

Protokoll vom Fach- und Austauschtreffen der Plattform ZiAB Samstag, 6. März 2021, online

Alltag in Bundesasylzentren: Wie steht es um die Grund- und Menschenrechte?

Anwesende: Siehe Teilnehmendenliste

Zeit: 09.00-14.45 Uhr

Leitung und Protokoll: Laura Tommila

1. Begrüssung: Bedeutung der Menschenrechte

(Ruth-Gaby Vermot, Präsidentin der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Mitglied der ZiAB-Steuergruppe)

«Wer in die Schweiz kommt, steht – wie alle Bürger*innen – unter dem Schutz der Grund- und Menschenrechte; Kinder und Jugendliche zudem unter der Kinderrechtskonvention. Wir, die wir fast täglich geflüchtete Menschen in verschiedenen Lebens- und Alltagssituationen erleben, und uns oft entsetzen oder ärgern über die Art der Behandlung, die ihnen zu Teil wird, haben häufig das Gefühl, dass ihre Grund- und Menschenrechte verletzt oder wenigstens geritzt werden. Nicht alles was uns missfällt sind Grund- und Menschenrechtsverletzungen. Das steht fest, auch wenn es oft schwierig ist, die Logik dieser Rechte zu interpretieren. Auch wenn sich Fragen aufdrängen, ob jetzt die unterschiedlichen Einbürgerungsmodalitäten der Kantone das Willkür- oder Diskriminierungsverbot verletzen. (...) Oder wie interpretiert eine Menschenrechts- oder Grundrechtsexpertin die Situation von Flüchtlingen, die in oft engen, ungelüfteten, unterirdischen Unterkünften eingepfercht sind – gerade jetzt während der Pandemie? Das Recht auf Familienleben wird sowohl in den Grund- als auch in den Menschenrechten sehr hoch gewertet. Wie steht es dann also mit diesem Recht, wenn ein Elternteil wegen Kriminalität oder anderen Gründen ausgeschafft wird? Was bedeutet das also, wenn im Art. 11 der Bundesverfassung gefordert wird, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung haben? Oder wie steht es mit den Ausschaffungen in einen Staat, der selbst Menschenrechte verletzt. Geht die Schweiz mit Art. 25.2 BV (Non-Refoulement-Prinzip) wirklich immer sorgfältig um? (...) Unsere Verfassung definiert die Menschen- und Grundrechte und duldet deren Verletzung nicht. Gilt das auch für Geflüchtete? (...)»

2. Einführung

(Laura Tommila, Leiterin Fach- und Koordinationsstelle ZiAB)

Begrüssung, technische Hinweise und Informationen zum Ablauf.

3. Input mit Diskussion: Grund- und Menschenrechten in Asylunterkünften

(David Krummen und Florian Weber: Juristen beim Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR und bei der öffentlich-rechtlichen Fakultät der Universität Bern. Die Referenten vertraten aber nicht ihre Arbeitgeber, sondern ihre eigenen Meinungen und Ansichten.)

Siehe [Handout](#) für weitere Informationen und die relevanten rechtlichen Grundlagen rund um die Unterbringung in Asylunterkünften.

1. Teil: Grundlagen

Was sind Grund- und Menschenrechte?

- **Grund- und Menschenrechte:** Rechte, die allen zustehen, unabhängig davon, woher Personen kommen und welche Merkmale und Zuschreibungen sie auf sich vereinigen. Somit sind weder der Aufenthaltsstatus noch das Stadium des Asylverfahrens wichtig; sie sind trotzdem Träger von Grund- und Menschenrechten. Der Unterschied zu Bürgerrechten: diese kommen nur den Staatsangehörigen zu (bspw. politische Rechte).
- **Grundrechte:** Rechte des nationalen Rechts (Bundesverfassung und kantonale Verfassungen)
- **Menschenrechte:** Begriff der 'Menschenrechte' bezeichnet die Garantien des internationalen Rechts. 'Menschenrechte' gibt es auf regionaler (d. h. europäischer) und auch auf internationaler Ebene (bspw. im UNO-Pakt II / Protokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention).

Welche Rechte und Pflichten ergeben sich aus den Grund- und Menschenrechten?

