



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Staatssekretariat für Migration
Herr Mario Gattiker
Staatssekretär
Quellenweg 6
CH-3003 Bern-Wabern

Unser Zeichen: NKVF
Bern, den 4. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Staatssekretär

Eine Delegation der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat am 15. Juni 2016 unangemeldet das Empfangs- und Verfahrenszentrum in Kreuzlingen besucht. Zum Zeitpunkt des dritten Nachfolgebesuches befanden sich 357 gesuchstellende Personen im EVZ Kreuzlingen, darunter 75 Minderjährige. Die Delegation sprach mit 17 gesuchstellenden Personen und fünf Mitarbeitenden.

Während des Besuches überprüfte die Delegation die Umsetzung der im Jahr 2012 abgegebenen Empfehlungen und richtete ein besonderes Augenmerk auf die Behandlung der gesuchstellenden Personen durch das Personal sowie auf den Umgang mit Sanktionen und anderen Schutz- und Sicherheitsmassnahmen, insbesondere die Nutzung des Besinnungsraumes und die Anwendung von Zwangsmitteln.

a. Gesamteindruck

1. Während des Nachfolgebesuchs stellte die Kommission fest, dass das Personal des SEMs, der AÖZ wie auch der Securitas AG im Allgemeinen einen respektvollen und korrekten Umgang mit den gesuchstellenden Personen pflegt. Die Delegation führte zu Beginn ein Gespräch mit zwei Mitarbeitenden des SEMs, welche die Kommission über die seit dem letzten Besuch im Jahr 2012 teilweise umgesetzten Empfehlungen informierten. Mit Zufriedenheit nahm die Delegation Kenntnis von den getroffenen Massnahmen, namentlich in Bezug auf die Hygiene und Sauberkeit, die Videoüberwachung im Besinnungsraum, die von den Gemeinden angebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten und Aktivitäten, den neu eingerichteten Fitnessraum sowie das neu eingerichtete Kinderspielzimmer. Die Delegation wurde auch über das geplante Projekt mit der Nichtregierungsor-

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 14 17
info@nkvf.admin.ch
www.nkvf.admin.ch

ganisation „Save the Children“ orientiert, welches ab September 2016 eine befristete, regelmässige Kinderbetreuung bis Mitte 2017 vorsieht. Die Kommission begrüsst auch die Verbesserungen im Bereich der medizinischen Versorgung, welche neu durch vier Pflegefachpersonen (200 Stellenprozente) abwechslungsweise sichergestellt wird.

b. Infrastruktur

2. Kritisch beurteilt die Kommission hingegen, dass entgegen ihrer Empfehlungen¹ immer noch keine geeigneten Räumlichkeiten geschaffen wurden, um insbesondere in den Zivilschutzanlagen untergebrachten Familien und Personen, angemessene Rückzugsmöglichkeiten zu bieten.² Überdies werden Familien nach wie vor getrennt untergebracht, da das EVZ über keine Familienzimmer verfügt.³ **Die Kommission erachtet die Unterbringung von Familien in Zivilschutzanlagen als gänzlich ungeeignet und empfiehlt diese nur im Sinne einer vorübergehenden Notlösung einzusetzen. Schliesslich empfiehlt sie die Einrichtung von Familienzimmern.**
3. Weiter wurde die Delegation informiert, dass sich die Duschräumlichkeiten für Frauen neben denjenigen der Männer befinden würden und dass die Intimsphäre der weiblichen Gesuchstellerinnen nicht vollständig gewahrt sei. **Die Kommission empfiehlt der Leitung des EVZ, entsprechende Massnahmen zu treffen.**

c. Unterbringung von Unbegleiteten Minderjährigen Asylsuchenden (UMAs)

