Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis

Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile

4/2019

# Persönliche Freiheit/ La liberté personnelle

2 EDITORIAL/ÉDITORIAL

### ABHANDLUNGEN/DÉVELOPPEMENTS

- 3 Laura Rezzonico

  La détention administrative entre droit,
  pratique et vécu des personnes détenues
- 7 Florian Thiébaut
  Hébergement des requérants mineurs non
  accompagnés en Suisse: protection ou détention?

### INFORMATIONEN/INFORMATIONS

- 11 Sandra Imhof und Lukas Heim Monitoring der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
- 14 Laura Tommila

  Zivilgesellschaftliches Engagement mit Hindernissen –
  ein Blick in die Bundesasylzentren
- 17 Nula Frei

  Zur Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden
  in der Schweiz
- 20 RECHTSPRECHUNG/JURISPRUDENCE

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR www.osar.ch



Laura Tommila\*

### Zivilgesellschaftliches Engagement mit Hindernissen – ein Blick in die Bundesasylzentren

### Einleitung

Seit dem 1. März 2019 werden alle Personen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, einem Bundesasylzentrum (BAZ) zugewiesen. Gegenwärtig sind 15 provisorische und definitive BAZ in Betrieb.¹ Bis zu 140 Tage, also mehr als vier Monate, können die schutzsuchenden Personen in diesen grossen Zentren von mindestens 250 Betten untergebracht werden.

Die Asylsuchenden sollen laut Vorgaben des Staatssekretariats für Migration (SEM) durch das Betreuungspersonal werktags vier Stunden mit Hausarbeiten und Freizeitaktivitäten beschäftigt werden.<sup>2</sup> Farbenfrohe Tabellen mit Piktogrammen künden in den Unterkünften die vielfältigen Aktivitäten der aktuellen Woche an. Diese sind beispielsweise Fussball, Sprachkurse, Malen, Museumsbesuche, Lottomatchs und Kinoabende.

Angesichts dieses vielfältigen Angebots stellt sich die Frage nach der Rolle und der Notwendigkeit von Freiwilligen und von zivilgesellschaftlichem Engagement. Hält man sich etwas länger in einem BAZ auf oder sucht das Gespräch mit Asylsuchenden, bemerkt man schnell: Der Alltag der Bewohner\*innen in den BAZ ist geprägt von Isolation und Langeweile. Die Pläne in den verschiedenen Zentren sind dekorativ, zeichnen aber ein verzerrtes Bild: Die aufgeführten Freizeitaktivitäten werden kaum je umgesetzt.

Der Betreuungsschlüssel in BAZ wurde vom SEM sehr knapp berechnet. Zwischen 6.00 und 22.00 Uhr soll durchschnittlich mindestens eine Betreuungsperson pro 50 Betten vor Ort sein.<sup>3</sup> Gerade in den weitläufigen Gebäuden (Zeitverlust durch grosse Distanzen) mit hoher Fluktuationsrate (erhöhter Aufwand in den Bereichen Administration, Einführung und Wäsche) ist es unrealistisch, dass das Betreuungspersonal in dieser kleinen Besetzung regelmässig noch Kapazitäten für die Durchführung von Freizeitaktivitäten hat. Die Türen der Nähateliers, Werkstätte, Spielzimmer und Fitnessräume bleiben verschlossen.

Der engagierten Zivilgesellschaft kommt in diesen anonymen Zentren somit eine enorm wichtige Rolle zu. Einerseits ermöglicht sie menschliche Begegnungen, Beschäftigung, kleine Momente der «Normalität» ausserhalb des fremdbestimmten Asylprozesses sowie juristische Unterstützung. Dadurch leisten die Freiwilligen einen wichtigen Beitrag zur Gesundheit der Bewohner\*innen, zur Gewaltprävention, zur Integration und zur Rechtsstaatlichkeit der Asylverfahren. Andererseits fungieren Freiwillige auf lokaler Ebene oft als Brückenbauer\*innen. Sie fördern das gegenseitige Verständnis zwischen der lokalen Bevölkerung und den Schutzsuchenden, wirken demnach deeskalierend und steigern die Akzeptanz gegenüber Asylzentren.

