

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3834

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3834



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



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)

**Überprüfung der Rückkehrzentren des
Kantons Bern
durch die Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter
(NKVF)
Mai - August 2021**

30. November 2021



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	II
I. Vorwort	4
II. Einleitung	5
III. Bewohnende der Rückkehrzentren	6
IV. Der Alltag mit Nothilfe	7
A. Nothilfeleistungen.....	7
B. Anwesenheitspflicht, Präsenzkontrolle und Sanktionen.....	8
C. Tagesstruktur	10
D. Personenkontrollen	11
V. Leben im Rückkehrzentrum	12
A. Lage.....	12
B. Wohnsituation	13
VI. Medizinische Versorgung	21
A. Medizinische Grundversorgung.....	21
B. Sexuelle Gesundheit und Prävention	22
C. Psychiatrische Versorgung.....	23
VII. Grundschulunterricht	24
VIII. Betreuung durch die ORS Service AG	25
IX. Unterstützung von Freiwilligen	27
X. Schlussfolgerungen	29
Anhang I: Übersicht über die besuchten Zentren	30
A. RZB Aarwangen.....	30
B. RZB Biel-Bözingen.....	34
C. RZB Gampelen	37
Anhang II: Rechtliche Grundlagen	42
A. Vulnerable Personen.....	42
B. Infrastruktur	47
C. Nothilfe.....	48
D. Somatische und psychiatrische Versorgung.....	50
E. Grundschulunterricht.....	51
F. Kontakte zur Aussenwelt.....	52
Rechtsquellen, Literaturverzeichnis und Materialien	53
A. Rechtsquellen und rechtliche Materialien	53
B. Literaturverzeichnis	56
C. Materialien	56



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABEV	Amt für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern
Art.	Artikel
BG	Bundesgesetz
BG NKVF	Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter
BGE	Bundesgerichtentscheid
BSG	Systematische Gesetzessammlung Kanton Bern
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women, UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Covid	Coronavirus disease
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Institution des Europarates)
CRC	Committee on the Rights of the Child, UNO-Kinderrechtsausschuss
d. h.	das heisst
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera



EVAZ	Erstversorgerärztin/-arzt
insb.	insbesondere
LGBTIQ+	Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual, Intersexual and Queer
lit.	Litera
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
Rec.	Recommendation
Res.	Resolution
RZB	Kantonale Rückkehrzentren des Kantons Bern
SID	Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u. a.	unter anderem
UNO	United Nations Organization, Organisation der Vereinten Nationen
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer



I. Vorwort

Die Kommission dankt der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern für diesen Auftrag. Sie dankt insbesondere für das Vertrauen in die Arbeit der Kommission. Den Bewohnenden und den Mitarbeitenden der Rückkehrzentren sowie den Freiwilligen und Expert*innen dankt sie für die ausführlichen Gespräche und zugestellten Materialien.

Der Auftrag der NKVF als nationaler Präventionsmechanismus der Schweiz war es, die Lebensbedingungen der Bewohnenden in den Rückkehrzentren des Kantons Bern auf ihre Menschenrechts- und Grundrechtskonformität zu überprüfen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bedingungen in den Rückkehrzentren für Familien mit Kindern nicht menschenwürdig sind.

Die von der NKVF gesammelten Erkenntnisse können jedoch in ihrer Gesamtheit nicht losgelöst vom politischen Kontext betrachtet werden. Die kantonalen Rückkehrzentren sind die Folge politischer Entscheide, ausgestaltet und geregelt durch die nationale und kantonale Gesetzgebung. Die Umsetzung in den Kantonen muss grundrechtskonform erfolgen.

13% der Menschen, die in der Schweiz Nothilfe bezogen haben, sind im Jahre 2019 effektiv ausgereist.¹ Die politischen Entscheidungsträger*innen müssen sich deshalb mit der Frage auseinandersetzen, ob die geringe Wirkung dieser Massnahme die unbefriedigenden Lebensbedingungen von Kindern, Frauen und Männern in den Rückkehrzentren rechtfertigt.

Für die Kommission:

Regula Mader, Präsidentin
Corinne Devaud Cornaz, Vizepräsidentin
Leo Näf, Vizepräsident

¹ SEM Bericht Sozialhilfestopp, S. 23.



II. Einleitung

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)² hat für die Sicherheitsdirektion (SID) des Kantons Bern die kantonalen Rückkehrzentren auf ihre Menschen- und Grundrechtskonformität und insbesondere die Lebensbedingungen für Kinder überprüft. Insofern prüfte die Kommission die aus der UNO-Kinderrechtskonvention³ fliessenden und in der Bundesverfassung verankerten Rechte der Kinder in allen Bereichen, die vom Leben in einem RZB tangiert werden.

Die Kommission besuchte im Zeitraum von Mai bis August 2021 die drei regulären kantonalen Rückkehrzentren des Kantons Bern (RZB) Aarwangen, Biel-Bözingen und Gampelen (Eschenhof). Nicht erfasst vom Prüfauftrag sind die temporären Unterkünfte in Hinterkappelen, Konolfingen und Worb.

Die Kommission⁴ führte ihre Besuche anhand umfassender Prüfpunkte⁵ durch. Sie führte an den Besuchstagen Gespräche mit der Zentrumsleitung, den Mitarbeitenden und den Bewohnenden der RZB. Ausserhalb der Besuche besprach sie sich mit Expert*innen. Auf das Antrittsgespräch zu Beginn des Besuchstags folgte jeweils ein Rundgang in den RZB. Am Ende eines jeden Besuchstags gab die Kommission der Zentrumsleitung eine erste mündliche Rückmeldung.

Die Überprüfung der RZB durch die Kommission wurde zu einer Zeit durchgeführt, in der die maximale Belegung der Zentren auf 60% reduziert war. In den RZB Aarwangen und Gampelen lag diese in tatsächlichen Zahlen noch tiefer. Die Belegung zu erhöhen bzw. die vorgesehene maximale Kapazität auszuschöpfen, würde die bereits bei aktueller Belegung kritische Situation zusätzlich verschlechtern und wäre für die Bewohnenden der RZB nach Ansicht der Kommission in jedem Fall unzumutbar.

Dieser Bericht fasst die Erkenntnisse und Empfehlungen zusammen. Stand der Erkenntnisse ist August 2021. Die Kommission begrüsst, dass seit den Besuchen der Kommission verschiedene infrastrukturelle Anpassungen in den drei besuchten RZB getroffen wurden.

² Gestützt auf das UN-Fakultativprotokoll zur Verhütung von Folter und das Bundesgesetz vom 20. März 2009 (SR 150.1) überprüft die NKVF die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder deren Bewegungsfreiheit aufgrund von behördlich angeordneten Massnahmen eingeschränkt ist. Bewohnende der RZB unterstehen einer Anwesenheitspflicht während sieben Tage pro Woche, siehe NHW, Ziff. 5.4.

³ UNO-KRK.

⁴ Die Besuche erfolgten jeweils in einer Delegation bestehend aus zwei bis drei Kommissionsmitgliedern und zwei bis drei Mitarbeitenden der Geschäftsstelle der NKVF.

⁵ Dazu gehörten die Überprüfung der Lage und Infrastruktur, Sauberkeit und Hygiene, Sicherheit gegen aussen und innen, der Betreuung, des Zugangs zur medizinischen und psychiatrischen Versorgung sowie zum Grundschulunterricht.



III. Bewohnende der Rückkehrzentren

In den RZB leben Menschen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist gesetzt worden ist.⁶ Ebenso leben Personen während eines ausserordentlichen Verfahrens⁷ in den Rückkehrzentren und auch solche, die fünf Jahre nach Eintritt der Rechtskraft ihres Wegweisungsentscheids ein neues Asylgesuch einreichen (Mehrfachgesuch).⁸ Diese Personen müssen ihren ursprünglichen Wohnraum verlassen, sind fortan von der Sozialhilfe ausgeschlossen und haben auf Ersuchen hin Anspruch auf Nothilfe.⁹

Ziel der Nothilferegulung und der Unterbringung in den RZB ist die Durchsetzung der Ausreisepflicht. Ihre Umsetzung führt zu einer gesellschaftlichen Ausgrenzung. Gemäss Expert*innen verstärken solche Umstände vorhandene Verletzlichkeiten von abgewiesenen Personen und schaffen eine sozialmarginalisierte Gruppe von Menschen. Einige Bewohnende sind bereits vor der Ausreisepflicht traumatisiert und vulnerabel.¹⁰

Im Jahr 2019 bezogen in der Schweiz 6'784 Personen Nothilfe¹¹, davon galten 46% (3'157 Personen) als Langzeitbeziehende der Nothilfe.¹² Im Kanton Bern fielen im 4. Quartal 2019 67% (286 von insgesamt 430) der Nothilfe-Beziehenden unter die Kriterien von Langzeitbeziehenden.¹³ Nur 13% aller Personen, die Nothilfe beanspruchten, haben die Schweiz im Jahr 2019 kontrolliert verlassen.¹⁴

Gemäss Statistiken des Amtes für Bevölkerungsdienste des Kantons Bern (ABEV) bezogen 653 Personen Nothilfe im Kanton Bern.¹⁵ Davon waren 353 (54%) in Kollektivunterkünften und in temporären und regulären Rückkehrzentren, 227 (34%) bei Privatpersonen oder in Wohnungen, eine Person in Sonderunterbringung und vier in Spitälern oder Kliniken untergebracht. Weitere 68 Personen (10%) befanden sich in Administrativ- oder Untersuchungshaft sowie im Strafvollzug.

Die nebenstehende Tabelle zeigt eine Übersicht der Anzahl Bewohnenden der drei besuchten RZB sowie die Länge des Nothilfebezugs.

Bewohnende RZB (Stichtag 24. Juni 2021)	
Kinder	64
Frauen	48
Männer	150
	262

Aufenthalt von Nothilfebeziehenden seit Eintritt	
Rechtskräftiger Wegweisungsentscheid	Anzahl Personen
Unter 1 Jahr	45
Unter 2 Jahren	61
Zwischen 3-4 Jahren	65
Über 4 Jahren	48
Keine Angaben	43

⁶ Art. 6 Abs. 1 lit. a EG AIG und AsylG.

⁷ Art. 82 Abs. 2 Satz 1 AsylG.

⁸ Art. 111c Abs. 1 AsylG.

⁹ Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EG AIG und AsylG.

¹⁰ Nach Einschätzung des befragten medizinischen Fachpersonals leben pro RZB mindestens zwei bis drei Opfer von Folter oder Menschenhandel. Die NKVF konnte hierzu keine genauen Zahlen erhalten.

¹¹ SEM Bericht Sozialhilfestopp.

¹² Als Langzeitbeziehende gelten «Nothilfebeziehende Personen, die in mindestens vier vorangegangenen Quartalen auch Nothilfe bezogen haben oder deren Entscheid mindestens vier Quartale vor dem Beginn des Beobachtungsquartals rechtskräftig wurde», Definition in SEM Bericht Sozialhilfestopp, S. 24.

¹³ *Ibid.*, S. 27.

¹⁴ *Ibid.*, S. 23.

¹⁵ Stichtag 24. Juni 2021.



IV. Der Alltag mit Nothilfe

A. Nothilfeleistungen¹⁶

Der Nothilfebetrug in der Höhe von CHF 8.00 pro Einzelperson¹⁷ dient der Deckung der Kosten für Nahrung, Kleidung und Hygiene, dem sogenannten Existenzbedarf. Familien werden pro zusätzliche Person jeweils 50 Rp. von den CHF 8.00 abgezogen. Gemäss dieser Regel erhalten Familien einen kleineren Nothilfebetrug pro Person als Einzelpersonen. Dies macht nach Ansicht der Kommission wenig Sinn, da die materiellen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen oft grösser sind als diejenigen der Erwachsenen.¹⁸ Gemäss den erhaltenen Statistiken ist jede vierte nothilfebeziehende Person minderjährig.

Um den speziellen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen angemessen Rechnung zu tragen, empfiehlt die Kommission dem Kanton Bern, den Nothilfebetrug für Familien mit Kindern und Jugendlichen zu erhöhen.

Die Kommission erinnert an den Grundsatz der UNO-Kinderrechtskonvention, dass das übergeordnete Kindesinteresse¹⁹ Vorrang hat.²⁰ Dieser Grundsatz gilt unabhängig von den Entscheiden der Eltern oder deren aufenthaltsrechtlichem Status in der Schweiz. Kinder dürfen nicht für die Entscheide der Eltern verantwortlich gemacht werden. Das Ziel der Nothilfe, die Betroffenen durch eine unattraktive Situation zur selbstständigen Ausreise zu bewegen, darf sich nicht derart einschneidend auf die Lebenssituation der Kinder auswirken.

Ergänzend zum Nothilfebetrug werden den Bewohnenden von der ORS Service AG Toilettenpapier, Abfallsäcke, Wasch- und Putzmittel sowie Schutzmasken kostenlos abgegeben.²¹ Die ORS Service AG hat in den besuchten RZB einmal pro Woche gratis

¹⁶ Die Kommission weist auf die bestehenden kantonalen Unterschiede in der Umsetzung der Nothilfe. Gewisse Kantone bezahlen einen höheren Betrag als der Kanton Bern und bringen alle betroffenen Personen in Wohnungen unter. Diese zum Teil grundlegenden Unterschiede in der Umsetzung sind für die Kommission nicht nachvollziehbar.

¹⁷ Für eine Einzelperson sind dies CHF 56.00 pro Woche. Für eine Familie mit einem Kind sind dies CHF 21.00 pro Tag, CHF 147.00 in der Woche, siehe Art. 9 EV AIG und AsylG.

¹⁸ Z.B. verlangt das Wachstum der Kinder angemessene Nahrung, regelmässig neue dem Wetter angepasste Schuhe und Kleider, altersgerechte Spielzeuge, usw.

¹⁹ Zur Kritik des Kinderrechtsausschusses zur Terminologie Kindeswohl (statt übergeordnetes Kindsinteresse), siehe CRC/C/CHE/CO/5-6, Ziff. 19: «The Committee remains concerned that the term “the good of the child” [Kindeswohl] in the Constitution does not correspond to the principle of the best interest of the child [übergeordnetes Kindsinteresse] enshrined in the Convention [UNO-Kinderrechtskonvention], and has contributed to the insufficient implementation of the principle of the best interests of the child in decisions affecting children.» Vgl. Antwort Bundesrat zu Interpellation 19.3184 - Begriff des Kindeswohls.

²⁰ «Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, (...) ist das Wohl des Kindes (in Englisch *best interest of the child*) ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist», siehe Art. 3 Abs. 1. UNO-Kinderrechtskonvention, siehe auch Art. 11 Abs. 1 UNO-Pakt I wonach jedem Menschen ein angemessener Lebensstandard garantiert wird; Art. 11 Abs. 1 BV, Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Förderung ihrer Entwicklung.

²¹ Die Nothilfe- und Gesundheitsweisung sieht die «Bereitstellung von Gegenständen bzw. (...) Finanzierungen von Leistungen» vor, sofern aufgrund der besonderen gesundheitlichen oder familiären Situation einer unterstützten Person ein dringender und nachgewiesener Bedarf besteht. Dies sind unter anderem Sachmittel wie Transportkosten oder das bei Eintritt in das RZB abgegebene «Starterset», welches unter je Bedarf Handtücher,



Lieferungen von Lebensmittelpaketen, z.B. in Zusammenarbeit mit der Schweizer Tafel, organisiert.

Ein wichtiger Teil des Nothilfebetrags wird für die Fahrtkosten zum Erledigen der Einkäufe ausgegeben.²² Die Bewohnenden bevorzugen Wocheneinkäufe, um die Fahrtkosten zu senken, bemängeln aber die kleinen Kühlschränke in den Schlafräumen. Karitative Institutionen sind in diesem System unentbehrlich und bringen wichtige Ergänzungen für das alltägliche Leben in der Nothilfe. Zum Beispiel beziehen einzelne Familien Kleider ausschliesslich von karitativen Organisationen oder Freiwilligen.

Die staatliche finanzielle Hilfe in der Höhe von CHF 8.00 berücksichtigt die Lebensbedingungen in den RZB zu wenig, da es kaum möglich ist, die nötigen Güter des täglichen Bedarfs sowie die Transportkosten zu decken.²³

Die finanzielle Unterstützung für Menschen in den RZB muss nach Ansicht der Kommission mit weiteren situationsspezifischen Sachleistungen, insbesondere für Kinder und andere vulnerable Personen, erhöht und kantonal ganzheitlich gelöst werden.

In den besuchten Zentren war eine eindeutige Regelung, ob Hygieneartikel für Frauen systematisch und kostenlos abgegeben werden, nicht ersichtlich. Gemäss Aussagen von Bewohnerinnen der besuchten RZB würden sie alle ihre Hygieneartikel von ihrem Nothilfebetrag bezahlen. Die Zentrumsleitung im RZB Aarwangen bspw. betonte hingegen, dass die Frauen über den kostenlosen Zugang zu Binden und Tampons informiert sind.

Bezahlen die Bewohnerinnen tatsächlich selbst für Hygieneartikel, so würde dies eine Ungleichbehandlung von Frauen und Familien mit Töchtern bedeuten, welche sich in den Ausgaben des Nothilfebetrags manifestiert.

Die Kommission fordert einen niederschweligen und kostenlosen Zugang zu Hygieneartikeln für Frauen und Mädchen. Sie müssen insbesondere beim Eintritt ins RZB durch die ORS Service AG systematisch über diese Möglichkeit informiert werden.

B. Anwesenheitspflicht, Präsenzkontrolle und Sanktionen

Die Auszahlung der Nothilfebeiträge ist an eine Anwesenheitspflicht in den RZB gebunden.²⁴ Diese Pflicht erleichtert es den Behörden in Hinblick auf einen möglichen Vollzug der Wegweisung zu wissen, wo sich die betroffenen Personen aufhalten.

Zahnbürste und Zahnpasta, Duschmittel, Rasierutensilien, Monatshygiene und Windeln beinhalten kann. Siehe NHW, Ziff. 4.1.2 und Ziff. 5.3.

²² Siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.

²³ Vortrag Walter Leimgruber, Präsident der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), in Biel am 4. November 2020.

²⁴ NHW, Ziff. 5.4.



Die Präsenzkontrolle für die Bewohnenden der RZB findet von Montag bis Samstag jeweils zu einem bestimmten Zeitfenster morgens, am Sonntag jeweils abends, statt. Kinder müssen nicht zur Kontrolle erscheinen. Bei der Ausgestaltung der Präsenzkontrolle stellte die Kommission indes deutliche Unterschiede in den besuchten RZB fest.

