

# BERICHT

ÜBER

DIE ABKLÄRUNG VON VORWÜRFEN  
GEGEN EINE SICHERHEITSFIRMA IM ASYLZENTRUM EIGENTHAL

IM AUFTRAG

DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT  
VERTRETEN DURCH DAS BUNDESAMT FÜR MIGRATION

ERSTATTET DURCH

MICHEL FÉRAUD

27. MAI 2013

## Inhaltsübersicht

---

<b>1. Ausgangslage und Auftrag</b>	2
<b>2. Ablauf der Untersuchung</b>	3
<b>3. Prüfungsgegenstand und Rechtsgrundlagen</b>	5
<b>4. Ungerechtfertigte Einschränkung der Kontaktfreiheit</b>	7
<b>5. Unverhältnismässige Reaktionen gegenüber Jugendlichen</b>	11
<b>6. Schikanöse Durchsetzung der Hausordnung</b>	12
<b>7. Willkürliche Anordnung von Sanktionen</b>	14
<b>8. Schikanöse Eingangskontrollen</b>	19
<b>9. Ungenügendes Essen infolge Fehlverhaltens von Sicherheitsleuten</b>	21
<b>10. Fehlende Namensschilder der Sicherheitsangestellten</b>	21
<b>11. Ergebnis der Untersuchung in Kürze</b>	22

---

### 1. Ausgangslage und Auftrag

Das Bundesamt für Migration (BFM) betrieb vom 11. Juni bis 7. Dezember 2012 in der Militärunterkunft Eigenthal – Gemeinde Schwarzenberg/LU – für 120 Asylsuchende eine Bundesunterkunft, die als Aussenstelle dem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Basel angegliedert war. Die Betreuung oblag der Firma ORS Service AG (ORS). Der Logen- und Sicherheitsdienst hatte die Firma Securitas AG Schweizerische Bewachungsgesellschaft (Securitas) auf der Grundlage des Rahmenvertrages vom 15./16. Januar 2007 inne.

Anfangs September 2012 suchten einige Bürgerinnen aus humanitären Beweggründen die Asylunterkunft Eigenthal auf. Sie boten Asylsuchenden nebst Kaffee, Schokolade und Kuchen Gesprächsbereitschaft an. Die Besuche wiederholten sich wöchentlich, in der Regel an Sonntagen. In der ersten Zeit fanden sie ausserhalb des umzäunten Areals statt, in der Nähe der dem Haupteingang gegenüberliegenden Kapelle. Das Asylnetz Luzern übernahm ab einem gewissen Zeitpunkt die Koordination der Veranstaltungen. Feststellungen und Einschätzungen der Besucherinnen gaben dem Asylnetz Anlass, die Betreuung der Asylsuchenden und mithin die Führung der Asylunterkunft schwerwiegend zu kritisieren.<sup>1</sup> Die Kritik löste Reaktionen in Medien und Politik aus. Durch Hinweise schaltete sich auch Amnesty International (AI) ein. Deren [REDACTED] besuchte am 25. September 2012 die Asylunterkunft und legte am 7. November 2012 einen ausführlichen

<sup>1</sup> Bericht Asylnetz Luzern vom 1. Oktober 2012 bzw. Schreiben des Asylnetzes an BFM vom gleichen Datum.

Bericht vor.<sup>2</sup> In diesem werden verschiedene Vorwürfe erhoben, die u.a. in den Verantwortungsbereich von ORS und Securitas fallen.

Die ORS beauftragte am 31. Oktober 2012 die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), eine unabhängige Untersuchung durchzuführen. Die Untersuchung beschränkte sich auf die Vorwürfe, welche die Aufgabengebiete der ORS betrafen. Im Vordergrund der Prüfung standen die im Bericht des Asylnetzes Luzern vom 1. Oktober 2012<sup>3</sup> kritisierten Punkte. Die SFH erstattete am 14. November 2012 der ORS eingehend Bericht.<sup>4</sup> Das BFM orientierte darüber mit einer Medienmitteilung vom 20. November 2012 und räumte ein, die Arbeit der ORS zu wenig systematisch kontrolliert zu haben; bereits habe es sein Controlling intensiviert.<sup>5</sup> Die ORS reagierte ebenfalls mit einem Kommuniqué, gemäss welchem sie u.a. anerkannte, dass *die Zentrumsleitung in zentralen Bereichen den Anforderungen nicht vollumfänglich genügt* habe. Als Sofortmassnahmen wurden die Beurlaubung des Leiters der Aussonststelle und die Verbesserung der Situation für die Kleinkinder bekannt gegeben.<sup>6</sup>

Das BFM entschied sich, ebenfalls die Vorwürfe gegen die Securitas begutachten zu lassen. Mit Vertrag vom 28. Februar / 5. März 2013 beauftragte es den Unterzeichnenden abzuklären, ob sich Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen der Securitas in der Asylunterkunft rechtswidrig verhalten haben, die Vorwürfe von AI fundiert und zutreffend sind und ob sich aus dem festgestellten Verhalten von Angehörigen der Securitas Korrekturmassnahmen ergeben. Insbesondere sei zu klären, *ob die beauftragten Angehörigen der Securitas in der Asylunterkunft Eigenthal*

- *rechtmässig gehandelt haben,*
- *gegen vertragliche Pflichten verstossen haben,*
- *Weisungen des BFM (v.a. Hausordnung und Weisungen betreffend die Anordnung von Disziplinar-massnahmen) missachtet haben.*

## 2. Ablauf der Untersuchung

2.1 Das BFM stellte dem Unterzeichnenden in zwei Bundesordnern folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Rahmenvertrag zwischen BFM und Securitas AG vom 15./16. Januar 2007 mit Anhang 3 *Allgemeine Dienstvorschrift BFM EVZ* der Securitas;
- Securitas: Personal-Liste per 1. Oktober 2012 und Organigramm;

2 Bericht über die Unterbringung in Bundeszentren: Welche Lehre muss aus der Situation im Zentrum Eigenthal gezogen werden? vom 7. November 2012 (zit.: Bericht AI).

3 Vgl. FN 1.

4 Auszug aus dem Bericht über die Situation im Bundeszentrum Eigenthal, Untersuchung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zu den Vorwürfen gegen die ORS Service AG vom 14. November 2012, Kapitel 1, 2 und 4 (zit.: Untersuchungsbericht SFH).

5 Medienmitteilungen, BFM, 20. November 2012; <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/2012-11-200.html> (9. Mai 2013).

6 Kommuniqué ORS vom 20. November 2012.

- Securitas: Besondere Dienstvorschriften (Bewachung und Patrouillendienste) für die Notunterkunft Eigenthal;
- BFM: Übersicht Sicherheitskonzept;
- BFM: Hausordnung der Aussenstellen der EVZ vom August 2011;
- BFM: Interne Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen, Nr. 01/12 vom 1. Oktober 2012;
- BFM: Interne Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen, Nr. 01/09 vom 1. Juni 2009;
- BFM: Verschiedene Dienstanweisungen;
- Securitas: Statistik Gewalt in der Notunterkunft Eigenthal im Jahr 2012;
- Securitas: Stellungnahme vom 26. Oktober 2012 und Begleitschreiben an BFM vom 1. November 2012 mit Beilagen (u.a. Hausordnung der EVZ vom März 2008);
- Securitas: Stellungnahme vom 14. November 2012;
- Asylnetz Luzern: Bericht vom 1. Oktober 2012;
- Menüplan Asylunterkunft Eigenthal Woche 39;
- ORS: Liste der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen;
- ORS: Schreiben betr. Untersuchung Eigenthal vom 14. November 2012;
- ORS: Pressecommuniqué vom 20. November 2012;
- Auszug (Kapitel 1, 2 und 4) aus dem Bericht über die Situation im Bundeszentrum Eigenthal, Untersuchung der SFH zu den Vorwürfen gegen die ORS vom 14. November 2012;
- Bericht AI über die Unterbringung in Bundeszentren: Welche Lehre muss aus der Situation im Zentrum Eigenthal gezogen werden? vom 7. November 2012;
- Diverse Formulare zur Illustration;
- BFM: Tagesjournale Loge von Juni bis Dezember 2012;
- Securitas: Ereignisrapporte von Juni bis Dezember 2012.

**2.2** Während der Untersuchung sind weitere Dokumente zu den Akten genommen und schriftliche Auskünfte eingeholt worden. Diese Unterlagen sind in einem besonderen Belegheft zusammengefasst. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Aktenstücke:

- Protokoll des Besuchs vom 2. September 2012;
- Protokoll des Besuchs vom 9. September 2012;
- Protokoll des Besuchs vom 16. September 2012;
- Protokoll des Besuchs vom 18. September 2012,
- Protokoll des Besuchs vom 23. September 2012;
- Beobachtungen des Asylnetzes Luzern vom 1. Oktober 2012;
- Schreiben Asylnetz Luzern an BFM vom 1. Oktober 2012 (entspricht dem gleich datierten Bericht des Asylnetzes in den Akten des BFM);
- Abschlussbericht der Securitas *NUK Eigenthal* vom 27. Dezember 2012;
- Auskunft von [REDACTED] BFM, E-Mail vom 8. April 2013;
- Bericht der Luzerner Polizei vom 15. April 2013 zum Vorkommnis in der Asylunterkunft Eigenthal vom 18. September 2012;

- Auskunft von [REDACTED] c/o Securitas AG, E-Mail vom 2. Mai 2013;
- Auskunft von [REDACTED] früher c/o Securitas AG, E-Mail vom 3. Mai 2013;
- Merkblatt für Asylsuchende und Schutzbedürftige (Version August 2011).