4. Die Delegation stellte während des Besuches fest, dass sich im EVZ Kreuzlingen eine grosse Anzahl unbegleiteter Minderjähriger Asylsuchender (UMAs) aufhielt. UMAs sollten nach Aussage des SEMs von Erwachsenen getrennt untergebracht werden. Die Delegation stellte anlässlich ihres Besuches jedoch fest, dass dieser Vorgabe nicht nachgelebt wird. UMAs werden zwar nach Geschlechtern getrennt, unter Berücksichtigung ihres Herkunftslandes jedoch zusammen mit Erwachsenen untergebracht. **Gestützt auf Art. 37 lit. c KRK⁴ ist der besonderen Verletzlichkeit unbegleiteter Minderjähriger Rechnung zu tragen, weshalb die Kommission dem SEM empfiehlt, UMAs getrennt von Erwachsenen unterzubringen.⁵ Zudem ha-**

¹ Vgl. Bericht NKVF zu den EVZ des Bundes, Ziff. 174 und Ziff. 187 und auch Ziff. 41 und 78.

² Vgl. Bericht NKVF zu den EVZ des Bundes, Ziff. 187.

³ Vgl. die Ausführungen auf der SEM Webseite zum Punkt „Schlafen die Asylsuchenden in Massenlagern / Einzelzimmern?": [...] Familien werden in Familienzimmern untergebracht [...]unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/beschleunigung/bundesasylunterkuenfte/faq.html#> (besucht am 15.08.2016).

⁴ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK), SR 0.107; Grundsätzlich lässt sich aus der KRK gestützt auf Art. 37 lit. c KRK ein Trennungsgesetz für Minderjährige von Erwachsenen im Freiheitsentzug ableiten. Lediglich im Einzelfall kann das Kindeswohl es gebieten, dass Minderjährige zusammen mit Erwachsenen aus dem gleichen Herkunftsland oder Kulturkreis untergebracht werden.

⁵ Vgl. auch Art. 4 Abs. 1 Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich, SR 142.311.23.

ben UMAs Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand.⁶ Die Kommission empfiehlt dem SEM deshalb, ein Konzept für deren Betreuung zu erarbeiten.

d. Anwendung von Zwangsmitteln

5. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Akten fest, dass es am 4. Februar 2016 zu einem Pfeffersprayeinsatz in den Räumlichkeiten⁷ des EVZ kam. Dieser Vorfall wurde auf Nachfrage von der Zentrumsleitung bestätigt. Der internen Meldung ist zu entnehmen, dass es in Folge einer Tötlichkeit eines Gesuchstellenden gegenüber einem Securitas Mitarbeitenden zu einem Pfeffersprayeinsatz kam. Die Kommission konnte zum genannten Vorfall keine im Nachgang erlassene Verfügung vorfinden. Gemäss den ihr vorliegenden Angaben wurde die vom Pfeffersprayeinsatz betroffene Person nachträglich auch nicht durch eine medizinische Fachperson auf ihren Gesundheitszustand hin überprüft, obwohl dies gemäss den internen Ausbildungsunterlagen⁸ beim Einsatz von chemischen Reizstoffen vorgeschrieben ist.⁹

6. Die Kommission steht dem Einsatz von chemischen Reizstoffen an gesuchstellenden Personen aufgrund der mit dem Einsatz verbundenen gesundheitlichen Risiken (vgl. Fact-sheet BAG¹⁰) generell kritisch gegenüber. Sie erinnert an den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, wonach ein Angriff in einer den Umständen angemessenen Weise abzuwehren ist. Zwangsmittel sind folglich stets subsidiär als ultima ratio Massnahme einzusetzen, namentlich in einer Notwehrsituation, welcher der Schutz nicht mit mildereren Mitteln sichergestellt werden kann.¹¹ Die Kommission verweist im Sinne eines Grundsatzes auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und die Standards des europäischen Antifolterrausschusses (CPT), wonach der Einsatz von chemischen Reizstoffen niemals in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgen sollte und eine betroffene Person nach diesem Einsatz unmittelbar

⁶ Unbegleitete minderjährige Asylsuchende haben gemäss Art. 20 UN-KRK Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates, Art. 17 Abs. 3 und 4, Art. 82 Abs. 3bis AsylG.

⁷ Gemäss der „Meldung Besonderes Vorkommnis Kreuzlingen“ ereignete sich der Vorfall beim Eingang der Tagesstruktur neben der Loge.