Zusätzlich zur Präsenzkontrolle werden in gewissen Zentren, gemäss Aussagen von Bewohnenden, auch Kontrollen in den Schlafräumen und allenfalls weiteren Räumen vorgenommen, um die Anwesenheit aller Bewohnenden zu überprüfen.²⁵

Für viele der Bewohnenden bedeutet die tägliche Präsenzkontrolle einen zusätzlichen Stressfaktor in einer ohnehin schon belastenden Situation. Insbesondere ist diese Situation schwierig für Familien, wo ein Elternteil in einem anderen Kanton lebt und somit ein Zusammenleben als Familie nicht möglich ist. Diese Situation berührt den Schutzbereich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens.²⁶ Nach Einschätzung der Kommission steht die Situation der betroffenen Eltern und Kinder in den Rückkehrzentren im Widerspruch zum Recht auf Achtung des Familienlebens.

Verstossen die Bewohnenden gegen die Hausordnung bspw. durch Verweigerung von Reinigungs- und Mitwirkungsarbeiten, verbale Ausfälligkeiten oder Nichteinhalten der Präsenzpflicht (fehlende Unterschrift), erhalten sie eine schriftliche Verwarnung. Beim wiederholten Verstoss kann ein Zentrumsausschluss mit Hausverbot verhängt werden.²⁷

Insgesamt gab es im vergangenen Jahr wenige Zentrumsausschlüsse mit Hausverbot.²⁸ Bei den ausgeschlossenen Personen handelte es sich ausschliesslich um Männer, welche die Reinigungsarbeiten verweigerten, gegen die Besuchsregelung verstiessten, Drogen im Schlafräum konsumierten oder sich aggressiv und drohend gegenüber Mitarbeitenden verhielten. In einem Fall war die Begründung für den Zentrumsausschluss sexuelle Belästigung gegenüber einer jugendlichen Bewohnerin. Die betreffenden Bewohner wurden jeweils für die Dauer von einem Monat aus dem Zentrum ausgeschlossen.²⁹ Oftmals wurden diese Männer nach Ablauf des Ausschlusses in einem anderen RZB untergebracht.

²⁵ Im RZB Aarwangen wird dies nur vereinzelt gemacht, wohingegen im RZB Gampelen jeden Abend eine Kontrolle der Schlafräume durchgeführt wird.

²⁶ Das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) schützt das Recht auf Zusammenleben und auf persönliche Kontakte zwischen minderjährigen Kindern und beiden Elternteilen.

²⁷ NHW, Ziff. 5.6.

²⁸ Im zweiten Halbjahr 2020 gab es einen, im ersten Halbjahr 2021 gab es bis Anfangs Juli fünf Zentrumsausschlüsse mit Hausverbot.

²⁹ Z.B. wurde ein Familienvater für einen Monat ausgeschlossen. Tagsüber durfte er ins Zentrum kommen, nachts übernachtete er in der Notschlafstelle. Die Kosten für die Übernachtung in der Notschlafstelle wurden übernommen. Den Betroffenen wird ein «Voucher» für die Dauer von 30 Tagen ausgestellt, mit dem sie in der Notschlafstelle einen Unterbringungsplatz erhalten. Ebenso wird der Nothilfebetrug weiterhin ausbezahlt.



Kinder waren gemäss erhaltenen Informationen von den Zentrumsausschlüssen nicht betroffen.³⁰

Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder nie von Ausschlüssen betroffen sein dürfen. Sie empfiehlt dem Kanton Bern, dies ausdrücklich in die Regelung über Zentrumsausschlüsse aufzunehmen.³¹

Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder von einer fortwährenden Anwesenheitspflicht entbunden werden müssen.

Die Kommission empfiehlt, dass Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit einer Auszeit von den Zentren gewährt werden muss, und zwar ohne finanzielle Einbussen für die Eltern. Die Teilnahme an Lagern oder Aufhalten bei befreundeten Familien und Personen soll auch ausserhalb des Kantons Berns ermöglicht werden.

C. Tagesstruktur

Nach Ansicht der Kommission misst sich die Lebensqualität nicht ausschliesslich an den materiellen Bedingungen des Zentrums, sondern ebenso an den Möglichkeiten, die Zeit sinnvoll zu verbringen.³² Die Nothilfe-Regelung verbietet den betroffenen Personen jedoch, einer Beschäftigung nachzugehen, die als Arbeit klassifiziert werden kann.³³ Sie sieht für die Bewohnenden der RZB lediglich eine minimale Struktur vor, «die zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit dient».³⁴ Als Beispiel nennt die Nothilfe- und Gesundheitsweisung den Einbezug für Reinigungsarbeiten.³⁵

Die RZB haben laut Gesetzgeber weder einen Integrations- noch einen Beschäftigungsauftrag.³⁶ Umso wichtiger ist deshalb die Unterstützung von Freiwilligen, die der fehlenden Tagesstruktur und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirkt. An den Besuchstagen der Kommission waren mehrheitlich Personen in den RZB wohnhaft, welche bereits seit mehreren und teilweise seit vielen Jahren in der Schweiz lebten.³⁷ Gemäss diesen Bewohnenden zehrt diese Situation an der psychischen Gesundheit. Sie hätten in den vergangenen Jahren verschiedene Schritte zur Integration, beispielsweise den Besuch von

³⁰ Gemäss einer Mitarbeiterin der Betreuung sei jedoch einmal eine Familie aus dem Zentrum ausgeschlossen worden. Dieser Fall konnte in den Dokumenten allerdings nicht überprüft werden.

³¹ Weder in der Nothilfe- und Gesundheitsweisung noch in den Weisungen der ORS Service AG wird schriftlich festgehalten, ob Kinder von einem Ausschluss betroffen sein können oder nicht.

³² Art. 7 BV und GORDZIELIK (2016), S. 28. « ...zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz bedürfe es auch eines Mindestmasses an sozialer Teilhabe und persönlicher Entfaltungsmöglichkeit, jedenfalls bei fortdauerndem Aufenthalt.»

³³ NHW, Ziff. 5.6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Im Unterschied zu Personen aus dem Asyl- Flüchtlingsbereich, welche nicht von der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und gem. Art. 1 Abs. 1 lit. a SAFG ausdrücklich «nach dem Grundsatz Fordern und Fördern beruflich, sprachlich und sozial rasch und nachhaltig zu integrieren oder dafür vorzubereiten» sind.

³⁷ Gemäss erhaltenen Statistiken, reisten 10% im Zeitraum Juli 2019-2021, 82% im Zeitraum Juli 2011-2019 und 7% vor mehr als 10 Jahren der Bewohnenden der drei besuchten RZB in die Schweiz ein.



Deutschkursen, unternommen. Die in den RZB wohnhaften Kinder besuchen die Schule und sprechen teils fließend Deutsch und Dialekt.

Die Perspektivenlosigkeit ist allgegenwärtig in den Gesprächen mit den Menschen in den RZB. Dass viele Personen ihre Schlafräume auch tagsüber wenig verlassen, sich zurückziehen und zunehmend isoliert leben, kennzeichnet das Leben im Zentrum. Das strikte Arbeitsverbot sowie die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten zwingen die Bewohnenden zu einer während den Besuchen festgestellten Untätigkeit, die in ihrer Beständigkeit und Dauer negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der Bewohnenden hat.³⁸

Die Kommission verweist auf die Empfehlung der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) und unterstützt sinnstiftende und alltagsstrukturierende Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für alle Erwachsenen, insbesondere auch für jüngere Personen, während ihrem Aufenthalt in den RZB. Beispielsweise sollte die Möglichkeit einer der Gesellschaft dienenden Beschäftigung in der Art eines Zivildienstes oder in Form einer Lehre in Betracht gezogen werden.³⁹ Letzteres ist auch in Blick auf die Rückkehr in den Heimatstaat sinnvoll.

D. Personenkontrollen

Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist gesetzt worden ist und bei denen die Frist abgelaufen ist, können bei Personenkontrollen aufgegriffen und gebüsst werden.⁴⁰ Bewohnende berichteten der Kommission, dass, wann immer sie sich in der Öffentlichkeit bewegten, sie Gefahr laufen, aufgrund des illegalen Aufenthalts von der Polizei angehalten und gebüsst zu werden. Der Nothilfebetrag reicht nicht aus um diese Bussen zu decken und ist auch nicht dafür vorgesehen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die wiederholte Bestrafung von Bewohnenden der RZB aufgrund des fehlenden Aufenthaltsstatus nicht zielführend ist.

Die Kommission stützt den von Expert*innen formulierten Lösungsansatz, wonach die betroffenen Personen zwingend einen Ausweis erhalten müssen, um sich bei Personenkontrollen durch die Polizei als Bewohnende der RZB ausweisen zu können und dadurch weder Geldbussen noch Gefängnisstrafen wegen ihres unregelmässigen Aufenthaltsstatus verhängt werden können.⁴¹

³⁸ EKM-Studie, S. 75.

³⁹ EKM-Empfehlung 6, S. 9. Für diese Umsetzung braucht es eine Anpassung der nationalen Rechtsordnung.

⁴⁰ Laut Art. 115 AIG wird der illegale Aufenthalt mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. Rechtswidriger Aufenthalt gilt in der Schweiz als Dauerdelikt und kann deshalb mehrfach bestraft werden (für dasselbe Vergehen).

⁴¹ Siehe hierzu EKM-Kurzbericht, S. 36.



V. Leben im Rückkehrzentrum

A. Lage

Die besuchten RZB befinden sich im Industriegebiet, am Rande eines Dorfes oder an einem Ort ohne Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel. Die Distanz zu Einkaufsmöglichkeiten für Bewohnende des RZB Gampelen, insbesondere für Personen, die an körperlichen Einschränkungen leiden und zum Beispiel nicht gut gehen können, stellt ein Problem dar. Die Bewohnenden sind teils fernab der einheimischen Bevölkerung untergebracht. Die Auswirkungen hiervon zeigen sich vor allem in kleineren Gemeinden, wo es an Freiwilligen, Organisationen und Vereinen fehlt, die die Bewohnenden unterstützen. Dadurch werden der Aufbau und die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte erschwert. Günstige und gut erreichbare Einkaufsmöglichkeiten und Angebote karitativer Vereine in der näheren Umgebung sind für Personen in der Nothilfe sehr wichtig.⁴²

Die Kommission nimmt den Beschluss über die befristete Weiterführung des RZB Biel-Bözingen bis Juli 2022 zur Kenntnis.⁴³ Sie hebt hervor, dass die Bewohnenden des RZB Biel-Bözingen die Nähe zur Stadt Biel unter anderem wegen den verschiedenen Einkaufsmöglichkeiten, den sozialen Kontakten ausserhalb des RZB und dem vielfältigen Angebot karitativer Vereine schätzen. Die Kommission unterstreicht deshalb die Wichtigkeit einer guten Anbindung an die Stadt. Gleichzeitig stuft die Kommission den aktuellen Standort vor allem aufgrund der Infrastruktur und wegen der unmittelbaren Nähe zur Autobahn als kritisch für längerfristige Aufenthalte ein.⁴⁴

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, einen alternativen Standort in der Stadt Biel zu suchen.

Wichtig erscheint der Kommission, dass die Kinder, welche in den RZB leben, weiterhin die gleichen Schulen in Biel besuchen können.

Auch nimmt die Kommission die geplanten Anpassungen zum kantonalen Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz zur Kenntnis.⁴⁵ Diese neuen Bestimmungen legen fest, dass auch privat untergebrachte Personen unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. darf die Wegweisung nicht absehbar sein und der rechtskräftige

⁴² Abgelegene Standorte in einer Umgebung, in der zudem wenige bis gar keine günstigen Einkaufsmöglichkeiten vorhanden sind, belasten die ohnehin schon knappen finanziellen Ausgaben zusätzlich.

⁴³ Die Stadt Biel und der Kanton Bern haben sich im August 2021 geeinigt, das RZB Biel-Bözingen bis Juli 2022 zu verlängern. Der Kanton Bern wird während dieser Zeit nach Alternativstandorten suchen, die, nach Vorgaben des Grossen Rates, vor allem zentral gelegen sein sollen. Siehe Medienmitteilung des Kantons Bern vom 25. August 2021, Betrieb des Rückkehrzentrums Biel-Bözingen bis 2022 doch möglich.

⁴⁴ Siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.

⁴⁵ Medienmitteilung des Regierungsrates Kanton Bern, 18. Februar 2021, Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz: Bargeldauszahlung in der Nothilfe auch für privat untergebrachte Personen.



Wegweisungsentscheid muss mindestens zwei Jahre zurückliegen) einen Nothilfe-Beitrag erhalten sollen.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, Kinder mit ihren Familien grundsätzlich in geeigneten Wohnungen unterzubringen, auch bei absehbarer Wegweisung und weniger als zwei Jahren seit dem Wegweisungsentscheid.

B. Wohnsituation

a. Platzverhältnisse

Für die Bewohnenden der RZB ist der Schlafräum zugleich auch Aufenthalts-, Ess-, Spiel- oder Hausaufgabenzimmer. Das Zusammenleben auf engem Raum erschwert das Zusammenleben als Familie und erlaubt keine Privatsphäre. Generell verschärft sich die Problematik der Platzverhältnisse dort, wo mehrere Personen mit unterschiedlichen Bedürfnissen zusammen in einem Raum auf wenigen Quadratmetern leben und keine weiteren Räume und Rückzugsorte vorhanden sind.

Besonders prekär sind die Platzverhältnisse im RZB Aarwangen, wo die Kommission eine Familie mit zwei Kindern antraf, die in einem Schlafräum von 14.7 m² lebt. Eine andere Familie lebt mit zwei Kindern im Alter von 15 Jahren und 1 Jahr in einem Raum von 23 m². Da die Kommission regelmässige Besuche in Justizvollzugsanstalten macht, erlaubt sie sich folgenden Vergleich: Eine Dreierzelle für Personen im Freiheitsentzug, die ein Delikt begangen haben, muss gemäss internationalen Standards mindestens 22 m² gross sein.⁴⁶

Auch alleinstehende Frauen und Männer leben in den Zentren in teils engen Platzverhältnissen⁴⁷ und ohne genügend Privatsphäre. Die Kommission beurteilt die Platzverhältnisse insbesondere für Familien mit Kindern im RZB Aarwangen als nicht menschenwürdig.

Viele der Bewohnenden bringen ihre eigenen Möbel aus früheren Wohnungen mit und richten ihre Schlafräume mit diesen ein. Die Schlafräume sind deshalb teilweise überfüllt und haben wenig Platz zum Bewegen. Zum Mobiliar, das die Bewohnenden in ihren Schlafräumen aufbewahren, gehören auch all ihre persönlichen Effekten - von Kleidung und Kochutensilien bis hin zu Kinderfahrrädern.

Einige der Schlafräume im RZB Aarwangen sind feucht und von Schimmel befallen. Die Wohncontainer des RZB Biel-Bözingen sind abgenutzt und weisen teils Löcher in den Böden

⁴⁶ Siehe BJ Handbuch, EB 6.2, S. 44; BGer 1B_387/2014 vom 22. Dezember 2014 (Untersuchungshaft), E. 2.1; CPT/Inf(2015)44, Ziff. 9: minimaler Wohnraum von 4 m² pro Person plus Sanitärbereich bei Gemeinschaftszellen, wünschenswert wären jedoch 6 m² Grundfläche plus 4 m² pro zusätzliche Person.

⁴⁷ RZB Aarwangen: 7 m², RZB Biel-Bözingen: 14.5 m², RZB Gampelen: zwischen 12 und 15.5 m², siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.



auf. Viele der Bewohnenden leben seit mehreren Jahren unter diesen Umständen in den Unterkünften.⁴⁸

Die Gesamtheit der genannten Faktoren in den RZB schafft nach Ansicht der Kommission eine kritische Situation für alle Bewohnenden und eine menschenunwürdige Situation für Kinder und ihre Familien.⁴⁹

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, die Belegung der RZB nicht nur in Pandemiezeiten, sondern generell auf 60% der theoretischen Maximalkapazität zu begrenzen. Sie empfiehlt den Zentrumsleitungen, die verfügbaren Platzressourcen in den RZB zu Gunsten der Bewohnenden zu nutzen und auszuschöpfen.⁵⁰

b. Kinder- und jugendgerechte Infrastruktur

Rund ein Viertel der Bewohnenden in den Rückkehrzentren sind Kinder oder Jugendliche (siehe Tabelle).⁵¹ Die Rückkehrzentren sind das Zuhause von Kindern und Jugendlichen und müssen deshalb gemäss UNO-Kinderrechtskonvention deren Bedürfnissen Rechnung tragen.⁵² Dabei ist zu festzuhalten, dass Kinder je nach Altersstufe unterschiedliche Bedürfnisse haben und diese entsprechend zu berücksichtigen sind.⁵³

Alter	Mädchen	Jungen	64
zwischen 0 und 4 Jahren	7	9	16
zwischen 5 und 11 Jahren	16	16	32
zwischen 12 und 18 Jahren	9	7	16

Gemäss erhaltenen Statistiken leben 16 Kinder im Jugendalter (12-18 Jahre alt) in den RZB. Sie alle haben keine Rückzugsorte und leben in Schlafräumen teilweise mit (mehreren) kleineren Geschwistern, die in mehreren Fällen einen grossen Altersunterschied zu ihnen haben. Bei Jugendlichen muss zudem berücksichtigt werden, dass sie sich in einer speziellen Lebensphase befinden und andere Bedürfnisse haben als kleinere Kinder.⁵⁴ Sie sind indes genauso verletzlich wie jüngere Kinder.⁵⁵

Gerade für Kinder und Jugendliche ist es elementar, dass sie sich in einem angemessenen Umfeld richtig erholen können und ausreichend Schlaf erhalten.⁵⁶ Das Wohl des Kindes muss sodann in umfassendem Sinn gelten, insofern als «eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit

⁴⁸ Informationen hierzu stammen aus den Gesprächen mit Bewohnenden der RZB. Auf den Listen der ORS Service AG wird als Eintrittsdatum meistens der 1.07.2020 angegeben (Datum der Übernahme der Aufgaben der ORS Service AG).

⁴⁹ Art. 27 UNO-KRK.

⁵⁰ Bspw. wird dies im RZB Biel-Bözingen bereits umgesetzt, indem ungenutzte Räume als zusätzliche Schlafräume an Familien vergeben werden, vgl. hierzu Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.

⁵¹ Stichtag 24. Juni 2021.

⁵² Art. 3 UNO-KRK.

⁵³ CRC/C/GC/20, Ziff. 1.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Art. 31 UNO-KRK; CRC/C/GC/17, Ziff. 9 und 13.



des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht»⁵⁷ angestrebt werden muss.