2.3 Der Untersuchungsbericht der SFH vom 14. November 2012 liegt nur auszugsweise vor, d.h. ohne den Abschnitt, der das Kernstück des Berichts bildet (Kapitel 3: *Abklärungen und Ergebnisse*). Der Unterzeichnende hat jedoch in Passagen, die für die vorliegende Untersuchung relevant sind, Einsicht nehmen können.<sup>7</sup>

2.4 Schliesslich führte der Unterzeichnende mit folgenden Personen informelle Gespräche:<sup>8</sup>

- [REDACTED] BFM, Sektion Betrieb und Sicherheit, Bern;
- [REDACTED] BFM, Sektion Betrieb und Sicherheit, Bern;
- [REDACTED] Geschäftsstelle Bern;
- [REDACTED] Schweizerischer Katholischer Frauenbund (SKF), Luzern;
- [REDACTED] SKF, Luzern;
- [REDACTED] SFH, Bern;
- [REDACTED] SFH, Bern;
- [REDACTED] Securitas AG, Zollikofen;
- [REDACTED] Securitas AG, Luzern;
- [REDACTED] Securitas AG, Luzern;
- [REDACTED] BFM, EVZ Basel;
- [REDACTED] ORS, Zürich;
- [REDACTED] BFM, [REDACTED] Bern.

2.5 Es ist in Betracht gezogen worden, folgende Asylsuchende zu befragen: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED]. Eine Recherche im ZEMIS<sup>9</sup> hat jedoch ergeben, dass die betreffenden Personen aus der Schweiz ausgehört sind oder der Aufenthalt unbekannt ist.<sup>10</sup>

### 3. Prüfungsgegenstand und Rechtsgrundlagen

3.1 Gemäss dem Auftrag des BFM beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf Vorwürfe, die im Bericht von AI vom 7. November 2012 formuliert sind und sich direkt oder indirekt gegen die Securitas richten. Erfasst sind somit Geschehnisse in der Zeitspanne vom 11. Juni bis anfangs November 2012. Die spätere Phase des Betriebs der Asylunterkunft Eigenthal bildet nicht Gegenstand der Untersuchung. Aufgrund der Intervention des Asylnetzes Luzern, den Berichterstattungen von AI und der SFH sind – wie oben in Ziff. 1 erwähnt – Massnahmen ergriffen worden.

7 Es betrifft folgende Punkte: 3.1.6 *Kappen der Telefonleitung*; 3.3.2 *Wegwerfen von Lebensmitteln*; 3.6 *Einbezug der Zivilgesellschaft*; 3.7 *Sanktionen* und 3.8 *Sicherheitskontrollen*.

8 Die Aufzählung entspricht der Reihenfolge der Gespräche.

9 Datenbank zentrales Migrationssystem.

10 Schriftliche Auskunft von [REDACTED] BFM, E-Mail vom 8. April 2013.

Die einzelnen Vorwürfe werden unter den folgenden Titeln abgehandelt, d.h. in beweismässiger und – soweit erforderlich – in rechtlicher Hinsicht gewürdigt:

- *Ungerechtfertigte Einschränkung der Kontaktfreiheit*
- *Unverhältnismässige Reaktionen gegenüber Jugendlichen*
- *Schikanöse Durchsetzung der Hausordnung*
- *Willkürliche Anordnung von Sanktionen*
- *Schikanöse Eingangskontrollen*
- *Ungenügendes Essen infolge Fehlverhaltens von Sicherheitsleuten*
- *Fehlende Namensschilder der Sicherheitsangestellten*

**3.2** Nach Art. 26 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) errichtet der Bund Empfangsstellen, die vom Bundesamt geführt werden. Der Betrieb der Empfangsstellen, zu denen auch die zugeordneten Aussenstellen gehören, ist eine Bundesaufgabe aus dem Bereich der Leistungsverwaltung. Das BFM kann zur Sicherstellung des Betriebs gemäss Art. 17 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (AsylV 1; SR 142.311) Dritte mit nicht hoheitlichen Aufgaben beauftragen, d.h. in diesem Umfang Aufgaben an Private übertragen. Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359) hat die Möglichkeit der Auslagerung von Aufgaben in Art. 26 Abs. 2<sup>ter</sup> AsylG eine Regelung auf Gesetzesstufe erhalten. Laut dieser Bestimmung kann das BFM Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Empfangsstellen und besonderen Zentren sowie zu weiteren Aufgaben nach Abs. 2 von Art. 26 AsylG beauftragen, wobei die Befragung von Asylsuchenden zum Reiseweg und zu den Gründen, warum sie ihr Land verlassen haben, nicht delegationsfähig ist. Diese am 29. September 2012 in Kraft getretene Bestimmung bildet Teil der Referendumsvorlage, die der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 unterliegt. Auf der Grundlage des Rahmenvertrags vom 15./16. Januar 2007 in Verbindung mit einem Einzelauftrag übertrug das BFM die Sicherheitsdienstleistungen in der Aussenstelle Eigenthal – wie bereits erwähnt – der Securitas.

Der Untersuchungsgegenstand beschlägt in erster Linie Handlungen bzw. Verhaltensweisen von Securitas-Angestellten gegenüber Asylsuchenden. Die vom BFM ausgelagerte Aufgabe bleibt eine staatliche Aufgabe. Die mit der Erfüllung dieser Aufgabe betrauten privaten Personen müssen, wie staatliche Instanzen, die bundesverfassungsrechtlichen Anforderungen beachten.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang sind die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV und die Verwirklichung der Grundrechte im Sinn von Art. 35 BV bedeutsam. Nach Abs. 2 der letzterwähnten Verfassungsbestimmung ist, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Die Delegation öffentlicher Aufgaben an einen Privaten hebt diese verfassungsrechtliche Pflicht

---

<sup>11</sup> Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in: Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, Hrsg. René Schaffhauser/Tomas Poledna, St. Gallen 2002, S. 143 ff, 147; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. Zürich 2010, Rz. 1530 f.

grundsätzlich nicht auf.<sup>12</sup> Vorliegend kommen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV und das Recht auf persönliche Freiheit im Sinn von Art. 10 Abs. 2 BV zum Zuge.

Im Übrigen hat sich die Aufgabenerfüllung nach den in Art. 1 des Rahmenvertrags erwähnten gesetzlichen Grundlagen zu richten: Die Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 (VO/EJPD; SR 142.311.23) stützt sich u.a. auf Art. 26 Abs. 3 AsylG ab und regelt – nebst dem Betrieb von Unterkünften an internationalen Flughäfen – den Betrieb der Empfangs- und Aussenstellen, insbesondere die Öffnungszeiten, das Zutrittsrecht, die Ein- und Austrittsbedingungen und die Verwaltung von Gegenständen der Asylsuchenden (vgl. Art. 12 Abs. 2 und 18 AsylV 1). Für die Aussenstellen der EVZ hat das BFM eine besondere Hausordnung erlassen, die am 1. August 2011 in Kraft getreten ist.<sup>13</sup> Die Hausordnung enthält präzisierende Bestimmungen zur VO/EJPD. Schliesslich regelt eine interne Weisung des BFM Kriterien und Verfahren zur Anordnung von Disziplinar massnahmen in den Empfangs- und Verfahrenszentren sowie Aussenstellen. Die Weisung Nr. 01/12 vom 1. Oktober 2012 (Weisung 01/12) löste die Weisung Nr. 01/09 vom 1. Juni 2009 (Weisung 01/09) ab. Die Weisung 01/12 trat am 1. Oktober 2012 in Kraft. In der vorliegenden Untersuchung sind somit beide Weisungen massgebend.

#### 4. Ungerechtfertigte Einschränkung der Kontaktfreiheit

4.1 Der Securitas wird vorgeworfen, Kontakte von Asylsuchenden mit der Zivilgesellschaft überwacht und dadurch die Möglichkeit der freien Kommunikation ungerechtfertigt eingeschränkt zu haben. Im Einzelnen geht es um folgende Vorfälle:

4.1.1 Am 2. September 2012 wollten drei Bürgerinnen<sup>14</sup> die Asylunterkunft besuchen, um mit Asylsuchenden zu sprechen und ihnen Kaffee sowie Kuchen anzubieten. Die Securitas verwehrte ihnen den Eintritt. Dennoch habe sich die Gelegenheit geboten, ausserhalb der Anlage u.a. mit einer Familie mit Kleinkind zu sprechen. Dieses Gespräch sei permanent von drei Securitas-Männern beobachtet worden.<sup>15</sup> Die Observierung soll aus nächster Nähe erfolgt sein.

Diese Angaben stimmen – soweit vorliegend von Interesse – mit denjenigen im entsprechenden Ereignisrapport der Securitas überein. Aus dem Rapport geht im Weiteren hervor, dass die Aussenpatrouille beauftragt worden sei herauszufinden, *für welchen Arbeitgeber die Frauen arbeiten* würden. Laut Auskunft von Asylsuchenden, welche die Unterkunft verlassen hatten, um mit den Besucherinnen zu reden, soll es sich um Journalistinnen gehandelt haben.<sup>16</sup>

12 Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE) 127 I 84 E. 4c; 133 I 49 E. 3.2; GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., S. 148 ff.

13 Die Securitas legte ihrer Stellungnahme vom 26. Oktober 2012 die Hausordnung für EVZ vom März 2008 bei. Für die Asylunterkunft Eigenthal galt jedoch die besondere Hausordnung für Aussenstellen. Die beiden Hausordnungen, soweit vorliegend von Bedeutung, unterscheiden sich aber nicht wesentlich.

14 [REDACTED] und [REDACTED] s. FN 15.

