Einrichtungen praktiziert und aktuell auch im EVZ Bern getestet werden;**
- **vorzusehen, dass bei wichtigen Gründen auch ausserhalb der Ausgangszeiten eine Ausgangsmöglichkeit besteht;**
- **die Ausgangszeiten in den besonderen Zentren den Ausgangszeiten in den anderen Zentren des Bundes anzugleichen.**

3. Abschnitt: Unterkünfte an den Flughäfen

Zu Art. 18 – Aufenthalt in der Transitzone des Flughafens und Spaziergang im Freien

Art. 18 Abs. 1 sieht vor, dass Asylsuchende und Schutzbedürftige sich frei im nichtöffentlichen Teil des Flughafens (Transitzone) bewegen können. Gemäss Art. 18 Abs. 2 haben sie Anspruch auf einen täglichen Spaziergang im Freien.

Die Einschränkung auf den Transitbereich stellt eine wesentliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden dar. Es ist daher wichtig, dass bei dieser Form der Unterbringung besondere Bedürfnisse, wie insbesondere auch von Kindern umfassend berücksichtigt werden und ausdrücklich vorgesehen wird, dass diese Personen gegebenenfalls ausserhalb unterzubringen sind.²⁵

UNHCR empfiehlt,

- **dass Asylsuchende und Schutzbedürftige einen angemessenen Anspruch nicht nur auf tägliche Spaziergänge, sondern auf ein breiteres Angebot an Betreuung und Beschäftigung haben, bei dem auch besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen sind;**

²⁵ Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates Rec(2006) 2. Siehe dazu etwa auch Bericht an das Bundesamt für Migration betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes“, NKVF 2/ 2012, p.13. Abrufbar unter: https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2012/evz_bund/121123_ber_evz.pdf, (18.04.2018).

- dass Personen, für die dies nicht gewährt werden kann, wie insbesondere Kinder, grundsätzlich in ein Zentrum des Bundes verlegt werden.

4. Abschnitt: Pflichten der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen

Zu Art. 22 – Anwesenheitspflicht

Art. 22 sieht vor, dass Asylsuchende und Schutzbedürftige die Unterkunft während den Ausgangszeiten nicht verlassen dürfen, wenn sie sich am betreffenden Tag zur Behandlung des Asylgesuchs, zur Erledigung von Hausarbeiten, für einen Transfer in eine andere Unterkunft oder zum Vollzug der Wegweisung zur Verfügung halten müssen.

Die Anwesenheitspflicht stellt jedenfalls einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden dar, die völkerrechtlich²⁶ und auf verfassungsrechtlich²⁷ geschützt ist. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit sind dabei nicht grundsätzlich unzulässig, müssen aber auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein hinreichendes öffentliches Interesse begründet und verhältnismässig sein. Sie dürfen nicht willkürlich sein. Jede Entscheidung über eine Einschränkung der persönlichen Freiheit muss auf einer Beurteilung der individuellen Umstände der betroffenen Person beruhen. Zusätzlich ist zu beachten, dass abhängig von den Umständen des Einzelfalles die Anwesenheitspflicht nicht nur eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit, sondern einen Freiheitsentzug darstellen kann.²⁸ Als Freiheitsentzug unterliegt sie weiteren materiell-rechtlichen Anforderungen und Verfahrensgarantien.²⁹ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bereits die Verweigerung des Ausgangs für einen Tag einen Einschluss im Zentrum von mindestens 40 Stunden zur Folge hat.

Während der Grossteil der vorgesehenen Gründe, die zu einer Anwesenheitspflicht führen können, verhältnismässig sein können, weist UNHCR darauf hin, dass – um im Einzelfall verhältnismässig zu sein – die Umstände der Person stets zu berücksichtigen sind. UNHCR hegt daher insbesondere Bedenken bezüglich der weit gefassten Einschränkungsmöglichkeit bei Hausarbeiten. Während etwa die Mitwirkung an Hausarbeiten grundsätzlich erwartet werden kann, wäre es unverhältnismässig, deswegen wichtige Ereignisse, wie

²⁶ Siehe insb. Art. 26, Art. 31 Abs. 2 GFK. Da die Flüchtlingsanerkennung deklaratorischen Charakter hat, können sich auch Asylsuchende, die sich noch im Anerkennungsverfahren befinden, auf dieses Recht berufen. Vgl. dazu etwa G. Noll, *Article 31, Refugees Unlawfully in the Country of Refuge*, in: A. Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford 2011, para. 89; sowie Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II.