In den RZB, in denen Kinder und Jugendliche untergebracht sind, fehlt es an Spielzimmern und teils an Spielsachen sowie an Räumen für Kinder, in denen sie regelmässig Hausaufgaben machen oder für Prüfungen lernen können. Die Schlafräume der Familien eignen sich aufgrund der engen Platzverhältnisse und weil sie als Schlaf- und Wohnraum für alle Familienangehörige dienen nicht dafür, in Ruhe zu lernen. Für Jugendliche gibt es keinen Raum, in dem sie sich mit anderen Jugendlichen aus dem RZB treffen, Besuch von Schulkamerad*innen empfangen oder sich allein, ausserhalb ihrer Familien, beschäftigen können.⁵⁸

Die Kommission empfiehlt den Zentrumsleitungen der RZB Aarwangen und Biel-Bözingen, Räume für verschiedene Altersgruppen von Kindern und Jugendlichen entsprechend den Bedürfnissen und mit verschiedenen Nutzungszeiten einzurichten.⁵⁹

Nebst den fehlenden Spiel- und Rückzugsmöglichkeiten für Kinder in den Zentren, bieten auch die Aussenbereiche keine kindergerechte Umgebung. Auf dem Areal des RZB Aarwangen wäre grundsätzlich Platz für eine kindergerechte Infrastruktur vorhanden, dieser wird aber nicht ausgeschöpft. Der Aussenbereich des RZB Biel-Bözingen verfügt zwar über einen Spielplatz. Die weitere Umgebung des Zentrums ist jedoch für Kinder aufgrund verschiedener Gefahrenquellen⁶⁰ ungeeignet.

Die Kommission erachtet die allgemeine Wohnsituation dieser Zentren als nicht kindergerecht. Die engen Platzverhältnisse und die fehlenden Rückzugs- und Spielmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in den RZB Aarwangen und RZB Biel-Bözingen sind nicht vereinbar mit der UNO-Kinderrechtskonvention, insbesondere nicht mit dem in Art. 27 verankerten Recht auf angemessene Lebensbedingungen sowie mit dem in Art. 31 verankerten Recht der Kinder auf Ruhe und Freizeit sowie auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung.

c. Fehlende Sicherheit

Das Leben in einem RZB kann insbesondere für Frauen und Mädchen ein erhöhtes Risiko beinhalten, Opfer von sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt, auch häuslicher Gewalt, zu werden.⁶¹ Die Behörden müssen die Sicherheit und das Gefühl von Sicherheit für Frauen und Mädchen gewährleisten.⁶²

⁵⁷ BGE 129 III 250 E. 3.4.2, S. 255.

⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 27 Abs. 1 und 3, Art. 31 Abs. 1 UNO-KRK.

⁵⁹ Art. 3, Art. 27 Abs. 3; UNO-KRK analog auch Art. 11 UNO-Pakt I, CRC/C/GC/20, Ziff. 1.

⁶⁰ Wie bspw. veraltete und ungenutzte Container oder die Nähe zur Strasse und Autobahn (durch Zaun getrennt).

⁶¹ UNHCR, Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen, Ziff. 5.8.1. Die Kommission weist darauf hin, dass ihr keine direkten Übergriffe berichtet wurden.

⁶² Art. 3 Abs. 2, Art. 4, Art. 6 Abs. 2 UNO-KRK.



Die Kommission stellte fest, dass in den RZB Familien mit Töchtern im Jugendalter und alleinstehende Frauen nicht systematisch getrennt von Männern, die nicht zur Familie gehören, untergebracht sind (alleinstehende Männer und Männer anderer Familien). Die Schlafräume sind zwar in allen Zentren mindestens von innen abschliessbar. Aus den Gesprächen mit den Bewohnerinnen geht jedoch hervor, dass sie sich vor allem nachts in den Zentren nicht sicher fühlen. Das Gefühl von Sicherheit für Frauen und Mädchen ausserhalb ihrer Schlafräume ist deshalb in keinem der RZB in erforderlichem Mass gewährleistet.⁶³ Da Frauen und Mädchen das notwendige Sicherheitsgefühl nicht vermittelt wird, können sie sich in den RZB nicht uneingeschränkt bewegen.

Die Kommission erachtet insbesondere die Vermischung von Familien – teils mit Mädchen – und alleinstehenden Männer auf demselben Stock⁶⁴ bzw. im selben Wohnblock⁶⁵ als äusserst problematisch. Frauen und Mädchen müssen sich Tag und Nacht sicher fühlen⁶⁶, was zurzeit in keinem der RZB gewährleistet ist.

Die Sicherheit von Frauen und Mädchen muss umfassend gewährleistet werden. Die Kommission empfiehlt den Zentrumsleitungen dringend, Frauen und Mädchen getrennt von alleinstehenden Männern unterzubringen. Zudem sollen alleinstehende Frauen mit Kindern separat von Familien mit männlichen Familienmitgliedern untergebracht werden.

Generell fehlt es insbesondere Frauen an Rückzugsmöglichkeiten, wo sie sich sicher fühlen und ohne Bedenken aufhalten können. Dies verunmöglicht die Pflege sozialer Kontakte. Gerade für Mütter mit Neugeborenen oder Kleinkindern ist der Kontakt zu und Austausch mit anderen Frauen in einer vergleichbaren Situation wichtig. Soweit Familien mit Kindern nicht in Privatwohnungen untergebracht sind, müssen deshalb spezifische Räume zur Verfügung gestellt werden.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, angemessene Rückzugsmöglichkeiten in den RZB spezifisch für Frauen zu schaffen.

⁶³ Dies gilt auch für das RZB Gampelen, wo gemäss eigenen Aussagen, Frauen sich aus Angst vor den Männern kaum aus dem eigens eingerichteten Frauentrakt hinausgeben. Die Haupttür zum Frauentrakt ist überdies nicht abschliessbar.

⁶⁴ RZB Aarwangen.

⁶⁵ RZB Biel-Bözingen.

⁶⁶ Art. 3 Abs. 3 UNO-KRK; UNHCR Richtlinien Flüchtlingsfrauen, Ziff. 45, 81. Siehe auch UNHCR Empfehlungen Bundesasylzentren, S. 17: Zum Trennungsprinzip «gehören die geschlechtergetrennte Unterbringung alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass die Frauen nicht an den Schlafeinheiten, Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen.»



d. Privatsphäre

Durch die Anordnung der Wohnblöcke im RZB Biel-Bözingen wird die Privatsphäre der Bewohnenden nicht angemessen gewährleistet.⁶⁷ So kann vom Wohnblock, in welchem alleinstehende Männer untergebracht sind, der gegenüberliegende Familienwohnblock eingesehen werden. Auch können gemäss Aussagen von Bewohnenden des RZB Biel-Bözingen in den Schlafräumen die Gespräche aus den Nachbarzimmern deutlich mitverfolgt werden. Mütter stehen unter Stress, weil das nächtliche Weinen der Kinder andere Bewohnende, darunter auch schulpflichtige Kinder, regelmässig aufweckt. Lärm führt zu Konflikten und Stresssituationen unter den Familien. Die Kommission stuft die Ringhörigkeit für alle Bewohnenden als problematisch ein.⁶⁸

Insgesamt erhielt die Kommission bei ihren Besuchen den Eindruck, dass die meisten der Bewohnenden es vorziehen, ihre Zeit im Zentrum für sich alleine zu verbringen. Nicht zuletzt sei dies auch auf häufig auftretende Konfliktsituationen zurückzuführen, welche die nicht involvierten Bewohnenden und insbesondere Kinder stark verunsichern und das Zusammenleben im RZB erschweren.

Die Privatsphäre wird bereits durch die Bestimmungen in der Hausordnung verletzt, wonach die Mitarbeitenden der ORS Service AG jederzeit auch ohne Begründung Kontrollen in den Schlafräumen durchführen können.⁶⁹ Die Kommission erachtet diese Regel als höchst problematisch. Der Schutz der Privatsphäre ist ein wesentlicher Bestandteil der verfassungsmässigen Grund- und international verankerten Menschenrechte.

Die Kommission weist darauf hin, dass das Recht auf Privatsphäre aller Bewohnenden in den RZB zu respektieren und zu schützen ist. Kontrollen in den Schlafräumen müssen stets verhältnismässig sein und mit Respekt für die Privatsphäre der betroffenen Personen durchgeführt werden.⁷⁰

⁶⁷ Art. 8 Abs. 1 EMRK; Art. 13 Abs. 1 BV.

⁶⁸ Die Kommission begleitete im Rahmen ihres Mandats im Bereich des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring im Zeitraum der Berichtsperiode eine zwangsweise Rückführung ab dem RZB Biel-Bözingen und ab dem RZB Aarwangen. Beide Anhaltungen der Familien fanden früh morgens (4-5 Uhr) statt. Die Containerkonstruktion im RZB Biel-Bözingen macht die Schlafräume hellhörig und somit ist es insbesondere für Bewohnende in den anderen Schlafräumen unmöglich, bei solchen Polizeieinsätzen diese nicht mitzubekommen und zu erwachen. Polizeiliche Anhaltungen vor Ort in den RZB sind in vielerlei Hinsicht problematisch, da diese jeweils eine weitere Stresssituation für die Bewohnenden darstellt.

⁶⁹ «Das gesamte Betreuerteam ist ermächtigt, jederzeit und ohne Angabe von Gründen Zimmer-, Boxen-, Taschen-, Kühlschranks- und Personenkontrollen durchzuführen. Den Anweisungen ist stets Folge zu leisten.» Siehe ORS Service AG Hausordnung.

⁷⁰ Der Schutz der Privatsphäre von Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 Abs. 1 EMRK umfasst auch die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung.



e. Sanitäre Anlagen

Bezüglich der sanitären Anlagen stellt die Kommission in allen besuchten RZB einen ungenügenden Schutz der Intimsphäre für die Bewohnenden⁷¹ fest. Teilweise sind die Duschräume für Männer als offene Duschbereiche ohne Tür konzipiert. In den Duschkabinen bietet in allen drei besuchten Zentren lediglich ein Duschvorhang Sichtschutz.

Auch in Hinsicht auf die sanitären Anlagen stellte die Kommission einen ungenügenden Schutz für Frauen und Mädchen fest. Dies betrifft vor allem jene Zentren⁷², in denen die sanitären Anlagen nicht systematisch geschlechtergetrennt bzw. ungenügend bezeichnet oder ungenügend geschützt sind.⁷³

Das Fenster in mehreren Duschen für Frauen führt auf einen frei zugänglichen Balkon.⁷⁴ Eines dieser Fenster war gemäss Aussagen von Bewohnenden vor ein paar Monaten über längere Zeit defekt und konnte nicht geschlossen werden.

Zwei Frauentoiletten im RZB Aarwangen sind keine in sich geschlossenen Räume, sondern gegen oben hin offen. Die beiden WCs sind von der angrenzenden Männertoilette über die Mauer einsehbar. Es ist kein genügender Sichtschutz gewährleistet. Die Frauen gaben gegenüber der Kommission an, aus Angst vor Belästigungen durch männliche Bewohner, während der Nacht die Toiletten möglichst zu meiden.

Die Kommission empfiehlt den Zentrumsleitungen, die Geschlechtertrennung in den sanitären Anlagen systematisch umzusetzen. Die Zentrumsleitungen sollen zudem umgehend Massnahmen ergreifen, damit die Intimsphäre in allen Toiletten und den übrigen sanitären Anlagen geschützt ist.⁷⁵

Die Kommission traf bei ihren Besuchen auf zwei Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind. Eine Mutter erklärte der Kommission, wie sie ihren erwachsenen Sohn, der auf einen Rollstuhl angewiesen ist, jeweils beim Duschen unterstützt. Die Dusche, die sich direkt neben ihrem Schlafraum befindet, steht ausschliesslich ihrem Sohn und ihr zur Verfügung. Die Dusche ist jedoch nicht behindertengerecht eingerichtet. Die selbst körperlich eingeschränkte Frau muss deshalb ihren behinderten Sohn mit behelfsmässigen Massnahmen beim Duschen unterstützen. Dies führt nach Einschätzung der Kommission zu einer unzumutbaren Situation.

Auf die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit körperlichen Einschränkungen, die in den RZB leben, ist zu achten.⁷⁶ Damit sie ein möglichst selbständiges Leben führen

⁷¹ Siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.

⁷² RZB Aarwangen und Biel-Bözingen.

⁷³ UNHCR Richtlinien Flüchtlingsfrauen, Ziff. 45 und 81; UNHCR Handbuch, S. 324.

⁷⁴ RZB Aarwangen.

⁷⁵ Siehe UNHCR Empfehlungen Bundesasylzentren, S. 17.

⁷⁶ Art. 9 UNO-BRK.



können, sollten Menschen mit körperlichen Einschränkungen in einem barrierefreien RZB leben können. Sollte dies nicht möglich sein, empfiehlt die Kommission dem Kanton Bern, dass Menschen mit körperlichen Einschränkungen nicht in einem RZB, sondern in dafür geeigneten Wohnungen untergebracht werden.

Auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen sind die sanitären Anlagen nicht ausgerichtet. Ein Mädchen erzählte, wie während dem Duschen ihr Vater vor der Tür zum Duschaum steht, damit sie nicht durch das Klopfen und Drängen anderer Bewohnender gestört wird. Mütter von Kleinkindern erzählten, sie hätten keine angemessenen Möglichkeiten, ihre Kinder zu waschen. Die Kommission erhielt widersprüchliche Angaben, ob Badewannen für Kleinkinder zur Verfügung gestellt oder selber gekauft werden müssen.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern und den Zentrumsleitungen, beim Zugang zu den sanitären Anlagen auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu achten. Die Privatsphäre und die Sicherheit von Kindern und Jugendlichen in den sanitären Anlagen ist zu schützen.

f. Gemeinschafts- und weitere Räume

Bewohnende gaben an, sie würden die Gemeinschaftsküchen⁷⁷ nur fürs Kochen nutzen und nicht, um dort zu essen. Die meisten Personen würden es vorziehen, in ihren eigenen Schlafräumen anstatt im Essraum⁷⁸ bzw. am Tisch in den Küchen⁷⁹ zu essen. In den Gemeinschaftsküchen gibt es wenig Platz, wenn mehrere Personen gleichzeitig kochen und in gewissen Zentren auch Probleme mit der Stromleistung bei gleichzeitiger Nutzung der Kochherde.⁸⁰ Gemäss Angaben der Bewohnenden funktionieren nicht immer alle Kochplatten. Die Küchen sind ab 22 Uhr bis 7 Uhr morgens geschlossen.

Besonders für Mütter mit kleinen Kindern, die im RZB Biel-Bözingen leben, ist es schwierig, die Gemeinschaftsküche zu nutzen und dabei gleichzeitig einen passenden Aufenthaltsort für ihre Kinder sicherzustellen. Die Distanz vom Familiencontainer zur Gemeinschaftsküche ist für sie zu gross und unpraktisch.

Aufgrund der Tatsache, dass die Bewohnenden in ihren Schlafräumen essen, wird das benutzte Geschirr anschliessend nicht in der Küche, sondern in den sanitären Anlagen gewaschen. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Sauberkeit und Hygiene in den sanitären Anlagen.

⁷⁷ Die besuchten RZB verfügen alle über eine (Biel-Bözingen) oder mehrere (Aarwangen, Gampelen) gemeinschaftlich genutzte Küchen. Siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.

⁷⁸ RZB Biel-Bözingen.

⁷⁹ RZB Aarwangen.

⁸⁰ Auf Nachfrage der Kommission zeigte sich die Zentrumsleitung des RZB Gampelen dieser Problematik bewusst und erklärte, das Problem könne meistens behoben werden, indem der Sicherungsschalter wieder eingeschaltet würde, siehe hierzu die Ausführungen im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.



Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern und den Zentrumsleitungen, die RZB mit genügend funktionierenden Kochmöglichkeiten, soweit machbar auch dezentral, auszustatten. Sie empfiehlt, für Familien mit Kleinkindern eigene Kochmöglichkeiten einzurichten.

g. Sauberkeit und Hygiene

Mit Ausnahme des RZB Gampelen war die Sauberkeit und Hygiene in den Zentren teilweise äusserst mangelhaft. Die Zentrumsleitungen führen dies vor allem darauf zurück, dass die Bewohnenden keinen Anreiz sehen, Reinigungsarbeiten durchzuführen. Bewohnende in den RZB Aarwangen und Biel-Bözingen bestätigten, dass die Sauberkeit und Hygiene in den Zentren schlechter geworden ist, seit finanzielle Entschädigungen für geleistete Reinigungsarbeiten abgeschafft wurden. Es seien zudem immer dieselben Personen, welche die Reinigungsarbeiten erledigen und beispielsweise auch gemeinsam genutzte Flächen reinigen, wie die Böden der sanitären Anlagen oder die Flure. Teilweise sind die sanitären Anlagen so schmutzig, dass sich die Bewohnenden, trotz ihrer knappen finanziellen Möglichkeiten, eigene Putzmittel kaufen, um die sanitären Anlagen vor Gebrauch zu putzen.

Die Kommission ist überzeugt, dass ein sachbezogenes Anreizsystem die Sauberkeit und Hygiene in den gemeinsam benutzten Räumen verbessern würde.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, ein Anreizsystem zu schaffen, das den Bewohnenden die Möglichkeit gibt, einen Beitrag zum Wohlbefinden der Gemeinschaft zu leisten.

h. Aussenkontakte

Die Gewährleistung des Privatlebens und der Schutz jedes Menschen in seinen sozialen Bezügen nimmt gerade in der Situation, in der sich Bewohnende der RZB befinden, einen hohen Stellenwert ein. Aussenkontakte sind für die Bewohnenden der RZB elementar, um nicht gänzlich von der Gesellschaft isoliert zu leben.

Kontakt zu ausserhalb lebenden Familienangehörigen und Freunden erweist sich für die Bewohnenden der RZB als schwierig, aufgrund der teils abgeschiedenen Standorte⁸¹, aber auch aufgrund eines eingeschränkten WLAN-Empfangs. So sind es in den RZB Biel-Bözingen und Gampelen einzig die Gemeinschaftsküche bzw. der Aufenthaltsraum im Hauptgebäude, die über WLAN-Empfang verfügen. Dies sind jene Räume, die von Frauen aus Sicherheitsgründen allgemein wenig genutzt werden.

⁸¹ Siehe Kapitel Lage im Anhang I Übersicht über die besuchten Zentren.



Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, den WLAN-Empfang in allen RZB möglichst flächendeckend sicherzustellen. Sie empfiehlt insbesondere dafür zu sorgen, dass auch in den von Frauen genutzten Räumen ein WLAN-Empfang besteht.