15 Protokoll des Besuchs vom 2. September 2012.

16 Ereignisrapport vom 2. September 2012.

**4.1.2** Am 9. September 2012 kamen wiederum Bürgerinnen zur Asylunterkunft und brachten Kaffee, Schokolade und Kuchen mit. Auch diese Begegnung sei von der Securitas überwacht worden. Von Beginn weg seien Sicherheitsleute am Zaun, der die Unterkunft umgrenzt, sehr präsent gewesen. Etwas nach 15.00 Uhr seien zwei Securitas-Angestellte zur Kapelle gekommen und hätten diese mit einer Taschenlampe ausgeleuchtet.<sup>17</sup>

Nach der Stellungnahme der Securitas diene die Kapelle gelegentlich als Versteck für Alkohol, Tabak etc. Deshalb sei die Kapelle regelmässig kontrolliert worden, auch bei Dunkelheit.<sup>18</sup>

**4.1.3** Nach dem Rapport über den Sonntagsbesuch vom 16. September 2012 hatten sich Securitas-Angestellte wieder am Zaun aufgestellt. Einige Asylsuchende – Erwachsene und Kinder – seien zum Treffpunkt bei der Kapelle gekommen. Während dieser Begegnung seien zwei Securitas-Leute in Zivil erschienen und hätten sich in Hörweite zur Gruppe positioniert. Dies habe Asylsuchende veranlasst, nur zu flüstern. Eine Gesuchstellerin aus Eritrea habe später gesagt, es sei noch nie vorgekommen, dass Securitas-Angestellte in Zivil sich ausserhalb des Zentrums bei Asylsuchenden aufgehalten hätten.<sup>19</sup>

Nach Angaben der Securitas sei im Zentrum Eigenthal nur uniformiertes Personal zum Einsatz gekommen.<sup>20</sup> Der Objektverantwortliche<sup>21</sup> [REDACTED] hat dies als Auskunftsperson bestätigt. Es sei allerdings möglich, dass im Eigenthal einquartierte Securitas-Angestellte sich in ihrer Freizeit in Zivil in der Nähe der Asylunterkunft aufgehalten hätten.

Wie es sich damit verhält, ist umstritten. Jedoch erscheint die im Besuchsprotokoll wiedergegebene Sachdarstellung gestützt auf die glaubhafte Auskunft einer der beteiligten Besucherinnen<sup>22</sup> als verlässlich, sodass darauf abzustellen ist.

**4.1.4** Beim Besuch vom 16. September 2012 sollen Asylsuchende, welche die Unterkunft nicht hätten verlassen dürfen, die Besucherinnen gebeten haben, am folgenden Dienstag zu kommen. Zu einem entsprechenden Treffen kam es zwischen 15.00 und 16.30 Uhr. Während desselben seien ein Securitas-Angestellter und zwei uniformierte Kantonspolizisten erschienen und hätten erklärt, sie müssten die Personalien der Besucherinnen aufnehmen, da Anzeige erstattet worden sei. Den Kantonspolizisten sei die Sache unangenehm gewesen, es sei jedoch den Besucherinnen gesagt worden, sie dürften sich dort nicht aufhalten.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Bericht AI, S. 5 und Protokoll des Besuchs vom 9. September 2012.

<sup>18</sup> Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

<sup>19</sup> Protokoll des Besuchs vom 16. September 2012.

<sup>20</sup> Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

<sup>21</sup> Der Objektverantwortliche der Securitas steht dem Zentrumsleiter vor Ort als Ansprechpartner und Koordinationsorgan für die organisatorischen und personellen Sicherheitsbelange zur Verfügung; s. Anhang 3 zum Rahmenvertrag zwischen BFM und Securitas (Allgemeine Dienstvorschriften).

<sup>22</sup> [REDACTED]

<sup>23</sup> Protokoll des Besuchs vom 18. September 2012.



Damals holte eine Patrouille der Luzerner Polizei einen zur Verhaftung ausgeschriebenen Asylsuchenden im Eigenthal ab. Bei dieser Gelegenheit habe die Luzerner Polizei – wie aus dem Ereignisrapport der Securitas hervorgeht – Zivilpersonen, die Kontakt mit Asylsuchenden gesucht hätten, ausserhalb des Areals kontrolliert.<sup>24</sup> Der Grund für die Kontrolle bleibt unerwähnt, war aber offensichtlich nicht der Anlass für das Ausrücken der Polizei.

**4.1.5** Gemäss Bericht von AI sei die den Asylsuchenden zugängliche Telefonkabine am 19. September 2012 geschlossen worden. Zuvor sollen Gesuchstellende von dieser Telefonkabine aus die Polizei gerufen haben, weil sie sich von Securitas-Angestellten bedroht gefühlt hätten.<sup>25</sup> In diesem Zusammenhang steht das unter Ziff. 6 erwähnte Ereignis.

Nach Darstellung der Securitas habe der Objektverantwortliche [REDACTED] die Telefonkabine geschlossen. Grund für die Schliessung sei eine defekte Stromleitung gewesen, welche erst im Verlaufe der Woche 39 durch die Firma [REDACTED] aus [REDACTED] habe repariert werden können. Wegen dieses Defekts sei die Telefonkabine einige Tage ausser Betrieb gewesen.<sup>26</sup> Diese Sachdarstellung ist im Rahmen der Erhebungen<sup>27</sup> bekräftigt und insoweit ergänzt worden, dass den Asylsuchenden in der Loge zwei Mobiltelefone zur Verfügung standen. Die Kommunikation nach aussen sei deshalb gewährleistet gewesen. Diese Mobiltelefone seien im Übrigen auch als *Hauptkommunikationsmittel* benutzt worden.

Die Flüchtlingskoordinatorin von AI führt im Bericht aus, die Telefonkabine sei am 25. September 2012 geschlossen gewesen. Sie habe auch später mehrmals versucht, jemanden über die Telefonkabine zu kontaktieren. Dies sei jedoch nicht möglich gewesen.<sup>28</sup>

Aufgrund der Erhebungen der SFH habe weder *bestätigt noch dementiert* werden können, dass die Telefonkabine geschlossen worden sei, weil Asylsuchende die Polizei angerufen hätten.<sup>29</sup>

Nach der gegebenen Beweislage hat sich der Verdacht, die Schliessung der Telefonkabine könnte auf sachfremde Gründe zurückzuführen sein, nicht erhärtet, zumal sich auch aus dem Bericht der Luzerner Polizei vom 15. April 2013 (s. unten in Ziff. 6.2) nichts anderes ableiten lässt. Die von Securitas vorgebrachte Begründung erscheint plausibel, was nahelegt, vorliegend davon auszugehen.

**4.1.6** Am 25. September 2012 besuchte [REDACTED] das Bundeszentrum Eigenthal. Auf dem Weg zur Eingangspforte traf sie eine eritreischen Flüchtlingsfamilie an, die an der dortigen Bushaltestelle wartete. Die Situation sei ruhig gewesen; an der Haltestelle hätten sich nur wenige Leute aufgehalten. Die Flüchtlingskoordinatorin beabsichtigte, mit der eritreischen Familie zu sprechen. Im

24 Ereignisrapport vom 18. September 2012.

25 Bericht AI, S. 5.

26 Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 2.

27 U.a. schriftliche Auskunft von [REDACTED] E-Mail vom 2. Mai 2013.

28 Bericht AI, S. 5.

29 Untersuchungsbericht SFH, S. 36.

Moment der Gesprächsaufnahme seien zwei uniformierte Securitas-Angestellte im Auto vorgefahren, ausgestiegen und hinzugetreten. Die Flüchtlingskoordinatorin empfand dies als sehr störend und habe die Sicherheitsleute darauf angesprochen. Sie habe zum Ausdruck gebracht, ungestört mit den eritreischen Asylsuchenden sprechen zu wollen. Die Sicherheitsleute hätten ihre Präsenz damit gerechtfertigt, dass sie sich vergewissern müssten, ob die Familie auch wirklich in den Bus einsteige.<sup>30</sup> Sie seien im Bereich der Bushaltestelle geblieben, hätten sich also nicht entfernt. Unter diesen Umständen sei ein ungestörtes Gespräch ausgeschlossen gewesen.

Die Securitas bringt vor, wenn sie über den Besuch der Vertreterin von AI informiert gewesen wäre, hätten sich die beiden Sicherheitsleute bestimmt diskreter verhalten.<sup>31</sup> Die Flüchtlingskoordinatorin hatte nach eigenen Angaben – wie üblich – beim BFM um eine Besuchsbewilligung ersucht und diese auch erhalten. Ihr Besuch sei allerdings der Securitas nicht angemeldet worden. Im Zentrum habe sie den für die Sicherheit zuständigen Beamten des BFM, [REDACTED] getroffen. Dies sei nach dem Vorfall mit der eritreischen Familie gewesen.

4.2 Durch die oben geschilderten Ereignisse kann das Grundrecht der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV berührt sein. Es ist zu prüfen, ob dieses Grundrecht in genügendem Mass respektiert worden ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung garantiert die persönliche Freiheit alle Aspekte, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung bilden; sie umfasst ein Mindestmass an persönlicher Entfaltungsmöglichkeit und die dem Menschen eigene Fähigkeit, eine gewisse tatsächliche Begebenheit zu würdigen und danach zu handeln. Indessen liegt darin keine allgemeine Handlungsfreiheit, auf die sich der Einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Freiheit auswirkt, berufen kann; die persönliche Freiheit schützt nicht vor jeglichem physischen oder psychischen Missbehagen. Der Schutzbereich sowie die Grenze der Zulässigkeit von Eingriffen in diesen sind jeweils im Einzelfall – angesichts von Art und Intensität der Beeinträchtigung sowie im Hinblick auf eine besondere Schutzwürdigkeit des Betroffenen – zu würdigen.<sup>32</sup>

