

Plattform ZiAB  
Maulbeerstrasse 14  
3011 Bern

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Bern, 7. Juli 2017

## **Stellungnahme zu Disziplinar massnahmen in Zentren des Bundes**

Die Plattform ZiAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur vorgezogenen Teilrevision der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich.

**Einleitende Bemerkungen:** Die Beobachtungen der Plattform ZiAB zeigen, dass das Konfliktpotenzial bei einer professionellen und qualitativ guten Betreuung wesentlich geringer ist. In diesem Sinne empfiehlt die Plattform ZiAB einmal mehr, vermehrt in die professionelle und qualitativ gute Betreuung zu investieren. Erfahrungen aus dem Tessin zeigen beispielhaft, dass nach der Einführung von Beschäftigungsprogrammen Probleme weitgehend beseitigt werden konnten. In Zentren des Bundes leben in der Regel hunderte von Menschen mit unterschiedlichem biografischen und kulturellen Hintergrund. Das Zusammenleben zwischen diesen Menschen kann nicht immer reibungslos ablaufen. Die Plattform ZiAB ist jedoch davon überzeugt, dass ausgebildete Fachpersonen aus dem sozialen Bereich in der Lage sind, diese Herausforderung zu meistern. In diesem Sinne sollen in Zentren des Bundes das Sicherheitsdispositiv und die Kontrollmechanismen möglichst tief und das ausgebildete Betreuungspersonal möglichst hoch bewertet werden.

Die Plattform ZiAB hat die Erfahrungen von Personen und Gruppen eingeholt, die sich im Umfeld von Bundesasylzentren zivilgesellschaftlich engagieren. Im Folgenden äussert sich die Plattform ZiAB basierend auf diesen Erfahrungen zu den für die ZiAB wichtigsten Punkten, welche die Regelung der Disziplinar massnahmen betreffen.

- **Transparenz über Sanktionsursachen und –formen sowie deren Definitionen**

*Situation:*

Die EJPD-Verordnung über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich sieht in den Artikeln 12 und 13<sup>1</sup> Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen vor: Die Ausgangsbewilligung wird verweigert, das Betreten von allgemein zugänglichen Räumen wird verboten und/oder es erfolgt der Ausschluss aus dem Zentrum, wenn die BewohnerInnen des Zentrums „Auflagen missachten,

---

<sup>1</sup> EJPD-Verordnung SR 142.311.23, Art. 12 und 13

die ihnen zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung erteilt wurden“, und/oder wenn dieselben „durch ihr Verhalten andere Personen in den Empfangs- und Verfahrenszentren und Aussenstellen gefährden, die Ruhe stören oder sich weigern, die Anordnungen des Personals zu befolgen“.

Häufige Sanktionsformen in der Praxis sind gemäss Erfahrungen der Plattform ZiAB Ausgangsverbote oder Kürzungen des Taschengeldes, bspw. bei verspäteter Rückkehr ins Zentrum, d.h. nach der offiziellen Ausgangszeit von 17 Uhr gemäss Hausordnung<sup>2</sup>. Ausserdem wurde der Plattform ZiAB glaubhaft berichtet, dass Betreuungsorganisationen Berichte über BewohnerInnen führen, welche die Grundlage für Disziplinar massnahmen bilden würden.

#### *Vorschläge:*

Es ist zu gewährleisten, dass die Sanktionen resp. die Disziplinar massnahmen stets schriftlich mit Angaben der entsprechenden rechtlichen Grundlagen und Rechtsmittel verfügt werden, damit die Asylsuchenden ggf. Beschwerdemöglichkeiten wahrnehmen können. Aus dieser Verfügung muss insbesondere hervorgehen, auf welche Ursache resp. auf welchen Tatbestand sich die zu erfolgende Disziplinar massnahme stützt, und was die Sanktion konkret beinhaltet. Basieren Disziplinar massnahmen auf Informationen aus internen Berichten, die über BewohnerInnen geführt werden, so werden diese Informationen in der schriftlichen Verfügung aufgeführt.

Basierend auf der heute existierenden Rechtsgrundlage bleibt zudem unklar, auf welchen Definitionen die Sanktionen beruhen. Die aktuell laufende Teilrevision der EJPD-Verordnung sieht eine Unterscheidung zwischen „Sanktionen von geringer Tragweite“ und „übrige Sanktionen“ vor. Es bleibt insbesondere zu klären, was unter „Sanktionen von geringer Tragweite“ und „übrige Sanktionen“ verstanden wird. Begriffe wie „Verstösse gegen die Hausordnung“ bleiben auch unklar und sind aus Sicht der Plattform ZiAB zu vage formuliert.