VI. Medizinische Versorgung

A. Medizinische Grundversorgung

Der Zugang zur medizinischen Versorgung⁸² erfolgt über eine Pflegefachfrau, die in den fünf Rückkehrzentren, d.h. sowohl in den regulären als auch zwei der temporären Zentren in Konolfingen und Worb, welche primäre Ansprechperson für medizinische Fragen ist.⁸³ Ein Termin bei ihr muss vorgängig bei der Zentrumsleitung beantragt werden. Die Pflegefachperson ist zuständig für die Zuweisungen an den/die Erstversorgerarzt/-ärztin (EVAZ).

Aus den von der Kommission geführten Gesprächen⁸⁴ geht hervor, dass die Mehrheit der Bewohnenden unter gesundheitlichen Problemen und insbesondere an psychischen Beschwerden und Erkrankungen wie Depressionen leidet. Einige Personen sind aufgrund ihres Gesundheitszustands als besonders vulnerabel anzusehen. Viele der beobachteten Krankheitsbilder seien nach Einschätzung der EVAZ psychosomatischer Natur, was sich bspw. durch Allergien, Asthma, Kopfschmerzen oder Atemnot äussere. Seit Juli 2020 hätten sich in den RZB Beschwerden mit psychosomatischem Charakter wie Rücken- und Magenproblemen sowie Schlaf- und Angststörungen gehäuft. Ebenso zugenommen haben psychiatrische Überweisungen.

Die befragten medizinischen Fachpersonen sehen einen klaren Zusammenhang zwischen den Lebensbedingungen in den RZB und dem gesundheitlichen Zustand der dort lebenden Menschen. Patient*innen erzählen regelmässig von nächtlichen Unruhen im Zentrum, die sie schlecht schlafen liessen. Oftmals sei dies ein Grund dafür, dass sie vergessen, ihre Medikamente einzunehmen oder ihre Termine wahrzunehmen.

Schwierigkeiten sehen die EVAZ teilweise bei der sprachlichen Verständigung. Es sei aus Ressourcengründen nicht möglich, Dolmetscher*innen für jede Konsultation anzubieten. Mit den jeweiligen, allenfalls auch beschränkten, Sprachkenntnissen und manchmal der Hilfe von Verwandten der Patient*innen, die auch im RZB leben, funktioniere die sprachliche Verständigung jedoch grösstenteils.

⁸² Alle Bewohnenden in den RZB sind gemäss kantonaler Gesetzgebung krankenversichert. Bei einem Zentrumsausschluss verlieren sie diesen Versicherungsschutz. Siehe Art. 16 Abs. 2 lit. c EG AIG und AsylG.

⁸³ An jeweils zwei Halbtagen pro Woche ist sie für rund vier Stunden in den verschiedenen Zentren für eine offene Sprechstunde vor Ort zugänglich.

⁸⁴ Informationen stammen aus verschiedenen Gesprächen mit der Pflegefachfrau und der zugewiesenen Erstversorgerärztenschaft und Psychotherapeut*innen.



Die Kommission stellte einen lückenhaften Informationsfluss zwischen den medizinischen Fachpersonen und den RZB fest. So wurde z.B. ein RZB nicht über die Entlassung eines Bewohners aus den Universitären Psychiatrischen Diensten (UPD) in Bern informiert.

Hinzu komme, dass die Kapazität an Pflegefachpersonal in den RZB nicht ausreicht, um den EVAZ bei Bedarf kompetente Auskunft über Patient*innen zu geben. Eine professionelle Fremdanamnese durch die EVAZ ist somit faktisch ausgeschlossen.⁸⁵ Ebenso kritisch erscheint in den Augen der medizinischen Fachpersonen, dass sie in der Regel keinerlei Kenntnisse über die medizinische Vorgeschichte der ihnen zugewiesenen Personen haben, da diese nicht elektronisch dokumentiert wird.

Die Kommission hält fest, dass alle Bewohnenden der RZB ein Recht auf eine professionelle Abklärung somatischer und psychischer Beschwerden durch medizinische Fachpersonen haben, ebenso wie auf eine adäquate Behandlung.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, dass die Gesundheitsversorgung der Bewohnenden der RZB vertraulich, direkt, rechtzeitig⁸⁶, diskriminierungsfrei⁸⁷ und in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache⁸⁸ erfolgt.

Um die Vertraulichkeit sowie Verständlichkeit und Korrektheit von medizinischen Gesprächen sicherzustellen, empfiehlt die Kommission den EVAZ und dem Pflegefachpersonal, bei Bedarf konsequent auf professionelle Dolmetscherdienste zurückzugreifen. Von Übersetzungen durch andere Bewohnende (insbesondere durch Kinder) bei medizinischen Gesprächen ist abzusehen.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern sicherzustellen, dass hinzugezogene medizinische Fachpersonen sich mit den gesundheitlichen Bedürfnissen und spezifischen Krankheitsbildern von Migrant*innen vertraut machen und entsprechend ausgebildet sein sollen.

B. Sexuelle Gesundheit und Prävention

Die Kommission war erstaunt über die unterschiedliche Handhabung betr. Verhütungsmethoden:

- Im RZB Aarwangen werden die Kosten für die Antibabypille/Hormonpflaster, die 3-Monatsspritze sowie die Spirale (Hormon- und Kupferspirale) übernommen. Präservative werden gratis abgegeben.

⁸⁵ Einige Personen, die schon vor dem Eintritt in das RZB in medizinischer Behandlung waren, behalten denselben behandelnden Arzt oder dieselbe behandelnde Ärztin.

⁸⁶ UNO-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit, Bericht 2009, Ziff. 8.

⁸⁷ Art. 5 lit. e (iv) UNO-Antirassismuskonvention.

⁸⁸ UNO-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit, Bericht 2009, Ziff. 8.



- Im RZB Biel-Bözingen werden Präservative ebenfalls gratis abgegeben. Frauen wird ausschliesslich die Antibaby-Pille und das Hormonpflaster bezahlt. Die Kosten für andere Verhütungsmittel werden nicht übernommen.

Frauen haben das Recht selbstbestimmt über die Art der Verhütungsmittel entscheiden zu können.

Die Kommission empfiehlt den Zentrumsleitungen eine einheitliche Regelung zur Kostenübernahme von Verhütungsmitteln. Frauen in den RZB müssen umfassend über ihre Rechte informiert werden.

C. Psychiatrische Versorgung

Die Kommission hat verschiedene Gespräche mit psychiatrischen Fachpersonen und Psychotherapeut*innen geführt, die aufgrund von Behandlungen einzelner Bewohnenden mit den Lebensbedingungen in den RZB und deren Auswirkungen auf die psychische Gesundheit vertraut sind. Gemäss ihren Einschätzungen herrsche in den Zentren eine allgemeine Anspannung, die Gewaltsituationen befördern würde. Die Gefahr, dass viele der Bewohnenden der RZB eine psychische Störung entwickeln würden, sei zu grossen Teilen der Atmosphäre in den RZB geschuldet. Insbesondere Eltern seien stark belastet durch die permanente Angst vor Wegweisevollzug oder Inhaftierung, vermehrt auch die Angst vor anderen RZB-Bewohnenden und die Sorgen um Zukunftsperspektiven für sie und ihre Kinder. Weiter würde die Gesamtheit der Lebensbedingungen in den Zentren die Gefahr von Retraumatisierungen bei bereits traumatisierten Menschen beinhalten.

Kinder nehmen die Ängste ihrer Eltern wahr, wodurch auch sie in einen die Gesundheit belastenden und die kindliche Entwicklung beeinträchtigenden Zustand von Angst versetzt werden. Ihre Angst äussert sich in Symptomen wie bspw. Einschlafstörungen. Da Kinder stärker auf Stress reagieren als Erwachsene, brauchen sie Eltern, die ihre Gefühle regulieren können. Sind Eltern selber durch chronischen Stress und Angst belastet, fällt diese Unterstützung jedoch weg. Somit besteht bei diesen Kindern und Jugendlichen ein erhöhtes Risiko, dass sie selber psychisch erkranken.

Kinder erleben in den RZB auch mit, wie ihre Spielkamerad*innen aus dem Zentrum von der Polizei abgeholt werden und für sie somit abschiedslos verschwinden. Die Kinder befinden sich in einem ungesunden Verhältnis von Reizüberflutung (Anspannung, Aggressionen, Angst unter den Mitbewohnenden, Lärm) und Reizarmut (altersgerechte Reize wie Spielmöglichkeiten, gleichaltrige Kinder fehlen).⁸⁹

Auch Jugendliche stehen unter einer hohen psychosozialen Belastung, und benötigten teilweise eine psychotherapeutische Behandlung. Eine Jugendliche gab an, unter

⁸⁹ Informationen stammen aus Gesprächen mit psychiatrischen Fachpersonen und Psychotherapeut*innen.



Schlafstörungen und regelmässigen Kopfschmerzen zu leiden. Seit mehreren Jahren sei sie bereits in psychologischer Behandlung.

Gemäss den befragten psychologischen Fachpersonen treten auch Selbstverletzungen, Drogen- und Alkoholkonsum auf und diese seien Ausdruck der belastenden Lebenssituation. Viele der Bewohnenden weisen daneben auch Anzeichen einer Substanzabhängigkeit (Cannabis- und Alkoholkonsum) auf. Ebenso werden vermehrt Medikamentenabhängigkeiten⁹⁰, deren Wirkung als stark beruhigend gilt, beobachtet. Die psychische Belastung alleinstehender Männer zeige sich vermehrt in Form von Selbstverletzungen. Die Kommission wurde auch über Selbstmordversuche von Eltern informiert.⁹¹ Eltern hätten teilweise Angst, psychische Probleme geltend zu machen, da sie befürchten, dass ihnen in der Folge ihre Kinder weggenommen würden.

Teils werden Bewohnende an private Psychiater*innen und Psycholog*innen und an die Sprechstunde für Transkulturelle Psychiatrie der Universitären Psychiatrischen Dienste Bern oder an das Ambulatorium für Folter- und Kriegsoffer (SRK) verwiesen. Dennoch hält die Kommission - basierend auf den Gesprächen mit psychiatrischen und psychologischen Expert*innen und aufgrund ihrer Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Bewohnenden RZB fest, dass die Lebensbedingungen in den RZB die psychische Gesundheit gefährden, und, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, ausgeprägte Verletzlichkeiten auslösen können.

Die Kommission beurteilt die psychiatrische Grundversorgung der Personen in den RZB als unzureichend.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern sicherzustellen, dass die medizinischen Fachpersonen bei entsprechenden Hinweisen Bewohnende konsequent an Spezialist*innen für transkulturelle Psychiatrie, Suchtmedizin und Traumafolgestörungen überweisen.

VII. Grundschulunterricht

Im RZB Aarwangen wird der Schulbesuch für Kinder, die neu in den Kindergarten eintreten oder noch nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, zentrumsintern organisiert.⁹² Die zentruminterne Schule in RZB Aarwangen entspricht hinsichtlich des Schulplanes und der Qualifikation der Lehrpersonen denjenigen der öffentlichen Schule. Die Integration der intern unterrichteten Kinder in eine Schulklasse an der öffentlichen Schule wird nach Ablauf eines Jahres geprüft. Für Kinder aus Familien, die bereits vor der Inbetriebnahme des RZB im Juli

⁹⁰ Pregabalin et Clonazepam.

⁹¹ Während des Besuches im Mai 2021 im RZB Aarwangen.

⁹² Am Besuchstag der Kommission besuchten drei Kinder die öffentliche Schule in Aarwangen, vier Kinder die interne Kindergartenklasse im Zentrum.



2020 in der Unterkunft wohnhaft waren oder solche, die in anderen Gemeinden bereits längere Zeit den Unterricht in einer Volksschule besuchten, besuchen die öffentliche Schule in Aarwangen.

Kritisch sieht die Kommission die Überprüfung erst nach einem Jahr. Da der Unterricht in den RZB in Kleinklassen erfolgt, kann zwar den besonderen Bedürfnissen der Kinder Rechnung getragen werden. Sobald Kindern die Anforderungen der öffentlichen Schule erfüllen (sprachliche und schulische Kompetenzen), sollten sie auch vor Ablauf eines Jahres in diese übertreten können. Eine *schematische* Zuteilung in eine zentrumsintere Schule verstösst gegen die UN-Kinderrechtskonvention.⁹³ Die Schule ist ein bedeutender Integrationsort, ermöglicht Kontakte zu gleichaltrigen Kindern und bietet ihnen die Möglichkeit, das Zentrum tagsüber zu verlassen.

Kinder, die im RZB Biel-Bözingen leben, besuchen die öffentliche Schule in Biel. Da sie nicht in der Nähe der Schulen leben, organisiert die Stadt Biel oder die ORS Service AG das Abonnement für den ÖV.⁹⁴ Zwei Kinder besuchen eine Sonderschule. Sie werden jeweils von einem Shuttle-Bus im Zentrum abgeholt und zur Schule gebracht.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, schulpflichtige Kinder grundsätzlich in der öffentlichen Schule zu unterrichten.⁹⁵ Zentrumsinterner Unterricht muss im Einzelfall sachlich gerechtfertigt und nicht länger als für die notwendige Zeit vorgesehen sein sowie sich nach dem Lehrplan der öffentlichen Schule richten.⁹⁶

VIII. Betreuung durch die ORS Service AG

Die ORS Service AG ist zuständig für das Führen der Rückkehrzentren sowie die Betreuung und Begleitung der Bewohnenden. Die Kommission stellte fest, dass die Betreuungsfunktion der ORS Service AG in den RZB mehrheitlich auf das Führen und den administrativen Ablauf

⁹³ Art. 3 i.V.m. Art. 28 und 29 der UNO-KRK.

⁹⁴ Schulpflichtige Kinder auf Primarstufe erhalten von der Stadt Biel ein Abonnement für den ÖV da sie fernab im Industriegebiet wohnen. Schülerinnen und Schülern auf Sekundarstufe wird ein Abonnement für den ÖV von der ORS Service AG bezahlt. Bei Kindern, die einer Begleitung bedürfen, wird einem der Elternteile ebenfalls ein Abonnement für den ÖV erstattet

⁹⁵ BGER Urteil 2C_892/2018 vom 6. Mai 2019 E. 6.1: «Auch bei Kindern, die verspätet in das Schulsystem einsteigen und nicht die der schweizerischen Normalität entsprechende Vorbildung haben, soll die Hinführung zur Regelschule angestrebt werden (...). Dies dient nicht nur der schulischen Gleichbehandlung, sondern ebenso der allgemeinen und gesellschaftlichen Integration und dem Schutz vor Diskriminierungen (...).»

⁹⁶ BGE 141 I 9, E. 5.3.5, S.19: «(...) Sie stellt schematisierend organisatorische Gründe und die Rücksichtnahme auf die Rechte der übrigen Schulkinder auf einen ausreichenden Grundschulunterricht in den Vordergrund, um die Zuweisung eines Kindes in die Sonderschule zu begründen. Eine solche pauschale Regelung ist nicht geeignet, um vorrangig dem Kindeswohl bzw. den allfälligen besonderen Umständen des Einzelfalls in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. (...)»



des Alltages der Bewohnenden fokussiert und weniger auf eine persönliche Betreuung und Unterstützung im Alltag ausgerichtet ist.⁹⁷

Während den Besuchen stellte sich der Kommission vermehrt die Frage des Handlungsspielraums im Bereich Unterstützung und Unterbringung. Sie fand in den besuchten Zentren diesbezüglich mehr oder weniger stark variierende Interpretationen der Ausgestaltungsmöglichkeiten bei der Betreuungs- und Führungsfunktion vor. Da das Verhalten des Betreuungspersonals den Alltag der Bewohnenden stark prägt, spiegelten sich diese Unterschiede deutlich in den verschiedenen Lebensbereichen.

Die Zentrumsleitungen sind unterschiedlich auf die Rechte und Bedürfnisse von Frauen und Mädchen sensibilisiert. In einem Fall, bei dem sich der Verdacht auf häusliche Gewalt zunehmend erhärtete, kontaktierte die Zentrumsleitung das Frauenhaus, um eine angemessene Betreuung der betroffenen Frau sicherzustellen. Hingegen stellte die Kommission fest, dass die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen gerade bei grundlegenden Schutzmassnahmen wie geschlechtergetrennte Wohntrakte und sanitäre Anlagen nicht verstanden wurden.

In den Gesprächen mit den Zentrumsleitungen der drei RZB gaben diese der Kommission klar zu verstehen, dass sich ihre Mitarbeitenden der Problematiken, insbesondere jener, die bedingt durch die Infrastruktur entstehen, bewusst sind. Zum Beispiel fiel der Kommission bei ihrem Besuch im RZB Gampelen das Engagement der Zentrumsleitung und der Mitarbeitenden positiv auf. So hat die Zentrumsleitung eigenständig mehrere Neuanschaffungen organisiert, darunter einen Billardtisch, mehrere Fahrräder sowie einen Fernseher. Das Fernsehgerät war zum Zeitpunkt des Besuches allerdings noch nicht installiert. Es gebe überdies verschiedene Anträge und eingeholte Offerten zur Instandsetzung des RZB Gampelen, die beim ABEV pendent seien.

Die Kommission stellte in den RZB Biel-Bözingen und Gampelen fest, dass die Leitung und Mitarbeitenden bestehende Spielräume stärker ausnutzten als im RZB Aarwangen. Bei ihrem Nachfolgebesuch im RZB Aarwangen stellte die Kommission zu ihrer Freude fest, dass im Anschluss an ihren ersten Besuch mehrere Massnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen initiiert worden waren (bspw. Sandkasten für Kinder, Gartenpflege oder Renovierungsarbeiten in den Schlafräumen).

⁹⁷ Als Beispiel die ORS Service AG Hausordnung, betr. Zimmer/Wohneinheiten: « Die Zimmer müssen von den Bewohnern des Zentrums sauber und ordentlich gehalten werden. Dies geschieht nach Anweisungen der Betreuer. Die Zimmer sind (nach Möglichkeit) regelmässig zu lüften. Es ist untersagt mit Nägeln, Schrauben etc. Löcher in die Wände zu machen. Ebenso ist es ausdrücklich nicht erlaubt, die Wände zu beschreiben oder zu bemalen. Die Zimmer sind stets zugänglich zu halten. Beim Verlassen der Zimmer sind sämtliche Geräte, das Licht sowie das Wasser auszuschalten. Musik ist in den Zimmern auf Zimmerlautstärke zu halten. Aus Sicherheitsgründen herrscht in den Zimmern absolutes Rauchverbot. Es dürfen keine Kerzen angezündet werden. Fernseh- und Küchengeräte sind nur nach Weisung der Zentrumsleitung in den Zimmern/Wohneinheiten gestattet. ».



Die Kommission empfindet es als unangemessen, dass die ORS Service AG auf fast allen Aushängen und Informationsdokumenten, intern sowie von Bewohnenden der RZB zugänglich, den Begriff «Camps» (dt.: Lager) verwendet und nicht den offiziellen Begriff RZB oder Unterkunft.