Zur persönlichen Entfaltung gehört die Möglichkeit, nach seiner Wahl mit anderen Menschen in Kontakt zu treten und sich mit diesen auszutauschen. Die vorliegend beanstandeten Observierungen haben den betroffenen Asylsuchenden die Kontaktnahme nicht verunmöglicht. Sie haben indessen – soweit sie einen gewissen Intensitätsgrad erreichten – die Möglichkeit des freien Austausches beeinträchtigt. Dies trifft dort zu, wo Sicherheitsleute mit dem Ziel, die Kontakte aus nächster Nähe zu überwachen, sich zu den Betroffenen begaben (Ziff. 4.1.2, 4.1.3 und 4.1.6). Solche Beeinträchtigungen waren nur zulässig, soweit sie aus Gründen der Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Betriebes der Asylunterkunft notwendig waren. Hierfür fehlen überzeugende Anhaltspunkte: Der Hinweis, dass die Kapelle schon als Versteckt gedient habe, erklärt nicht, weshalb gerade zu jenem Zeitpunkt eine Kontrolle notwendig war. Hinsichtlich des Vorfalls vom 25. September 2012 (Ziff. 4.1.6) räumt die Securitas ein, die Sicherheitsleute hätten sich diskre-

30 Bericht AI, S. 2 f. u. 5 f.

31 Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

32 BGE 133 I 58 E. 6.1 mit zahlreichen Hinweisen.

ter verhalten, wenn sie über den Besuch der Vertreterin von AI informiert gewesen wären. Aber dies ist gerade nicht ausschlaggebend. Inwiefern die in Frage stehenden Begegnungen zwischen den Besucherinnen und Asylsuchenden zu Misstrauen oder Besorgnis Anlass gaben und aus Sicherheitsgründen aus der Nähe observiert werden mussten, wird nicht gesagt und ist auch nicht ersichtlich. In diesen Fällen liegen grundrechtliche Eingriffe vor, für die nach Auffassung des Unterzeichnenden keine ausreichende Rechtfertigung bestand.

Etwas anders verhält es sich bei den Beobachtungen aus der Distanz. Diese lösten zwar für die Betroffenen nachvollziehbar Missbehagen aus; sie betrafen indessen – im Sinn der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – keinen genügend grundlegenden Aspekt der Persönlichkeitsentfaltung und sind daher unter grundrechtlichen Gesichtspunkten – die für die vorliegende Untersuchung den einzigen Massstab bilden – nach Auffassung des Unterzeichnenden nicht als verfassungswidrig zu qualifizieren. Ob in Bezug auf das Ereignis vom 16. September 2012 (Ziff. 4.1.4) für eine polizeiliche Kontrolle hinreichend Anlass bestand, ist eine polizeirechtliche Frage, welche die Securitas nicht direkt betrifft.

Hinsichtlich der zeitweilig geschlossenen Telefonkabine (Ziff. 4.1.5) ist in rechtlicher Hinsicht folgendes zu bemerken: Nach Art. 7 Abs. 1 VO/EJPD müssen den Asylsuchenden u.a. *Telefonautomaten* zur Verfügung stehen. Die ausgefallene Telefonkabine musste daher möglichst bald in Stand gestellt werden. Dies geschah offenbar innert weniger Tage.<sup>33</sup> Allerdings bestehen unterschiedliche Angaben zur Dauer des Ausfalls. Dennoch ist insgesamt keine Rechtsverletzung auszumachen, soweit der Verantwortungsbereich von Securitas betroffen ist. Den Asylsuchenden standen in der Loge zwei Mobiltelefone zur Verfügung, wodurch die Kommunikationsmöglichkeit nach aussen gewährleistet war.

Insgesamt ergibt sich, dass Angestellte der Securitas bei der Observierung einzelner Begegnungen zwischen Asylsuchenden einerseits und Besucherinnen und Besuchern andererseits die durch das Grundrecht der persönlichen Freiheit gesetzten Grenzen teilweise überschritten haben. Die in diesem Zusammenhang von AI und dem Asylnetz formulierten Vorwürfe sind nach Auffassung des Unterzeichnenden im erwähnten Ausmass zutreffend.

## 5. Unverhältnismässige Reaktionen gegenüber Jugendlichen

**5.1** Das Ehepaar [REDACTED], das sich am 23. September 2012 zum Kaffee bei der Kapelle eingefunden hatte, berichtete den Besucherinnen von einem Vorfall, der sich am gleichen Tag ereignet haben soll. Ihre Kinder im Alter von 14 und 15 Jahren hätten am Zaun, der die Anlage vom Umgelände abgrenzt, mit anderen Kindern Streit gehabt. Sicherheitsleute der Securitas hätten ihnen *die Hände auf den Rücken gebunden und sie seien jetzt für 24 Stunden in einem Arrestzimmer*.<sup>34</sup>

Nach Darstellung der Securitas habe es sich um einen Streit unter Teenagern gehan-

<sup>33</sup> Schriftliche Auskunft von [REDACTED] E-Mail vom 3. Mai 2013.

<sup>34</sup> Protokoll des Besuchs vom 23. September 2012 und Bericht AI, S. 7.

delt, der korrekt und professionell beigelegt worden sei, wie dies aus dem Ereignisrapport des Objektverantwortlichen [REDACTED] hervorgehe.<sup>35</sup> Dem Rapport ist zu entnehmen, dass die Innenpatrouille ([REDACTED] und [REDACTED] um 13.20 Uhr eine *übermässig aufgereizte Stimmung vor der Baracke 6* gemeldet habe. Es habe sich herausgestellt, dass [REDACTED] die beide Gesuchstellerinnen [REDACTED] und [REDACTED] mehrmals als *Schlampen* beschimpft habe, worauf diese auf [REDACTED] losgegangen seien. In Zusammenarbeit mit der Innenpatrouille seien die drei Jugendlichen unverzüglich getrennt worden. Im Anschluss daran seien [REDACTED] und [REDACTED] in den Visitationsbereich der Loge geführt und beruhigt worden. [REDACTED] sei ins Büro der ORS gebracht und dort betreut worden. [REDACTED] und [REDACTED] seien nach einem klärenden Gespräch mit deren Vater um 14.00 Uhr wieder auf das Areal gelassen worden.<sup>36</sup> Gemäss schriftlicher Auskunft von [REDACTED] seien keine Zwangsmassnahmen zur Anwendung gekommen; es treffe nicht zu, dass den Jugendlichen die Hände auf den Rücken gebunden worden seien.<sup>37</sup> Nach Einschätzung des Unterzeichnenden erscheinen diese Angaben als glaubwürdig.

Aufgrund der vorliegenden Beweise kann den involvierten Sicherheitsleuten keine Rechtsverletzung zur Last gelegt werden. Der Einsatz war verhältnismässig und hielt sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen.

**5.2** Im Bericht von AI wird die Forderung erhoben, falls es zu Schlägen gegenüber Minderjährigen gekommen sein sollte, seien Konsequenzen zu ergreifen.<sup>38</sup>

Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, dass Minderjährige durch Securitas-Angestellte geschlagen worden sind.<sup>39</sup> Ebenso wenig haben die informellen Befragungen entsprechende Anhaltspunkte geliefert. In dieser Hinsicht lässt sich Securitas-Angestellten nichts vorwerfen. Es fehlt denn auch eine konkrete Anschuldigung.

## **6. Schikanöse Durchsetzung der Hausordnung**

**6.1** Am Abend des 18. September 2012 verfolgten Asylsuchende im Aufenthaltsraum der Asylunterkunft ein Fussballspiel im Fernsehen.<sup>40</sup> Um 22.00 Uhr seien Sicherheitsleute gekommen und hätten den Fernseher abgestellt, obwohl das Spiel nur noch 30 Minuten gedauert hätte. Es sei zu einem Tumult gekommen. Männer seien auf den Boden gedrückt worden. Die von Asylsuchenden gerufene Polizei sei mit einem Streifenwagen angerückt, habe jedoch praktisch nichts unternommen.<sup>41</sup>

Laut dem Ereignisrapport von Securitas hatten die Sicherheitsleute [REDACTED] [REDACTED] und [REDACTED] den Auftrag, um 22.10 Uhr den Aufenthaltsraum zu räumen. Beim Ausschalten des Fernsehgeräts hätten die zahlreich anwesenden Asylsuchenden begonnen, lautstark zu diskutieren und zu protestieren. Besonders [REDACTED]

35 Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

36 Ereignisrapport vom 23. September 2012.

37 Schriftliche Auskunft von [REDACTED] E-Mail vom 3. Mai 2013.

38 Bericht AI, S. 14.

39 Die einzige Andeutung im Bericht AI auf S. 6 betrifft den stellvertretenden Leiter des Zentrums.

40 An jenem Datum fanden zwei Spiele der UEFA Champions League statt.

41 Protokoll des Besuchs vom 23. September 2012.

habe sich sehr aggressiv verhalten. Kurz darauf sei der Objektverantwortliche [REDACTED] eingetroffen. Trotz Hinweises auf die Hausordnung habe sich die Stimmung nicht normalisiert. Ein Teil der Asylsuchenden sei nach draussen gebracht worden, während im Aufenthaltsraum versucht worden sei, die Lage zu beruhigen. Die Situation habe sich dann entspannt und der Aufenthaltsraum habe geschlossen werden können.<sup>42</sup> In der Folge habe sich [REDACTED] bei der Loge gemeldet und behauptet, in den Bauch geschlagen worden zu sein. Er wolle nun Anzeige erstatten. Vor der Loge hätten sich viele Asylsuchende aufgehalten. [REDACTED] habe auf einen Beizug der Polizei bestanden. Der Objektverantwortliche habe entschieden, die Polizei zu benachrichtigen. Diese sei um 23.00 Uhr eingetroffen. [REDACTED] sei im Visitationsbereich befragt worden. Um 23.45 Uhr habe die Polizei das Zentrum wieder verlassen.<sup>43</sup>