⁸ Reizstoffsprühgerät (RSG 2000), Copyright Securitas AG 2016, S. 74.

⁹ Ein ähnlicher Vorfall wird überdies im Bericht über die Abklärung von Vorwürfen betreffend das Empfangs- und Verfahrenszentrum Kreuzlingen im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Staatssekretariat für Migration erstattet durch Michel Féraud vom 30. August 2016 beschrieben. (zit. Untersuchungsbericht), S. 8 f., Ziff. 4.1.2 f. sowie S. 30, Ziff. 10.1.1 unter:

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/ber-feraud-evzk-d.pdf> (besucht am 02.09.2016).

¹⁰ „Bei hohen Konzentrationen, insbesondere von CN, können Augenschädigungen auftreten, die von reversiblen Wassereinlagerungen in der Hornhaut und Bindehautentzündungen bis zu bleibenden Veränderungen der Hornhaut wie Geschwüren mit Narbenbildung, Trübung oder Gefässneubildung reichen. Weiter können auch Lidkrämpfe oder ein vorübergehender Verlust des Lidschlussreflexes auftreten. Auf der Haut können hohe Konzentrationen, insbesondere von CN und CS, Schwellungen und Blasenbildung verursachen. CN und CS können bei sensibilisierten Personen auch eine Kontaktallergie verursachen. In der Lunge sind bei massiven Dosen Wassereinlagerungen, Blutungen und Stauung beobachtet worden. Hohe Konzentrationen oder langer Aufenthalt in einer Reizwirkstoffatmosphäre können zu Würgen und Erbrechen sowie zu Engegefühl in der Brust und zu psychologischen Effekten wie Angst und Panik führen, worauf auch ein Blutdruckanstieg oder eine Abnahme der Herzfrequenz erfolgen kann. Eine bestehende Bronchitis oder ein Asthma können sich durch die Reizwirkstoffe verschlimmern.“, Bundesamt für Gesundheit (BAG), Fact-sheet Abwehrspray, <http://www.bag.admin.ch/themen/chemikalien/00228/03566/index.html?lang=de> (besucht am 30.08.2016).

¹¹ Siehe Art. 5 Abs. 1 lit. b VES (Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden), SR 124; Vgl. Untersuchungsbericht, S. 7, Ziff. 3.2.

medizinisch zu untersuchen ist.¹² **In Anbetracht der damit einhergehenden gesundheitlichen Risiken sollten die im Sicherheitsbereich beauftragten Dienstleistungserbringer grundsätzlich auf den Einsatz von chemischen Reizstoffen gegenüber gesuchstellenden Personen verzichten und zum Schutz der Gesuchstellenden und der Mitarbeitenden, deeskalierende Gesprächstechniken einsetzen. Sollte sich ein Einsatz in Ausnahmesituationen dennoch als notwendig erweisen, ist mindestens darauf zu achten, dass der Einsatz nicht in geschlossenen Räumlichkeiten erfolgt, die gesuchstellende Person danach – so rasch als möglich - durch eine medizinische Fachperson untersucht, der Einsatz schnellstmöglich verfügt und in einem Register erfasst wird.**

7. **Gestützt auf die ihr vorliegenden Unterlagen im Zusammenhang mit diesem Vorfall stellt die Kommission fest, dass klare Vorgaben für die Anwendung von Zwangsmitteln fehlen. Die Kommission empfiehlt dem SEM, gestützt auf die relevanten Bestimmungen, entsprechende Regeln zu erlassen, welche den internationalen Vorgaben angemessen Rechnung tragen und ersucht das SEM um Einsicht in die Rahmenvereinbarung¹³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Securitas AG.**

e. Sanktionen

8. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Unterlagen fest, dass den gesuchstellenden Personen im ersten Quartal 2016 gemäss interner Weisung¹⁴ 114 Mal der Ausgang verweigert und 50 Mal das Taschengeld gestrichen wurde. Der jeweilige Grund für die angeordnete Sanktion war gestützt auf die vorhandene Statistik nicht nachvollziehbar und es fehlten genaue Angaben zu den sanktionierten Personen. Zudem stellte die Delegation fest, dass die Nutzung des Besinnungsraumes nicht in einem Register erfasst wird.¹⁵ **Die Kommission empfiehlt dem SEM, die angeordneten Sanktionen unter Angabe des jeweiligen Grundes, der Dauer und Art der Massnahme sowie der davon betroffenen Personen in einem Register zu erfassen. Sie empfiehlt weiter die Führung eines Registers für die Nutzung des Besinnungsraumes mit Angaben von Datum, Grund und Dauer.**