Folgend werden die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement in BAZ kritisch beleuchtet und deren Umsetzung an verschiedenen Standorten aufgezeigt. Anschliessend wird auf die Frage eingegangen, in welchen Abhängigkeitsverhältnissen Freiwillige stehen und welchen Spannungsverhältnissen sie in ihrem Engagement ausgesetzt sind. Zuletzt wird erörtert, inwiefern die Praktiken in BAZ im Widerspruch zur Integrationsagenda stehen und welche Massnahmen zu ergreifen sind, um die Selbstständigkeit und Würde der Bewohner\*innen zu fördern.<sup>4</sup>

### II. Offizielle Rahmenbedingungen – nationale Vorgaben

BAZ sind der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich und für die Bewohner\*innen herrschen restriktive Ausgangszeiten. Machen sich die Standortgemeinden nicht für längere Ausgangszeiten stark, dürfen sich Asylsuchende unter der Woche lediglich zwischen 9.00 und 17.00 Uhr ausserhalb der Zentren frei bewegen.<sup>5</sup> Es liegt auf der Hand, dass diese zwei Bestimmungen die Isolation von Asylsuchenden fördern und freiwilliges Engagement erheblich erschweren.

In der aktuellen Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen wird die Wichtigkeit der Zivilgesellschaft aber anerkannt. Artikel 7 besagt, dass das SEM «mit organisatorischen Massnahmen den Austausch der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen mit Akteu-

<sup>\*</sup> Laura Tommila ist Geschäftsleiterin der staatlich unabhängigen Fachund Koordinationsstelle ZiAB «Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren». Sie steht mit diversen Freiwilligengruppen schweizweit in und um BAZ in regelmässigem Kontakt. Die ZiAB setzt sich für die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement sowie einer konstruktiven und dialogischen Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden ein.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Zusätzlich gibt es auf Bundesebene zwei Unterkünfte an den Flughäfen Genf und Zürich. Auf diese wird hier nicht eingegangen.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Oktober 2018, S. 23.

<sup>3</sup> Ebda., S. 16.

**<sup>4</sup>** Der vorliegende Artikel stützt sich auf Beobachtungen von Freiwilligen, die sich in den verschiedenen BAZ schweizweit engagieren, und auf Zentrumsbesuche.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Siehe Art. 3 und Art.17 der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-12-07/vo-zentrumsbetrieb-d.pdf.

ren der Zivilgesellschaft» unterstützt.<sup>6</sup> Der Artikel enthält keine Kann-Formulierung, ist somit verpflichtend. In früheren Verordnungen wurde die Zivilgesellschaft nicht erwähnt, es handelt sich bei diesem Artikel also um ein erfreuliches Novum. Allerdings wird dabei viel Interpretations- und Handlungsspielraum gelassen, unklar bleiben insbesondere diese Punkte: Was sind «organisatorische Massnahmen»? Mit welchen Akteur\*innen der Zivilgesellschaft soll ein Austausch stattfinden?

Etwas expliziter gehalten ist das Betriebskonzept Unterbringung BEKO. Das 90-seitige Dokument wurde vom SEM erarbeitet und dient vor allem als Arbeitsinstrument und -anleitung für Mitarbeitende des SEM und der mandatierten Unternehmen in den BAZ. Im BEKO wird festgehalten, dass Freiwillige ein Projektkonzept einreichen müssen, um Zugang zu einem BAZ zu erhalten. Dieses soll unter anderem die Aktivität, die Zielgruppe sowie den zeitlichen und personellen Rahmen klären. Wird ein Projekt vom SEM bewilligt, erhält ein eingeschränkter, definierter Personenkreis der Freiwilligengruppe Zugang zum Zentrum, um mit den Asylsuchenden die Aktivität(en) durchzuführen. Für Freiwilligenangebote ausserhalb der BAZ stellt das SEM sicher, «dass die AS [Asylsuchenden] in den BAZ in geeigneter Form über angebotene Aktivitäten der Zivilgesellschaft informiert sind.»<sup>7</sup>

Eine weitere Möglichkeit, als Privatperson Zugang zu einem BAZ zu erhalten, bietet Artikel 16 der EJPD-Verordnung. Darin wird festgehalten, dass Asylsuchende mit Zustimmung des Personals zu bestimmten Zeiten Besucher\*innen empfangen dürfen.