²⁷ Art. 10 Abs 2 BV; siehe dazu ausführlich Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, *Asylsuchende im öffentlichen Raum, Rechtsgutachten [nachfolgend EKR, Asylsuchende im öffentlichen Raum]*, Februar 2017, S. 15ff mit weiteren Nachweisen, abrufbar unter http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende_D_web.pdf (18.04.2018).

²⁸ Vgl. umfassend SKMR, *Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung*.

²⁹ Vgl. insb. SKMR, *Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung*, S 48f.

die Geburt eines Kindes oder Anwalts- oder Arztbesuche, nicht wahrnehmen zu können. In dieser Hinsicht ist einerseits erforderlich klarzustellen, dass die persönlichen und anderen besonderen Umständen zu berücksichtigen sind, sowie dass die Anwesenheitspflicht nicht für den gesamten Tag gilt, sondern nur für den notwendigen Zeitraum. Andererseits ist es notwendig, effektive Rechtsschutzmöglichkeiten bei jeder Verweigerung der Ausgangsbewilligung zu verankern.

UNHCR empfiehlt daher,

- **ausdrücklich vorzusehen, dass Rechte und individuelle Interessen der Asylsuchenden in die Einzelfallabwägung über die Anordnung einer Anwesenheitspflicht einfließen müssen. Bei wichtigen Gründen sollte – auch bei Vorliegen eines Grundes für eine Anwesenheitspflicht – auch ausserhalb der festgelegten Ausgangszeiten grundsätzlich ein Anspruch auf Ausgang bestehen;**
- **effektive Rechtsschutzbestimmungen bei jeder Verweigerung der Ausgangsbewilligung vorzusehen.**

5. Abschnitt: Disziplarmassnahmen und Verfahren

Zu Art. 24 – Disziplarmassnahmen

Art. 24 Abs. 1 sieht vor, dass die Disziplinarbehörde gegenüber Asylsuchenden und Schutzbedürftigen die folgenden Disziplarmassnahmen anordnen kann:

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

Gemäss Art. 24 Abs. 2 werden diese für eine befristete Zeit angeordnet.

UNHCR begrüsst grundsätzlich, dass die Verhängung von Disziplarmassnahmen seit der Teilrevision der EJPD-Verordnung von Dezember 2017 auf Verordnungsstufe festgehalten wird. Dies erhöht Transparenz und Rechtssicherheit.

Art. 24 Abs. 1 sieht jedoch eine Fülle an Disziplarmassnahmen pauschal für eine Bandbreite an zahlreichen, auch geringfügigen Verhaltensverstössen vor. Hingegen sieht die EU-Aufnahmerichtlinie Sanktionen etwa lediglich für „grobe Verstösse gegen die Vorschrif-

ten der Unterbringungscentren“ und „grob gewalttätiges Verhalten“ vor.³⁰ UNHCR empfiehlt in diesem Sinne, eine Rangordnung der Disziplinar-massnahmen nach ihrer Eingriffsintensität festzulegen. Dabei sollten als erster Schritt generell eine förmliche Warnung und ein ausdrücklicher Hinweis auf die konkrete Sanktion bei Nichtbefolgen aufgenommen werden. Darüber hinaus empfiehlt UNHCR ausdrücklich das Prinzip der Verhältnismässigkeit festzulegen und auf Verordnungs-ebene festzuhalten, dass „persönlichen und anderen besonderen Umständen“ Rechnung zu tragen ist, wie dies bislang in der Weisung zu Disziplinar-massnahmen³¹ bestimmt wurde. Bei Kindern sollten stets pädagogische Massnahmen statt Sanktionen festgelegt und Eltern bzw. Vormund oder Vertrauensperson sowie die Betreuungsperson in die Festsetzung solcher Massnahmen einbezogen werden.

Betreffend einzelner Disziplinar-massnahmen erlaubt sich UNHCR im Folgenden auf die Verweigerung der Ausgangsbewilligung und den Ausschluss aus dem Zentrum näher einzugehen. Bezüglich der Zuweisung in ein besonderes Zentrum wird auf die Ausführungen zu den Verfahrens-garantien unten verwiesen.