Der Bericht der Luzerner Polizei vom 15. April 2013 bestätigt, dass um 22.27 Uhr die telefonische Meldung von [REDACTED] Securitas, einging. Sie sei in der Journalführung folgendermassen festgehalten: *Wir hatten Probleme mit einem Asylanten. Er verlangt nun die Polizei für eine Anzeigestellung, da er angeblich geschlagen wurde. Die Hälfte der Asylanten ist nun vor der Unterkunft versammelt und die Polizei wird benötigt.* [REDACTED] habe der Patrouille der Luzerner Polizei (Standort Horw) angegeben, [REDACTED] habe ihm in den Bauch gestossen. Die Anschuldigung sei von [REDACTED] zurückgewiesen worden. Zusammen mit dem Zentrumsleiter [REDACTED] sei mit [REDACTED] das Gespräch gesucht worden. Dieser sei über die rechtlichen Möglichkeiten orientiert worden. Zwischen den Parteien habe eine Einigung erzielt werden können. Ein Strafantrag sei nicht gestellt worden.<sup>44</sup>

6.2 Dass die Luzerner Polizei direkt von einem Asylsuchenden bzw. von [REDACTED] angerufen wurde, fand keine Bestätigung. Indessen löste die Abschaltung des Fernsehers und die Schliessung des Aufenthaltsraumes vor Ende des Fussballspiels eine heftige Auseinandersetzung zwischen Asylsuchenden und Sicherheitsleuten aus. Es ist nicht bewiesen, dass Sicherheitsleute dabei übermässige physische Gewalt anwendeten. Auch der Untersuchungsbericht der SFH gelangt zum Schluss, es habe nicht geklärt werden können, ob [REDACTED] geschlagen worden sei. Rechtlich zu würdigen ist somit lediglich das Ausschalten des Fernsehers bzw. die Schliessung des Aufenthaltsraumes kurz nach 22.00 Uhr.

Ziff. 4.5 der Hausordnung schreibt u.a. vor, dass Aufenthaltsräume und der Fernseher nach 22.00 Uhr nicht mehr benutzt werden dürfen. Das Vorgehen der Sicherheitsleute stand somit grundsätzlich im Einklang mit der Hausordnung. Allerdings wurden gelegentlich Abweichungen zugelassen.<sup>45</sup> Nach Auskunft von [REDACTED] habe man von einer Ausnahme abgesehen, weil es an jenem Tag anderweitig schon Probleme gegeben habe. In diesem Sinn äusserte sich auch der Zentrumsleiter von ORS gegenüber der Luzerner Polizei: Es habe *schon den ganzen Tag eine schlechte Stim-*

42 Ereignisrapport vom 18. September 2012.

43 Ereignisrapport vom 18. September 2012.

44 Vgl. im Einzelnen den Rapport der Luzerner Polizei vom 15. April 2013.

45 So wurde z.B. gemäss Ereignisrapport vom 1. November 2012 der Aufenthaltsraum bis 23.00 Uhr offen gehalten, allerdings um eine Eskalation der Situation zu vermeiden.

nung geherrscht.<sup>46</sup> Dies mag erklären, weshalb die Hausordnung nicht flexibler gehandhabt worden ist, überzeugt aber nicht restlos. Insgesamt erscheint das Verhalten der involvierten Sicherheitsleute nicht überaus geschickt. Eine den Umständen angepasste Anwendung der Hausregel wäre vorzuziehen gewesen, wie dies bei einem späteren Vorkommnis ja auch geschehen ist.<sup>47</sup> Indessen bestand für die Sicherheitsleute ein gewisser Anwendungs- bzw. Beurteilungsspielraum, der hier zu respektieren ist, so dass – rechtlich gesehen – nicht von rein schikanöser Anwendung der Hausordnung gesprochen werden kann und mithin eine Verletzung des Willkürverbotes gemäss Art. 9 BV zu verneinen ist.

## 7. Willkürliche Anordnung von Sanktionen

7.1 Das Asylnetz Luzern und die Bürgerinnen, welche die Aussenstelle Eigenthal besuchten, berichteten, dass Asylsuchende zeitweilig die Asylunterkunft nicht verlassen durften,<sup>48</sup> d.h. mit einer Ausgangssperre belegt waren. Einzelne hätten während zweier Wochen nicht nach Luzern gehen und die Asylunterkunft auch sonntags nicht verlassen dürfen.<sup>49</sup> In einem allgemeinen Sinn bemängelt AI das Sanktionssystem: Es beinhalte *eine grosse Gefahr von Willkür, Unverhältnismässigkeit und Diskriminierung*. Ein zweiwöchiges Ausgangsverbot sei eine harte Sanktion, denn sie schränke die Bewegungsfreiheit und die persönliche Freiheit einer Person massiv ein. Wenn es zudem gegen eine solche Sanktion keine Beschwerdemöglichkeit gebe, werde auch Art. 13 EMRK verletzt. Das ganze Sanktionssystem müsse überdacht werden.<sup>50</sup>

Der Untersuchungsbericht der SFH äussert sich ebenfalls kritisch zur Sanktionspraxis in der Asylunterkunft Eigenthal: Ausgangssperren von mehreren Tagen würden gegen die Weisung vom 1. Oktober 2012 verstossen. Sie seien unverhältnismässig, wenn es einzig darum gehe, das Einschmuggeln verbotener Lebensmittel in die Asylunterkunft zu ahnden. Die Streichung des Ausgangs sei für Asylsuchende, zumal sie sehr wenige Möglichkeiten zur Ablenkung hätten, eine empfindliche Sanktion. Im Übrigen seien die Zuständigkeiten für die Asylsuchenden unklar gewesen. Die Kompetenz liege bei ORS, die Sanktionen würden aber durch die Securitas ausgeführt. Sogar *ein noch relativ neuer ORS-Mitarbeiter* sei zunächst unsicher gewesen, wer die Kompetenz habe, eine Sanktion auszusprechen.<sup>51</sup>

Die Securitas weist eine Verantwortlichkeit mit dem Argument zurück, Sanktionen seien ausschliesslich von der *ORS und der Zentrumsleitung verhängt* worden.<sup>52</sup> Die vorgebrachten Beanstandungen würden sie, die Securitas, nicht tangieren.

7.2 Als Disziplinar massnahmen fallen gemäss den einschlägigen Weisungen des BFM in Betracht: die Verweigerung der Ausgangsbewilligung; das Verbot, bestimmte

46 Rapport der Luzerner Polizei vom 15. April 2013.

47 Vgl. den in FN 45 erwähnten Vorfall.

48 S. z.B. Protokolle der Besuche vom 16. und 23. September 2012.

49 Bericht AI, S. 7.

50 Bericht AI, S. 7 u. 13.

51 Untersuchungsbericht SFH, S. 39.

52 Stellungnahme vom 26. Oktober 2012, S. 2.

Räume zu betreten; und die Verlegung in eine andere Unterkunft. Mit der Weisung 01/12 kam die *Streichung des Taschengeldes* neu hinzu. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung – die sich auf die Securitas beschränkt – geht es eigentlich nur um Ausgangssperren. Nach Art. 12 VO/EJPD kann Asylsuchenden die Ausgangsbewilligung u.a. verweigert werden, wenn sie Hausarbeiten zu erledigen haben oder Auflagen missachten, die ihnen zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung erteilt wurden (Abs. 1); die Verweigerung des Ausgangs erfolgt formlos (Abs. 3); ist die Ausgangsbewilligung für mehr als einen Tag verweigert worden oder wird sie mehrmals hintereinander verweigert, so ist der betroffenen Person auf ihr Verlangen hin eine beschwerdefähige Verfügung auszustellen (Abs. 4).

Die Weisungen 01/09 und 01/12 verdeutlichen – je in Ziff. 5 – die *administrativen Modalitäten*. Sie stimmen inhaltlich weitgehend überein. Soweit Differenzen bestehen, die vorliegend von Bedeutung sind, wird im konkreten Zusammenhang darauf Bezug genommen. Die Weisungen unterscheiden den Normalfall und die Anordnung von Sofortmassnahmen. Im Normalfall erfordern Disziplinar-massnahmen vorgängig einen Antrag, den Mitarbeitende des BFM, der beauftragten Sicherheitsfirma oder der beauftragten Betreuungsorganisation *den Verantwortlichen der EVZ/Aussenstellen-Leitung zur Genehmigung unterbreiten*. Dem Antrag ist ein Ereignisrapport beizulegen. Über die Anordnung einer Disziplinar-massnahme entscheidet die EVZ/Aussenstellen-Leitung. Diese hat den persönlichen und anderen besonderen Umständen Rechnung zu tragen. Die Verweigerung der Ausgangsbewilligung und das Verbot, bestimmte Räume im EVZ bzw. in der Aussenstelle zu betreten, erfolgen formlos. Vorbehalten sind Fälle, in denen die betroffene Person gemäss Art. 12 Abs. 4 VO/EJPD verlangen kann, eine beschwerdefähige Verfügung auszustellen. Sofort-massnahmen ergehen, wenn Verstösse im Sinn von Art. 12 und 13 VO/EJPD in der Nacht, an Wochenenden oder Feiertagen passieren. In diesen Fällen kann der oder die Tagesverantwortliche der beauftragten Sicherheitsfirma in den EVZ und Aussenstellen *die Disziplinar-massnahme unmittelbar anordnen und am nächstfolgenden Arbeitstag der EVZ/Aussenstellen-Leitung Meldung erstatten*. Das Personal der beauftragten Betreuungsorganisation meldet Vorfälle dem oder der Tagesverantwortlichen der beauftragten Sicherheitsfirma. Der oder die Tagesverantwortliche eröffnet die Entscheidung mündlich. Auch hier gilt der Vorbehalt von Art. 12 Abs. 4 VO/EJPD. Sofort-massnahmen sind vorläufige Anordnungen, die nachträglich sanktioniert werden.

**7.3** Im Lichte dieser Rechtslage wirft die geäusserte Kritik zunächst die Frage auf, ob die vorgegebenen Zuständigkeiten seitens der Securitas eingehalten worden sind. Zu unterscheiden ist – wie gesagt – zwischen der *Anordnung im Normalfall* und der *Anordnung von Sofortmassnahmen*.