## III. Reelle Rahmenbedingungen – lokale Unterschiede

Trotz der Vorgaben der EJPD-Verordnung und des Betriebskonzepts BEKO lassen sich rund sieben Monate nach Inkrafttreten des beschleunigten Asylverfahrens in den BAZ so gut wie keine einheitlichen Standards für zivilgesellschaftliches Engagement erkennen. Die Rahmenbedingungen variieren von Zentrum zu Zentrum und werden unter anderem durch den Standort, die geltenden Ausgangszeiten, die Handhabung des Zugangs zum Zentrum und die Umsetzung des Besuchsrechtes beeinflusst.

Einige BAZ sind bereits aufgrund ihrer abgelegenen Lage für zivilgesellschaftliches Engagement eine Herausforderung. Besonders zu erwähnen ist die provisorische Unterkunft auf dem Glaubenberg, ca. 1500 Meter über Meer. Die umgenutzte Militäranlage liegt völlig isoliert in einer geschützten Moorlandschaft und ist mit öffentlichen Verkehrsmitteln je nach Saison kaum zu erreichen. Für Freiwillige ist es dementsprechend schwierig sowie zeit- und kostenintensiv, zum BAZ zu gelangen; für die Asylsuchenden wiederum ist es kaum möglich, die Unterkunft zu verlassen. Erschwerend kommt zudem

hinzu, dass auf dem Glaubenberg die restriktiven Ausgangszeiten von 9.00 bis 17.00 Uhr gelten.

Bei einer zwingenden Rückkehr der Bewohner\*innen bis 17.00 Uhr ist es vielen berufstätigen Personen schlicht nicht möglich, sich unter der Woche unbürokratisch für die Asylsuchenden eines BAZ zu engagieren. Wenig überraschend haben die letzten Monate gezeigt, dass sich die lokale Bevölkerung an urbanen Standorten eher für verlängerte Ausgangszeiten einsetzt. In der Stadt Bern dauert die Ausgangszeit beispielsweise bis 20.00 Uhr.

Auch der Zugang der Zivilbevölkerung zu den BAZ wird uneinheitlich gehandhabt.8 In einigen Zentren erhalten Freiwillige mit spezifischen, bewilligten Projekten relativ unbürokratisch Zutritt. In anderen Zentren wiederum werden die Freiwilligen nach Eingabe ihrer Projekte oft für Monate hingehalten, bevor ihnen das SEM eine Zu- oder Absage erteilt. Teilweise entsteht der Eindruck einer Zermürbungstaktik; und tatsächlich haben bereits einige Freiwillige ihr Engagement aufgegeben – frustriert ob der vielen Hürden. Welche Kriterien ein Projekt erfüllen muss, um bewilligt zu werden, ist nicht transparent. Die Zentrumsleitungen haben einen grossen Ermessensspielraum und nutzen diesen unterschiedlich; teilweise sehr restriktiv, wie folgendes Beispiel belegt: Seit geraumer Zeit besuchen Freiwillige regelmässig Personen in Ausschaffungshaft. Das professionell durchgeführte Angebot wird sehr geschätzt, und die Freiwilligen wollten ihr Engagement auf ein BAZ der gleichen Asylregion ausweiten. Sie haben beim SEM ihr Projektkonzept eingereicht - ohne Erfolg. Das Projekt wurde nicht bewilligt mit der Begründung, es sei zu «unspezifisch». Den Freiwilligen bleibt der Zutritt zur Unterkunft bislang verwehrt.

Bei der Umsetzung des Besuchsrechts zeigen sich ebenfalls lokale Unterschiede. In der EJPD-Verordnung ist eine Besuchszeit von 14.00 bis 20.00 Uhr vorgesehen. In einigen BAZ wurde die Besuchszeit aus «organisatorischen Gründen» um mehrere Stunden verkürzt. Zudem ist eine Verschärfung auf der Beziehungsebene feststellbar. Laut Artikel 16 müssen Besucher\*innen, um vom Personal die Zutrittserlaubnis zu erhalten, «das Bestehen einer Beziehung zu bestimmten Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen glaubhaft machen können». In einer der Autorin vorliegenden Hausordnung wird nun aber nicht das Bestehen einer Beziehung, sondern eine familiäre oder partnerschaftliche Beziehung vorausgesetzt. In diversen Zentren beobachten Freiwillige nicht nur eine restriktive Handhabung, sondern eher die Verweigerung des Besuchsrechts. Da weder das Personal noch die Asylsuchenden adäquat über das Besuchsrecht informiert sind, wird dieses de facto nicht gewährt und das Recht auf Privatleben der Asylsuchenden weiter beschnitten.9

<sup>6</sup> Art. 7 EJPD-Verordnung.

