



P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter NKVF
Frau Regula Mader
Präsidentin der NKVF
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1781/6/61

Unser Zeichen: sem-tapa

Wabern, 20. März 2023

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren 2021-2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021-2022 («Bericht der NKVF») und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

Im Zeitraum zwischen Februar 2021 und Oktober 2022 besuchten die Delegation der NKVF die BAZ Glaubenberg, Giffers, Vallorbe, Basel, Reinach, Altstätten, Boudry, Sulgen, Embrach, Les Verriers, Bern, Zürich, Chiasso, Balerna, Allschwil, Flumenthal und Brugg. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

Das SEM und seine Partner sind im Jahr 2022 vor grosse Herausforderungen gestellt worden. Wie die Kommission erwähnt, sind diese vor allem auf drei Entwicklungen zurückzuführen. Zum ersten hat der Kriegsausbruch in der Ukraine zur grössten Fluchtbewegung innerhalb Europas seit dem 2. Weltkrieg geführt. Das SEM hat im Jahr 2022 74'959 Gesuche um vorübergehenden Schutz bearbeitet. Zum zweiten ist die Zahl der regulären Asylgesuche ab Herbst 2022 markant angestiegen. 2022 sind beim SEM 24'511 Asylgesuche eingegangen. Schliesslich hat die Anzahl männlicher unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) während des gesamten Jahres 2022 massiv zugenommen. Im Dezember 2021 zählte das SEM 389 UMA in seinen Unterbringungsstrukturen, im Dezember 2022 waren es 1'755.

Aufgrund dieser Entwicklungen hat das SEM innert kurzer Zeit seine Unterbringungskapazität auf 9'000 Betten erhöht. Laufend werden zusätzliche Unterkünfte eröffnet und wieder geschlossen.



SEM-D-2E8D3401/246

Insbesondere die Bewältigung der Ukraine-Krise erforderte pragmatische Lösungen und Flexibilität im Bereich der Unterbringung. So hat das SEM zusammen mit dem Fachverband HotellerieSuisse kurzfristig zusätzliche Unterbringungskapazitäten in der Hotellerie beschaffen und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe ukrainische Personen in Privathaushalten platzieren können. Die zusätzlich eröffneten Unterkünfte sind aufgrund deren Infrastruktur, Lage oder Nähe zur Armee teilweise nicht optimal. Erklärtes Ziel war und ist jedoch, dass alle schutzsuchenden Personen untergebracht und versorgt werden können.

Im Rahmen der Bewältigung, Unterbringung und Fallbearbeitung der Gesuche von aus der Ukraine geflüchteten Personen ist es aufgrund der hohen Anzahl innert kurzer Zeit zu Ungleichbehandlungen zwischen Personen im S-Statusverfahren und Personen im regulären Asylverfahren gekommen. So war der für Ukrainerinnen und Ukrainer erleichterte Familiennachzug eine politisch gewollte Massnahme, welche das Parlament im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnis erlassen hat. Dasselbe gilt für das S-Statusverfahren per se. Weitere Ungleichbehandlungen haben sich aus pragmatischen Gründen ergeben, waren aber keinesfalls beabsichtigt. Beispielsweise sind im Vergleich zu anderen Asylsuchenden Ukrainerinnen und Ukrainer vielfach mit ihren Haustieren geflüchtet. Die Kommission erwähnt, dass dies dazu geführt hat, dass in den BAZ untergebrachte Ukrainerinnen und Ukrainer auch ausserhalb der Öffnungszeiten ihre Hunde versäubern durften. Die von der Kommission erwähnte unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch ukrainische Personen, liegt jedoch nicht im Zuständigkeitsbereich des SEM. Dies gilt auch für viele weitere private Aktivitäten, welche von der Zivilgesellschaft, Verbänden, Vereinen aber auch Unternehmungen initiiert wurden.