Wie oben dargelegt, stellt die Verweigerung der Ausgangsbewilligung jedenfalls eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit dar, und kann nach den Umständen des Einzelfalles auch als Entzug der Freiheit und damit als Haft zu qualifizieren sein. Damit unterliegt diese Massnahme materiell-rechtlichen Bedingungen und verfahrensrechtlichen Garantien.

Auch der Ausschluss aus dem Zentrum kann eine eingriffsintensive Sanktion darstellen. Es ist zu begrüssen, dass gemäss *Art. 25 Abs. 3* den asylsuchenden oder schutzbedürftigen Personen ein separater Raum zur Verfügung gestellt wird, wenn ein Ausschluss aus der Unterkunft für länger als acht Stunden angeordnet wird. So sieht auch die EU-Aufnahmerichtlinie vor, dass bei einem Entzug von Aufnahmebedingungen in jedem Fall Zugang zur medizinischen Versorgung und ein würdiger Lebensstandard gewährleistet werden muss (*Art. 20 Abs. 5* EU-AufnahmeRL). Die besonderen Bedürfnisse von Personen sind unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips dabei explizit miteinzubeziehen. Insbesondere in Hinblick auf die Witterungsverhältnisse empfiehlt UNHCR daher festzulegen, dass stets ein separater Aufenthaltsraum zur Verfügung gestellt werden sollte und Verpflegung und Zugang zu medizinischer Betreuung sicherzustellen.

Auch bei Massnahmen, die einzeln gesehen weniger eingriffsintensiv sind, steigt die Bedeutung der Sanktion, wenn diese über einen längeren Zeitraum oder kumulativ angeordnet werden. UNHCR begrüsst daher, dass die Disziplinar-massnahmen stets für einen bestimmten Zeitraum anzuordnen sind. Zugleich empfiehlt UNHCR die Bestimmung zu konkretisieren und jeweils zeitliche Maximalrahmen festzulegen.

³⁰ *Art. 20 Abs. 4 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) [nachfolgend Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU], abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF> (18.04.2018).*

³¹ SEM, Weisung Disziplinar-massnahmen S. 6.

UNHCR empfiehlt,

- **Disziplinarmaßnahmen erst bei groben Verstössen vorzusehen;**
- **sicherzustellen, dass diese stets verhältnismässig sind. Dabei sollte vorgesehen werden, dass persönlichen und anderen besonderen Umständen Rechnung zu tragen ist;**
- **im ersten Schritt eine förmliche Warnung und einen ausdrücklichen Hinweis auf die konkrete Sanktion bei Nichtbefolgen vorzusehen;**
- **besondere Vorkehrungen für die Verweigerung der Ausgangsbewilligung und den Ausschluss aus dem Zentrum zu treffen;**
- **zeitliche Maximalrahmen in die Verordnung aufzunehmen.**

Zu Art. 25 – Anordnung der Massnahmen

Art. 25 regelt die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen. Hierzu gehört, dass

- die Disziplinarmaßnahmen mündlich angeordnet werden. Mit einer Verfügung schriftlich anzuordnen sind der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als acht Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum;
- die Disziplinarbehörde auf Verlangen der betroffenen Person eine Verfügung erlässt, wenn die Verweigerung der Ausgangsbewilligung für länger als 24 Stunden oder wiederholt angeordnet wird;
- der asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person ein separater Raum zur Verfügung zu stellen ist, wenn der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als acht Stunden angeordnet wird oder die Unterkunft nach Ablauf einer kürzeren Dauer geschlossen ist;
- die Rechtsvertretung bzw. Vertrauensperson vom SEM über die Anordnung einer Massnahme informiert wird, wenn die asylsuchende oder schutzbedürftige Person über eine solche verfügt.