- **Unterlassungspflicht:** Diese Pflicht bedeutet, dass der Staat sich zurückhalten muss. Er darf die Menschenrechte von Individuen nicht verletzen. Das wiederum heisst, dass die Menschen ihrerseits ein Abwehrrecht haben. Dies bedeutet bspw.: der Staat kann eine Demonstration nicht ohne Grund von vornherein verweigern.
- **Schutzpflicht:** Der Staat muss Menschen vor Übergriffen Privater schützen. Das heisst u.a., dass Asylsuchende und ihre Privatsphäre geschützt werden müssen. Dies bedeutet bspw., dass Duschkabinen ohne Duschvorhänge nicht zulässig sind.
- **Gewährleistungspflicht:** Hier wird der Staat zu einer Leistung verpflichtet, damit Grund- und Menschenrechte wahrgenommen werden können. D.h. bspw. das Zurverfügungstellen einer angemessenen Unterkunft.

Wann dürfen Grund- und Menschenrechte eingeschränkt werden?

Grund- und Menschenrechte gelten nicht absolut. Nicht jedes Mal, wenn ein Menschenrecht tangiert wird, ist es auch eine Verletzung. Es kann also Einschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen geben. Diese drei Voraussetzungen unterscheiden sich aber je nach Schutzgehalt (siehe die drei Pflichten von oben). Die Schutzpflicht darf der Staat nur verletzen, wenn er im spezifischen Fall in der Lage war, eine Verletzung vorzusehen und fähig war, die Gefahr zu verhindern. Bei den Gewährleistungspflichten ist es weniger klar. Da ist das spezifische Recht bzw. die spezifische Garantie zu betrachten. Bei den Unterlassungspflichten gibt es relativ klar definierten Voraussetzungen. Ein Beispiel: Wenn im Rahmen der Covid-Pandemie Demonstrationen untersagt wurden, stellt sich die Frage, ob das Grundrecht auf Demonstrations- und Versammlungsfreiheit verletzt wurde. Für die Beantwortung solcher Fragen gibt es ein Prüfschema:

- **1. Gibt es eine gesetzliche Grundlage?** Ja, das Epidemiengesetz und die dazugehörigen Verordnungen.

- **2. Gibt es ein öffentliches Interesse? Was ist der Zweck eines Eingriffs?** Beim Demonstrationsverbot während Corona ist das öffentliche Interesse, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen; aus juristischer Sicht ein zulässiges Interesse.
- **3. Ist der Eingriff verhältnismässig?** In der Rechtswissenschaft gliedert man diese Frage in drei Unterfragen:
 - *Ist das Mittel zweckmässig, um das öffentliche Interesse zu erreichen?* Gibt es ohne Demonstration weniger Kontakte und Ansteckungen? Wird die öffentliche Gesundheit durch ein Demonstrations-Verbot geschützt?
 - *Ist das Mittel erforderlich?* Gibt es mildere Mittel? Gibt es weniger weitgehende Massnahmen, die das gleiche Ziel erreichen? Während der Pandemie wurden Demonstrationen bspw. wieder erlaubt, allerdings mit Maskenpflicht und einer Obergrenze der Anzahl Teilnehmenden.
 - *Ist das Mittel zumutbar?* Das ist die eigentliche Interessenabwägung. Hier wägt man das Interesse der privaten Person gegen das öffentliche Eingriffsinteresse ab. Wie gewichtig sind auf der einen Seite die Interessen der Menschen zu demonstrieren und wie gewichtig ist, auf der anderen Seite, das Recht auf Gesundheit der Bevölkerung?

2. Teil: Unterbringung von Asylsuchenden

Die Grund- und Menschenrechte verpflichten den Staat. Die Erfüllung staatlicher Aufgaben wird oft an Private ausgelagert (bspw. bei der Unterbringung von Geflüchteten). Das ist an sich zulässig, ändert aber nichts daran, dass sich diese Privaten auch an die Grund- und Menschenrechte halten müssen, während sie staatliche Aufgaben wahrnehmen.

In Art. 24 ff. AsylG steht festgeschrieben, dass die Unterbringung zweckmässig und wirtschaftlich sein soll. Zudem soll ein rasches Verfahren und ein geordneter Betrieb gewährleistet sein.

Recht auf Grundversorgung

Das Recht auf Grundversorgung gibt es nicht als solches, es gibt aber mehrere Rechte, die gewisse Versorgungsansprüche beinhalten. Das bekannteste ist das Recht auf Nothilfe. Zusätzlich ergeben sich auch zahlreiche andere Gewährleistungsansprüche aus den sozialen Rechten (insbes. des Uno-Pakts I); bspw. das Recht auf angemessenen Lebensstandard. All diese Rechte verpflichten den Staat dazu, die Menschen mit den wichtigsten Leistungen zu versorgen. Auch im Verbot der Folter und der unmenschlichen erniedrigenden Behandlung (Art. 3 EMRK) sind gewisse Versorgungsansprüche verankert.