**7.3.1** Im sogenannten Normalfall ist die Verfügung einer Disziplinar-massnahme der *EVZ/Aussenstellen-Leitung* vorbehalten. Die Leitung der Aussenstelle Eigenthal oblag der Leitung des EVZ Basel. Zuständig für die Anordnung war somit der Chef des EVZ Basel bzw. dessen Stellvertreter. Weder eine beauftragte Sicherheitsfirma noch eine beauftragte Betreuungsorganisation ist befugt, disziplinarische Massnahmen zu verfügen. Dies geht im Übrigen auch aus den Rahmenvereinbarungen

zwischen dem BFM und den Leistungserbringern hervor. Was die Securitas angeht, bilden nach Art. 3 Abs. 1 lit. e des Rahmenvertrags vom 15./16. Januar 2007 *die allgemeinen Dienstvorschriften der Securitas* integrierenden Bestandteil des Vertrags. Diese sehen in Ziff. 4.7 vor: *Das BFM ordnet allfällige Disziplinar-massnahmen gegen Asylsuchende an. Das Securitas-Personal hat die vom BFM angeordneten Disziplinar-massnahmen entsprechend umzusetzen. Dem Securitas-Personal ist das selbständige Verhängen von Disziplinar-massnahmen/Sanktionen jeglicher Art strikte untersagt.* Der Rahmenvertrag mit ORS vom 23. Dezember 2005 enthält ebenfalls den Hinweis, dass die Verfügung von Disziplinar-massnahmen der Auftraggeberin, d.h. dem BFM obliegt.<sup>53</sup> Nach Auskunft von [REDACTED] weisen auch Verträge jüngeren Datums unmissverständlich auf die Zuständigkeit des BFM hin. Diese Regelung hängt u.a. damit zusammen, dass die individuell konkrete Anordnung einer disziplinarischen Sanktion, die auf öffentlichem Recht beruht, grundsätzlich Verfügungscharakter hat. Art. 16 Abs. 4 VO/EJPD sieht denn auch vor, dass bei Verweigerung der Ausgangsbewilligung für mehr als einen Tag vom Betroffenen die Ausstellung einer beschwerdefähigen Verfügung verlangt werden kann. Die Anordnung stellt also eine Verfügung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) dar. Das sind hoheitliche Akte. Wohl kann die entsprechende Verfügungsbefugnis einem privaten Rechtsträger übertragen werden. Hierzu bedarf es aber einer hinreichend klaren gesetzlichen Grundlage.<sup>54</sup> Eine solche fehlt vorliegend: Art. 17 AsylV 1 beschränkt die Auslagerung von Aufgaben auf den nicht-hoheitlichen Bereich und die neue Gesetzesbestimmung von Art. 26 Abs. 2<sup>ter</sup> AsylG sieht für Disziplinar-massnahmen keine Delegationsmöglichkeit vor.

Aufgrund der Aktenlage und der Auskünfte in den informellen Befragungen bestehen keine Anzeichen, dass Angestellte der Securitas in den sogenannten Normalfällen Disziplinaentscheide getroffen hätten. Insofern liegen keine Kompetenzüberschreitungen vor, welche die Securitas zu verantworten hätte.

**7.3.2** Im Gegensatz zum Normalfall sehen – wie schon erwähnt – die einschlägigen Weisungen für die sogenannten Sofortmassnahmen eine spezielle Kompetenzregelung vor. Der oder die jeweilige Tagesverantwortliche der beauftragten Sicherheitsfirma kann in der Nacht, an Wochenenden und Feiertagen Sofortmassnahmen unmittelbar anordnen. Diese Kompetenz beschränkt sich auf Verstösse im Sinn der Art. 12 und 13 VO/EJP. Im vorliegenden Zusammenhang fallen somit Ausgangssperren bzw. die Verweigerung von Ausgangsbewilligungen in Betracht. Sofortmassnahmen müssen am nächstfolgenden Arbeitstag der EVZ/Aussenstellen-Leitung gemeldet werden.

In den Ereignisrapporten der Securitas finden sich verschiedene Hinweise für Ausgangssperren, die der jeweilige Tagesverantwortliche der Securitas (gleichbedeutend mit dem Objektverantwortlichen) in der Nacht, an Wochenenden oder Feiertagen festlegte.<sup>55</sup> Soweit ersichtlich, überstieg die Dauer der Sperre jeweils nicht einen Tag.

53 Die entsprechende Passage hat der Unterzeichnende anlässlich des informellen Gesprächs mit dem Chef EVZ und Dublin einsehen können.

54 Vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichts 2C\_715/2008 vom 15. April 2009, publiziert im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), 110 (2009), S. 503, 505 ff.

55 Zur Illustration zwei Beispiele: 1. Ereignisrapport vom 30. September 2012: Damals stellte eine



Eine mehrtägige Ausgangssperre wäre mit der Funktion und Bedeutung der Sofortmassnahme kaum zu vereinbaren. Die Ereignisrapporte, die den Disziplinierungsentcheid enthielten, wurden jeweils der *Leitung EVZ* übermittelt und dem BFM Sektion Betrieb und Sicherheit zur Kenntnis gebracht. Den Angestellten von Securitas kann, was die Sofortmassnahmen betrifft, kein Fehlverhalten vorgeworfen werden. Die getroffenen Entscheidungen halten sich in inhaltlicher und verfahrensmässiger Hinsicht im Rahmen der einschlägigen Weisungen und sind auch unter dem Blickwinkel des Willkürverbotes nicht zu beanstanden. Man kann sich allerdings fragen, ob im Hinblick auf die ordentliche Kompetenz es nicht angezeigt wäre, die Anordnung von Sofortmassnahmen auf Fälle besonderer zeitlicher Dringlichkeit zu beschränken. Ob zum Beispiel eine Ausgangssperre von einem Tag noch am Sonntag ergeht oder erst am darauffolgenden Montag spielt letztlich keine Rolle. Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs im erwähnten Sinn würde wohl eine entsprechende Modifikation bzw. Klarstellung von Ziff. 5.2 der Weisung 01/12 erfordern. Auf diese Weise liesse sich die Spezialkompetenz für Sofortmassnahmen vor dem Hintergrund der Zuständigkeit für die ordentlichen Massnahmen besser rechtfertigen.

7.4 Schliesslich fragt sich, ob die verfahrensmässigen Obliegenheiten auch im Übrigen – d.h. abgesehen von den Sofortmassnahmen – eingehalten worden sind. Nach den Weisungen des BFM sind Verstösse, die Mitarbeitende der beauftragten Sicherheitsfirma oder der beauftragten Betreuungsorganisation feststellen, mit einem Antrag den Verantwortlichen der EVZ/Aussenstellen-Leitung zu melden. In der Aussenstelle Eigenthal wurden Verstösse, was die Securitas anbelangt, in einer ersten Phase mittels eines besonderen Formulars gemeldet.<sup>56</sup> Diese Funktion übernahm dann der Ereignisrapport, der den Zweck hatte, besondere Vorfälle standardisiert zu erfassen, sie aktenkundig zu machen und über sie zu berichten.<sup>57</sup> Nach der Weisung 01/09 war eine *ausführliche* Berichterstattung verlangt; die Weisung 01/12, die am 1. Oktober 2012 in Kraft trat, spricht von *hinreichendem* Rapport, der dem Antrag beizulegen ist. Soweit ersichtlich, genügten die Rapporte der Securitas-Mitarbeitenden im Grossen und Ganzen den Begründungsanforderungen gemäss den Weisungen des BFM.

Auch in den sogenannten Normalfällen wurden die Ereignisrapporte der Securitas der Leitung EVZ übermittelt. Allerdings ging man seitens der Securitas-Verantwortlichen davon aus, dass der Zentrumsleiter von ORS für die Anordnung von Disziplinar-massnahmen zuständig sei. So wurde in den entsprechenden Ereignisrapporten

---

Patrouille der Securitas fest, dass zwei Asylsuchende bei ihrer Rückkehr mit dem Postauto ein Parfum-Fläschchen weggeworfen hatten. Es ergab sich, dass dieses gestohlen war und dass die beiden Asylsuchenden bereits zwei Tage zuvor bei einem Ladendiebstahl erwischt worden waren. Der Objektverantwortliche *verhängte* eine Ausgangssperre von einem Tag. Der 30. September 2012 war ein Sonntag. - 2 Ereignisrapport vom 20. November 2012: Auf einem Kontrollrundgang um 01.00 Uhr stellte die Patrouille der Securitas fest, dass ein Asylsuchender sich im Aufenthalts- und Essraum aufhielt, obwohl dieser vom Objektverantwortlichen um 22.00 Uhr geschlossen worden war. Der Objektverantwortliche auferlegte dem betroffenen Asylsuchenden *eine Ausgangssperre für einen Tag*. Gemäss Ziff. 4.5 der Hausordnung dürfen Aufenthaltsräume nach 22.00 Uhr nicht mehr benutzt werden.

56 Vgl. z.B. die Ereignisrapporte vom 17. und 19. Juni 2012 (betreffend Pocket PC-Schmuggel), in welchen jeweils ausgeführt wird, den Meldezettel *Verstösse GS* ausgefüllt und an ORS für eine mögliche Sanktionierung weitergeleitet zu haben.

57 Vgl. beispielsweise die Ereignisrapporte vom 27. Juni und 24. Juli 2012.

nicht nur über den Vorfall berichtet, sondern gleichzeitig die Disziplinaranordnung genannt, die der Zentrumsleiter von ORS nach der (mündlichen) Information durch den diensttuenden Securitas-Angestellten getroffen hatte.<sup>58</sup> Wie es zu dieser Fehlpraxis kam, die offensichtlich der ordentlichen Kompetenzordnung widersprach, ist noch offen. Weil ihr Zustandekommen nicht direkt in den Verantwortungsbereich von Securitas fällt, sind weiterführende Abklärungen unterblieben.