UNHCR weist darauf hin, dass die schriftliche und mündliche Anordnung einer Disziplinar-massnahme grundsätzlich zur Verständlichkeit und damit in Folge zur Rechtsbeachtung beitragen kann. So kann insbesondere eine schriftliche Mitteilung allgemein die Nachvollziehbarkeit der Massnahme erleichtern, helfen, den Regelverstoss zu verstehen und ein wiederholtes Vergehen zu vermeiden. UNHCR empfiehlt daher, dass die Anordnung *grundsätzlich* schriftlich erfolgen soll, es sein denn, die Person verzichtet ausdrücklich darauf. Jedenfalls sollten Massnahmen, die stärker in Rechte eingreifen, wie der Ausschluss aus dem Zentrum für mehr als acht Stunden, die Verweigerung der Ausgangsbewilligung ab dem ersten Tag, und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum, immer auch schriftlich

ergehen und explizit eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Werden Massnahmen mündlich auferlegt, sollte jedenfalls immer eine schriftliche Ausfertigung verlangt werden können. Der bzw. die Betroffene ist darüber sowie über die Beschwerdemöglichkeiten zu informieren. In dieser Hinsicht begrüsst UNHCR, dass die Rechtsvertretung oder eine Vertrauensperson über die Anordnung einer Massnahme informiert wird.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist allerdings nicht vorgesehen, dass die betroffene Person Stellung nehmen kann, bzw. anzuhören ist. Die Gewährung des rechtlichen Gehörs als Minimalgarantie kann etwaige Missverständnisse klären und damit auch zur effizienteren Beilegung von Disziplinarverstössen führen. Die Gewährung von rechtlichem Gehör ist zusätzlich in Hinblick auf das Fehlen der aufschiebenden Wirkung einer Disziplinarbeschwerde wichtig. UNHCR empfiehlt daher, ausdrücklich das rechtliche Gehör zu verankern. Dies kann auch dienlich sein, die Gründe, die zum Verstoss geführt haben, zu eruieren und damit etwaigen grundsätzlichen Problemen systematischer begegnen zu können.

UNHCR empfiehlt,

- **im ersten Schritt eine förmliche Warnung und einen ausdrücklichen Hinweis auf die konkrete Sanktion bei Nichtbefolgen vorzusehen;**
- **explizit das rechtliche Gehör zu verankern;**
- **festzulegen, dass die Anordnung von Disziplinar-massnahmen grundsätzlich schriftlich erfolgen soll. Jedenfalls sollten Massnahmen, die stärker in Rechte eingreifen, wie der Ausschluss aus dem Zentrum für mehr als acht Stunden, die Verweigerung der Ausgangsbewilligung ab dem ersten Tag, und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum immer schriftlich ergehen; bei mündlicher Ausfertigung sollte eine schriftliche Ausfertigung verlangt werden können;**
- **explizit eine Rechtsmittelbelehrung vorzusehen.**

Zu Art. 26 – Disziplinarbehörde

Art. 26 Abs. 1 sieht vor, dass die Disziplinarbehörde die Leitung der Unterkunft ist. Sie ist für die Anordnung von Disziplinar-massnahmen zuständig. Diese Aufgabe kann nach *Art. 26 Abs. 2* an die Sicherheits- oder den Betreuungsdienst der Unterkunft übertragen werden, mit Ausnahme der Befugnis zur Anordnung eines Ausschlusses aus der Unterkunft für länger als acht Stunden oder einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum. Gemäss *Art. 26 Abs. 3* informiert der Sicherheits- oder der Betreuungsdienst die Leitung der Unterkunft regelmässig über die angeordneten Disziplinar-massnahmen und die beanstandeten Vorfälle informiert.

Die Anordnung von Disziplarmassnahmen stellt grundsätzlich eine verantwortungsvolle Aufgabe dar, die zu Einschränkungen von Grundrechten der betroffenen Person führen kann. Diese staatliche Aufgabe sollte nicht an Private delegiert werden. So ist etwa auch bei disziplinarischen Verstössen von inhaftierten Personen im Allgemeinen die Anstaltsdirektion zur Verfügung einer Disziplinarsanktion zuständig.³² Die vorgesehene Delegationsmöglichkeit würde zudem bedeuten, dass die gleiche Stelle, auf deren Mitteilung hin eine Disziplarmassnahme angeordnet werden kann, auch die ausübende Disziplinarbehörde wäre. Dadurch würden die vorgesehene minimale Kontrollmöglichkeit und das Vier-Augen-Prinzip ausgeschaltet.

UNHCR begrüsst, dass diese Problematik teils erkannt wurde und die Möglichkeit der Delegation zumindest bei manchen Sanktionen, namentlich bei Zuweisung in ein besonderes Zentrum oder bei Ausschluss aus der Unterkunft für mehr als acht Stunden, nicht möglich sein soll. Dabei ist aber die vorgenommene Auswahl einzelner Sanktionen nicht nachvollziehbar. Insbesondere stellt sich die Frage, wieso dies bei Verweigerung der Ausgangsbewilligung in Hinblick auf deren Grundrechtssensibilität nicht vorgesehen ist.