Die Kommission empfiehlt dem Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV), Anfragen der Zentrumsleitungen betreffend Verbesserungen der Lebensbedingungen in den RZB umgehend zu prüfen und die entsprechende Umsetzung rasch zu ermöglichen.

Die Kommission empfiehlt dem Kanton Bern, die ORS Service AG zu verpflichten, ihre Mitarbeitenden vertieft, regelmässig und wiederholend betreffend die Bedürfnisse vulnerabler Personengruppen und Menschen mit Migrationshintergrund sowie interkulturellen und interreligiösen Themen zu schulen.⁹⁸ Dazu gehören insbesondere die Erkennung von vulnerablen Personen und die praktische Umsetzung von Massnahmen zum Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen.

IX. Unterstützung von Freiwilligen

Die Teilnahme am sozialen Leben ist unabdingbar für jeden Menschen. Die Nothilfe und der Aufenthalt in einem RZB erschweren eine solche Teilhabe grundsätzlich. Der Beitrag und die konkrete Unterstützung durch externe Freiwillige füllen teilweise die bestehenden Lücken durch verschiedene Angebote.⁹⁹ Bspw. nehmen Bewohnende an den organisierten Treffen der Kirchgemeinden teil, Kinder besuchen Spielgruppen und Eltern nutzen das Angebot von Deutschkursen.

Aufgrund von Covid-19-Massnahmen entfielen viele der Aktivitäten, die sonst regelmässig von Freiwilligen und Organisationen angeboten werden. Eine rasche Wiederaufnahme der Aktivitäten unter Einhaltung der Covid-19-Schutzmassnahmen sieht die Kommission als prioritär. Bei ihrem zweiten Besuch im August 2021 im RZB Aarwangen konnte die Kommission feststellen, dass dies bereits geschehen ist.

Die Kommission empfiehlt den Zentrumsleitungen, die Zusammenarbeit mit Freiwilligen und Organisationen zu intensivieren und Angebote für die Bedürfnisse der verschiedenen Personengruppen (Kinder, Jugendliche, Frauen, Familien) zu organisieren und Treffen und Projekte vor Ort zu ermöglichen.

Hierzu muss nach Ansicht der Kommission die ORS Service AG in ihrer Funktion als Betreiberin der RZB stärker als Vermittlerin zwischen den Bewohnenden und den Freiwilligen

⁹⁸ Die Schulung soll auch Grundkenntnisse der Istanbul-Konvention beinhalten.

⁹⁹ Der wichtige Einsatz von Freiwilligen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie teilweise jene Lücken füllen, die der Staat schliessen müsste.



auftreten. Die Zentrumsleitung verfügt über aktuelle Informationen zur Belegung der RZB. Diese Informationen sollte sie soweit zweckmässig mit Freiwilligen regelmässig teilen, damit diese über die vorhandenen Bedürfnisse Bescheid wissen und ihre Aktivitäten danach ausrichten können.

Die Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn unterstützt die Bewohnenden durch persönliche Gesprächsangebote (seelsorgerische Einzelgespräche) sowie der Vermittlung von Kontakten zu Geistlichen anderer Religionen im Umfeld der RZB oder der Vermittlung von Kontaktmöglichkeiten zu Kirchgemeinden, Pfarreien oder anderen Religionsgemeinschaften sowie zu Hilfs- oder Missionswerken in Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaaten.¹⁰⁰

Weiter können die Bewohnenden der Rückkehrzentren für die Rückkehrberatung auf die Dienste der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF) zählen.¹⁰¹ Das ABEV hat diesbezüglich Dienstleistungsverträge für die kommenden Jahre abgeschlossen.

¹⁰⁰ Vereinbarung für die regionalen Seelsorgedienste in den Rückkehrstrukturen des Kantons Bern zwischen der Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn und der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern, S. 2.

¹⁰¹ Vertrag Rückkehrberatung zwischen Kirchliche Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen und Sicherheitsdirektion des Kantons Bern. Abgewiesene Asylsuchende, die sich in Administrativhaft oder im Strafvollzug befinden werden durch das Schweizerische Rote Kreuz Kanton Bern betr. Rückkehrberatung unterstützt, siehe Vertrag Perspektiven und Rückkehrberatung mit Personen im Strafvollzug oder in Administrativhaft, 2020-2022, zwischen Schweizerischen Roten Kreuz Kanton Bern und Sicherheitsdirektion des Kantons Bern.



X. Schlussfolgerungen

Die ungenügende Infrastruktur, die engen Wohnverhältnisse sowie die fehlenden Rückzugs- und Spielmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche tragen dazu bei, dass die Situation in den RZB in Aarwangen und Biel-Bözingen nach Ansicht der Kommission für Familien mit Kindern nicht menschenwürdig ist. Die Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche in den RZB Aarwangen und RZB Biel-Bözingen sind nicht vereinbar mit den in Art. 27 und Art. 31 der UNO-Kinderrechtskonvention verankerten Rechten auf angemessene Lebensbedingungen, auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung. Deshalb sollen Kinder mit ihren Eltern zukünftig grundsätzlich ausserhalb der RZB in geeigneten privaten Wohnungen ohne Streichung des Nothilfe-Beitrags untergebracht werden.

Der Schutz von Frauen ist in den besuchten RZB nicht umfassend gewährleistet. Insbesondere alleinstehende Frauen leben in den Zentren isoliert, weil sie sich nicht sicher fühlen. Zum einen ist der unzureichende Schutz den baulichen Begebenheiten der RZB geschuldet. Zum anderen sind die Zentrumsleitungen zum Teil ungenügend über die Pflichten des Schutzes von Frauen, insbesondere vor Belästigungen und Gewalt, informiert und sensibilisiert.

Die unbefriedigende Situation, in der die Bewohnenden der RZB leben, spiegelt sich im gesundheitlichen Zustand der Menschen. Viele der Bewohnenden leiden unter Depressionen und Angststörungen und fast alle weisen psychosomatische Beschwerden auf. Durch ein Gefühl von Perspektivenlosigkeit, der Angst vor der Polizei wegen des fehlenden Aufenthaltsstatus und vor der Rückführung in den Heimatstaat befinden sich diese Menschen in einem Dauerzustand von Anspannung und Stress. Dieser Zustand dauert teilweise Jahre an. Hinzu kommen die Lebensbedingungen und Regeln in den Zentren, welche die Bewohnenden in ihrer Freiheit wesentlich einschränken.

Bleiben die Sorgen um den Aufenthaltsstatus und den jederzeit möglichen Vollzug der Wegweisung, so entfallen für privat untergebrachte Menschen doch viele der in den RZB vorherrschenden Problematiken. Eine Unterbringung in einer privaten Wohnung vermag es, die unbefriedigenden Lebensbedingungen um ein Vielfaches zu entschärfen.

Derzeit wird im Kanton Bern über eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung diskutiert, die die Auszahlung des Nothilfebetrages auch Personen in Privatunterbringung unter bestimmten Bedingungen erlauben würde. Die Kommission unterstützt die private Unterbringung insbesondere für Familien mit Kindern, um eine menschenwürdige Situation zu garantieren.



Anhang I: Übersicht über die besuchten Zentren

Die besuchten RZB in Aarwangen, Biel-Bözingen und Gampelen dienen davor als kantonale Kollektivunterkünfte für Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder abgewiesene Personen.

Die drei besuchten RZB unterscheiden sich in ihrer Infrastruktur, namentlich in der geographischen Lage, Grösse und Beschaffenheit. Ebenso gibt es deutlich erkennbare Unterschiede bei der Sauberkeit und Hygiene in den Zentren. Der Einsatz von Sicherheitsdispositiven ist ebenso verschieden.

Die Schlafräume sind in den drei besuchten RZB unterschiedlich. Je nach Infrastruktur des RZB variieren diese in der Grösse, Ausstattung und Anzahl, welche den Menschen, die in den RZB leben, zur Verfügung stehen (dies unter anderem zufolge der Covid-19-Massnahmen und der tieferen Belegungszahl). Sie sind jedoch alle mit Einzelbetten oder Stockbetten, Tisch und Stühlen, Spind oder Schrank und einem Kühlschrank ausgestattet.

A. RZB Aarwangen

a. Belegung am Besuchstag

Ein erster Besuch der Kommission im RZB Aarwangen fand am 21. Mai 2021 statt. Einen zweiten Besuch führte die NKVF am 25. Mai 2021 und einen dritten Besuch am 25. August 2021 durch. Zum Zeitpunkt der Besuche war aufgrund von Covid-19-Massnahmen die Kapazität des RZB Aarwangen auf 60% der maximalen Belegungsanzahl beschränkt. Bei einer maximalen Auslastung von 180 Personen sind dies nicht mehr als 108 Personen. An den Besuchstagen Ende Mai 2021 lebten 78 Personen im RZB Aarwangen, davon 12 Familien und 28 Kinder. Am Besuchstag im August 2021 lebten 101 Personen im RZB Aarwangen.

b. Infrastruktur

Das RZB Aarwangen umfasst das Wohngebäude aus drei verbundenen, unterschiedlich aufgebauten Hausteilen, und das Nebengebäude, in dem sich die Schulzimmer der internen Schulklassen, ein Sanitäts- und Pflegeraum sowie das Büro der Zentrumsleitung befinden. Zu diesem Nebengebäude gehört auch eine Turnhalle.

Das Wohngebäude ist veraltet und renovierungsbedürftig. Gemäss Bewohnenden ist die Stromversorgung auf gewissen Stockwerken instabil. Einige sanitäre Anlagen, Küchen und Schlafräume wiesen an den Besuchstagen Spuren von Schimmel auf. Gemäss der Zentrumsleitung wurden die sanitären Anlagen, aber auch die Schlafräume bereits von Schimmel befreit. Die Fensterläden sind teilweise morsch, nicht richtig befestigt und weisen Löcher auf.



c. Lage

Zu Fuss sind es vom RZB rund 15 Minuten bis zum Dorfkern von Aarwangen. Dort gibt es mehrere Einkaufsmöglichkeiten unter anderem eine Denner-Filiale. Die Haltestelle Aarwangen Schloss befindet sich in wenigen Minuten Gehdistanz zum RZB. Der Regionalzug nach Langenthal verkehrt halbstündlich. Ein Einzelbillett kostet 4.60 CHF. In Langenthal gibt es eine Aldi-Filiale als preiswerte Einkaufsmöglichkeit.

d. Schlafräume

Auf zwei Stockwerke verteilt, verfügt das RZB Aarwangen über 33¹⁰² Familienraum und 22¹⁰³ Einzelschlafräume, die von innen abschliessbar sind. Die Schlafräume von alleinstehenden Frauen und Mädchen (Familien) befinden sich auf dem gleichen Stock vis-à-vis von jenen der alleinstehenden Männer.

In den Einzelschlafräumen schlafen die Menschen in einem Einzelbett, in den grösseren, meistens für Familien vorgesehenen Schlafräumen sind es Stockbetten. Für Kleinkinder werden Kinderbetten zur Verfügung gestellt. Die Kommission stellte hingegen fest, dass dies nicht in allen Fällen stimmt. Mindestens zwei Frauen teilten sich ihr Bett mit ihrem Kind. Eine Frau erzählte, sie hätte erst nach mehrmaligem Nachfragen ein Kinderbett erhalten.

In einem dritten Hausabschnitt leben ausschliesslich Familien mit Kindern. Auf zwei Stockwerke verteilt gibt es in diesem Abschnitt des Gebäudes insgesamt acht Familienräume.¹⁰⁴

Zur Ausstattung jedes Schlafraumes gehört auch ein Küchenschrank. Um persönliche Effekten zu deponieren, verfügt jeder Schlafraum über einen Schrank in Form eines Spindes oder eines Schrankmöbels. Im Gang sind teilweise weitere Spinde verfügbar.

Viele der Bewohnenden des RZB Aarwangen, ebenso in Biel-Bözingen, bringen ihre eigenen Möbel aus früheren Wohnungen mit und richten ihre Schlafräume mit diesen ein. Die Schlafräume in diesen beiden Zentren dienen aufgrund der fehlenden Gemeinschaftsräume nicht nur als Schlafräume, sondern gleichzeitig als Aufenthalts-, Ess-, Spiel- und Hausaufgabenzimmer.

Mehrere Familien berichteten der Kommission, nicht genügend Platz für ihre persönlichen Effekten in ihren Schlafräumen zu haben. Diese Problematik hätten sie der Zentrumsleitung kommuniziert. Eine Mutter erzählte, dass die Zentrumsleitung ihre Anfrage nach zusätzlichem

¹⁰² Die Schlafräume sind zwischen 11 und 17 m² gross, je nachdem, ob sie zusätzlich über eine separate Toilette mit Waschbecken (rund 3 m²) und einen Abstellraum (rund 2 m²) verfügen.

¹⁰³ Die Einzelschlafräume haben eine Grösse von rund 7 m².

¹⁰⁴ Sechs dieser Schlafräume sind rund 14.5 m² gross, zwei weitere rund 16.8 m².



Stauraum ausserhalb ihres Schlafräumes ohne eine für sie nachvollziehbare Begründung verneint hätte, obwohl im RZB genügend Raum vorhanden wäre.

e. Sanitäre Anlagen

Die sanitären Anlagen im RZB Aarwangen sind nicht strikt geschlechtergetrennt bzw. nicht genügend gekennzeichnet.

Insbesondere in den Stockwerken E und G, auf denen sowohl alleinstehende Männer als auch alleinstehende Frauen und Familien untergebracht sind, ist nicht ersichtlich, welche Duschen ausschliesslich für Frauen und welche für Männer vorgesehen sind.

Die Fenster der Duschen für Frauen in den Stockwerken E und G zeigen auf einen für alle Bewohnenden frei zugänglichen Balkon. Eines dieser Fenster war gemäss Aussagen von Bewohnenden vor ein paar Monaten über längere Zeit defekt und konnte nicht geschlossen werden.

Ebenso ist eines der Frauen-WCs kein in sich geschlossener Raum, sondern gegen oben hin offen. Dieses WC ist vom angrenzenden Männer-WC über die Wand einsehbar. Ein Sichtschutz fehlt.

f. Gemeinschafts- und weitere Räume

Im RZB Aarwangen gibt es im Untergeschoss des Gebäudes einen Raum für Besucher*innen. Dieser ist täglich von 9.00-11.30 und 13.30-17.00 Uhr geöffnet. Aufgrund des Besuchsverbots, welches während der Pandemie verhängt wurde, blieb dieser Raum für die Bewohnenden des RZB geschlossen.

Dieser Raum, so stellte die Kommission fest, ist sodann der einzige Gemeinschaftsraum im RZB Aarwangen. Es gibt keine weiteren Gemeinschaftsräume – ausser den teilweise kleinen Küchen, die deshalb nur eingeschränkt als Begegnungsorte dienen können.

Am Besuchstag der Kommission spielten Kinder in den Fluren und im Treppenhaus. Im Innern des Gebäudes sind dies nebst den eigenen Schlafräumen die einzigen Orte für Kleinkinder, wo sie spielen können. Für schulpflichtige Kinder und Jugendliche gibt es indes keinen fest zugewiesenen Raum, in dem sie beispielsweise regelmässig ihre Hausaufgaben in Ruhe erledigen und sich auf Prüfungen vorbereiten können. Auch die Turnhalle im gegenüberliegenden Schulhaus kann aktuell nicht für spielerische Aktivitäten, z.B. bei Regen, genutzt werden, da sie aufgrund der Renovierungsbedürftigkeit bis auf Weiteres geschlossen bleibt.

Die Bewohnenden der einzelnen Gänge (E, G, F und H) teilen sich pro Stockwerk eine Küche. Die Küchen sind ausgestattet mit je zwei Kochherden (je 4 Herdplatten und 1 Backofen), einem



Waschbecken und einem Tisch mit zwei bis drei Stühlen. Die Familien in den separaten Haustrakten K und J teilen sich eine enge Küche mit einem einzigen Kochherd (4 Platten). Da es schulpflichtige Kinder gibt, haben die Familien strikt geplant, wer morgens wann die Küche benutzen darf. Die Küche ist von 7.00-22.00 Uhr geöffnet. Während der Nacht bleibt diese geschlossen.

Den Bewohnenden steht ein minimal eingerichteter Fitnessraum zur Verfügung. Um diesen zu benutzen, muss vorgängig eine Anmeldung erfolgen. Die Nutzungszeiten unter der Woche sind von 10.00-18.30 Uhr. Am Wochenende bleibt der Fitnessraum geschlossen.

Die Waschküche befindet sich im Untergeschoss und ist von 7.00-18.30 Uhr täglich frei zugänglich. Sie ist ausgestattet mit vier Haushaltswaschmaschinen und zwei gewerblichen Waschmaschinen mit grösserem Füllvermögen für Bettwäsche. Ihre Wäsche können die Bewohnenden in einem separaten, für die Anzahl Bewohnenden (78 und 101) eher kleinen Raum trocknen.

g. Aussenbereich

Das Areal des RZB Aarwangen verfügt über einen Wiesenabschnitt, ist aber vor allem gekennzeichnet durch den Parkplatz direkt vor dem Eingang und den insgesamt wenigen, nutzbaren Aussenflächen. Im RZB Aarwangen wurde ausserdem der Spielplatz bei Inbetriebnahme des RZB im Juli 2020, gemäss Zentrumsleitung, aus Sicherheitsgründen entfernt. Im Aussenbereich wurde bislang kein neuer Spielplatz errichtet. Ein Sandkasten ist gemäss der Zentrumsleitung geplant, müsste jedoch zuerst vom ABEV bewilligt werden.

Vor dem Eingang stehen ein paar Bänke und Stühle.

Es ist jedoch verboten, Stühle oder sonstige Sitzgelegenheiten auf den Balkonen zu platzieren. Dies, so die Zentrumsleitung, aus Sicherheitsgründen.

h. Sauberkeit und Hygiene

Die Sauberkeit im RZB Aarwangen beurteilte die Kommission als mangelhaft. Insbesondere die sanitären Anlagen sind schmutzig und teilweise defekt. In vielen Duschkabinen sind Spuren von Schimmel festzustellen. Einige der Bewohnenden erzählten, sie hätten ihre eigenen Putzutensilien gekauft und würden diese in ihren Schlafräumen aufbewahren. Bevor sie das WC oder die Dusche benutzen können, würden sie diese jeweils zuerst putzen.