Das Ausmass der staatlichen Leistungspflichten richtet sich auch nach der Möglichkeit, ob Personen selbstständig ihre Grundbedürfnisse befriedigen können. D.h., wenn der Staat dem Menschen verunmöglicht, seine Bedürfnisse selbst zu befriedigen, dann muss er selbst mehr tun. Weil Asylsuchende von der Gesellschaft zu einem erheblichen Teil isoliert werden, verstärkt dies die Leistungspflicht des Staates.

Recht auf Privat- und Familienleben

Das Recht auf Privat- und Familienleben umfasst viele verschiedene Aspekte, u.a.:

- **Schutz des menschlichen Körpers und der Psyche**
- **Privatsphäre**
- **Zwischenmenschliche Beziehungen**
- **Familie und Ehe**

Recht auf Bewegungsfreiheit

Dieses Recht steht in engem Zusammenhang zu oben genannten Aspekten. Denn Bewegungsfreiheit ist meist notwendig, um andere Rechte wahrnehmen zu können. In den BAZ ist die Bewegungsfreiheit eingeschränkt (u.a. durch beschränkte Ausgangszeiten, Ein- und Ausgangskontrollen). Die gesetzliche Grundlage für die beschränkten Ausgangszeiten findet sich in Art. 17 EJPD-Verordnung (Minimalausgangszeiten). Als öffentliches Interesse für die Beschränkung könnte z.B. die zügige Durchführung des Asylverfahrens angebracht werden. Dafür gibt es aber bereits eine eigenständige Regelung (die Asylsuchenden dürfen an Tagen mit Befragungen das BAZ gar nicht verlassen). Dieses öffentliche Interesse kann also nicht für die Rechtfertigung der generell geltenden Ausgangsbeschränkung angebracht werden. Des Weiteren könnte als öffentliches Interesse der 'ordentliche Betrieb' angebracht werden – bspw. die Einhaltung der Nachtruhe in den Mehrbettzimmern (Vermeiden von Rein- und Rausgehen). Dann stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit. Ist diese Beschränkung der Ausgangszeiten ein geeignetes Mittel, oder wäre es nicht ruhiger, wenn die Personen, welche rausgehen möchten, dies auch könnten? Und könnte die Ausgangszeit bei einer Nachtruhe um 22 Uhr nicht bis mindestens 21 Uhr verlängert werden? Aus Sicht der Referenten wären mildere Ausgangsmodalitäten ebenso geeignet, einen 'ordentlichen Betrieb' zu gewährleisten. Daher verstoßen die aktuell geltenden Ausgangszeiten ihrer Meinung nach gegen das Recht auf Bewegungsfreiheit – obwohl es gängige Praxis ist.

Recht auf Gesundheit

Beim Recht auf Gesundheit gilt der Grundsatz der Äquivalenz. D.h., dass alle Menschen in der Schweiz einen Anspruch auf eine gleichwertige Gesundheitsversorgung haben, also auch Asylsuchende. Äquivalenz bedeutet hier auch, dass besondere Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen. Die NKVF rügte in ihrem aktuellen Bericht zur Situation in den BAZ u.a., dass den Asylsuchenden bei medizinischen Konsultationen nicht immer professionelle Übersetzende zur Verfügung gestellt werden (telefonischer Dolmetschdienst). Den besonderen Bedürfnissen wird somit nicht genügend Rechnung getragen.

Rechte von Kindern

Bei Kindern hat der Staat eine erhöhte Schutz- und Fürsorgepflicht. Das gilt umso mehr, als die Fürsorgemöglichkeiten der Eltern im Asylverfahren eingeschränkt sind. Weiter impliziert das Kindeswohl, dass die Interessen der Kinder bei allen Entscheidungen der Behörden vorrangig berücksichtigt werden.

Vulnerable Personen

Besondere Vulnerabilitäten müssen von den Behörden erkannt und bei der Unterbringung/Betreuung berücksichtigt werden (Frauen, Kinder, LGBTQI+, Opfer von Menschenhandel). Das ist momentan laut der NKVF teilweise nicht gewährleistet.

Wortmeldungen aus dem Plenum

- **Der Begriff «geordneter Betrieb» ist in den BAZ sehr präsent.** Wenn jemand Widerstand leistet, seine Bedürfnisse äussert und damit den Betrieb verlangsamt, dann werden recht heftige Sanktionen ergriffen, um dieses Verhalten zu unterbinden (z.B. Hausverbote). Das mag begründbar sein, aber auch schwierig kommunizierbar. Denn der Begriff vom 'geordneten Betrieb' ist sehr schwammig und für die Asylsuchenden oft nicht nachvollziehbar. Dies führt manchmal zu unschönen Situationen im Zentrum.