¹² EGMR, Tali gegen Estland vom 13. Februar 2014, Nr. 66393/10. Vgl. hierzu aber auch CPT, *Rapport du Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 24 septembre au 5 octobre 2007*, CPT/Inf (2008) 33, § 86; SCALIA Damien, *Droit international de la détention*, S. 395, N 796-771.

¹³ Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Securitas AG vom 23.12.2013/07.01.2014.

¹⁴ Interne Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sowie in Aussenstellen, Weisung Nr. 01/12 vom 1. Oktober 2012.

¹⁵ Vgl. *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoner (the Nelson Mandela Rules)*: Mandela Richtlinien, A/RES/70/175, <http://16889-presscdn-0-48.pagely.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/1957/06/ENG.pdf> (besucht am 30.08.2016).

f. Aussenkontakte

9. Die Delegation stellte erneut fest, dass die gesuchstellenden Personen auch ausserhalb des EVZs ihre Mobiltelefone nicht nutzen können, da sie diese während des gesamten Aufenthalts im EVZ aus Sicherheitsgründen abgeben müssen.¹⁶ Laut Angaben der Zentrumsleitung könnten die gesuchstellenden Personen ihre SIM-Karten zwar behalten und es würden abends im EVZ für eine beschränkte Zeitdauer drei Mobiltelefone sowie zwei jederzeit zugängliche Telefonautomaten zur Verfügung stehen. Die Mehrheit der von der Delegation befragten Gesuchsteller wusste über diese Möglichkeiten jedoch nicht Bescheid und erwähnte, dass sich die Kontaktaufnahme mit den Angehörigen als schwierig erweise und die Telefonkarten zudem teuer seien. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gesuchsteller uneingeschränkten Kontakt zu ihren Angehörigen pflegen dürfen und empfiehlt dem SEM dringend, die Möglichkeiten der telefonischen Kontaktaufnahme zu überprüfen und diese anzupassen.**

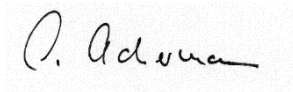
g. Freizeit- und Beschäftigungsangebot

10. Die Delegation stellte fest, dass im EVZ Kreuzlingen die Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten seit dem letzten Besuch der Kommission erweitert wurden¹⁷, das vielseitige Beschäftigungsangebot hingegen bei hoher Belegungszahl aus Platzmangel oft eingeschränkt wird. **Die Kommission unterstützt die Bemühungen zur Verbesserung des Freizeit- und Beschäftigungsangebots und bekräftigt die Zentrumsleitung in ihrem Bestreben, dieses Angebot auch bei hoher Belegungszahl möglichst aufrechtzuerhalten.**

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und ersuchen Sie um Stellungnahme zu den oben genannten Punkten.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:



Alberto Achermann
Präsident der NKVF

¹⁶ Vgl. Punkt 3.2. HO EVZ.

¹⁷ Auf dem Hof gibt es einen Basketballkorb und eine Schaukel für Kinder. Im Gang steht ein Tischfussballtisch und es können Puzzles und Bücher benutzt werden. Für die Kinder gibt es einen separaten Spielraum. Das Beschäftigungsangebot beinhaltet unter anderem ein Nähatelier, Mal- und Bastelmöglichkeiten, Deutschunterricht und einen Fitnessraum. Eine externe Kinderanimation kommt jeweils Dienstag- und Donnerstagmorgen ins EVZ Kreuzlingen. Im Sommer werden an drei Nachmittagen pro Woche Fussballturniere auf dem nahegelegenen Fussballfeld organisiert.