An allen drei Besuchstagen beobachtete die Kommission die mangelnde Sauberkeit sowohl bei den sanitären Anlagen als auch bei anderen gemeinsam genutzten Flächen.



i. Sicherheit

Im RZB Aarwangen bleibt die Tür beim Hintereingang des Gebäudes jeweils von 21.00-6.00 Uhr geschlossen. Gemäss der Zentrumsleitung hätten sie mit der Problematik der Fremdschläfer, aber auch mit Drogenschmuggel zu kämpfen. Während der von der Kantonsärztin verfügten Quarantäne wurden auf Auftrag der Zentrumsleitung zwei Mitarbeitende der Securitas AG zur Ein- und Ausgangskontrolle vor Ort aufgeboden. Nach der Aufhebung der Quarantäne wurden die Securitas-Mitarbeitende wieder abgezogen.

B. RZB Biel-Bözingen

a. Belegung am Besuchstag

Das RZB Biel-Bözingen besuchte die Kommission am 30. Juni 2021. Auch hier wurde die maximale Kapazität von 200 Personen auf 60%, d.h. maximal 120 Personen beschränkt. Zum Zeitpunkt des Besuchs waren 121 Personen auf der Liste der Bewohnenden, darunter lebten 13 Familien mit 29 Kindern im Zentrum.

b. Infrastruktur

Das RZB Biel-Bözingen ist ein Komplex bestehend aus verschiedenen Containern. Dazu gehören ein grosser Container mit Gemeinschaftsküche und Aufenthaltsraum und ein kleinerer Container mit der Waschküche. Je 16 Container bilden einen Wohnblock mit sanitären Anlagen und Schlafräumen für die Bewohnenden.¹⁰⁵ Die Schlafräume in den einzelnen Wohnblöcken sind über einen Flur zu erreichen mit einem Ein/Ausgang an beiden Enden. Drei Wohneinheiten (3, 5 und 6) sind für Familien und alleinstehende Frauen und drei ausschliesslich für Männer (1, 2 und 4) vorgesehen. Die Wohncontainer sind stark abgenutzt. Teils sah die Kommission Löcher in den Böden.

Wegen Regeneinfall wurden alle Container neu überdacht.

c. Lage

Das RZB Biel-Bözingen befindet sich im Industriegebiet Bözingenfeld, unmittelbar neben der Einmündung der Autobahn A5 von Biel in die A16 in Biel-Bözingen. Die Buslinie 2 verkehrt ab dem RZB im 5-Minuten-Takt und erreicht den Bahnhof Biel in 15 Minuten. Ein Einzelbillett kostet CHF 4.60 (zwei Zonen). Die Haltestelle der Buslinie 1 ist etwa 20 Minuten zu Fuss vom RZB entfernt. Auch mit dieser Buslinie erreicht man das Stadtzentrum in etwa 10 Minuten. Ein Einzelbillett kostet CHF 3.30 (eine Zone).

¹⁰⁵ Ehemals wurden diese Container für Bauarbeiter der Autobahnbaustelle im Bözingenfeld genutzt, bevor sie ab Herbst 2017 als Kollektivunterkunft für Asylsuchende dienten (siehe Berner Zeitung, Asylsuchende kommen in Wohncontainern unter, 13. Juli 2021). Seit Juli 2020 wird der Komplex in Biel-Bözingen als eines der drei regulären RZB betrieben.



d. Schlafräume

Die Grösse eines Schlafräumes der Container beläuft sich auf rund 14.5 m². Die einzelnen Schlafräume sind im RZB Biel-Bözingen für Einzelpersonen doppelt so gross verglichen mit jenen des RZB Aarwangen. Auch werden die zur Verfügung stehenden Platzverhältnisse besser ausgenutzt, zumal die zurzeit leerstehenden Räume ebenfalls genutzt werden und Familien konsequent mehrere Schlafräume zugeteilt werden. Beispielsweise lebten eine alleinstehende Frau und ihre zwei Kinder in zwei Räumen, einer anderen alleinstehenden Frau mit fünf Kindern standen vier Räume zur Verfügung, von denen drei als Schlafräume und einer als Gemeinschaftsraum genutzt wurden.

Die Schlafräume in den Containern sind mit einer abschliessbaren Türe, einem Fenster, einem Kühlschrank und einer Heizung ausgestattet. Allgemein erlauben Container jedoch keine angemessene Temperaturregulation. Einzelne Container, in denen Familien untergebracht sind, verfügen über eine Klimaanlage. Die Container überhitzen im Sommer, unter anderem aufgrund des Metaldachs, sehr schnell. Kompensiert wird die fehlende Klimaanlage in anderen Schlafräumen teilweise mit Ventilatoren.

e. Sanitäre Anlagen

In jedem der Wohnblöcke des RZB Biel-Bözingen gibt es mindestens zwei Sanitärcontainer (im Wohnblock 5 sind es drei). Ein Sanitärcontainer enthält abschliessbare WC-Kabinen und Waschbecken. Die Duschen sind separat in einem zweiten Sanitärcontainer eingerichtet. In den Wohnblöcken für Männer gibt es zusätzlich zu den abschliessbaren WC-Kabinen auch einen Pissoir-Bereich. Alleinstehende Frauen mit Kindern teilen sich die sanitären Anlagen mit Familien.

Allgemein sind die sanitären Anlagen in einem sehr schlechten Zustand. Viele Pissoirs und Lavabos sind defekt. Die sanitären Anlagen der Wohnblöcke für alleinstehenden Männer waren sehr schmutzig und unhygienisch. Die Familien haben sich untereinander die Duschen und WCs zugeteilt und tragen somit je die Verantwortung für die Sauberkeit.

Am Besuchstag lebten zwei Personen im Zentrum, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind. Einer der beiden Personen stand im Familiencontainer ein eigener Sanitärcontainer direkt neben dem Schlafräum zur Verfügung. Dieser Sanitärcontainer ist ausgestattet mit einer abschliessbaren WC-Kabine und einem offenen Duschräum. Die WC-Kabine bietet nicht mehr Platz als die WC-Kabinen der anderen Sanitärcontainern und ist damit nicht auf die speziellen Bedürfnisse einer rollstuhlgängigen Person und ihre Begleitperson ausgerichtet. Auch verfügt der Duschräum über keinen Stützgriff und keinen Duschklapsitz. Für betroffene Personen, die über keinen Dusch- und Toilettenrollstuhl verfügen, gestaltet sich die Körperhygiene in diesen Sanitärcontainern als kompliziert und aufwändig.



f. Gemeinschafts- und weitere Räume

Die Gemeinschaftsküche sowie ein Aufenthalts- bzw. Essraum befinden sich im grossen Container direkt am Eingang. Bewohnende des Zentrums, mit denen die Kommission Gespräche geführt hat, erzählten, sie würden die Küche nur ungern nutzen. Es sei zu wenig Platz vorhanden, wenn mehrere Personen und Familien gleichzeitig kochen würden. Die meisten Bewohnenden würden es deshalb vorziehen, in ihren eigenen Schlafräumen anstatt im Aufenthaltsraum zu essen.

Aufgrund der Distanz zur Gemeinschaftsküche und der Tatsache, dass die Bewohnenden in ihren Schlafräumen essen, wird das dreckige Geschirr anschliessend, so stellte die Kommission fest, in den sanitären Anlagen abgewaschen. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Sauberkeit und Hygiene der Lavabos und der Duschen.

In einem ungenutzten Container in der Nähe der Familienwohnblöcke ist eine Küche für Familien geplant. Die Zentrumsleitung hat vor mehreren Monaten einen entsprechenden Antrag ans ABEV gestellt. Für Mütter mit kleinen Kindern ist es schwierig, die Gemeinschaftsküche zu nutzen und dabei gleichzeitig einen passenden Aufenthaltsort für ihre Kinder sicherzustellen.

Der Internetempfang beschränkt sich auf den Block mit der Gemeinschaftsküche.

Am Eingang zum RZB befindet sich die Waschküche. Diese ist frei zugänglich. Gemäss Familien müsse die Wäsche überwacht werden, da Waschgänge gestoppt würden, um die eigene Wäsche zu waschen. Mütter mit Kleinkindern fanden dieses Verhalten besonders schwierig.

Ein weiterer Container beinhaltet einen Fitnessraum, für dessen Nutzung ein Schlüssel gebraucht wird, der bei der Betreuung angefragt werden kann. Gemäss der Zentrumsleitung, würden aktuell drei Bewohnende des RZB den Fitnessraum regelmässig besuchen.

Gemäss der Zentrumsleitung verfügt das RZB Biel-Bözingen über einen extra Raum, welcher ab und zu für Geburtstagsfeste von Kindern genutzt wurde. Ein Spielzimmer gibt es im Zentrum nicht. Viele der Eltern machten gegenüber der Kommission geltend, dass sie ihre Kinder im Zentrum kaum aus den Augen lassen können; dies aufgrund der Nähe zur Strasse und zur Autobahn, aber auch aufgrund der veralteten Container, welche eine Gefahrenquelle für Kinder darstellten.

g. Aussenbereich

Der Grossteil der Fläche im Aussenbereich besteht aus Asphalt. Ein kleiner Teil der Grundfläche ist Wiese, auf welcher ein Spielplatz für die Kinder platziert ist. Dieser Spielplatz ist mit zwei Schaukeln und einem Spielhaus mit zwei Rutschen ausgestattet. Auch der



vergleichsweise kleine nutzbare Aussenbereich des RZB Biel-Bözingen erscheint aufgrund des Standortes als karg.

Auf dem Areal befinden sich ausserdem eine Reihe von leerstehenden Containern, die ungenutzt und veraltet sind. Diese sind teilweise frei zugänglich für Kinder und stellen somit eine mögliche Gefahr (v.a. Verletzungen) dar.

h. Sauberkeit und Hygiene

Die Gemeinschaftsbereiche hat die Kommission in ungenügend sauberem Zustand vorgefunden. Allgemein befanden sich die sanitären Anlagen in einem schlechten Zustand. Besonders die sanitären Anlagen der Wohnblöcke für alleinstehende Männer waren schmutzig und unhygienisch. Die Familien haben sich untereinander die Duschen und WCs zugeteilt und tragen somit je die Verantwortung für die Sauberkeit.

i. Sicherheit

Im RZB Biel-Bözingen sind von 21.30-6.45 Uhr täglich zwei Mitarbeitende der Securitas AG zur Überprüfung, wer das RZB betritt, vor Ort. Gemäss Zentrumsleitung soll so die Präsenz von Fremdschläfern und nicht berechtigten Personen, die die sanitären Anlagen des RZB benutzen, verhindert werden. Die Mitarbeitenden der Securitas AG führen keine körperlichen Durchsuchungen durch, sondern kontrollieren lediglich die Namen der Bewohnenden und auf Rundgängen das Grundstück. Die Bewohnenden gaben in den Gesprächen mit der Kommission an, das Sicherheitspersonal führe die Kontrolle jeweils rasch durch und behandle die Personen korrekt.

C. RZB Gampelen (Eschenhof)

a. Belegung am Besuchstag

Der Besuch im RZB Eschenhof in Gampelen fand am 9. Juli 2021 statt. Die maximale Kapazität von 120 Personen war ebenso auf 60%, also 72 Personen beschränkt. Am Besuchstag lebten 48 Personen im RZB Gampelen, darunter fünf Frauen.

b. Infrastruktur

Das RZB Gampelen ist gut erhalten und gepflegt. Es setzt sich zusammen aus einem Hauptgebäude und drei Nebengebäuden. Das Hauptgebäude hat drei Stockwerke, von denen zwei genutzt werden, um alleinstehende Männer unterzubringen. Im selben Gebäude, aber räumlich durch das Treppenhaus und zwei Türen von den Schlafräumen der Männer abgetrennt, befindet sich im zweiten Stock ein Trakt für alleinstehende Frauen.



Der Dachstock des Hauptgebäudes bietet theoretisch Platz für bis zu zusätzliche 20 Betten. Aus brandschutztechnischen Gründen ist es derzeit nicht möglich weitere Personen dort unterzubringen. Die Räume bleiben deshalb vorläufig ungenutzt.

Die sechs Nebengebäude, alle nach Schweizer Städten benannt (Aarau, Bern, Chur, Delémont, Einsiedeln und Fribourg; A-F), sind ausschliesslich für die Unterbringung von alleinstehenden Männern vorgesehen.¹⁰⁶ Das Haus Einsiedeln ist nicht bewohnt, sondern dient weiterhin als Quarantäne- und Isolationszone für Personen, die positiv auf Covid-19 getestet werden.

Bei der Zuteilung, wer in welchem Haus leben soll, wird unter anderem das Alter und die Nationalität der Männer berücksichtigt. Gemäss der Zentrumsleitung könnten dadurch Konfliktsituationen vermieden werden.

Einige der Bewohnenden in den Nebengebäuden lebten zuvor in einem der Schlafräume im Hauptgebäude. Gemäss ihrer Aussage funktioniert das Zusammenleben in den Hausteilen besser als im Hauptgebäude. Aufgrund der kleineren Anzahl Personen, die sich zusammen ein Haus teilten, sei die Atmosphäre ruhiger und nicht so angespannt wie im Hauptgebäude, wo es vermehrt zu Konfliktsituationen kommen würde.

c. Lage

Das RZB liegt in der Gemeinde Gampelen im Berner Seeland in landwirtschaftlicher Umgebung. Die Natur rund um das Grundstück bietet den Vorteil einer Atmosphäre von Ruhe, schafft gleichzeitig jedoch Probleme für die Bewohnenden hinsichtlich der Distanz zu Einkaufsmöglichkeiten und des Kontakts zur Aussenwelt. Der Bahnhof Gampelen ist zu Fuss in 30 Minuten zu erreichen, der Bahnhof Ins liegt in etwa der gleichen Distanz vom RZB entfernt. Für Lebensmitteleinkäufe gibt es einen Denner in Gals, einer Nachbargemeinde von Gampelen. Vom RZB Gampelen sind es dorthin zu Fuss 50 Minuten. Ebenfalls in Gals gibt es einen Aldi. Der Coop in Ins liegt 3.3 km vom RZB Gampelen entfernt und ist zu Fuss in knapp 40 Minuten zu erreichen. Es gibt keine öffentlichen Verkehrsmittel, die zum RZB Gampelen fahren. Dies schafft besonders für körperlich eingeschränkte Bewohnende Probleme bei der Besorgung von Lebensmitteln und sonstigen Einkäufen von Dingen des täglichen Gebrauchs.

d. Schlafräume

Im Hauptgebäude des RZB Gampelen leben im zweiten Stock alleinstehende Männer in Mehrbettraum¹⁰⁷, die zurzeit nicht ausschliesslich, aber vorwiegend als Einzelschlafräum¹⁰⁸

¹⁰⁶ Die Hausteile Aarau und Delémont verfügen über je drei Schlafräume, welche Platz für maximal sieben Personen bieten. Die zwei Schlafräume im Obergeschoss sind jeweils mit drei Einzelbetten ausgestattet, der Schlafräum im Dachstock wird einzelbelegt (rund 12.3 m²). Die Häuser Bern und Chur verfügen über je zwei Schlafräume im Obergeschoss, ausgestattet mit je drei Einzelbetten.

¹⁰⁷ Diese Schlafräume sind zwischen 17-18.5 m².

¹⁰⁸ Die Schlafräume sind rund 12-13 m².



genutzt werden. Frauen, die dem RZB Gampelen zugeteilt werden, leben in einem abgetrennten Trakt im zweiten Stock. Am Besuchstag lebten fünf Frauen in den vier vorhandenen Schlafräumen.¹⁰⁹ Drei Frauen hatten ihren eigenen Schlafraum, zwei Frauen teilten sich den grössten der vier Schlafräume.¹¹⁰ Die Schlafräume sind von innen, jedoch nicht von aussen abschliessbar. Die Tür zur Abteilung lässt sich weder von innen noch von aussen abschliessen.

Die Schlafräume werden teils einzeln, teils mehrfach belegt (bis zu drei Personen).¹¹¹

Die Hausteile Aarau und Delémont der zwei Nebengebäude verfügen über je drei Schlafräume, welche Platz für maximal sieben Personen bieten. Die zwei Schlafräume im Obergeschoss sind jeweils mit drei Einzelbetten ausgestattet. Der Schlafraum im Dachstock wird einzeln belegt. Auch gibt es pro Schlafraum einen Külschrank und einen kleinen, in die Dachschräge eingebauten Schrank mit separaten Fächern (pro Person eines). Am Besuchstag wohnten fünf Personen im Haus Aarau. Das Haus Delémont wurde von zwei Personen bewohnt. Die Häuser Bern und Chur verfügen über je zwei Schlafräume im Obergeschoss, ausgestattet mit je drei Einzelbetten.

e. Sanitäre Anlagen

Die sanitären Anlagen der Abteilung für alleinstehende Männer im Hauptgebäude des RZB Gampelen befinden sich am Ende des Flurs im zweiten Stock. Die WC-Kabinen sind räumlich getrennt vom Duschtrakt, wobei dieser als offener Raum ohne Türe konzipiert ist. Weitere Duschen für Männer befinden sich im Untergeschoss des Hauptgebäudes. Auch hier gibt es keine Tür zum Duschtrakt. Die Duschkabinen selbst sind lediglich mit einem Duschvorhang abtrennbar.

Die Abteilung für Frauen im Hauptgebäude des RZB Gampelen verfügt über ein abschliessbares Badezimmer mit Badewanne und WC und ein zweites separates WC, das ebenfalls abschliessbar ist. Zum Zeitpunkt des Besuchs nutzten fünf Frauen diese sanitären Anlagen.

In den Hausteilen der Nebengebäude befindet sich das Badezimmer im Erdgeschoss. Dieses ist ausgestattet mit einer Badewanne, einem WC und einem Waschbecken. Im Untergeschoss stand jeweils eine einzelne Duschkabine.

Durch Gespräche mit den Bewohnenden konnte die Kommission in Erfahrung bringen, dass Bewohner des Hauptgebäudes manchmal die Duschkabinen in einem der Nebengebäude benutzten, da diese mehr Privatsphäre bieten.

¹⁰⁹ Die Schlafräume sind verschieden gross (12.4 m², 13 m², 15.3 m² und 18.8 m²).

¹¹⁰ Die Schlafräume sind rund 18.8 m².

¹¹¹ Die Schlafräume sind verschieden gross (zwischen 12.3 m² und 24 m²).



Die Badewannen im Haus Aarau und im Haus Chur sind in einem schlechten Zustand und werden, gemäss Zentrumsleitung, baldmöglichst ersetzt.

f. Gemeinschafts- und weitere Räume

Im Hauptgebäude des RZB Gampelen befinden sich die Büroräume der Zentrumsleitung, der Schalter für Informationen und Präsenzkontrolle, zwei Aufenthaltsräume, die Gemeinschaftsküche, ein Sanitätsraum (u.a. für Termine mit der Pflegefachfrau) und ein Gebetsraum.

Letzterer ist noch nicht vollständig eingerichtet. Gemäss der Zentrumsleitung soll der Gebetsraum mit Gebetsteppichen ausgestattet werden.