- **Die Leibesvisitationen** bei jedem Eintritt erachtet ein Teilnehmer als intensiven Eingriff in die Privatsphäre. Es gibt sicher einige Rechtfertigungen für diese Praxis, aber es besteht auch ein Problem der Verhältnismässigkeit, vor allem bei Kindern.
- **Fehlendes Betreuungspersonal am Wochenende:** Mindestens in einem BAZ gibt es nicht genügend Betreuungspersonal, um asylsuchende Kinder an den Wochenenden zu versammeln, damit diese an Aktivitäten von Freiwilligen teilnehmen können. Eine problematische Einschränkung für die Kinder (und die Freiwilligen).
- **Glaubenberg:** Seit Monaten versucht man als Zivilgesellschaft in dieses BAZ zu kommen, bisher ohne Erfolg.

15 Minuten Pause

Diskussionsrunden 1 & 2 in Breakout Sessions (je 30 Minuten)

4. Rückmeldungen aus der Diskussionsrunde ins Plenum

1. Kinder und Jugendliche

(Diskussionsleitung durch Nina Hössli und Lara Künzler von Save the Children Schweiz)

Als grösste Herausforderung wurden fehlende personelle Ressourcen und fehlende fachliche Expertise identifiziert. Es gibt oft niemanden mit sozialpädagogischem, sozialarbeiterischem oder kleinkindererzieherischem Hintergrund. Auch wurde das Thema der fehlenden Minimalstandards angesprochen. Je nach dem, in welchem BAZ ein Kind landet, trifft es auf ganz unterschiedliche Möglichkeiten und Chancen; ein Widerspruch zum Gebot der Gleichberechtigung.

2. Zugang zu Bildung

(Diskussionsleitung durch Tobias Heiniger von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht SBAA)

Diskutiert wurden u.a. die Ferienbetreuung in den BAZ. Teilweise gibt es jährlich 13 Wochen unterrichtsfreie Zeit – was das Risiko von Unterbeschäftigung birgt. Zudem ging es um die Frage, bis zu welchem Alter Jugendliche die Schule besuchen dürfen. Hier gilt das kantonale Recht. Die meisten Kantone haben das auf 16 Jahre festgelegt. Einige Kantone haben es aber auf 18 Jahre ausgeweitet.

3. Frauen und LGBTIQ

(Diskussionsleitung durch Georgiana Ursprung von Terre des Femmes und Aleks Recher vom Transgender Network Switzerland)

Diese Personengruppen wurden lange Zeit gar nicht mitgedacht. Nun werden sie zunehmend mitgedacht, wobei Frauen noch etwas mehr als LGBTIQ-Personen. Diese Personen fühlen sich aber nach wie vor oft nicht sicher in Kollektivunterkünften und sind Diskriminierung und Vorurteilen ausgesetzt. Daher ist es für diese Menschen wichtig, zu Organisationen und Communities in der Schweiz Zugang zu erhalten. Dies ist wegen der Abschottung der BAZ jedoch oft schwierig. Das Thema wird innerhalb der verschiedenen BAZ zudem unterschiedlich kommuniziert. Es gibt zahlreiche Rechtstexte, die die Rechte dieser Personen schützen, aber bei der Umsetzung hapert es. Es bräuchte Schulungen für das gesamte Personal und somit Ressourcen.

4. Religionsfreiheit

(Diskussionsleitung durch François Pinaton & Egzon Shala von der Beratungsstelle für Integrations- und Religionsfragen BIR)

Das Thema Religionsfreiheit haben viele BAZ nicht auf dem Radar und es ist nicht klar, wohin sich Personen bei religiösen Übergriffen wenden können. Auch wurde diskutiert, wie man auf die religiösen Bedürfnisse von Kindern eingehen könnte. Viele Geflüchteten sprechen nicht darüber, dass sie religiös verfolgt wurden. Diese Personen bilden auch in den BAZ eine Randgruppe und fallen teilweise auf, bspw. beim Ramadan. Viele vertrauen zudem dem Staat nicht, gerade wenn sie aus einem Land

kommen, bei dem Andersgläubigkeit nicht erlaubt wird. Die Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden in den BAZ ist sehr wichtig.