Da es sich bei Sanktionen wie Ausgangsverbot um Einschränkungen von Grundrechten (Bewegungsfreiheit) handelt, müssen diese zudem den gängigen Bedingungen der Grundrechtseinschränkungen unterstellt werden. Dazu gehört die Anwendung des Prinzips der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV<sup>3</sup>: Die Plattform ZiAB verlangt, dass die Rechts- und Verhältnismässigkeit der Sanktionen vorgängig von staatlich unabhängigen ExpertInnen überprüft werden, gerade wenn durch Sanktionen die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden eingeschränkt oder sogar entzogen wird. Auch sind medizinische Gründe bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit dringend zu berücksichtigen und bei der Verfügung von Sanktionen zu anerkennen. Die Wahrung der Menschenwürde ist zwingend in jedem Fall zu garantieren. Es ist generell offenzulegen, welche weiteren Massnahmen – wie zum Beispiel interne Berichte – vorsorglich getroffen werden, um die sogenannte „Umsetzung der Hausordnung“ vorzunehmen.

Die Plattform ZiAB ist der Meinung, dass ein Ausgangsverbot und somit eine gravierende Einschränkung der Bewegungsfreiheit zwingend als Sanktion von grosser Tragweite eingestuft werden muss und etwa als Sanktion für die verspätete Rückkehr ins Zentrum nicht verhältnismässig ist. Es bleibt ebenso in Frage gestellt, inwiefern das Kürzen von Taschengeld

---

<sup>2</sup> Hausordnung der Empfangs- und Verfahrenszentren für Asylsuchende und Schutzbedürftige (März 2008)

<sup>3</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Stand am 12. Februar 2017)

verhältnismässig ist. Denn häufig – so die Rückmeldung mehrerer zivilgesellschaftlicher Gruppen – werden die Asylsuchenden dadurch daran gehindert, mithilfe von kostenpflichtigen Billetten öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen und in diesem Sinne sich frei zu bewegen.

- **Beschwerdemöglichkeiten**

Art. 12 und 13 der EJPD-Verordnung SR 142.311.23 regeln die Verweigerung der Ausgangsbewilligung in und den Ausschluss aus den Zentren des Bundes. In Art. 12 ist festgehalten, dass die Ausgangsbewilligung formlos verweigert wird. Erst bei mehrtägiger oder wiederholter Ausgangsverweigerung kann auf das Verlangen der Betroffenen hin eine beschwerdefähige Verfügung ausgestellt werden. Der Ausschluss aus dem Zentrum erfolgt gemäss Art. 13 hingegen in jedem Fall mit einer Verfügung. Die aktuell laufende Teilrevision der EJPD-Verordnung sieht vor, dass bei „Sanktionen von geringer Tragweite“ ein interner Beschwerdeweg und bei den „übrigen Sanktionen“ der Weg ans Bundesverwaltungsgericht offen gelassen werden soll.

Erfahrungen der Plattform ZiAB weisen darauf hin, dass aufgrund der heute geltenden rechtlichen Grundlagen Asylsuchende nur in seltenen Fällen die Möglichkeit haben, gegen eine Sanktionsanordnung Beschwerde zu erheben.

*Vorschläge:*

Bei Verweigerung der Ausgangsbewilligung oder bei Verbot des Betretens von bestimmten Räumen handelt es sich um gravierende Eingriffe in die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. Auch die Kürzung von Taschengeld verunmöglicht bspw., Transportbillette zu kaufen. Dies wiederum schränkt die Bewegungsfreiheit erheblich ein und verunmöglicht etwa den Kontakt mit der Zivilgesellschaft. Deshalb bleibt aus menschenrechtlicher Sicht fragwürdig, dass Einschränkungen von Grundrechten der Asylsuchenden lediglich von Einzelpersonen entschieden werden, ohne dass den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt und die Sanktion schriftlich verfügt werden.

In jedem Fall der Sanktion muss deshalb das rechtliche Gehör garantiert werden. Gerade wenn die Bewegungsfreiheit der Betroffenen eingeschränkt oder sogar entzogen wird, muss zudem der Weg bis ans Bundesverwaltungsgericht – immer – möglich sein. Im Fall einer Anordnung einer Sanktion muss der Zugang zu einer Rechtsberatung immer gewährleistet sein, damit sich die Betroffenen über ihre Rechte und allfällige Beschwerdemöglichkeiten von einer staatlich unabhängigen Institution beraten lassen können. Der Zugang zu Rechtsberatungsstellen garantiert, dass möglichst noch am selben Tag der Verfügung gegen die Anordnung der Sanktion vorgegangen werden kann, bevor also die Sanktion vollzogen wird. Das revidierte Asylgesetz sieht unentgeltliche Rechtsvertretungen während des laufenden Asylverfahrens vor. Es ist jedoch anzunehmen, dass Betroffene nach Vorliegen eines Asylentscheides nicht mehr über eine unentgeltliche Rechtsvertretung verfügen. Deshalb sollte auch diesen Betroffenen der Zugang zu Rechtsberatungsstellen offen stehen und ermöglicht werden, falls ihnen Sanktionen drohen.