UNHCR begrüsst, dass die Leitung der Unterkunft regelmässig über die angeordneten Disziplarmassnahmen und beanstandeten Vorfälle informiert wird. Um die Transparenz des Sanktionssystems zu erhöhen würde UNHCR es begrüssen, wenn Statistiken der angeordneten Disziplarmassnahmen der jeweiligen Zentren des Bundes einsehbar wären.

UNHCR empfiehlt, die vorhergesehene Delegationsbefugnis, insbesondere an externe Betreuungs- und Sicherheitsdienste, zu überdenken und jedenfalls die Verweigerung der Ausgangsbewilligung als eingriffsintensive Massnahme in die Liste der nicht delegierbaren Sanktionen aufzunehmen.

Zu Art. 27 – Beschwerde

Art. 27 Abs. 1 sieht vor, dass Disziplarmassnahmen, die mündlich angeordnet wurden, mit Disziplinarbeschwerde bei der Leitung der [...] des SEM angefochten werden können. Das SEM stellt zu diesem Zweck ein Formular zur Verfügung. Verfügungen nach Art. 25 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 können gemäss Art. 27 Abs. 2 mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

UNHCR begrüsst die erweiterten Rechtsmittel gegen Disziplarmassnahmen. Diese können zu einer grösseren Transparenz und auch Verständlichkeit der Massnahmen beitragen. Ein Formular kann dabei auch helfen, eine einfache und effektive Zugänglichkeit zum

³² Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), *Rechtsschutz und Freiheitsentzug*, Juristische Studie zuhanden des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal SAZ, Bern, 31. Juli 2014, [nachfolgend SKMR, *Rechtsschutz und Freiheitsentzug*], S. 38, abrufbar unter: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150416_Studie_Rechtsschutz_Freiheitsentzug.pdf (18.04.2018).

Rechtsmittel zu ermöglichen. Für die tatsächliche Zugänglichkeit der Beschwerdeerhebung ist es darüber hinaus notwendig, dass die Formulare einfach verfügbar sind und den bei Asylsuchenden typischen sprachlichen und rechtlichen Barrieren Beachtung geschenkt wird.

Da die Verweigerung der Ausgangsbewilligung nicht nur eine Freiheitsbeschränkung, sondern auch einen Freiheitsentzug darstellen kann, empfiehlt UNHCR jedenfalls bei einer Verweigerung der Ausgangsbewilligung die Überprüfbarkeit durch eine Gerichtsstanz oder unabhängige Behörde zu ermöglichen.³³

Die Zuweisung in ein besonderes Zentrum ist darüber hinaus als einschneidendste und grundsätzlichste Sanktion konzipiert. Sie hat zudem konkrete Auswirkungen auch auf das Asylverfahren. UNHCR begrüsst daher, dass sie verstärkten Verfahrensgarantien unterliegt. Sie ist jedoch aktuell in der AsylV1 nicht eigenständig, sondern erst mit dem Asylentscheid anfechtbar. Dagegen hat UNHCR bereits in der Vergangenheit angeregt, dass gegen die Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine sofortige Beschwerde möglich sein muss. Nur so kann verhindert werden, dass ein nicht wieder gut zu machender Nachteil aus der Zuweisung in ein besonderes Zentrum entstehen kann.³⁴

UNHCR empfiehlt,

- **sicherzustellen, dass die die Beschwerdeformulare einfach verfügbar sind und den bei Asylsuchenden typischen sprachlichen und rechtlichen Barrieren Beachtung geschenkt wird;**
- **bei der Verweigerung der Ausgangsbewilligung durchgehend die Überprüfungsmöglichkeit durch eine Gerichtsstanz oder unabhängige Behörde vorzusehen;**
- **bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine unmittelbare Anfechtbarkeit vorzusehen.**

³³ Vgl. UNHCR, *Haft-Richtlinien, Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft, 2012 (deutsche Version 2014)* [nachfolgend UNHCR Haft-Richtlinien], Richtlinie 7 para 47, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-in/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=562891154> (18.04.2018).