7.5 Der Vorwurf, es seien zum Teil unverhältnismässige Sanktionen ergangen, trifft nicht Securitas-Verantwortliche, weil diese in den sogenannten Normalfällen keine Sanktionen ausgesprochen haben. Immerhin verdient die Kritik in den Berichten von AI<sup>59</sup> und der SFH<sup>60</sup> eine kurze Einlassung:

Für den Vorwurf, einzelne Asylsuchende seien mit zweiwöchigen Ausgangssperren belegt worden, besteht lediglich in einem Fall ein Indiz.<sup>61</sup> Es soll sich um einen Asylsuchenden gehandelt haben, der in stark betrunkenem Zustand bei einem Ladendiebstahl von der Luzerner Polizei festgenommen und ins Eigenthal zurückgebracht worden sei. Er sei ein *Wiederholungstäter* gewesen, weshalb ihn die Luzerner Polizei mit einer Ausgrenzung für das Stadtgebiet von Luzern und einem *Ladenverbot bei Coop* belegt habe.<sup>62</sup> Ob tatsächlich eine Ausgangssperre von zwei Wochen verhängt wurde, steht aufgrund der bestehenden Aktenlage nicht eindeutig fest. Nach den Erhebungen der SFH soll der ORS-Zentrumsleiter bestätigt haben, *die längste Ausgangssperre habe eine Woche gedauert*. Wie es sich damit verhält, ist vorliegend nicht abschliessend zu prüfen, weil eine Verantwortlichkeit seitens Securitas – wie gesagt – nicht in Betracht fällt. Dessen ungeachtet, liesse sich eine zweiwöchige Ausgangssperre nach Auffassung des Unterzeichnenden kaum mit Art. 9 BV vereinbaren.

Im Weiteren war in der Aussenstelle Eigenthal die Eröffnung der Disziplarentscheidung, soweit gegen diese an sich eine Beschwerde möglich gewesen wäre, problematisch. Aufgrund der Aktenlage ist davon auszugehen, dass betroffene Asylsuchende nicht ausreichend informiert bzw. belehrt wurden. Das Merkblatt, das gemäss Ziff. 3 der Hausordnung allen Asylsuchenden in einer für sie verständlichen Sprache abzugeben ist, enthält keine Information über die Verfahrensrechte bei der Anordnung einer Disziplinar massnahme. Die Betroffenen haben aber Anspruch auf eine ausreichende Rechtsbelehrung.

AI ist der Ansicht, das ganze Sanktionssystem entspreche nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen und müsse deshalb überdacht werden.<sup>63</sup> Es ist einzuräumen, dass die Vorgehensweise in der Asylunterkunft Eigenthal zu Recht kritisiert worden ist. Indessen erlaubt das bestehende Regelwerk eine verfassungskonforme Handhabung der Disziplinarordnung, auch unter dem Blickwinkel von Art. 13 EMRK, auf welche Bestimmung AI hingewiesen hat. Die Regeln müssen nur richtig angewendet werden. Im Übrigen werden seit dem 1. Januar 2013 alle Disziplinar massnahmen EDV-

58 Vgl. Ereignisrapporte vom 27. Juni, 24. Juli, 26. Juli, 2. August, 3. und 20. November 2012.

59 Bericht AI, S. 7 u. 13.

60 Untersuchungsbericht SFH, S. 39.

61 Vgl. Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

62 Ereignisrapport vom 8. September 2012 in Verbindung mit Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 3.

63 Bericht AI, S. 7.

mässig in den zuständigen EVZ statistisch erfasst. Die entsprechenden Kontrollen geben Auskunft über den betroffenen Asylsuchenden, das zuständige EVZ, die Bezeichnung des Vergehens, das Datum und den Inhalt der Massnahme sowie weitere Bemerkungen zur Verfehlung. Diese Statistiken ermöglichen den zuständigen Führungsorganen des BFM ein effektives Controlling, das dazu beiträgt, auf allfällige Abweichungen von der Grundordnung und Fehlentwicklungen rechtzeitig zu reagieren.

## 8. Schikanöse Eingangskontrollen

**8.1** Der Bericht von AI bemängelt in einem allgemeinen Sinn die Kontrollpraxis, für welche die Securitas in erster Linie verantwortlich war. Beim Haupteingang – der Eintrittsschleuse – hätten Gepäckkontrollen stattgefunden und die Asylsuchenden seien abgetastet worden. Ihre Ausgangs- und Rückkehrzeiten seien registriert worden. Lebensmittel und Getränke hätten nicht ins Zentrum mitgenommen werden dürfen. Sie seien konfisziert und weggeworfen worden, selbst wenn sie für Kinder bestimmt gewesen seien. Die Limite habe bei einer Schokolade pro Person gelegen.<sup>64</sup>

Hinsichtlich des Vorwurfes, es seien vor den Augen der Asylsuchenden Esswaren weggeworfen worden, kam die Untersuchung der SFH zum Schluss, dass der Vorwurf so nicht habe bestätigt werden können. Im Bericht werden aber die *Regelungen für das Mitbringen von Esswaren* als streng qualifiziert.<sup>65</sup>

Die Securitas verweist auf die Hausordnung. Nach dieser würden alle Asylsuchenden sowie deren Gepäck zwecks Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren, Vermögenswerten, Waffen, gefährlichen Gegenständen, Alkohol und Rauschmittel durchsucht. Die *Leibesvisitation* werde von einer Person des gleichen Geschlechts vorgenommen. Aus hygienischen Gründen hätten keine Lebensmittel in die Zimmer genommen werden dürfen. Vorgefundene Lebensmittel seien eingezogen und der ORS übergeben worden. Die ORS habe bestimmt, wie mit den Lebensmitteln weiter zu verfahren sei. Andere den Asylsuchenden abgenommene Gegenstände seien ihnen beim Verlassen des Zentrums wieder ausgehändigt worden.<sup>66</sup>

Nach Art. 3 Abs. 1 VO/EJPD darf das Sicherheitspersonal Asylsuchende und deren mitgeführte Sachen auf Reise- und Identitätspapiere, gefährliche Gegenstände, bestimmte Vermögenswerte<sup>67</sup>, elektronische Geräte, welche die Ruhe stören, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel sowie Lebensmittel hin durchsuchen und diese sicherstellen. Gemäss Abs. 2 der genannten Bestimmung dürfen Asylsuchende nur von einer Person des gleichen Geschlechts durchsucht werden. Ergänzend präzisiert Ziff. 3.1 der Hausordnung, dass die Asylsuchenden an der Loge der Aussenstelle sämtliche Reisepapiere und Identitätsausweise, welche sich in ihrem Besitz befinden, abgeben müssen. Zudem sind gegen Bestätigung elektronische Geräte wie Handys, Fotoapparate, Film- und Videokameras, Radios und Tonbandgeräte, sowie alkoholi-

<sup>64</sup> Bericht AI, S. 2.

<sup>65</sup> Untersuchungsbericht SFH, S. 37.

<sup>66</sup> Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 1.

<sup>67</sup> Im Sinn von Art. 87 Abs. 2 Bst. C AsylG und Art. 16 Abs. 4 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 (SR 142.312).

sche Getränke und Vermögenswerte zu hinterlegen. Diese Gegenstände werden den Eigentümern im Zeitpunkt des Austritts aus der Aussenstelle zurückgegeben. Ziff. 4.2 der Hausordnung bestimmt u.a., dass aus hygienischen Gründen keine Lebensmittel in den Zimmern konsumiert werden dürfen.

Soweit ersichtlich, hielt sich die Kontrollpraxis der Securitas an die rechtlichen Vorgaben der VO/EJPD und der Hausordnung. Die von Asylsuchenden offenbar als streng empfundene Vorgehensweise im Zusammenhang mit Esswaren ist durch die Hausordnung abgedeckt. In diesem Sinn besteht kein Anlass, das Verhalten der Kontrollorgane generell als pflichtwidrig zu qualifizieren. In Bezug auf die Vorhaltung, Esswaren seien vor den Augen der Asylsuchenden weggeworfen worden, führt die vorliegende Untersuchung zum gleichen Ergebnis wie diejenige der SFH: Ein entsprechender Vorwurf ist – auch was die Securitas anbelangt – nicht erstellt. Offenbar kam es, nicht nur in der Aussenstelle Eigenthal, oft zu Auseinandersetzungen wegen Lebensmitteln, die Asylsuchende nicht in die Unterkunft mitnehmen durften. Das BFM erliess denn auch – mit Wirkung ab 5. Dezember 2012 – eine Dienstanweisung. Nach dieser soll bei der Eingangskontrolle ein Behältnis hingestellt werden, in welches die Asylsuchenden ihre Lebensmittel hineinlegen können; der Inhalt werde durch die Betreuung begutachtet, verwendet oder entsorgt.<sup>68</sup> Insgesamt kann Angestellten der Securitas keine rechts- bzw. vertragswidrige Kontrollpraxis angelastet werden. Ausserdem entsprach die konsequente Handhabung der Kontrollvorschriften dem Sicherheitskonzept des BFM.