Die Kommission anerkennt in ihrem Bericht die Anstrengungen und die hohe Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ und erwähnt, dass die Mitarbeitenden des SEM, der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister aufgrund der erwähnten Entwicklungen stark gefordert sind. Ebenso anerkennt die Kommission die Herausforderung, genügend fachlich qualifiziertes Personal zu finden. Angesichts des Fachkräftemangels ist insbesondere die Rekrutierung von sozialpädagogischen Mitarbeitenden und Pflegefachpersonen schwierig.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Verbesserungen sind teils mit einem zusätzlichen Bedarf an finanziellen und personellen Ressourcen verbunden. Entsprechend verweist die Kommission in ihrem Bericht an verschiedenen Stellen auf die Verantwortung der Politik. Aufgrund der aufgezeigten Entwicklung im Asylbereich und der daraus resultierenden Belastung der Mitarbeitenden in den BAZ wird das SEM bei der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF stark priorisieren müssen.

Das SEM dankt für die Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungsstandards und nimmt zu den im Bericht festgehaltenen relevanten Punkten wie folgt Stellung.

III. Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Asylsuchende Personen mit besonderen Bedürfnissen

b. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

i. Weibliche unbegleitete asylsuchende Jugendliche

Punkte 70-78



Die Kommission weist daraufhin, dass weibliche UMA nicht einzeln in einem BAZ unterzubringen sind und dass diesen eine alternative Unterbringung ermöglicht werden soll, insbesondere wenn es nur wenige sind. Zudem sind weibliche UMA in jedem Fall getrennt von männlichen Asylsuchenden sowie männlichen UMA in einem separaten Trakt unterzubringen. Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass weibliche UMA nicht mit Frauen im gleichen Schlafräum unterzubringen sind, es sei denn, dies dient dem übergeordneten Kindsinteresse. Schliesslich empfiehlt die Kommission das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der weiblichen unbegleiteten Jugendlichen durch eine dem übergeordneten Kindsinteresse entsprechende Betreuung zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Dazu gehören u.a. auch Freizeitaktivitäten.

Der Anteil weiblicher UMA in den BAZ lag 2022 bei durchschnittlich 2% im Verhältnis zur Gesamtanzahl UMA. Da die Anzahl weiblicher UMA nicht so stark gestiegen ist, wie diejenige der männlichen UMA, hat das SEM im Herbst 2022 entschieden, UMA-Mädchen nur noch in ausgewählten BAZ unterzubringen. Die Umsetzung ist jedoch mit einigen Herausforderungen verbunden: Zum einen muss bei der Erstverteilung der Asylsuchenden in die sechs Asylregionen beachtet werden, ob die Person Familienmitglieder in der Region hat. Zum anderen müssen die verfügbaren Dolmetscher-Ressourcen für das Asylverfahren berücksichtigt werden. Kann ein UMA-Mädchen aus einem dieser Gründe nicht in das für weibliche UMA vorgesehene BAZ transferiert werden, wird es mit erwachsenen Frauen untergebracht. Das SEM prüft, ob diese Praxis weiterhin gelten soll. Diese Praxis hat sich bisher bewährt, da die UMA-Mädchen so weniger isoliert sind und vielfach mit asylsuchenden Frauen aus der gleichen Herkunftsregion und demselben Sprachraum untergebracht werden können. Dadurch kann eine gute Unterstützung im Alltag stattfinden und das Sicherheitsgefühl der UMA-Mädchen gestärkt werden.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass UMA-Mädchen getrennt von männlichen erwachsenen Asylsuchenden und männlichen UMA untergebracht werden sollen. Weibliche UMA werden nicht im selben Schlafräum mit männlichen Asylsuchenden oder männlichen UMA untergebracht. Die Infrastruktur und Platzverhältnisse in den BAZ lassen eine komplette Trennung im Sinne einer Unterbringung in separaten Trakten jedoch nicht immer zu. Dies ist insbesondere in der derzeit angespannten Unterbringungssituation, in der möglichst alle Betten belegt werden müssen, der Fall. Dies gilt auch für die Unterbringung in den geplanten separaten Mädchen-Trakten in den BAZ. Sollte eine komplett separierte Unterbringung für UMA-Mädchen vorgesehen werden (deren Anzahl pro BAZ meist zwischen 1 und 10 liegt), müsste dafür Infrastruktur für insgesamt 60 Plätze in allen Regionen für ca. CHF 7 Millionen zusätzlich geschaffen werden. Hinzu kommen zusätzliche Personalressourcen.