Die Gemeinschaftsküche für die Bewohnenden des Hauptgebäudes ist ausgestattet mit insgesamt 24 Herdplatten. Backöfen gibt es keine.

Ein Bewohner eines der Nebengebäude erklärte, dass Bewohnende des Hauptgebäudes häufig die Küche in seinem Haus benutzen, weil diese über einen Backofen verfügt. Es gab deshalb vermehrt Konflikte, da die fremden Bewohner nach dem Kochen die Küche nicht geputzt hatten. Als Konsequenz hätten er und die anderen Bewohner des Hauses entschieden, die Haustür um 23 Uhr abzuschliessen.

Einige Bewohnende berichteten der Kommission, dass nur ein paar der insgesamt 24 Herdplatten in der Gemeinschaftsküche gleichzeitig funktionieren. Wenn zu viele Herdplatten zeitgleich genutzt werden, schalten sich diese nach kurzer Zeit aus. Auf Nachfrage der Kommission zeigte sich die Zentrumsleitung der Problematik bewusst und erklärte, dass dies in Zusammenhang mit der Stromleistung stehe und das Sicherungssystem einige Platten ausschalten würde. Das Problem könne meistens behoben werden, indem der Sicherungsschalter wieder eingeschaltet würde.

Der grössere der beiden Aufenthaltsräume im Hauptgebäude ist ausgestattet mit Tischen, Stühlen und Sofas. In diesem Raum ist der Internetempfang am stärksten. Vom grossen Aufenthaltsraum gelangt man in den zweiten, etwas kleineren Aufenthaltsraum. Dieser ist ausgestattet mit zwei Sofas. Der kürzlich von der Zentrumsleitung erworbene Billardtisch soll demnächst hier platziert werden. Ebenso soll neu ein Fernseher an einer der Wände im Aufenthaltsraum installiert werden.

Die Frauen im RZB Gampelen verfügen über eine eigene Küche. Diese ist mit einem Kochherd (vier Herdplatten), einem Backofen und einem Tisch mit Eckbank und zusätzlichen Stühlen ausgestattet. Die Gemeinschaftsküche benutzen sie, gemäss eigener Aussage, nicht.



g. Aussenbereich

Im RZB Gampelen gibt es rund um die Gebäude viel Grün- und Gartenfläche. So steht den Bewohnenden der Nebengebäude allen ein eigener Garten zur Verfügung. Die Bewohner des Hausteils Aarau nutzen diesen rege und pflanzen am Besuchstag Tomaten, Kartoffeln, Zwiebeln und Peperoncini an. Die Kommission beurteilte den Aussenbereich des RZB Gampelen mit der Möglichkeit für Bewohnende, ihren eigenen Garten zu betreiben, als positiv.

Hinter dem Hauptgebäude sollen auf einer grossflächigen Wiese bald Fussballnetze installiert werden.

h. Sauberkeit und Hygiene

Augenfällig ist die Sauberkeit in den Aufenthalts- und gemeinsam genutzten Räumen (Gemeinschaftsküche, sanitäre Anlagen) des RZB Gampelen. Gemäss der Zentrumsleitung wird wöchentlich ein Putzplan erstellt, für den jeweils eine Person unter den Bewohnenden des Hauptgebäudes sowie der einzelnen Nebengebäude bestimmt wird, die für die Erledigung der Reinigungsarbeiten zuständig ist. Die Mitarbeitenden der Betreuung, die selber auch bei Reinigungsarbeiten mithelfen, kontrollieren schliesslich täglich die Umsetzung. Wenngleich die tatsächliche Umsetzung von der freiwilligen Beteiligung der Bewohnenden abhängt, so erweist sich eine regelmässige Kontrolle durch die Mitarbeitenden doch als sinnvoll. Die Kommission beurteilte die Sauberkeit im RZB Gampelen als äusserst positiv und ermutigt die Zentrumsleitung, das bisherige Vorgehen beizubehalten, solange sich dieses als zielbringend erweist.

i. Sicherheit

Es gibt kein Sicherheitspersonal im RZB Gampelen. Bei Konfliktsituationen, die vielfach zwischen männlichen Bewohnern des Hauptgebäudes entstehen, handeln Mitarbeitende und Zentrumsleitung deeskalierend. Vereinzelt gab es in der Vergangenheit auch gewalttätige Handlungen gegen Mitarbeitende der Betreuung. Gemäss der Zentrumsleitung seien oftmals Alkohol- oder Drogenkonsum Faktoren, die Konflikte eskalieren liessen. Die Polizei wird regelmässig ins RZB Gampelen gerufen.



Anhang II: Rechtliche Grundlagen

A. Vulnerable Personen

a. Übersicht

Familien, Frauen, ältere Personen, psychisch oder körperlich kranke Personen sowie LGBTIQ+-Personen¹¹² haben je nach Situation besondere Bedürfnisse, die bei der Unterbringung in Rückkehrzentren zu berücksichtigen sind. Als *per se* verletzlich gelten Personen mit schwersten Behinderungen sowie Kinder.

Die EMRK, der UNO-Pakt I¹¹³ und UNO-Pakt II¹¹⁴ sowie die Bundesverfassung (BV) verbieten Diskriminierung aufgrund verpöner Merkmale wie Rasse, Herkunft, Geschlecht, Alter, Sprache oder Religion.¹¹⁵ Zahlreiche internationale Konventionen enthalten Spezialbestimmungen für den Umgang mit bestimmten Personen oder Personengruppen, so beispielsweise die UNO-Antirassismuskonvention¹¹⁶, UNO-Frauenrechtskonvention¹¹⁷, UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK)¹¹⁸ und UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK). Innerstaatlich schützt das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)¹¹⁹ Menschen mit Behinderungen.

b. Kinder und Jugendliche

i. Verfassungsrechtlicher Schutz

Gemäss Art. 11 der Bundesverfassung haben Kinder und Jugendliche «Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung». Neben den Eltern und anderen Erziehungsberechtigten verpflichtet Art. 11 BV auch die Behörden, Kinder und Jugendliche zu schützen. Dazu gehören auch Kinder und Jugendliche, deren Eltern Nothilfe beziehen.

ii. UNO-Kinderrechtskonvention

Nach der Präambel der UNO-KRK ist Zweck des Übereinkommens, Kindern Schutz und Unterstützung zu gewährleisten, damit sie ihre Persönlichkeit entfalten können.¹²⁰ Als Kind im

¹¹² LGBTIQ+ stammt aus dem Englischen und steht für Formen der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität: Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, Intersex, Queer.

¹¹³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

¹¹⁴ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

¹¹⁵ Art. 14 EMRK und Art. 2 UNO-Pakt I und Art. 2 UN-Pakt II sowie Art. 8 BV. Art. 26 UNO-Pakt II enthält ein weiteres, jedoch nicht akzessorisches, sondern selbständiges Diskriminierungsverbot. Die Schweiz hat dazu einen Vorbehalt formuliert.

¹¹⁶ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

¹¹⁷ Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

¹¹⁸ Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

¹¹⁹ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung.

¹²⁰ Präambel UNO-KRK; Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 11.



Sinne von Art. 1 UNO-KRK gilt jeder Mensch bis zum vollendeten 18. Altersjahr.¹²¹ Die in der UNO-KRK verankerten Rechte gelten, sofern die Konvention nicht ausdrücklich etwas anderes festlegt, für alle Kinder ohne Beschränkung auf die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates.¹²²

Artikel 2 UNO-KRK verankert das Diskriminierungsgebot, welches laut dem UNO-Kinderrechtsausschuss¹²³ als «Grundsatzbestimmung von grundlegender Bedeutung»¹²⁴ gilt und bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht zwingend beachtet werden muss.¹²⁵

Die UNO-KRK verpflichtet die Behörden, bei sämtlichen Massnahmen das übergeordnete Kindesinteresse¹²⁶ vorrangig zu berücksichtigen. Dabei verpflichtet Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK ausdrücklich Gerichte, Verwaltungsbehörden und Gesetzgebungsorgane. Die Verpflichtung, das übergeordnete Kindesinteresse vorrangig zu berücksichtigen, gilt auch bei der Gewährung von Nothilfe. Die Nothilfeleistungen, etwa in Form von Unterkunft oder medizinischer Versorgung, die Kindern zugutekommen, dürfen dem übergeordneten Kindesinteresse nicht entgegenstehen.

Gemäss Bundesgericht gilt das Kindeswohl¹²⁷ in der Schweiz im umfassenden Sinn, so dass «namentlich eine altersgerechte Entfaltungsmöglichkeit des Kindes in geistig-psychischer, körperlicher und sozialer Hinsicht»¹²⁸ angestrebt wird und «in Beachtung aller konkreten Umstände nach der für das Kind bestmöglichen Lösung zu suchen ist.»¹²⁹

Weitere konkrete Schutz-, Beistands-, und Förderungspflichten der Vertragsstaaten gelten gegenüber den Eltern.¹³⁰ Diese umfassen die Unterstützung der Eltern sowohl in ihrer Verantwortung für das Kind und in der Erfüllung ihrer Erziehungsaufgaben¹³¹ als auch in ihren Bemühungen für einen angemessenen Lebensstandard¹³².

In der Konvention anerkennen die Vertragsstaaten das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard¹³³ und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme, insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.¹³⁴

¹²¹ Art. 1 UNO-KRK.

¹²² CRC/GC/2005/6, Ziff. 12.

¹²³ Art. 43 UNO-KRK.

¹²⁴ Siehe FRÜH, S. 32.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Siehe hierzu Fussnote 19.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ BGE 129 III 250 E. 3.4.2, S. 255.

¹²⁹ BGE 129 III 250 E. 3.4.2, S. 255; CRC/C/GC/14.

¹³⁰ Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 17.

¹³¹ Art. 18 Abs. 2 UNO-KRK; Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 17.

¹³² Art. 27 Abs. 3 UNO-KRK, Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 17.

¹³³ Art. 27 Abs. 1 UNO-KRK.

¹³⁴ Art. 27 Abs. 3 UNO-KRK; analog auch Art. 11 UNO-Pakt I.



Weiter anerkennen sie das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit und auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit (Art. 24 UNO-KRK)¹³⁵. Vertragsstaaten tragen zur Verwirklichung dieses Rechts bei, indem sie unter anderem Massnahmen zur Bekämpfung von Fehlernährung und zur Gesundheitsfürsorge für Mütter vor und nach der Geburt treffen.¹³⁶

Artikel 9 UNO-KRK anerkennt das Recht des Kindes «das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht.»¹³⁷

In Art. 31 UNO-KRK¹³⁸ wird das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben statuiert. Der UNO-Kinderrechtsausschuss hält fest, dass Spiel und Erholung elementar für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Kindes sind.¹³⁹ Zur Verwirklichung dieses Rechts gehören bspw. die Bereitstellung der Möglichkeit auf ausreichenden Schlaf oder die Schaffung eines angemessenen Umfelds, in dem Kinder dieses Recht ausleben können.¹⁴⁰ Das Alter der Kinder ist bei der Verwirklichung von Art. 31 UNO-KRK zu berücksichtigen.¹⁴¹

Neben der Achtung und Gewährleistung der in der UNO-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte gehört zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten die tatsächliche Verwirklichung dieser Rechte, indem hierfür alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen getroffen werden.^{142 143} Der UNO-Kinderrechtsausschuss unterstreicht diesbezüglich, dass die Staaten im Rahmen der Konvention ihre Rolle darin sehen müssen, klare rechtliche Verpflichtungen gegenüber jedem einzelnen Kind zu erfüllen.¹⁴⁴

c. Jugendliche im Besonderen

Die UNO-KRK garantiert allen Personen unter 18 Jahren eine Reihe von Menschenrechten. Bei der Verwirklichung dieser Rechte soll die Entwicklung der Kinder und ihre sich entwickelnden Fähigkeiten berücksichtigt werden.¹⁴⁵ Die Massnahmen zur Verwirklichung der Rechte von Jugendlichen, so hält der UNO-Kinderrechtsausschuss fest, unterscheiden sich erheblich von denen, die für jüngere Kinder gelten.¹⁴⁶

¹³⁵ Analog auch Art. 12 UNO-Pakt I.

¹³⁶ Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 50f.

¹³⁷ Art. 9 Abs. 3 UNO-KRK.

¹³⁸ Siehe auch CRC/C/GC/17.

¹³⁹ CRC/C/GC/17, Ziff. 9.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Art. 4 UNO-KRK; Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 15.

¹⁴³ Einzelne Bestimmungen der UNO-KRK enthalten programmatische Grundsätze und lassen den gesetzgebenden und rechtsanwendenden Behörden Interpretationsspielraum bei deren Auslegung, da sie keine konkreten Anweisungen zur Umsetzung statuieren, siehe Botschaft Bundesrat UNO-KRK, S. 16.

¹⁴⁴ CRC/GC/2003/5, Ziff. 11.

¹⁴⁵ CRC/C/GC/20, Ziff. 2.

¹⁴⁶ *Ibid.*



Gemäss dem UNO-Kinderrechtsausschuss zeichnet sich die Adoleszenz¹⁴⁷ nicht nur durch die wachsenden Möglichkeiten und Fähigkeiten, Bestrebungen, Energie und Kreativität aus: Diese Lebensphase wird auch bestimmt durch eine höhere Vulnerabilität.¹⁴⁸ Nach Ansicht des Ausschusses wird jede Lebensphase massgeblich von der vorangehenden beeinflusst, weshalb er die Relevanz einer ganzheitlichen Perspektive der verschiedenen Lebensphasen unterstreicht.¹⁴⁹

Die Grundsatzbestimmungen der UNO-KRK sollen insofern als wegweisend für die Festlegung von Massnahmen, welcher der Verwirklichung der Rechte von Kindern während des Jugendalters dienen, betrachtet werden.¹⁵⁰ Zu den Faktoren, die eine gesunde Entwicklung von Jugendlichen fördern, gehören gemäss UNO-Kinderrechtsausschuss:

- enge Beziehungen zu und Unterstützung durch die wichtigsten Erwachsenen in ihrem Leben;
- Möglichkeiten zur Beteiligung und Entscheidungsfindung;
- ein sicheres und gesundes lokales Umfeld;
- Respekt vor der Individualität;
- Möglichkeiten für den Aufbau und die Pflege von Freundschaften.¹⁵¹

d. Frauen und Mädchen

Verschiedene Menschenrechtskonventionen, die die Schweiz ratifiziert hat, verpflichten die Vertragsstaaten, alle Menschen und insbesondere Frauen und Mädchen, vor sexueller Gewalt und Ausbeutung zu schützen.^{152 153 154} Dazu gehört der Schutz vor Vergewaltigung, sexuellen Belästigungen, häuslicher Gewalt, Menschenhandel und Zwangsprostitution. Die Menschenrechtsabkommen verpflichten die Staaten namentlich zum Erlass von Strafbestimmungen, zu einer unabhängigen und effektiven Strafverfolgung, einer fairen Strafjustiz und zum Vollzug von Strafen. Zum Schutz von Frauen und Mädchen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung gehört auch der Opferschutz. Dabei geht es sowohl darum, bereits

¹⁴⁷ Der UNO-Kinderrechtsausschuss fokussiert im Allgemeinen Kommentar Nr. 20 (2016) zur Verwirklichung der Rechte der Kinder während der Adoleszenz auf die Periode zwischen dem 10. bis zum 18. Lebensjahr, siehe hierzu CRC/C/GC/20, Ziff. 5.

¹⁴⁸ CRC/C/GC/20, Ziff. 2.

¹⁴⁹ CRC/C/GC/20, Ziff. 11

¹⁵⁰ CRC/C/GC/20, Ziff. 14.

¹⁵¹ CRC/C/GC/20, Ziff. 17.

¹⁵² Insbesondere UNO-Pakt II, UNO-Pakt I, UNO-Frauenrechtskonvention, EMRK, Istanbul-Konvention, Palermo-Protokoll, KV des Europarates.

¹⁵³ Siehe als ein Beispiel von vielen EGMR, Opuz vs. Türkei (Grand Chamber) (33401/02) vom 9. Juni 2009, Rz. 159 (Übersetzung Deutsch NKVF): Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte «(...) weist (...) darauf hin, dass die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien nach Art. 1 der Konvention, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, in Verbindung mit Art. 3 [EMRK – Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung] die Staaten verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, die sicherstellen sollen, dass Personen, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, nicht der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden, einschliesslich solcher Misshandlungen, die von Privatpersonen ausgeübt werden.»

¹⁵⁴ Details zu den menschen- und landesrechtlichen Grundlagen und der Rechtsprechung der internationalen Menschenrechtsorgane und des Bundesgerichts, siehe SKMR Postulat Feri, S. 30-47.



erlebte sexuelle Gewalt soweit möglich wiedergutzumachen, als auch zukünftige sexuelle Gewalt zu verhindern. Zu den Opferschutzmassnahmen gehören soziale, psychologische und rechtliche Beratung und Unterstützung, eine adäquate medizinische (somatische und psychiatrische) Versorgung, die Unterbringung in einer sicheren Unterkunft oder Kontakt- und Nährungsverbote. Schliesslich sind die Behörden verpflichtet Betroffene von sexueller Gewalt überhaupt erst einmal zu identifizieren.¹⁵⁵

Artikel 60 Abs. 3 der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem dazu, Massnahmen bei der Unterbringung von asylsuchenden Frauen und Mädchen zu treffen, um sie vor sexueller Gewalt zu schützen. Diese Verpflichtung gilt sinngemäss auch für Frauen und Mädchen (und für Männer und Knaben) in Kollektivunterkünften, die sich nicht mehr im Asylverfahren befinden, weil ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid vorliegt. Das Bedürfnis, vor sexueller Gewalt geschützt zu werden, wird durch den fehlenden Status nicht geringer.

In seinem Kommentar¹⁵⁶ zur Istanbul-Konvention listet der Europarat verschiedene Massnahmen für einen effektiven Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt in Gruppenunterkünften auf:

- die Identifizierung von Betroffenen von Gewalt;
- getrennte Unterkünfte für alleinstehende Männer und Frauen;
- getrennte Toiletten oder zumindest unterschiedliche Zeiten für die Benutzung durch Männer und Frauen, die überwacht werden;
- Räume, die von ihren Bewohnenden verschlossen werden können;
- angemessene Beleuchtung im gesamten Empfangszentrum;
- Schutz und Sicherheit durch Personal, einschliesslich weibliches Personal, das für die geschlechtsspezifischen Bedürfnisse der Bewohner geschult ist;
- Schulungen für das Personal der Aufnahmezentren;
- einen Verhaltenskodex, der auch für private Dienstleistungsanbieter gilt;
- formale Bestimmungen für Intervention und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Bereitstellung von Informationen für Frauen und Mädchen über geschlechtsspezifische Gewalt und die Unterstützung verfügbare Beratungs- und Unterstützungsangebote.

e. Personen mit Behinderungen

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das Behindertengleichstellungsgesetz formulieren als wichtigste Ziele die Gleichstellung in allen Lebensbereichen und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben von Menschen mit Behinderungen.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Art. 10. Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels.