**8.2** Gemäss dem Bericht des Asylnetzes Luzern sei am 28. September 2012 eine Familie mit ihren vier Kindern von mehreren Securitas-Angestellten für eine Stunde im Regen ausgesperrt worden. Erst als der Familienvater die Polizei habe anrufen wollen, sei die Familie eingelassen und der Vater gebeten worden, davon abzusehen, die Polizei zu verständigen.<sup>69</sup>

Die Securitas bringt vor, dass die Loge im Eigenthal jeweils zwischen 06.00 und 22.00 Uhr besetzt gewesen sei. Es seien keine Asylsuchende bei schlechtem Wetter ausgesperrt worden. Sämtliche Eingänge seien mit Klingeln versehen gewesen, damit jederzeit die Türen geöffnet und die Gesuchstellenden eingelassen werden konnten. In der erwähnten Zeit habe keine Familie mit vier Kindern das Zentrum verlassen beziehungsweise in dieses eintreten wollen.<sup>70</sup>

In der Eingangs- und Ausgangskontrolle vom 28. September 2012 ist keine Familie mit vier Kindern verzeichnet, die gemeinsam in die Asylunterkunft eingetreten bzw. eingelassen worden wäre.<sup>71</sup> Die Angaben im Kontrolljournal erwecken den Eindruck der Verlässlichkeit, jedenfalls ist kein Grund ersichtlich, sie in Zweifel zu ziehen. Bei dieser Sachlage ist der Vorwurf des Aussperrens nicht erstellt, so dass sich die rechtliche Qualifikation eines solchen Verhaltens erübrigt.

---

68 Dienstliche Anweisung an Alle Nr. 6 mit Gültigkeit ab 5. Dezember 2012.

69 Bericht Asylnetz Luzern vom 1. Oktober 2012.

70 Stellungnahme Securitas vom 26. Oktober 2012.

71 Eingangs- und Ausgangskontrolle vom 28. September 2012, Beilage zur Stellungnahme Securitas vom 26. Oktober 2012.

## 9. Ungenügendes Essen infolge Fehlverhaltens von Sicherheitsleuten

Asylsuchende sollen dem Asylnetz Luzern geklagt haben, Leute der Securitas würden manchmal so viel auf ihre Teller *laden*, dass für die Asylsuchenden nur noch wenig übrig bleibe. So seien zum Beispiel am 29. September 2012 für die Kinder lediglich *zwei Fleischbällchen* übrig geblieben.<sup>72</sup>

Gemäss der Darstellung von Securitas nahmen ihre Angestellten in der Regel das Essen erst ein, nachdem die Asylsuchenden gepflegt waren. Im Übrigen hätten sich die Securitas-Mitarbeitenden nicht selber bedient, sondern seien von Angestellten der ORS serviert worden. Nach praktisch jeder Mahlzeit seien von der ORS Esswaren entsorgt worden, was den Eindruck unterstreiche, dass mehr als genug Essen vorhanden gewesen sei.<sup>73</sup>

Die vorliegende Untersuchung hat kein Fehlverhalten seitens Securitas-Angestellter zu Tage gefördert. Der Vorwurf ist nach Auffassung des Unterzeichnenden unbegründet.

## 10. Fehlende Namensschilder der Sicherheitsangestellten

Das Asylnetz Luzern bemängelte, dass die Angestellten von Securitas in der Asylunterkunft Eigenthal keine Namensschilder trugen. Auf diese Weise seien sie für die Asylsuchenden nicht identifizierbar gewesen.<sup>74</sup>

Die Securitas begründet das Fehlen einer Kennzeichnung durch Namensschild mit dem Hinweis, der Eigenschutz ihrer Angestellten und deren Familien stünden *an erster Stelle*. Sämtliche Securitas-Mitarbeitenden würden sich am Telefon jeweils mit Namen vorstellen. Im Übrigen hätten sich die Besucherinnen vom Asylnetz auch nicht mit Namen vorgestellt.<sup>75</sup>

Für die Angestellten der Securitas in der Asylunterkunft Eigenthal bestand keine rechtliche Verpflichtung, ein Namensschild zu tragen. Weder aus den einschlägigen Vereinbarungen zwischen dem BFM und der Securitas noch aus einer Rechtsnorm lässt sich eine Kennzeichnungspflicht ableiten. Folglich liegt keine Rechtsverletzung vor. In dieser Situation braucht – angesichts der Formulierung des Auftrags an den Unterzeichnenden – die Frage einer Korrektur dieser Praxis nicht erörtert zu werden.

Immerhin sei bemerkt, dass die Kennzeichnungspflicht durch Namensschild bei den schweizerischen Polizeikräften heute Standard ist. Allerdings mit Ausnahmen, die jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant sind. Das Bundesgericht äusserte sich vor dem Hintergrund einer Bestimmung des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt 1998 zur verfassungsrechtlichen Tragweite der Pflicht, mit der Uniform ein Namensschild zu tragen. Ausgehend von der Feststellung, dass diese Pflicht im

72 Bericht Asylnetz Luzern vom 1. Oktober 2012; Bericht AI, S. 7.

73 Stellungnahme Securitas vom 14. November 2012, S. 4.

74 Vgl. z.B. Protokoll des Besuchs vom 23. September 2012.

75 Stellungnahme Securitas vom 26. Oktober 2012, S. 3.

Wesentlichen mit einem gewandelten Verständnis der Staatsgewalt in einem demokratischen Rechtsstaat begründet werde, erwog es u.a.: *An die Stelle der anonymen Polizeigewalt soll im Verkehr mit dem Publikum ein Beamter treten, dessen Name dem Bürger bekannt gemacht wird. Im Sinne der Bürgernähe soll mit der Namenskundgabe eine offene Kommunikation ermöglicht werden. Der [baselstädtische] Gesetzgeber ging davon aus, dass Menschen miteinander anders umgehen, wenn sie voneinander den Namen kennen (...). Die angestrebte Bürgernähe erscheint dabei nicht nur als Selbstzweck. Sie soll vielmehr zu vermehrtem Respekt gegenüber der Polizei und damit letztlich zu einem ungezwungeneren Verhältnis zwischen den Bürgern und Polizeibeamten beitragen.*<sup>76</sup> Diese Wertungen lassen sich auf die Situation, in der sich uniformierte Sicherheitsleute im Dienst von Bundeszentren befinden, sinngemäss übertragen. Auch hier darf das Interesse an einer gewissen Kontrolle höher eingestuft werden als die Befürchtungen und Bedenken, die eine mit der Namenanschrift verbundene Transparenz auszulösen vermag; denn der Sicherheitsdienst in Asylzentren stellt eine öffentliche Aufgabe dar. Aufgrund der derzeitigen Rechtslage besteht aber – wie schon gesagt – keine Verpflichtung, die Namensanschrift einzuführen, auch nicht im Hinblick auf den zitierten Bundesgerichtsentscheid. Doch könnte das Anliegen z.B. auf vertraglichem Weg umgesetzt werden.

## 11. Ergebnis der Untersuchung in Kürze

Die Vorwürfe im Bericht von AI vom 7. November 2012 und des Asylnetzes Luzern vom 1. Oktober 2012 sind im Einzelnen geprüft und soweit erforderlich rechtlich begutachtet worden. Aufgrund der Fragestellung im Auftrag des BFM hat sich die Untersuchung auf den Verantwortungsbereich der Securitas beschränkt. Darüber hinausgehende Abklärungen sind grundsätzlich unterblieben.

Die Securitas nahm in der Asylunterkunft Eigenthal eine staatliche Aufgabe wahr. Sie war an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns und die Grundrechte gebunden. Die Aufgabenerfüllung hatte sich im Rahmen der Leistungsvereinbarung nach den einschlägigen Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen sowie den Weisungen und Richtlinien des BFM zu richten. In diesem rechtlichen Rahmen beurteilen sich die Vorwürfe, die den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden.

Die einzelnen Vorwürfe lassen sich 7 Kategorien zuordnen:

- *Ungerechtfertigte Einschränkung der Kontaktfreiheit*
- *Unverhältnismässige Reaktionen gegenüber Jugendlichen*
- *Schikanöse Durchsetzung der Hausordnung*
- *Willkürliche Anordnung von Sanktionen*
- *Schikanöse Eingangskontrollen*
- *Ungenügendes Essen infolge Fehlverhaltens von Sicherheitsleuten*
- *Fehlende Namensschilder der Sicherheitsangestellten*

Es hat sich gezeigt, dass die Beanstandungen in einem Punkt eine Rechtsverletzung

---

<sup>76</sup> BGE 124 I 85, E. 3a.

erkennen lassen: Angestellte der Securitas observierten einzelne Begegnungen ausserhalb der Asylunterkunft zwischen Asylsuchenden einerseits und Besucherinnen und Besuchern andererseits in einer Weise, welche die durch das Grundrecht der persönlichen Freiheit gesetzten Grenzen – nach Auffassung des Unterzeichnenden – teilweise überschritt.

In den übrigen 6 Bereichen sind keine Rechtsverletzungen bzw. vertragliche Pflichtwidrigkeiten erkennbar. Sei es, dass Vorwürfe sich als unbegründet bzw. nicht nachweisbar erwiesen; sei es, dass beanstandete Verhaltensweisen rechtmässig waren oder nicht in den Verantwortungsbereich von Securitas fielen.

Allerdings hat die Untersuchung in zweierlei Hinsicht zu einem Befund geführt, der den Vorwurf einer Rechtsverletzung zwar nicht begründet, indessen es verdient, angesprochen zu werden:

- Zum einen hat sich ergeben, dass in der Asylunterkunft Eigenthal bei der Anordnung von Disziplinar massnahmen die Kompetenzordnung missachtet worden ist und dass Indizien für unverhältnismässige und rechtsstaatlich problematische Disziplinarentscheide vorhanden sind. Im Zusammenhang mit den Sofortmassnahmen wird angeregt, die Voraussetzungen für deren Erlass in der internen BFM-Weisung zur Anordnung von Disziplinar massnahmen vom 1. Oktober 2012 etwas enger zu umschreiben, indem besondere zeitliche Dringlichkeit ausdrücklich als Voraussetzung genannt wird.
- Zum andern wird eine Kennzeichnungspflicht durch Namensschild für Sicherheitsleute, die in Bundeszentren tätig sind, als positiv eingeschätzt. Die dafür sprechenden Gründe überwiegen die Bedenken, die eine mit der Namenanschrift verbundene Transparenz auszulösen vermag.

---

Nennigkofen, den 27. Mai 2013

Michel Féraud