Das vom SEM erarbeitete UMA-Handbuch sieht die Durchführung von Freizeitaktivitäten für weibliche und männliche UMA vor. Den BAZ wird empfohlen, Partnerschaften mit Anbietern aus Kultur und Sport einzugehen und UMA in die gegebenen lokalen Strukturen der Jugendarbeit einzubinden. Aufgrund der hohen Anzahl UMA in den BAZ wurde die Umsetzung einer umfassenden Betreuung schwierig. Die entsprechenden Mitarbeitenden in den BAZ sind bemüht, trotz Personalmangel auch auf die Bedürfnisse der wenigen weiblichen UMA spezifisch einzugehen. Um dem entgegen zu wirken, wird derzeit eine Konzentration der UMA-Mädchen auf einzelne BAZ vorgenommen. Es fehlt aber weiterhin an personellen Ressourcen um sicherzustellen, dass die UMA-Mädchen getrennt von männlichen UMA und spezifisch betreut werden können.



iv. Schlussfolgerung Betreuung und strukturierte Fallarbeit

Punkte 91-93

Die Kommission stellt fest, dass das bestehende Betreuungssystem für unbegleitete asylsuchende Jugendliche überprüft und angepasst werden muss, damit eine professionelle und fortlaufende Betreuung aller Jugendlichen auch bei hohen Zahlen sichergestellt ist. Zudem empfiehlt die Kommission, die Aufgabenverteilung zwischen den Betreuungspersonen und den sozialpädagogischen Mitarbeitenden gegebenenfalls anzupassen, damit die sozialpädagogischen Mitarbeitenden genügend Ressourcen für die strukturierte Fallarbeit haben. Schliesslich ist das übergeordnete Kindsinteresse zu beachten und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen gemäss Kinderrechtskonvention zu schützen und zu erfüllen.

Um eine dem UMA-Handbuch entsprechende Betreuung von Stand Ende Dezember 2022 rund 1'700 UMA sicherzustellen, braucht es deutlich mehr Betreuungsressourcen und eine wesentlich grössere Infrastruktur. Die SOLL-Personalressourcen in der UMA-Betreuung wurden 2022 bereits laufend bis auf rund 230 Vollzeitstellen erhöht. Für das Jahr 2023 werden die Ressourcen erneut erhöht und dem Bestand von ca. 1'700 UMA angepasst. Zur Einhaltung des im UMA-Handbuch vorgesehenen Betreuungsverhältnisses, werden bei einem solchen Bestand schweizweit insgesamt rund 360 Vollzeitstellen benötigt, was jährliche Kosten von rund CHF 38 Millionen zur Folge hat. Aufgrund der Erhöhung der Ressourcen, können auch in den BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV), in welchen teilweise UMA untergebracht sind, UMA-Betreuungsteams rekrutiert werden. Jedoch haben die Leistungserbringer Betreuung Mühe die bereits gesprochenen personellen Ressourcen zu rekrutieren, da insbesondere bei den Sozialpädagogen Fachkräftemangel besteht. So sind in den Asylregionen aktuell über 60 Vollzeitstellen in der UMA-Betreuung unbesetzt, davon fallen rund 30 Vollzeitstellen auf sozialpädagogische Mitarbeitende.

Zum Mangel an personellen Ressourcen kommt ein akuter Platzmangel hinzu. Die ordentliche Inbetriebnahme neuer BAZ oder Aussenstellen ist ein längerdauerndes Verfahren, welches es erschwert oder gar verunmöglicht, dass während einer Krise schnell zusätzliche Unterkünfte eingesetzt werden können. Im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens (Art. 95a ff. AsylG) sind der Standortkanton und die Standortgemeinde entsprechend zu involvieren, da mit einer Plangenehmigung kantonale/kommunale Bewilligungen überspielt werden. Dementsprechend mussten aufgrund der derzeit hohen Belegung der BAZ einige Räume, welche üblicherweise für die Durchführung von Sprachkursen oder andere Aktivitäten verwendet wurden, zu Schlafräumen umfunktioniert werden. Insbesondere in den BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) sind die Unterbringungsplätze knapp.