5. Bewegungsfreiheit, Privat- und Familienleben

(Diskussionsleitung durch David Krummen vom SKMR und der Universität Bern)

Vertieft diskutiert wurde die Frage der systematischen Durchsuchung sowie das Recht auf soziale Beziehungen und den Zugang der Zivilgesellschaft zu den BAZ. Zudem wurde über mögliche Vorgehen bei der Beobachtung von Menschenrechtsverstößen diskutiert. Auf der Bundesebene gibt es dafür verschiedene Organisationen, die kontaktiert werden können (u.a. ZiAB, NKVF, UNHCR, AI). Zusätzlich gibt es den Rechtsweg, wo aber hohe Hürden bestehen. Trotzdem scheint es bei strukturellen Problematiken angezeigt, ein Verfahren anzustreben.

6: Gesundheitsversorgung

(Diskussionsleitung durch Guillaume Bébert von Caritas)

Es wurde über die Schwierigkeiten beim Zugang zum Gesundheitssystem diskutiert. Es gibt eine Grundspannung zwischen medizinischen Befunden, welche für das Verfahren relevant sind, und einer guten gesundheitlichen Betreuung. Es gibt hier sozusagen ein Interessenskonflikt, welcher in einem erschwerten Zugang zum Gesundheitssystem resultiert. Die Zeit im Verfahren ist oft sehr knapp und Vulnerabilitäten werden oft nicht erkannt. Transfers gefährden zudem Behandlungserfolge, weil Vertrauensbeziehungen zu behandelndem Personal abgebrochen werden. Auch thematisiert wurden die fehlenden Übersetzungen. Aber wie kann man am ungenügenden Zugang zum Gesundheitssystem etwas ändern? Es wurde diskutiert, dass man an die Ethikkommission des Nationalrates gelangen oder sich an das UNO-Komitee für Kinderrechte wenden kann. Grundsätzlich braucht es einfach mehr Ressourcen (Geld und geschultes Personal) sowie mehr Zeit.

7. Recht auf ein faires Verfahren

(Diskussionsleitung durch Noémi Weber von der Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht SBAA)

Die kurzen Fristen und fehlenden Ressourcen wurden mehrfach thematisiert. Es gibt zu wenig Zeit, um auf die Bedürfnisse der Geflüchteten einzugehen. Auch die staatlich finanzierte Rechtsvertretung hat zu wenig Zeit und Ressourcen. Auch wurden viele Personalwechsel bei der Rechtsvertretung verzeichnet und ein grosses Problem ist, dass die staatlich mandatierten Rechtsvertretenden das Mandat oftmals niedergelegt haben, obwohl das Verfahren nicht aussichtslos war. Es handelt sich hierbei also um ein systemisches Problem und es stellt sich die Frage, wie so das Recht auf ein faires Verfahren gewährleistet werden kann.

5. Abschluss

(Laura Tommila, Leiterin Fach- und Koordinationsstelle ZiAB)

Bei manchen BAZ gibt es die Möglichkeit des offenen, respektvollen Dialogs. Verschiedene Freiwillige berichten von einem regen Austausch mit den Betreiberorganisationen und dem SEM. Es gibt Freiwillige, die als Kooperationspartner*innen ernst genommen werden, was sehr zu begrüssen ist. Es gibt aber auch andere BAZ, bei denen die Kommunikation noch immer harzt und Freiwilligen grundsätzlich sehr viel Misstrauen entgegengebracht wird.

Die BAZ gleichen nach wie vor Blackboxes, aus denen man kaum Informationen erhält. Dies ist höchst problematisch, gerade auch, wenn es um (potentielle) Verstösse gegen die Grund- und Menschenrechte geht. Das Personal darf in die BAZ rein und spielt bei der Einhaltung der Grund- und Menschenrechte somit eine zentrale Rolle. Allerdings fehlen dem Personal oft Ressourcen und konkrete Anlaufstellen (Ombudsstelle), um gegen mögliche Verstösse der Grund- und

Menschenrechte vorzugehen. Zudem verhindern Verschwiegenheitsklauseln die Weiterleitung von Informationen an aussenstehende Organisationen und/oder die Medien.

Daher ist es eminent wichtig, dass sich die aktive Zivilgesellschaft bei der Beobachtung von Missständen meldet. Die ZiAB steht bei Fragen oder Problemen als Anlaufstelle jederzeit zur Verfügung. Aber auch positive Entwicklungen sollten gemeldet werden. So laufen die Erfahrungen aus den verschiedenen BAZ bei der ZiAB zusammen und diese kann sich auf nationaler Ebene glaubhaft für verbesserte Rahmenbedingungen für die Freiwilligen sowie die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte einsetzen. Die ZiAB steht regelmässig im Austausch mit anderen Organisationen, der NKVF und dem SEM.