¹⁵⁶ Explanatory Report combating violence against women and domestic violence, Ziff. 314. Übersetzung Deutsch NKVF.

¹⁵⁷ Art. 1 UNO-BRK, Art. 1 BehiG.



Die UNO-BRK formuliert eine Reihe von Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die dazu beitragen sollen, diese beiden Ziele zu erreichen. So etwa:

«(...) treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.»¹⁵⁸

«Die Vertragsstaaten treffen wirksame Massnahmen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen, indem sie unter anderem:

(...) den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu hochwertigen Mobilitätshilfen, Geräten, unterstützenden Technologien und menschlicher und tierischer Hilfe sowie Mittelspersonen erleichtern, auch durch deren Bereitstellung zu erschwinglichen Kosten;»¹⁵⁹

«(...) stellen die Vertragsparteien Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung wie anderen Menschen (...);»¹⁶⁰

«Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen.»¹⁶¹

B. Infrastruktur

Die Infrastruktur soll als Mindeststandard ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. In Art. 11 UNO-Pakt I¹⁶² ist das Recht einer jeden Person auf einen angemessenen Lebensstandard verankert. Weitere Vorgaben zur Infrastruktur ergeben sich insbesondere aus den Bestimmungen, die vulnerable Personen schützen.

Nothilfeunterkünfte müssen gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EG AIG und AsylG) durch ihre Lage, Grösse und Beschaffenheit eine angemessene Unterbringung der Personen ermöglichen.

¹⁵⁸ Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK.

¹⁵⁹ Art. 20 lit. b UNO-BRK.

¹⁶⁰ Art. 25 lit. a UNO-BRK.

¹⁶¹ Art. 16 Abs. 1 UNO-BRK.

¹⁶² Justiziabilität von BGer offengelassen, in: BGE 131 I 166, E. 8.3, S. 184.



Weiter verweist die EV AIG und AsylG in Art. 11 Abs. 1 betreffend den Betrieb von Kollektivunterkünften auf die Bestimmungen in Art. 37 und 38 der Verordnung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFV)¹⁶³ und sieht vor, dass diese sinngemäss gelten. Insbesondere relevant hinsichtlich der Infrastruktur sind Art. 37 Abs. 1 lit e und h SAFV, welche einerseits die Sicherstellung des Kindeswohls durch geeignete Räumlichkeiten und eine geeignete Betreuung als auch die Einhaltung bau-, lebensmittel- und feuerpolizeilichen Vorschriften vorsehen.

C. Nothilfe

a. Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Die Bundesverfassung garantiert das Recht auf Hilfe in Notlagen: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»¹⁶⁴

Das Bundesgericht hat zum Grundrecht auf Hilfe in Notlagen festgehalten: «Dieses steht in engem Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenwürde nach Art. 7 BV und gilt wegen seines menschenrechtlichen Gehalts nicht nur für schweizerische Staatsangehörige, sondern auch für Ausländer, und zwar unabhängig von deren aufenthaltsrechtlichem Status. Auch illegal Anwesende (...) können sich auf Art. 12 BV berufen.»¹⁶⁵

Zum Inhalt der Nothilfe nach Art. 12 BV hat das Bundesgericht entschieden: «(...) verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag (...). Der Anspruch umfasst einzig die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel (in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung), um überleben zu können.»¹⁶⁶ Die Ermittlung des Anspruchs aus Art. 12 BV im konkreten Fall soll nach objektiven Gesichtspunkten erfolgen, welche die Intensität, die absehbare Dauer der Notlage und den «allgemeinen Lebensstandard(..) in der jeweiligen Gesellschaft»¹⁶⁷ berücksichtigen. Die Wahrung der Menschenwürde bildet stets die unterste Grenze zur Konkretisierung von Art. 12 BV.¹⁶⁸

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts, fallen beim Recht auf Nothilfe Schutzbereich und Kerngehalt des Grundrechts zusammen. «Damit entfällt die Möglichkeit, die verfassungsrechtlich für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Mittel über die Herleitung von Grundrechtsschranken zu kürzen oder zu verweigern, darf doch der Kerngehalt von Grundrechten auch nicht beschränkt werden, wenn die Voraussetzungen von

¹⁶³ Verordnung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

¹⁶⁴ Art. 12 BV.

¹⁶⁵ BGE 131 I 166 E. 3.1, S. 172; BGE 121 I 367, E. 2d, S. 374; BIGLER-EGGENBERGER, Ziff. 7.

¹⁶⁶ BGE 131 I 166 E. 3.1, S. 172.

¹⁶⁷ BIGLER-EGGENBERGER, Ziff. 9.

¹⁶⁸ BGE 131 I 166 E. 8.2, S. 181.



Grundrechtseingriffen nach Art. 36 Abs. 1-3 BV an sich erfüllt wären. Im von Art. 12 BV garantierten Schutzbereich sind daher Eingriffe wegen dessen Kongruenz mit dem Kerngehalt des Grundrechts nicht zulässig.»¹⁶⁹

b. Nothilfe für Personen im Asylbereich

i. Bundesrecht

Nach Asylgesetz sind Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen.¹⁷⁰ Deshalb steht ihnen bloss das menschen- und grundrechtliche Minimum in Form von Nothilfe zu. Die Ausrichtung dieser Nothilfe regelt das kantonale Recht.¹⁷¹

ii. Kantonales Recht

Neben der Bundesverfassung, garantiert auch die Verfassung des Kantons Bern ein Recht auf Nothilfe: «Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung».¹⁷²

Das kantonale EG AIG und AsylG zusammen mit der kantonalen Einführungsverordnung zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG) regeln die Voraussetzungen und den Vollzug der Nothilfe für Personen im Asylbereich. Die Einzelheiten zur Ausrichtung der Nothilfe finden sich in der Nothilfe- und Gesundheitsweisung (NHW).

Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist und bei denen die Frist abgelaufen ist,¹⁷³ Personen im ausserordentlichen Verfahren¹⁷⁴ und Personen, die nach fünf Jahren nach Eintritt der Rechtskraft ihres Wegweisungsentscheids ein neues Asylgesuch einreichen (Mehrfachgesuch),¹⁷⁵ haben Anspruch auf Nothilfe, wenn sie gleichzeitig bedürftig sind¹⁷⁶.

Bedürftig ist nach kantonalem Recht, wer «für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann» und «Hilfe von Dritten nicht oder nicht rechtzeitig erhalten kann».¹⁷⁷

¹⁶⁹ BGE 142 I 1, E. 7.2.4, S. 7.

¹⁷⁰ Art. 82 Abs. 1 AsylG.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Art. 29 KV BE

¹⁷³ Art. 6 Abs. 1 lit. a EG AIG und AsylG.

¹⁷⁴ Art. 82 Abs. 2 Satz 1 AsylG.

¹⁷⁵ Art. 111c Abs. 1 AsylG.

¹⁷⁶ Art. 6 Abs. 1 EG AIG und AsylG.

¹⁷⁷ Art. 6 Abs. 2 lit. a und b EG AIG und AsylG.



Gemäss Art. 37 SAFV muss der Betrieb einer Kollektivunterkunft überdies auch Anforderungen wie der Sicherstellung des Kindeswohls durch geeignete Räume und eine angemessene Betreuung (Abs. 1 lit. e) sowie der Sicherstellung einer ausreichenden medizinischen und pharmazeutischen Versorgung (Abs. 1 lit. g) genügen.

c. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

Freiheitsbeschränkende Massnahmen wie Anwesenheitspflichten in der Unterkunft fallen in den Schutzbereich verschiedener Menschen- und Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Bewegungsfreiheit. Dieses ist im UNO-Pakt II ausdrücklich und in der BV als Teil der persönlichen Freiheit garantiert.¹⁷⁸

D. Somatische und psychiatrische Versorgung

Die Verpflichtung, eine ausreichende medizinische und psychiatrische Versorgung sicherzustellen, ergibt sich aus dem im UNO-Pakt I verankerten Recht auf Gesundheit,¹⁷⁹ weiteren Menschenrechtskonventionen¹⁸⁰ und aus Art. 117a BV.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹⁸¹ legt das Recht auf Gesundheit in Art. 12 UNO-Pakt II als umfassendes Recht aus.¹⁸² Dieses beinhaltet nicht nur die rechtzeitige und angemessene Gesundheitsversorgung, sondern auch grundlegende Gesundheitsfaktoren, wie:

- den Zugang zu sicherem und trinkbarem Wasser und angemessenen sanitären Einrichtungen;
- eine ausreichende Versorgung mit sicheren Nahrungsmitteln, Ernährung und Wohnraum;
- gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen;
- sowie den Zugang zu gesundheitsbezogener Bildung und Information, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit.¹⁸³

Zu den wesentlichen Elementen des Rechts auf Gesundheit zählt der Ausschuss die Zugänglichkeit zu den oben genannten Gesundheitsfaktoren für jede Person, insbesondere die am stärksten gefährdeten oder ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen, rechtlich und tatsächlich, ohne Diskriminierung.¹⁸⁴

Ein besonderes Augenmerk sollte auf der Gesundheit von vulnerablen und benachteiligten Frauen liegen. Dazu gehören Migrantinnen und Flüchtlinge, Mädchen sowie auch ältere

¹⁷⁸ Art. 12 UNO-Pakt II; Art. 10 BV.

¹⁷⁹ Art. 12 UNO-Pakt I.

¹⁸⁰ Zum Beispiel Art. 25 lit. a UNO-BRK oder Art. 24 UNO-KRK.

¹⁸¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR.

¹⁸² CESCR/GC/14, Ziff. 11.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*, Ziff. 12 b.



Frauen, Sexarbeiterinnen und Frauen mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen.¹⁸⁵
Folgende geschlechterspezifische Punkte sollten diesbezüglich berücksichtigt werden¹⁸⁶:

- Biologische Faktoren wie die Menstruation, reproduktive Gesundheit und Menopause sowie übertragbare Krankheiten.
- Erfahrungen geschlechterspezifische Gewalt, bspw. in der Familie oder in der Partnerschaft und die daraus folgenden psychologischen aber auch somatischen Konsequenzen wie ungewollte Schwangerschaften.
- Psychosoziale, geschlechterspezifische Faktoren wie bspw. Depressionen oder postnatale Depression oder andere Beschwerden wie bspw. Essstörungen.

Mangel an Vertraulichkeit kann sowohl Männer als auch Frauen davon abhalten, die medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen. Frauen können bspw. davon abgehalten werden, medizinische Versorgung für Geschlechtskrankheiten oder Kontrazeptiva zu ersuchen oder in Fällen von sexueller oder physischer Gewalt.

Gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. c EG AIG und AsylG sind die Leistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)¹⁸⁷ gewährleistet. Art. 13 EV AIG und AsylG garantiert überdies 1) den rechtzeitigen Zugang zu medizinischer Versorgung und legt fest, dass 2) keine freie Arztwahl besteht.

Die Nothilfe- und Gesundheitsweisung regelt den Zugang zur medizinischen Versorgung in seinen Einzelheiten.¹⁸⁸

Alle Bewohnenden in den RZB sind gemäss kantonaler Gesetzgebung krankenversichert.¹⁸⁹ Bei einem Zentrumsausschluss verlieren sie diesen Versicherungsschutz.

E. Grundschulunterricht

Der UNO-Pakt I, die UNO-KRK sowie auch die BV verankern ein Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht.¹⁹⁰ Standards hinsichtlich des Zugangs und der Ausgestaltung von Grundschulunterricht sind bspw. in den Allgemeinen Kommentaren des UNO-Kinderrechtsausschusses enthalten.¹⁹¹

Das Volksschulgesetz des Kantons Bern regelt in Art. 17a die Schulung von schulpflichtigen Kindern aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. In Abs. 1 wird festgehalten, dass die Bildungs- und Kulturdirektion aus wichtigen Gründen den Gemeinden bewilligen kann, zusätzliche

¹⁸⁵ CEDAW/GR/24, Ziff. 6.

¹⁸⁶ CEDAW/GR/24, Ziff. 12.

¹⁸⁷ Bundesgesetz über die Krankenversicherung.

¹⁸⁸ NHW, S. 22-34.

¹⁸⁹ Art. 16 Abs. 2 lit. c EG AIG und AsylG.

¹⁹⁰ Art. 19 BV, Art. 13(2) lit. a UNO-Pakt I, Art. 28 lit. a UNO-KRK; siehe auch Art. 10 UNO-Frauenrechtskonvention.

¹⁹¹ CRC/GC/2005/6, Ziff. 41; CRC/GC/2001/1, Ziff. 3.



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)

Klassen zu bilden oder andere schulische Massnahmen hinsichtlich des Verbleibs der Kinder in der Schweiz oder deren Rückkehr zu treffen.¹⁹²

F. Kontakte zur Aussenwelt

Das in der EMRK, dem UNO-Pakt II und der BV verankerte Recht auf Privatleben umfasst das Recht, Beziehungen mit anderen Menschen und der Aussenwelt aufrechtzuerhalten und zu pflegen.¹⁹³

¹⁹² Art. 17a Abs. 1 VSG; neu, in Kraft seit: 1.07.2020, siehe hierzu: Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über SAFG und EG AIG und AsylG, S. 57.

¹⁹³ Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II, Art. 13 BV.



Rechtsquellen, Literaturverzeichnis und Materialien

A. Rechtsquellen und rechtliche Materialien

a. International

CEDAW/GR/24	Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General recommendation No. 24, , 1999, Article 12 of the Convention (women and health), A/54/38/Rev. 1, chap. 1.
CESCR/GC/14	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11. August 2000.
CRC/C/CHE/CO/5-6	Committee on the rights of the child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic report of Switzerland, 27. September 2021.
CRC/GC/2001/1	Committee on the rights of the child, General comment No. 1: The aims of Education, 17. April 2001.
CRC/GC/2003/5	Committee on the rights of the child, General comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), 27. November 2003.
CRC/GC/2005/6	Committee on the rights of the child, General comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1. September 2005.
CRC/C/GC/14	Committee on the rights of the child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013.
CRC/C/GC/17	Committee on the rights of the child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013.
CRC/C/GC/20	Committee on the rights of the child, General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, 6. Dezember 2016.
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, genehmigt am 3. Oktober 1974, SR 0.101.



Istanbul-Konvention	Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, genehmigt am 16. Juni 2017, SR 0.311.35
Palermo-Protokoll	Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 23. Juni 2006, SR 0.311.54.
UNO-Antirassismuskonvention	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, genehmigt am 9. März 1993, SR 0.104.
UNO-BRK	Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, genehmigt am 13. Dezember 2013, SR 0.109.
UNO-Frauenrechtskonvention	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, genehmigt am 4. Oktober 1996, SR 0.108.
UNO-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, genehmigt am 13. Dezember 1996, SR 107., UNO-Kinderrechtskonvention.
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, genehmigt am 13. Dezember 1991, SR 0.103.1.
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, genehmigt am 13. Dezember 1991, SR 0.103.2.
UNO-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit, Bericht 2009	Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 10 August 2009.
Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels	Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates vom 16. Mai 2005, SR 0.311.543.



b. National

AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz), SR 142.20.
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31.
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2002, (Behindertengleichstellungsgesetz), SR 151.3.
BG NKVF	Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1.
Botschaft Bundesrat UNO-KRK	Botschaft des Bundesrates betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes vom 29. Juni 1994, BBI 1994.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994, SR 832.1

c. Kantonal

EG AIG und AsylG	Einführungsgesetz zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz vom 09. Dezember 2019, BSG 122.20.
EV AIG und AsylG	Einführungsverordnung zum Ausländer- und Integrationsgesetz sowie zum Asylgesetz vom 20. Mai 2020, BSG 122.201.
KV BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1.
NHW	Kanton Bern, Nothilfe- und Gesundheitsweisung, gültig ab 1. Juli 2020.
SAFG	Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vom 3. Dezember 2019, BSG 861.1.
SAFV	Verordnung über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich vom 20. Mai 2020, BSG 861.111.
VSG	Volksschulgesetz des Kantons Bern vom 19.03.1992, BSG 432.210.



B. Literaturverzeichnis

BIGLER-EGGENBERGER, Kommentar Art. 12 BV, in: EHRENZELLER/MASTRONARDI/SCHWEIZER/VALLENDER, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage 2008 (zit. BIGLER-EGGENBERGER).

FRÜH BEATRICE, Die UNO-Kinderrechtskonvention, Zürich 2007 (zit. FRÜH).

GORDZIELIK, TERESIA, Rechtliche Rahmenbedingungen zur aktuellen Unterbringungssituation von Asylsuchenden in der Schweiz, in: Jusletter 14 März 2016, (zit. GORDZIELIK).

STALDER MARTIN/SPADAROTTO CLAUDIO (KEK-Beratung GmbH): Personen, die aus dem Asyl-system ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, Studie, Eidgenössische Migrationskommission EKM (Hrsg.), Bern 2019 (zit. EKM-Studie).

SEM, Bericht Monitoring Sozialhilfestopp, Berichtsperiode 2019, altrechtliche Fälle (1. Januar – 31. Dezember 2019, Gesuche mit Datum vor dem 1. März 2019), Bern-Wabern, August 2020, online abrufbar unter: [ber-monitoring-2019-altrecht-d.pdf](#), (zit. SEM Bericht Sozialhilfestopp).

C. Materialien

BJ Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges – Einrichtungen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Bern 2016, (zit. BJ Handbuch).

Europarat, CPT/Inf(2015)44, *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, Strassburg, 15 Dezember 2015, (zit. CPT/Inf(2015)44).

Eidgenössische Migrationskommission: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, Empfehlungen EKM, Bern 2019 (zit. EKM-Empfehlung).

Eidgenössische Migrationskommission: Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden: Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven, Kurzbericht, Bern 2019 (zit. EKM-Kurzbericht).

Europarat, *Council of Europe Treaty Series - No. 210 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11.V.2011, (zit. Explanatory report combating violence against women and domestic violence).

SKMR, Postulat Feri 16.3407, «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen», Zur Situation in den Kantonen, Bern, 18. März 2019, (zit. SKMR Postulat Feri).



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)

UNHCR Handbuch Schutz von Frauen und Mädchen, *Handbook for the Protection of Women and Girls*, 2008, (zit. UNHCR Handbuch).

UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017 (zit. UNHCR Empfehlungen Bundesasylzentren).

UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, (*Guidelines on the Protection of Refugee Women*), Genf, Juli 1991, (zit. UNHCR Richtlinien Flüchtlingsfrauen).