Mit der hohen Anzahl UMA häufen sich auch Fragen und Bedürfnisse rund um die Bewältigung des Alltags, sodass die sozialpädagogischen Mitarbeitenden und die UMA-Betreuung kaum noch anderen Aufgaben widmen konnten. Um die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sowie die UMA-Betreuenden zu entlasten, ist das Profil «Unterstützungspersonal» geschaffen worden. Dieses kann mit einer weniger hohen Qualifikation einfachere Alltagsaufgaben wie bspw. die Begleitung zu Terminen wahrnehmen. Das SEM plant eine Überarbeitung des UMA-Handbuchs. In diesem Kontext soll einerseits das Handbuch praxistauglicher gestaltet und andererseits die Aufgaben der Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen überdacht werden.



v. Unterbringung

Punkte 94-101

Die Kommission empfiehlt, die getrennte Unterbringung der männlichen UMA in einem eigenen Gebäude oder zumindest auf verschiedenen Stockwerken oder in unterschiedlichen Abteilungen mit Zugangskontrolle zu ermöglichen. Dabei sollte die Infrastruktur so ausgestaltet sein, dass dies auch bei vorgesehener Maximalbelegung möglich ist (z.B. modularer Aufbau). Zudem sollten UMA aufgrund der fehlenden UMA-Betreuung in den BAZ ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) ausschliesslich in BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) oder einer anderen geeigneten alternativen Unterkunft untergebracht werden. Weiter beurteilt die Kommission die Unterbringung eines männlichen UMA im BAZoV Embrach aufgrund fehlender Betreuung und Tagesstruktur sowie dem Fernbleiben von der Schule kritisch.

Das UMA-Handbuch des SEM sieht vor, dass UMA getrennt von Erwachsenen untergebracht werden – dort wo es die Infrastruktur erlaubt, auch in getrennten Gebäuden (z.B. im BAZmV Boudry). In der aktuellen Situation ist eine Rückkehr zu diesem Normalbetrieb leider nicht möglich. Die Anzahl UMA übertrifft die Anzahl der vorgesehenen Plätze bei weitem. Seit 2020 ist der UMA Bestand um das 10-fache angestiegen (von 174 im Dezember 2020 auf 389 im Dezember 2021 bis auf 1'755 im Dezember 2022). Zudem muss in den BAZmV genügend Kapazität für erwachsene Asylsuchende im regulären Verfahren vorhanden sein. Aus diesen Gründen werden UMA derzeit auch in BAZoV untergebracht, wobei auf eine strikte Trennung der Schlafräume geachtet wird.

Sollte in allen Asylregionen eine im Sinne der Kommission ausreichend abgetrennte Unterbringungsstruktur für männliche UMA geschaffen werden, müssten beim aktuellen Bestand über 1'200 zusätzliche Unterbringungsplätze geschaffen werden. Dies entspricht in etwa einem zusätzlichen BAZ pro Asylregion, was Kosten von insgesamt ca. CHF 150 Millionen lediglich für die Infrastruktur verursachen würde. Hinzukommen würden zusätzliche Kosten für das Personal. Die Unterbringung von UMA ist im Normalbetrieb lediglich in den BAZmV vorgesehen. Aufgrund der aussergewöhnlichen Lage müssen UMA derzeit jedoch auch in BAZoV untergebracht werden.