Antworten des SEM auf Beschwerdemeldungen seitens der Betroffenen müssen zudem in Anwesenheit der Rechtsvertretung erfolgen.

- **Anordnung von Sanktionen**

*Situation:*

Das für die Plattform ZiAB einsichtige Pflichtenheft<sup>4</sup> und die Rahmenvereinbarungen<sup>5</sup> mit den heutigen Betreuungsdienstleistern AOZ und ORS AG sehen vor, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen durch das SEM erfolgen muss.

Die Erfahrungen der Plattform ZiAB weisen jedoch eher darauf hin, dass die Sanktionen nicht in jedem Fall durch das SEM angeordnet werden und die Anordnung von Sanktionen teilweise auch durch Betreuungs- oder Sicherheitsorganisationen erfolgt.

*Vorschläge:*

Die Kompetenz zur Einschränkung von Grundrechten darf nicht delegiert werden. Die Plattform ZiAB verlangt deshalb, dass im Rahmen der vorgezogenen Teilrevision der EJPD-Verordnung und auch in den anstehenden Anpassungen – bspw. in neuen Rahmenvereinbarungen – sichergestellt wird, dass die Asylsuchenden nicht der Willkür der Sicherheits- oder der Betreuungsorganisationen ausgesetzt werden.

- **Controlling der Disziplinar massnahmen**

*Situation:*

Gemäss des für die Plattform ZiAB einsichtigen Qualitätssicherungs- und Controllingkonzepts<sup>6</sup> erfolgt das Controlling der Verstösse gegen die Hausordnung inkl. Art und ergriffener Massnahmen aktuell durch die Betreuerorganisationen. Nebst standardisierten Rapporten, die von der Betreuungsorganisation ausgefüllt werden, finden Wochengespräche zwischen Vertretungen der Betreuungsorganisation und des SEM statt.

*Vorschläge:*

Das regelmässige Controlling hat durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) oder eine unabhängige Ombudsstelle und nicht etwa durch die Betreuerorganisation oder das SEM zu erfolgen. Ausserdem sollen im Controlling auch die effektiv wahrgenommenen Beschwerdewege mit den entsprechenden Resultaten aufgenommen werden.

**Abschliessende Bemerkungen:** Die Rückmeldungen von Personen und Gruppen, die sich im Umfeld von Bundesasylzentren zivilgesellschaftlich engagieren, bestätigen die Dringlichkeit der Praxisänderung betreffend der Disziplinar massnahmen. Die zum heutigen Zeitpunkt angestrebte, künftige Regelung der Disziplinar massnahmen auf Verordnungsstufe ist deshalb begrüssenswert. An dieser Stelle fordert die Plattform ZiAB die Behörden dazu auf, die betreffenden Gesetzesgrundlagen möglichst rasch anzupassen und umzusetzen. Auch während der Übergangszeit bis zur Inkraftsetzung des revidierten Asylgesetzes sollen die aufgeführten Vorschläge – insbesondere der Zugang zu Rechtsberatungsstellen und die Beschwerdemöglichkeiten – berücksichtigt und umgesetzt werden. Ausserdem ist die Plattform ZiAB der Meinung, dass die aufgeführten Aspekte nicht vom Zentrumstyp abhängig sind. Sowohl in Zentren mit Verfahrensfunktion als auch in Ausreisezentren oder in

---

<sup>4</sup> (1361) 420 Betreuungsdienstleistungen in den Unterkünften des Bundes (28.06.2013)

<sup>5</sup> vom 06. und 22.11.2013

<sup>6</sup> Qualitätssicherung und Controlling der Betreuungsdienstleistungen in Asylunterkünften des Bundes (28.06.2013)



besonderen Zentren sind alle genannten Forderungen einzuhalten. Die Plattform ZiAB ist sich bewusst, dass die Definitionen von Sanktionsursachen und –formen nicht einfach zu klären sind. Deshalb wäre eine Pilotphase begrüßenswert, in welcher der Definitionsfrage, der Umsetzbarkeit und Wirksamkeit, sowie den menschenrechtlichen Aspekten ein besonderes Gewicht eingeräumt wird.

Wir bitten Sie höflich darum, unsere Anliegen im Rahmen der Teilrevision der EJPD-Verordnung zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Ruth-Gaby Vermot  
(Präsidentin Steuergruppe ZiAB)

Vithyaah Subramaniam  
(Fach- und Koordinationsstelle ZiAB)