<sup>7</sup> BEKO (Fn. 2), S. 65.

**<sup>8</sup>** Als Vertreterin der ZiAB wurde ich beispielsweise in einigen BAZ vom SEM empfangen und herumgeführt; das Zentrum auf dem Glaubenberg durfte ich bisher aber nicht betreten.

<sup>9</sup> Es fällt auf, dass die meisten BAZ, ungeachtet ob Alt- oder Neubauten, über keine geeigneten Räumlichkeiten für Besuche verfügen.

#### IV. Die unfreien Freiwilligen - Engagement als Gratwanderung

Im Umfeld von BAZ gibt es nicht die engagierte Person. Die angebotenen Aktivitäten sind so divers wie das Alter, die Ziele, die Hintergründe und die Motivation der Freiwilligen. Nichtsdestotrotz haben die meisten etwas gemeinsam: Sie erleben ihr Engagement immer wieder als Gratwanderung, welche viel Fingerspitzengefühl voraussetzt. Nicht selten fallen die Worte «Hürdenlauf» und «Minenfeld», wenn Freiwillige von ihrem Engagement erzählen.

Die Abwesenheit von klaren nationalen Standards für zivilgesellschaftliche Aktivitäten führt zu einer starken Abhängigkeit der Freiwilligen von der jeweiligen Einstellung der Zentrumsleitung gegenüber dem Engagement. Auch wenn Freiwillige Aktivitäten ausserhalb eines BAZ durchführen. sind sie darauf angewiesen, dass die Asylsuchenden im Zentrum darauf aufmerksam gemacht werden. Dass dies nicht selbstverständlich ist, wird im BEKO festgehalten: «Im konkreten Einzelfall wird über Aktivitäten, die dem Interesse des BAZ widersprechen (z. B. politische Demonstrationen), nicht aktiv informiert».10

Freiwillige einiger BAZ beschreiben die Zusammenarbeit mit dem SEM und den Betreiberorganisationen als konstruktiv und gut, andere als zäh bis hin zu schwierig. Diverse Freiwillige berichten, bewusst keine Kritik zu äussern und nicht auf Missstände hinzuweisen, weil sie befürchten, dadurch den Zugang zum Zentrum und den Bewohner\*innen zu verlieren. Die Folgen sind innere Konflikte und Frustration bei den Freiwilligen sowie andauernde Missstände in BAZ. Eine Freiwillige hat dieses Dilemma kürzlich prägnant auf den Punkt gebracht: «Manchmal hätte ich Lust zu schreien, ich tue es aber nicht, um unser Projekt nicht zu gefährden.» Der ZiAB sind mehrere Ereignisse bekannt, die belegen, dass die Befürchtungen der Freiwilligen nicht aus der Luft gegriffen sind. Die Veröffentlichung eines kritischen Newsletters kann den Zugang beispielsweise bereits gefährden. 11 Freiwillige befinden sich also permanent in einem Aushandlungsprozess: Wo schauen wir hin und wo schauen wir weg? Welche Problematiken sprechen wir an und welche nicht? Mit wem kommunizieren wir über was?

Neben dem Spannungsfeld zwischen Weg- und Hinschauen, respektive Schweigen und Ansprechen, beschreiben viele Freiwillige als weitere Schwierigkeit das stete Abwägen zwischen Kooperation und Wahrung der Unabhängigkeit: In welchen Bereichen wollen wir wie kooperieren? In welchen Situationen setzen wir unsere Unabhängigkeit aufs Spiel? In welchen Momenten übernehmen wir Aufgaben der Behörden oder der Betreuungsorganisationen?