³⁴ Vgl. UNHCR, *Empfehlungen von UNHCR im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes, März 2013, S. 13ff; UNHCR-Empfehlungen zur AsylV1, AsylV2 und VVWAL, S. 11ff. (FN 4).*

Zu Art. 28 – Verfahren und Fristen für die Disziplinarbeschwerde

Art. 28 Abs. 1 sieht vor, dass Disziplinarbeschwerden spätestens drei Tage, nachdem die betroffene Person Kenntnis von der Massnahme erlangt hat, einzureichen sind. 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.

Gemäss Art. 28 Abs. 2 hat die Disziplinarbeschwerde keine aufschiebende Wirkung. Die angefochtene Disziplinarbeschwerde bleibt bis zum Entscheid der Leitung der [...] des SEM wirksam. Diese kann die Wirkung der angefochtenen Disziplinarbeschwerde aufschieben, wenn die Disziplinarbeschwerde offensichtlich begründet ist.

Art. 28 Abs. 3 sieht vor, dass die Leitung der [...] des SEM unverzüglich entscheidet. Der Entscheid wird kurz begründet und der betroffenen Person schriftlich mitgeteilt. Er kann nicht angefochten werden. Vorbehalten bleibt Art. 25a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren.

UNHCR sieht diese Bestimmung in mehreren Hinsichten als problematisch an. Eine dreitägige Beschwerdefrist ist auch im Vergleich zu sonst üblichen Verfahrensfristen von zehn bis 30 Tagen (vgl. insb. Art. 50 VwVG) äusserst kurz. Insbesondere wenn Asylsuchende aus dem Zentrum ausgeschlossen sind oder dieses nicht verlassen können, kann es sich, verstärkt durch ohnehin bestehende sprachliche und rechtliche Hürden, in der Praxis schwierig bis unmöglich erweisen, diese Frist zu wahren und damit effektiven Zugang zu einer Beschwerde zu erlangen. Gründe für diese zeitliche Einschränkung sind dabei keine ersichtlich. UNHCR empfiehlt daher eine Verankerung von sachgerechten Beschwerdefristen. Dabei sollte der Fristenlauf erst ab Wegfall der Massnahme, und nicht bereits mit Kenntnis von dieser beginnen, um den effektiven Zugang zur Beschwerde sicherzustellen.

Bedenken hegt UNHCR auch gegen die Bestimmung, dass die Beschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat. Dies kann die Effektivität der Beschwerdemöglichkeit untergraben.

Die in Art. 28 Abs. 3 festgehaltene abschliessende Zuständigkeit der direkten übergeordneten Ebene innerhalb der gleichen Behörde wirft ausserdem Fragen der Effektivität des Rechtsschutzes auf. So gehen Rechtsprechung und Lehre davon aus, dass sich auch beim verwaltungsinternen Rechtsschutz aus Art. 29 Abs. 1 BV ein Anspruch auf die Beurteilung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Instanz ergibt.³⁵ Auch ein Vergleich mit Disziplinarbeschwerden in Strafanstalten zeigt, dass in diversen Kantonen das allgemeine Rechtsmittelverfahren zur Anwendung kommt.³⁶ Als Beispiel sieht auch die EU-Aufnahmerichtlinie jedenfalls in letzter Instanz die Zuständigkeit durch ein Gericht bzw. eine unabhängige Stelle („Justizbehörde“) vor.³⁷

³⁵ Vgl. BGer, 127 I 128, Urteil vom 28. Mai 2001, E. 3c, S. 130; R. Kiener, B. Rüttsche, M. Kuhn, *Öffentliches Verwaltungsrecht*, Zürich / St. Gallen, 2012, S. 127, mit weiteren Hinweisen.

³⁶ Vgl. SKRM, *Rechtsschutz und Freiheitsentzug*, S. 38.

³⁷ Art. 26 Abs. 1 EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU.

UNHCR empfiehlt:

- **die Zuständigkeit für die Beschwerde innerhalb der gleichen Behörde zu überdenken;**
- **die grundsätzliche Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde vorzusehen, es sei denn diese muss aufgrund der dringenden Gefährdung von Rechtsgütern im Einzelfall verweigert werden. Jedenfalls sollte die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung in jedem Fall zuerkennen können;**
- **die Zuständigkeit für die Beschwerde innerhalb der gleichen Behörde zu überdenken.**

April 2018

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein