



P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter NKVF
Frau Martina Caroni
Präsidentin der NKVF
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1781/6/61

Unser Zeichen: sem-tapa

Wabern, 19. Dezember 2023

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Zivilschutzanlagen Bonergasse (BS), Schäferweg (BS) und Aesch (BL) vom 2./3. Mai 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Überprüfung der Zivilschutzanlagen (ZSA) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme. Die Delegation der NKVF besuchten die ZSA Bonergasse, Schäferweg und Aesch der Asylregion Nordwestschweiz (NWCH) am 2./3. Mai 2023. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

Das SEM und seine Partner sahen sich in den Jahren 2022 und 2023 mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Diese sind vor allem auf drei Entwicklungen zurückzuführen. Zum einen hat der Kriegsausbruch in der Ukraine zur grössten Fluchtbewegung innerhalb Europas seit dem 2. Weltkrieg geführt. Das SEM hat in den Jahren 2022/23 bisher rund 95'260 Gesuche um vorübergehenden Schutz bearbeitet. Des Weiteren ist die Zahl der regulären Asylgesuche ab Herbst 2022 markant angestiegen. 2022 sind beim SEM 24'511 Asylgesuche eingegangen. Derzeit wiederholt sich die Situation und bis Ende November sind im Jahr 2023 27'980 Asylgesuche registriert worden. Schliesslich hat die Anzahl männlicher unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) während der Jahre 2022 und 2023 massiv zugenommen. Im Dezember 2021 zählte das SEM 389 UMA in seinen Unterbringungsstrukturen, im Dezember 2022 waren es rund 1'800 und im November 2023 rund 1'250 UMA.

Aufgrund dieser Entwicklungen hat das SEM innert kurzer Zeit seine Unterbringungskapazität auf derzeit rund 11'000 Betten erhöht. Laufend werden zusätzliche Unterkünfte eröffnet und wieder geschlossen. Die zusätzlich eröffneten Unterkünfte sind in Bezug auf Infrastruktur,



SEM-D-2E8D3401/246

Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6. 3003 Bern-Wabern
Tel. +41 58 465 11 11
<https://www.sem.admin.ch>

Lage oder Nähe zur Armee oftmals nicht optimal. Erklärtes Ziel war und ist jedoch, dass alle schutzsuchenden Personen untergebracht und versorgt werden können.

Wir danken Ihnen für die Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungsstandards und nehmen zu den im Bericht festgehaltenen relevanten Punkten wie folgt Stellung.

Wir bedauern, dass die Mitarbeitenden des Leistungserbringer (LE) Betreuung den Standpunkt vertreten haben, dass sie auch gegenüber der Kommission der Schweigepflicht unterliegen würden. Das SEM hat den LE Sicherheit angewiesen, seine Mitarbeitenden im Logendienst darüber zu informieren, dass der NKFV und dem UNHCR jederzeit der Zugang in die Asylunterkünfte zu gewähren ist und den Delegationsmitgliedern der Kommission die angeforderten Informationen auszuhändigen sind.

Die Regionenleitung beanstandet jedoch, dass der Bericht der Kommission keinen Bezug zur eingangs erläuterten Situation und zum Kontext der damit einhergehenden angespannten Situation nimmt. Das SEM bedauert, dass Asylsuchende - unabhängig davon, welchem Geschlecht und welcher Altersgruppe diese angehören - in unterirdischen Zivilschutzanlagen (ZSA) unterbringen zu müssen. Wir sind uns bewusst, dass dies möglicherweise eine zusätzliche Belastung für die Asylsuchenden darstellt. Der Bund ist nicht Eigentümer dieser Anlagen und hat auf deren bauliche Infrastruktur und Einrichtung nur beschränkt Einfluss. Bedauerlicherweise bestehen in der Asylregion NWCH derzeit nicht ausreichend alternative Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung. Zudem wurde die Finanzierung von Containeranlagen bekanntlich durch das Parlament abgelehnt.

Zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission hatte die Asylregion NWCH bei einem unterdotierten Personalbestand der federführenden Sektion Partner und Administration (P&A) zu den bestehenden Bundesasylzentren Basel, Allschwil und Flumenthal zwei ZSA in Basel und drei ZSA in Basel-Landschaft zu betreiben. Zusätzlich musste die Unterbringung von weiteren 100 Asylsuchenden in der Asylregion Westschweiz organisiert werden. Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit mussten enorme Anstrengung unternehmen, um für all die erwähnten Standorte Personal zu rekrutieren. Insbesondere war und ist es infolge Fachkräftemangel nach wie vor schwierig, dem erforderlichen Personalbestand von Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen sowie von Pflegefachpersonen gerecht zu werden.

A. Einleitende Bemerkungen

Punkt 1

Die Kommission stellte während Ihres Besuches fest, dass Informationen über wichtige Vorkommnisse in den besuchten temporären BAZ nicht oder nur unvollständig an das SEM weitergeleitet wurden. Auch war für die Delegation nicht immer ersichtlich, wer vor Ort für die jeweiligen Unterkünfte verantwortlich ist. All dies wirkt sich negativ auf den Schutz der asylsuchenden Personen aus.

Das SEM bedauert, dass die Kommission während Ihres Besuchs den Eindruck einer unvollständigen Informationsübermittlung und unklarer Kompetenzzuteilung erhalten hat. Die Instrumente für den Informationsfluss bei wichtigen Vorkommnissen sind vorhanden (schriftliches Rapportwesen; institutionalisierte Wochengespräche; regelmässige Besuche vor Ort). Die LE Betreuung und Sicherheit sind jedoch stark gefordert, geeignetes Personal in der er-



forderlichen Quantität zu rekrutieren und auszubilden. Zudem bedarf es einer Stellvertretung für die verantwortlichen Personen in den Unterkünften, was bei der Betreuung vieler kleiner Unterkünfte sowohl seitens SEM als auch seitens der LE zusätzliche Ressourcen erfordert. Die Rekrutierung und Einarbeitung dieses Personals benötigt ebenfalls Zeit.

B. Hinweise auf unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Punkte 3-9

Der Kommission liegen in zwei Fällen Hinweise vor, die darauf hindeuten, dass es in der Zivilschutzanlage Bonergasse und in der Zivilschutzanlage Schäferweg zu unzulässiger Gewaltanwendung durch Sicherheitsmitarbeitende gegenüber asylsuchenden Personen gekommen sein könnte und stellt fest, dass es in beiden Fällen kein funktionierendes Meldesystem für Gewaltvorfälle gab. So wurde das SEM nicht oder nicht vollständig informiert. Das Führungspersonal des Sicherheitsunternehmens erachtete die beiden Fälle nicht als problematisch oder kannte entscheidende Informationen nicht. In beiden Fällen funktionierte die Meldung durch die anwesenden Mitarbeitenden nicht. Die Kommission empfiehlt dringend, die beiden Vorfälle intern zu untersuchen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Nach Auffassung der Kommission haben das SEM und die Sicherheitsfirma in beiden Fällen das Recht der Asylsuchenden auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung bzw. die menschen- und grundrechtliche Verpflichtung, Gewalt durch ein wirksames und vertrauliches Meldesystem zu verhindern, verletzt. Die Kommission empfiehlt dem SEM, umgehend geeignete Massnahmen zu ergreifen. Insbesondere muss das SEM sicherstellen, dass ein wirksames und vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unzulässige Gewalt von Mitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden besteht.

Das SEM teilt die Auffassung der NKVF, dass sich Vorfälle, wie sie im Bericht geschildert werden, in einer Asylunterkunft nicht ereignen dürfen, unabhängig davon, ob sie sich tatsächlich so zugetragen haben (die von der Kommission erwähnten Vorfälle wurden untersucht, teils mit sich vom Bericht der Kommission unterscheidenden Ergebnissen). Wir haben die im Bericht aufgeführten Vorfälle exemplarisch genutzt, um die Mitarbeitenden des LE Sicherheit für solche Situationen zu schulen, die Qualität der Dokumentation zu gewährleisten und ein Debriefing sicherzustellen.

Trotz intensiver Bemühungen in der Gewaltprävention kann es zu Gewaltvorfällen kommen. Deshalb sind die Abläufe für den Gewaltvorfall klar definiert und diese sind allen Partnern bekannt. Asylsuchende sind mit entsprechend übersetzten Informationsmaterialien über die Rechtslage aufgeklärt (Gewaltverbot, strafrechtliche Konsequenzen, was Betroffene tun können). Diese sind für die Asylsuchenden jederzeit zugänglich und werden in konkreten Fällen von entsprechenden Stellen abgegeben (z.B. durch die Gesundheitsfachstelle Medic Help, Betreuung und/oder Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen). Zudem werden diese Informationen bei Informationsveranstaltungen für die Asylsuchenden erläutert.

Konkret sieht das Gewaltpräventionskonzept vor, dass insbesondere beim LE Betreuung, aber auch beim LE Sicherheit speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen definiert sind, welche von Gewalt betroffene Personen beraten können. Dazu können sie Übersetzer beiziehen. In den Bundesasylzentren (BAZ) soll bekannt gemacht werden, wie diese Ansprechpersonen von Gewaltbetroffenen kontaktiert werden können. Letztere verfügen über eine Liste von Kontakten: spezialisierte Fachberatungsstellen, Frauenhäuser, Rechtsberatung, Polizei (Ablauf für Anzeigenerstellung).



Im Gewaltvorfall kommt ein Ablauf zur Anwendung, der in der Regel die folgenden Schritte umfasst: Gefährdungslage einschätzen, Alarmierung Sicherheit (oder Polizei), unmittelbarer Schutz vor weiterer Gewalt und Hilfestellung bieten (Sicherheit, Polizei), hinzuziehen von übersetzenden Personen, medizinische Versorgung (Verletzung ärztlich attestieren lassen), beiziehen der Ansprechperson, Beratung zu weiterem Vorgehen (Möglichkeit der Anzeigenerstattung, räumliche Trennung vom Täter), Ereignismeldung erstellen und bei Kindeswohlgefährdung Benachrichtigung der KESB. Nach Gewaltvorfällen soll zudem eine Nachbearbeitung in Form eines Debriefings mit den involvierten Mitarbeitenden erfolgen. Gemäss Anhang 8 des Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) muss zudem die Leitung P&A über sicherheitsrelevante Ereignisse durch die LE Betreuung und Sicherheit informiert werden. So soll der LE Sicherheit innert zwei Stunden nach Abschluss eines Vorfalls einen Ereignisrapport an die Leitung P&A versenden.

Die Leitung P&A stellt zudem sicher, dass ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdung, gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung, Suizide/Versuche oder anderen Gewaltvorfällen besteht. Die entsprechende Meldestelle soll den Asylsuchenden bekannt sein. Zudem legt die Leitung P&A fest, welche Vorfälle zwingend zu melden sind. Schliesslich gewährleistet die Leitung P&A, dass jederzeit über die oben genannten Vorfälle Auskunft gegeben werden kann. Hierfür sollen Beschwerde- und Gewaltvorfälle dokumentiert werden.

Wir erachten es als wichtig, dass die Mitarbeitenden des SEM (insbesondere P&A) sowie vor allem auch die Mitarbeitenden des LE Sicherheit bezüglich Prävention und Umgang mit Gewalt geschult sind. Im Rahmen des Projekts «Prévention et Sécurité CFA» (PreSeC) haben wir daher unter anderem auch das Profil von Verantwortlichen für die Gewaltprävention und Personensicherheit (VGPS) in den BAZ erarbeitet und die entsprechenden Personen rekrutiert. Neben ihrer Verantwortlichkeit für die Personensicherheit sind die VGPS für die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der eingesetzten Sicherheitsmitarbeitenden verantwortlich. Durch die neu geschaffene Funktion werden sowohl das Fachwissen des SEM im Bereich Personensicherheit als auch die Qualität der Mitarbeitenden der LE Sicherheit gestärkt.

C. Gewaltprävention

Konfliktpräventionsbetreuende

Punkte 12-13

Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dringend, in den Zivilschutzanlagen Bonergasse, Schäferweg und Aesch sowie generell in den allen Zivilschutzanlagen Gewaltpräventionsbetreuende einzusetzen und deren Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung hohe Priorität einzuräumen.

Das SEM geht mit der NKVF einig, dass die Rekrutierung der Konfliktpräventionsbetreuenden (KPB) sowie deren Schulung von grosser Wichtigkeit ist und kann der Kommission erfreulicherweise mitteilen, dass die KPB in der ZSA Bonergasse und im Schäferweg seit 1. Juli 2023 mit je 1.4 Vollzeitäquivalenten voll rekrutiert sind. In Aesch befinden sich jedoch keine Konfliktpräventionsbetreuenden im Einsatz.



Rollenteilung Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitende

Punkt 14

Die Kommission stellte fest, dass in den drei Zivilschutzanlagen bei sich abzeichnenden Konflikten oft zuerst die Sicherheitsmitarbeitenden eingreifen und verweist auf die in der Vergangenheit festgestellte und bewährte Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsdienst, bei der in Konfliktsituationen in der Regel die Betreuungsmitarbeitenden die Führung übernehmen. Die Delegation.

Das SEM teilt die Auffassung betreffend Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden in den BAZ. Das Rollenverständnis ist mit den LE Betreuung und Sicherheit geklärt, mit dem Auftrag, es in diesem Sinne umzusetzen und neuen Mitarbeitenden zu vermitteln. Aus diesem Grund werden seitens Betreuung Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) rekrutiert und eingesetzt.

Die KPB sollen Kontakt zu «auffälligen» Asylsuchenden herstellen, Gespräche führen und Vertrauen aufbauen um die Bedürfnisse der Asylsuchenden besser wahrzunehmen und Konflikte vorzeitig zu deeskalieren. Die KPB erkennen Veränderung in der Stimmung im BAZ, bestimmen Hotspots und erkennen und benennen Auslöser von Konflikten. Beim LE Betreuung haben sie den Lead bei der Lösung von Konflikten.

Der LE Sicherheit wiederum sorgt für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in der Unterkunft sowie auf dem gesamten Gelände der BAZ. Er stellt damit die Sicherheit der im BAZ untergebrachten Asylsuchenden, der dort tätigen Mitarbeitenden sowie sämtlichen externen anwesenden Personen sicher.

Alternative Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten

Punkt 15

Die Kommission regt an, bei stark alkoholisierten oder anderweitig intoxikierten und verhaltensauffälligen Personen Alternativen zum Ausschluss aus der Unterkunft (einschliesslich in Form eines informellen« Time-Outs») zu prüfen. Die Durchführung von Alkoholtests ist zudem der Polizei vorbehalten. Die Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen sind anzuweisen, die Durchführung solcher Tests zu unterlassen. Darüber hinaus ist je nach Zustand der betroffenen Person eine regelmässige Überwachung, eine Untersuchung durch eine medizinische Fachperson oder eine Einweisung in ein Spital vorzusehen.

Das SEM ist der Ansicht, dass es sich im Fall von alkoholisierten und intoxikierten Personen um eine Güterabwägung handelt und sich die Frage stellt, inwiefern der Einlass einer stark alkoholisierten und intoxikierten Person die Ruhe und Sicherheit der sich korrekt verhaltenden Personen gefährdet. Gemäss Art. 24 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen; EJPD Vo, SR 142.311.23) können Asylsuchende und Schutzbedürftige in den Zentren des Bundes mit Disziplinar massnahmen sanktioniert werden, wenn sie die in Abschnitt vier definierten Pflichten verletzen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Der Ausschluss aus der Unterkunft für höchstens 24 Stunden ist gemäss Art. 25 EJPD Vo eine mögliche Disziplinar massnahme.

Alkoholtests werden nicht vom LE Sicherheit, sondern von der Betreuung auf freiwilliger Basis durchgeführt. Er wird einerseits zur Aufklärung der betroffenen Personen über deren



Zustand und andererseits zum Einleiten einer allfälligen notfallmedizinischen Intervention eingesetzt. Dementsprechend werden die Asylsuchenden bei einem hohen Promillewert medizinisch überwacht und betreut.

Schlussfolgerungen

Punkt 18

Die Kommission kommt zum Schluss, dass für die Asylregion Nordwestschweiz zusätzliche und längerfristige Massnahmen notwendig sind, um das Recht der asylsuchenden Personen auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung vollumfänglich umzusetzen. Dazu braucht es einen grundsätzlichen Wandel im Umgang mit Hinweisen auf vermutete Gewalt und Fehlverhalten, insbesondere bei den Verantwortlichen (und Mitarbeitenden) des Sicherheitsunternehmens. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Verantwortlichen des Sicherheitsunternehmens dringend, entsprechende Massnahmen unter Beizug externer Expertise zu prüfen, festzulegen und umzusetzen.

Das SEM hat, nachdem im Frühjahr 2021 Nichtregierungsorganisationen und Medien über verschiedene Vorkommnisse in BAZ berichteten und Vorwürfe gegen Mitarbeitende der Sicherheitsdienste wegen angeblich extensiver Gewaltanwendung erhoben, eine Untersuchung durch Alt-Bundesrichter Oberholzer in Auftrag gegeben. Aufgrund des Berichts Oberholzer hat das SEM das bereits erwähnte Projekt PreSeC lanciert. Betreffend Umgang mit Hinweisen auf vermutete Gewalt und Fehlverhalten von Mitarbeitenden sind im Rahmen von PreSeC zwei wesentliche Massnahmen erarbeitet und umgesetzt worden:

Erstens haben für die BAZmV Basel und Zürich am 1. November 2022 je eine externe Meldestelle als Pilotprojekt mit 18-monatiger Laufzeit den Betrieb aufgenommen. Die externe Meldestelle steht Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit für Meldungen aus den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ offen. Anonymität und Vertraulichkeit sind gewährleistet. Die externe Meldestelle soll als Gradmesser der Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ dienen.

Zweitens ist das bereits erwähnte Profil der Verantwortlichen für Gewaltprävention und Personensicherheit (VGPS) entwickelt worden. Die Inhaber dieser neuen Funktion sind verantwortlich für die Qualität der LE Sicherheit und deren Arbeitsprozesse, für die Einhaltung der massgebenden (An-)Weisungen und rechtlichen Grundlagen, für die Bereitstellung des Sicherheitspersonals in qualitativer und quantitativer Hinsicht sowie für die Anordnung von Zwang in der Kompetenz des SEM. Neben ihrer Verantwortlichkeit für die Personensicherheit sind die VGPS zuständig für die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der eingesetzten Sicherheitsmitarbeitenden. Durch diese neu geschaffene Funktion werden sowohl das Fachwissen des SEM im Bereich Personensicherheit, als auch die Qualität der Mitarbeitenden der LE Sicherheit gestärkt. Die Stelleninhaber haben die neue Funktion bereits im 4. Quartal 2023 angetreten und übernehmen den vollständigen Verantwortungsbereich in allen sechs Asylregionen und in Bern-Wabern per 1. Januar 2024.

D. Infrastruktur

Punkte 19-22

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterbringung in Zivilschutzanlagen nur von möglichst kurzer Dauer sein sollte und für bestimmte Personengruppen immer ungeeignet ist.



Zudem sollten unbegleitete Jugendliche aufgrund ihrer Vulnerabilität nicht in Zivilschutzanlagen untergebracht werden. Weiter bemängelt die Kommission, dass an allen drei besuchten Standorten Rückzugsmöglichkeiten für die Asylsuchenden fehlen und regt an, dass das SEM Möglichkeiten zur Verbesserung der Frischluftzufuhr in allen drei Unterkünften und insbesondere in der Zivilschutzanlage Schäferweg prüft. Schliesslich stellt die Kommission diverse weitere Mängel fest und empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen diese zu beheben.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden in unterirdischen ZSA. Die Bereitstellung einer relativ grossen Anzahl Unterbringungsplätze im Rahmen der Notfallplanung Asyl stellt für das SEM jedoch eine grosse logistische und personelle Herausforderung dar. Gemäss den Eckwerten der gemeinsamen Notfallplanung von 2014 unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) das SEM in einer Notlage - wie der aktuell vorliegenden - mit der Bereitstellung von zusätzlichen Plätzen zur Unterbringung von Asylsuchenden. Entsprechend stellt die Armee seit letztem Jahr dem SEM in der ganzen Schweiz zahlreiche Unterkünfte und Anlagen zur Verfügung. Diese sollen sich aufgrund ihrer Art, Grösse und vor allem gestützt auf die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen (vgl. Artikel 24c AsylG; SR 142.31) betreffend die bewilligungsfreie und somit sehr rasche Nutzung grundsätzlich gut für die temporäre Unterbringung von Asylsuchenden eignen. In der NWCH konnte die Armee bisher jedoch keine zusätzlichen Unterbringungsplätze in militärischen Anlagen freispielen. Die kantonale Mehrzweckhalle in der Kaserne Liestal konnte das SEM aufgrund des Eigenbedarfs des Kantons im Frühjahr 2022 nur kurzfristig für einige Monate nutzen. Weitere geprüfte Objekte waren entweder zu klein oder in der kurzen Zeit rechtlich nicht nutzbar, da diese, im Gegensatz zu Armeeliegenschaften, langwierige Bewilligungsverfahren vorausgesetzt hätten. Entsprechend musste mangels verfügbarer Alternativen in der Asylregion NWCH auf die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Zivilschutzanlagen zurückgegriffen werden. Wir sind uns bewusst, dass diese Unterbringungsart nicht optimal ist und versuchen, wenn möglich oberirdische Alternativen zur Unterbringung von Asylsuchenden zu nutzen.

Aufgrund der oben genannten hohen Anzahl UMA, die zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission in den BAZ untergebracht waren, musste das SEM ein Notfallkonzept einführen, welches erlaubt, UMA in anderen Unterkünften als den ursprünglich dafür vorgesehenen BAZmV unterzubringen. Seit Anfang Jahr werden daher in zusätzlichen Unterkünften UMA-Strukturen aufgebaut. Aufgrund der bereits dargelegten Umstände ist in der Asylregion NWCH keine oberirdische Unterkunft verfügbar, weshalb auf die ZSA zurückgegriffen werden musste. Was die Unterbringung von UMA in Aesch betrifft, so möchte das SEM betonen, dass diese Massnahme eine klare Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungssituation der betroffenen Jugendlichen zur Folge hatte. Im BAZmV Basel waren zeitweise über 300 UMA untergebracht. Selbstredend ist bei dieser Anzahl keine den Bedürfnissen der Jugendlichen adäquate Betreuung mehr möglich. Wie bereits erwähnt, ist das SEM sehr bemüht, UMA in oberirdischen Strukturen unterzubringen. Leider ist dies derzeit aus den oben erwähnten Gründen nicht immer möglich.

Betreffend Infrastruktur der ZSA ist zu berücksichtigen, dass der Bund nicht Eigentümer ist, sondern der Kanton. Das SEM übernimmt die bauliche Infrastruktur und die Einrichtung, wie sie der Kanton zur Verfügung stellt und kann nur bedingt in Anlagen investieren, welche dem SEM lediglich vorübergehend zur Verfügung stehen und deren Wiederinbetriebnahme nicht gesichert ist.



Wir versichern der Kommission, dass alle Asylsuchenden die Möglichkeit haben, auf einer Matratze zu schlafen. Zudem war die Belegung zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission unterhalb der möglichen Kapazität. Weiter hat der Bund mehrere zehntausend Franken in neue Duschen für die ZSA Bonergasse investiert, deren Nutzung der Kanton auf Ende Jahr aufgekündigt hat. Das SEM würde es begrüessen, auch ZSA so einzurichten, dass sie den Bedürfnissen der Asylsuchenden entgegenkommen. Aufgrund der geschilderten Ausgangslage ist dies jedoch nicht immer vollumfänglich möglich.

E. Diskriminierung

Punkt 23

Die Kommission erwähnt, dass sie unaufgefordert sehr viele Rückmeldungen von Asylsuchenden in der Zivilschutzanlage Schäferweg über diskriminierendes Verhalten durch bestimmte Mitarbeitende des Betreuungsunternehmens erhielt. Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie, dem Betreuungs- und dem Sicherheitsunternehmen, in Umsetzung der menschen- und grundrechtlichen Diskriminierungsverbote die Leitung und die Mitarbeitenden in den BAZ zum Umgang mit Stereotypen und Vorurteilen sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung regelmässig zu schulen. Darüber hinaus sollten sowohl asylsuchende Personen als auch Mitarbeitenden eine niederschwellige Möglichkeit haben, entsprechende Beobachtungen vertraulich zu melden (z.B. bei einer externen Meldestelle). Sie sind auf diese Meldemöglichkeit ausdrücklich hinzuweisen.

Das SEM stimmt der Kommission zu, dass die Rekrutierung von qualifiziertem Personal und die Schulung der Mitarbeitenden wichtige Voraussetzungen für einen geordneten Betrieb und einem respektvollen Umgang in der oftmals schwierigen Situation von vielen Asylsuchenden mit grosser kultureller Diversität auf beschränktem Raum sind. Die LE Betreuung und Sicherheit sind daher verpflichtet, neu rekrutiertem Personal im Rahmen einer Erstausbildung auf ihre Kosten die grundlegenden Kenntnisse des Asylwesens zu vermitteln und sie angemessen auf die Aufgaben in den BAZ vorzubereiten. Des Weiteren sorgen sie mit adäquaten Massnahmen laufend für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des für die Aufgaben in den BAZ relevanten fachlichen Wissens und Fähigkeiten. Zu diesem Zweck sorgen die LE insbesondere für Schulungsmassnahmen für alle Mitarbeitenden, mit dem Ziel einer Erhöhung der Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die besondere Situation von Asylsuchenden und deren soziokulturellen Hintergrund.

Zusammen mit dem Gewaltpräventionskonzept ist zudem ein internes Beschwerdemanagement eingeführt worden, welches verschiedene Elemente umfasst. Hierzu zählen die regelmässige Sprechstunde des SEM, eine für Asylsuchende frei zugängliche Feedback-Box und ein vertrauliches Meldesystem bei Verdacht auf Gewaltvorfälle. Zudem stehen den Asylsuchenden Kommunikationsmöglichkeiten wie WLAN und Telefonie zur Verfügung.

Wie bereits erwähnt testen wir im Rahmen eines Pilotprojekts die Zusammenarbeit mit einer externen Meldestelle, an welche sich Asylsuchende mit Meldungen im Bereich Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ wenden können. Die externe Meldestelle erfasst die eingehenden Meldungen und kann die meldende Person auf deren Wunsch beraten oder diese an entsprechende Fach- und Beratungsstellen weitervermitteln. Das Angebot der Meldestelle ist voraussetzungs-, form- und kostenfrei. Die Vertraulichkeit und Anonymität sind gewährleistet.



Die Asylsuchenden werden in allen BAZ über die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten mittels Informationsveranstaltungen und Informationsboards in Kenntnis gesetzt.

F. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

Selbständige asylsuchende Minderjährige

Punkt 24

Der Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass es eine Kategorisierung in sogenannte selbständige und unselbständige Jugendliche gemäss UNO-Kinderrechtskonvention nicht gibt.

Das SEM musste, wie eingangs erwähnt, innert kurzer Zeit eine hohe Anzahl UMA in seinen Strukturen unterbringen. Die Einteilung in selbständigere und unselbständigere UMA wurde im Notfallkonzept des Handbuches zur Betreuung von UMA in den BAZ vorgesehen, damit zumindest die jüngeren, besonders vulnerablen UMA weiterhin wie im Handbuch vorgesehen betreut werden können. Der Transfer aus den überlasteten Strukturen des BAZmV Basel - in dem zeitweise über 300 UMA untergebracht werden mussten - in die ZSA Aesch stellte für die betroffenen Jugendlichen eine Verbesserung ihrer Unterbringungs- und Betreuungssituation dar. Anfangs Jahr wurden zusätzliche Ressourcen für die UMA-Betreuung gesprochen um in jeder Region in einem zweiten BAZ spezielle UMA-Strukturen aufzubauen. Das zusätzlich erforderliche Personal konnten grösstenteils bis im Sommer rekrutiert werden. Derzeit wird in allen Regionen der Betreuungsschlüssel wieder eingehalten, das heisst es stehen drei UMA-Betreuungspersonen (Sozialpädagogen oder UMA-Betreuende) für 15 UMA zur Verfügung. Jedoch konnten in der NWCH noch nicht genügend Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen rekrutiert werden. Die Rekrutierung gestaltet sich an diesem Standort als sehr schwierig. Die Kategorie der selbständigeren UMA wird nicht mehr angewandt und es werden, solange die Plätze im BAZmV Basel nicht ausreichen, lediglich ältere UMA in die ZSA Aesch transferiert.

Betreuung, Tagesstruktur

Punkte 25-27

Die Kommission weist darauf hin, dass auch wenn zurzeit in der Zivilschutzanlage Aesch keine Betreuung mit einer Bezugsperson möglich ist, den Jugendlichen zumindest eine Tagesstruktur zu ermöglichen ist, die sich am übergeordneten Kindesinteresse und am Recht auf Erholung und Freizeit orientiert. Konkret soll die Betreuung bestehende Aktivitäten regelmässiger und öfter durchführen, sowie die dafür notwendigen Ressourcen (z.B. Sportgeräte wie Boxhandschuhe, Fussball oder Cricketschläger) in ausreichender Anzahl besorgen. Die Jugendlichen müssen immer wieder aktiv über das Angebot informiert werden. Auch muss das Angebot an gemeinnützigen Arbeitseinsätzen ausgebaut werden.

Das SEM teilt die Ansicht, dass ein bedürfnisgerechtes Freizeit- und Beschäftigungsangebot insbesondere für Jugendliche wichtig ist. Daher ist der Austausch über Freizeitaktivitäten und gemeinnützige Beschäftigungsprogramme ein fester Bestandteil in den Gesprächen zwischen dem SEM und dem LE Betreuung. Zudem werden Art und Umfang der Freizeitaktivitäten und gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen dokumentiert. Oftmals scheint es sich jedoch nicht um ein Problem fehlender Information, sondern von fehlender Motivation der Jugendlichen zu handeln. Hier stösst der LE Betreuung an seine Grenzen. Schliesslich befand sich das UMA-Team in der ZSA Aesch zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission erst im



Aufbau und es waren noch nicht alle Stellenprozente rekrutiert. In der Zwischenzeit konnten einerseits die UMA-Betreuenden rekrutiert werden und andererseits hat die Anzahl der zu betreuenden UMA abgenommen, was zu einer Entspannung der Situation geführt hat. Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen konnten infolge Fachkräftemangel bislang immer noch nicht ausreichend rekrutiert werden.

Kommunikation

Punkte 28-29

Die Kommission regt an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen einen regelmässigen und institutionalisierten Austausch (z.B. wöchentliche Treffen) zwischen den Betreuungsmitarbeitenden und den Jugendlichen organisieren, damit beide Seiten ihre Anliegen einbringen können und die Betreuungsmitarbeitenden immer wissen, welche Probleme und Anliegen die Jugendlichen haben und was gut funktioniert.

Wir würden die von der Kommission vorgeschlagene Art der niederschweligen Kommunikation zwischen Betreuung und UMA sehr begrüssen. Ein solcher regelmässiger und institutionalisierter Austausch würde jedoch bedingen, dass sich der Teilnehmerkreis in etwa Schulclassengrösse bewegt. Aufgrund der eingangs erwähneter hoher Anzahl von UMA in den BAZ ist ein solcher Austausch derzeit kaum möglich. Die Jugendlichen haben jedoch die Möglichkeit, ihre Anliegen im Alltag in Gesprächen einzubringen.

Sanktionen

Punkt 30

Die Kommission weist darauf hin, dass mehrere Jugendliche berichteten, dass es je nach Sicherheitsmitarbeitenden vorkommen könne, dass Jugendliche bei verspäteter Rückkehr in die Anlage ein bis zwei Stunden auf den Einlass warten müssten. Nach Einschätzung der Kommission handelt es sich dabei um eine informelle Sanktion. Ein Hausverbot, auch ein informelles, ist aus Sicht der Kommission bei Minderjährigen keine geeignete Sanktion. Das SEM und das Sicherheitsunternehmen müssen sicherstellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden keine Sanktionen gegen die Jugendlichen verhängen, auch nicht in Form von informellen «Time-outs» oder indem sie bei verspäteter Rückkehr lange warten lassen.

Es ist dem SEM ein Anliegen darauf hinzuweisen, dass UMA in der Asylregion NWCH nicht aus der Asylunterkunft ausgeschlossen werden, wenn sie verspätet zurückkehren. Die einzig denkbare Konstellation, in der es zu Wartezeiten vor dem BAZ kommt, ist die aufgrund eines Vorfalls (Gewalt und notwendige Deeskalation) erforderliche Rückverlegung ins BAZmV Basel. Aufgrund der Organisation des Transports kann es in solchen Fällen zu Wartezeiten kommen. Ferner ist die Sanktion von UMA im entsprechenden Handbuch geregelt und die entsprechenden Bestimmungen sind in allen BAZ verbindlich und rechtsgleich anzuwenden sowie ihre Umsetzung in der UMA-Sanktionsliste zu dokumentieren. Schliesslich sind die Sicherheitsmitarbeitenden so geschult und instruiert, dass sie bei Vorfällen keine Sanktionen aussprechen, weder formell noch informell. Das SEM ordnet allfällige Sanktion an und die Betreuung kommuniziert diese.

G. Verpflegung

Punkte 31-34



Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen sicherzustellen, dass alle asylsuchenden Personen ausreichend gepflegt sind. Zudem regt die Kommission an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen den asylsuchenden Personen zumindest zeitweise ermöglichen, in der Unterkunft selber zu kochen.

Das SEM befürwortet das Model des betreuten Kochens. Insbesondere für UMA stellt die Möglichkeit der Teilnahme an einem betreuten Kochen einen grossen Mehrwert für deren Entwicklung und sowie deren Tagesstruktur dar. Gemäss BEKO kann auf Anordnung der Regionenleitung ein betreutes Kochen angeboten werden, sofern eine Produktionsküche vorhanden ist. Die Leitung der Asylregion NWCH unterstützt die Umsetzung des betreuten Kochens, sofern ein Angebot für eine längerfristig nutzbare Unterkunft vorliegt.

Die Betreuung kann jedoch im Rahmen von Freizeitaktivitäten oder Beschäftigungsprogrammen z.B. das Backen von Kuchen oder Brot anbieten. Schliesslich muss in allen BAZ ein Angebot an Früchten, Getränken und Zwischenverpflegungen bestehen und wir werden dies mit dem Leistungserbringer Betreuung nochmals thematisieren.

H. Kleider

Punkte 36-39

Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen im BAZ Basel und in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg ihre Kleider in einer Boutique aussuchen und anprobieren können. Sie empfiehlt eine vergleichbare Lösung für alle Unterkünfte. Zudem empfiehlt sie dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dafür zu sorgen, dass die unbegleiteten Jugendlichen in der Zivilschutzanlage Aesch über ausreichende und der Jahreszeit angepasste Bekleidung verfügen.

Wir danken für den Hinweis. Die Versorgung mit Bekleidung ist im BEKO geregelt. Dementsprechend werden Asylsuchenden bei Bedarf mit angemessener und saisongerechter Bekleidung sowie Hygieneartikeln ausgestattet. Wir werden prüfen, ob für die in der ZSA Aesch untergebrachten Jugendlichen genügend saisonale Kleidung vorhanden ist.

Abschliessend sprechen wir der Kommission unseren Dank für den Bericht aus. Wir sind sehr daran interessiert, die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhalten und kontinuierlich zu verbessern.

Dementsprechend hat sich das SEM im Rahmen des Projekts «PreSeC» mit der Einführung der in der vorliegenden Stellungnahme bereits erwähnten Verantwortlichen für Gewaltprävention und Personensicherheit befasst und testet im Rahmen eines Pilotprojekts die Einführung einer «externen Meldestelle» für Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit. Wir sind davon überzeugt, dass diese Massnahmen einen bedeutenden Mehrwert für die Unterbringung, die Betreuung und vor allem die Sicherheit der Asylsuchenden in den BAZ bringen wird.

In diesem Sinne danken wir der Kommission für die gute Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche.



Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Marcel Suter

Vizedirektor

Leiter Direktionsbereich Bundesasylzentren