Nicht selten fühlen sich Freiwillige instrumentalisiert. Dazu ein Beispiel: Nach einem grossen Anstieg der Bewohnerschaft in einem BAZ war die Betreuungsorganisation mit ihren Kernaufgaben überfordert. Darauf wurde die lokal aktive Freiwilligengruppe gebeten, in der Unterkunft eine Kinderbetreuung anzubieten. Die Freiwilligen kamen diesem Wunsch trotz beträchtlichen Aufwands nach und wollten ihre Aktivität längerfristig weiterführen. Als sich jedoch die Belegungszahl vermindert hatte, blieb den Freiwilligen der Zutritt ins Zentrum wieder verwehrt.

Solche Erfahrungen führen immer wieder zu Grundsatzdiskussionen in den Gruppen, und manche Freiwillige äussern ein gewisses Unbehagen mit dem eigenen Engagement. Sie hadern mit der Vorstellung, dass sie mit ihren Aktivitäten die Situation für einzelne Asylsuchende zwar verbessern, gleichzeitig aber helfen, ein System aufrechtzuerhalten, das sie – zumindest in Teilen – nicht gutheissen.

Freiwilliges Engagement sollte nachhaltig sein – dies wird auch von Behörden gerne betont. Damit dies in allen BAZ gelingt, braucht es

- verbesserte Rahmenbedingungen,
- mehr Vertrauen seitens der Behörden und
- grössere Freiheiten für die Engagierten.

Aktuell besteht in den meisten BAZ für diese drei Bereiche noch ein grosser Handlungsbedarf.

### Integration so schnell wie möglich aber bitte später

Neben dem beschleunigten Asylverfahren trat im Frühjahr 2019 die Integrationsagenda Schweiz in Kraft. 12 Eines von drei übergeordneten Zielen der Agenda lautet: «Eine effektive, rasche, intensive und systematische Integrationsförderung als Prozess, der bei der Einreise bzw. dem Asylgesuch beginnt und bis zur Berufsbildung oder Erwerbsarbeit geht.»<sup>13</sup> Mit der Integrationsagenda wurde ein kleiner, aber wichtiger Schritt in die Richtung gemacht, «Asyl» und «Integration» nicht mehr separat zu denken. Allerdings wurden im Rahmen der Integrationsagenda keine Massnahmen für den Aufenthalt in BAZ beschlossen. Aktuell zeigt sich ein paradoxes Bild: Einerseits unterstützt der Bund die Integrationsbemühungen der Kantone durch erhöhte finanzielle Entschädigung. Andererseits werden in der ersten Phase des Asylverfahrens durch den Bund Strukturen und Rahmenbedingungen geschaffen, welche Integration (ver)hindern.

In der Integrationsagenda wird vom «Soll-Integrationsprozess» gesprochen. Diese Begriffs-Kreation legt den Fokus auf die Bringschuld der Zugezogenen und folgt somit mehrheitlich einem veralteten, einseitigen Verständnis von Integration. Der Begriff «Kann-Integrationsprozess» scheint in diesem Zusammenhang produktiver. Was können verschiedene Akteur\*innen unternehmen, damit Integrationsprozesse von

<sup>10</sup> BEKO (Fn. 2), S. 65.

<sup>11</sup> Auf Wunsch der Freiwilligen wird hier nicht auf konkrete Beispiele eingegangen.

<sup>12</sup> https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/archiv/ asyl2-vinta-integrationsagenda.html.

<sup>13</sup> Integrationsagenda Schweiz, S. 2; online abrufbar: https://www.sem. admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-inte grationsagenda-d.pdf.

Geflüchteten gelingen? Konkret: Welche zusätzlichen Massnahmen – neben der finanziellen Entschädigung an die Kantone – kann und soll der Bund ergreifen, um die Integration von Asylsuchenden zu fördern?

#### VI. Fazit

Integration kann nur in Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung entstehen. In dieser Abhandlung sind mehrere konkrete Vorschläge aufgeführt, wie der Austausch zwischen der engagierten Zivilgesellschaft und den Bewohner\*innen von BAZ von den Behörden unterstützt werden könnte – viele davon ohne finanziellen Mehraufwand. Zusammengefasst sind dies:

- 1) Auf Unterkünfte an abgelegenen Standorten verzichten;
- 2) Die Ausgangszeiten verlängern (oder komplett abschaffen);
- 3) Den Zutritt für Freiwilligengruppen unbürokratisch zulassen;

- 4) Das Besuchsrecht ganztags gewähren und dafür geeignete Zimmer zur Verfügung stellen;
- 5) In und um Bundesasylzentren Begegnungsräume schaffen.

Wie hoch der Isolationsgrad von Asylsuchenden ausfällt, variiert stark zwischen den einzelnen Unterkünften. Fakt bleibt, dass in den BAZ aktuell zahlreiche Chancen vergeben werden, um die Selbstständigkeit, die Würde und somit den gesamten Integrationsprozess der Asylsuchenden zu fördern. Das Ziel der Integrationsagenda Schweiz, nämlich eine systematische Integrationsförderung ab Tag eins, wird somit verfehlt. Einerseits ist dies aus menschenrechtlicher Perspektive höchst problematisch. Andererseits handelt es sich um eine kurzsichtige Politik, denn mehr als die Hälfte der Bewohner\*innen von BAZ werden längerfristig in der Schweiz bleiben.

Nula Frei\*

### Zur Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden in der Schweiz

In den letzten Jahren sind gleich drei rechtswissenschaftliche Studien publiziert worden, die sich mit Aspekten der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden, Flüchtlingen und abgewiesenen Asylsuchenden befassen. Diese sollen hier zusammenfassend dargestellt werden.

Das Gutachten «Asylsuchende im öffentlichen Raum» von Prof. Regina Kiener und Dr. Gabriela Medici¹ entstand im Auftrag der Schweizerischen Kommission gegen Rassismus EKR und untersucht die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden im öffentlichen Raum in grund- und menschenrechtskonformer Weise eingeschränkt werden kann. Dabei kommen sie u.a. zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Möglichkeit Asylsuchender, sich im öffentlichen, faktisch und/oder rechtlich zugänglichen Raum frei zu bewegen, wird grundsätzlich durch den Schutzbereich der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) erfasst, welcher nur unter Beachtung der Voraussetzungen von Art. 36 eingeschränkt werden kann.
- Eingriffe in die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden können sich durch ausdrückliche Verbote (z. B. Ein- oder Ausgrenzungsverfügungen) ergeben, können aber auch bereits vorliegen, wenn den Asylsuchenden auf andere Art und Weise kommuniziert wird, dass ihre Anwesenheit an

- bestimmten Orten nicht erwünscht ist. Auch die in der EJPD-VO<sup>2</sup> getroffene Regelung der Ausgangszeiten in den vom Bund betriebenen Asylunterkünften stellt einen zumindest *mittelbaren Eingriff* in die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden dar.
- Konkret zur Regelung der Ausgangszeiten in den Bundeszentren kommt das Gutachten zum Schluss, dass der Eingriff auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert und ein zulässiges öffentliches Interesse verfolgt, nämlich die Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Anstaltsbetriebs und die Durchführung effektiver Asylverfahren. Die Regelung geht aber in personeller und in zeitlicher Hinsicht über das Erforderliche hinaus und ist im Ergebnis aufgrund fehlender Verhältnismässigkeit nicht vereinbar mit Art. 10 Abs. 2 BV. Gleiches gilt für ähnliche Ausgangsbeschränkungen in kantonalen Asylunterkünften.
- Auch Ein- und Ausgrenzungen gemäss Art. 74 AuG sowie auf kantonalen Polizeigesetzen beruhende Rayonverbote müssen deshalb den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit Asylsuchender im öffentlichen Raum lassen sich aber nur dann sachgerecht mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründen, wenn eine konkrete Störung oder Gefährdung vorliegt und diese eine gewisse Intensität aufweist.

 $<sup>^\</sup>star$  Dr. iur., Oberassistentin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.

<sup>1</sup> Regina Kiener/Gabriela Medici, Asylsuchende im öffentlichen Raum, Gutachten zuhanden der EKR, Februar 2017, http://www.ekr.admin.ch/pdf/Asylsuchende\_D\_web.pdf.

<sup>2</sup> Verordnung des EJPD vom 24. November 2007 über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich, nicht mehr in Kraft (abgelöst durch Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, SR 142.311.23).