Die Feststellung der Kommission betreffend Unterbringung eines UMA im BAZoV Embrach ist insofern zu erklären, dass dort zum damaligen Zeitpunkt zwei über 16-jährige UMA wegen mutmasslichem Fehlverhalten (Vorwurf des sexuellen Missbrauchs und Raufhandels) untergebracht wurden, da eine räumliche Trennung zu anderen UMA im BAZmV ZH nicht zielführend erschien. Beide UMA waren aufgrund ihres Alters nicht mehr schulpflichtig, erhielten aber eine Ansprechperson vor Ort. Es wurde erfolglos versucht, beide UMA in die Aktivitäten miteinzubeziehen und diverses Beschäftigungsmaterial offeriert.



vi. Tagesstruktur

Punkte 102-110

Die Kommission empfiehlt, mit den Standortgemeinden die Benützung von Sportanlagen auszuhandeln. Es sollen ausreichend Ressourcen und somit genügend Beschäftigungs- und Freizeitmöglichkeiten für die Jugendlichen zur Verfügung stehen. Weiter stellt die Kommission fest, dass bei deren Besuch im BAZmV Zürich trotz Schulferien keine zusätzlichen Aktivitäten für UMA angeboten wurden.

Das UMA-Handbuch des SEM sieht vor, dass während des Aufenthalts im BAZ für alle UMA interne und externe Freizeitaktivitäten angeboten werden. Zudem wird empfohlen, Partnerschaften mit Anbietern aus Kultur und Sport aufzunehmen und die UMA in die gegebenen lokalen Strukturen der Jugendarbeit einzubinden. Das SEM nimmt die Empfehlung der NKVF gerne auf und wird die Mitarbeitenden der Asylregionen diesbezüglich nochmals sensibilisieren.

Betreffend dem Ferienbetreuungsangebot im BAZmV Zürich scheint es zu einem Missverständnis gekommen zu sein. Es ist zwar korrekt, dass das reguläre UMA-Betreuungsteam aufgrund knapper personeller Ressourcen und der hohen Anzahl UMA wenig Zusatzangebote durchgeführt hat. Es bestand jedoch ein durchgehendes Ferienangebot des zusätzlich aufgegebenen UMA-Zusatzteams.

vii. Sanktionen

Punkte 111-116

Die Kommission empfiehlt, ein transparentes System von pädagogischen Sanktionen (erzieherischen Massnahmen) umzusetzen und erwähnt, dass ein regelmässiger Austausch unter den sozialpädagogischen Mitarbeitenden der sechs Asylregionen zur Identifikation von «Best Practices» hilfreich sein könnte. Zudem beurteilt die Kommission Hausverbote als nicht geeignete Disziplinar-massnahme für UMA. Informelle Time-outs können hingegen und ausnahmsweise, als «ultima ratio», eine geeignete erzieherische Massnahme darstellen. Wobei bei jüngeren UMA die Begleitung sichergestellt sein muss. In jedem Fall muss die Übernachtung im BAZ möglich sein.

Das Handbuch zur UMA Betreuung sieht ein transparentes System von pädagogischen Sanktionen vor. Konkret sieht das Sanktionsreglement nur bei groben Verstössen Hausverbote bis zu 8h vor, oder bis zum Einbruch der Nacht. Die Übernachtung im BAZ ist also in jedem Fall gewährleistet. Zudem ist eine Überarbeitung des UMA-Handbuches vorgesehen. Das SEM wird die verantwortlichen Personen der Asylregionen nochmals entsprechend sensibilisieren.

Im Rahmen des E-Learnings zum UMA-Handbuch ist ein Austausch zwischen den Absolventen des E-Learnings (UMA Betreuende und sozialpädagogische Mitarbeitende) vorgesehen. Dieser Austausch müsste jedoch aufgrund der knappen personellen Ressourcen derzeit zurückgestellt werden. Das SEM teilt jedoch die Ansicht der Kommission, dass ein regelmässiger Fachaustausch unter den sozialpädagogischen Mitarbeitenden wichtig ist und wird diesen initiieren.



viii. Suizidprävention

Punkte 117-121

Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Anbetracht der allgemeinen psychiatrischen und psychologischen Unterversorgung insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie, alternative niederschwellige Angebote mit Fachpersonen zu konzipieren, zu testen und umzusetzen.

Das SEM befürwortet niederschwellige psychosoziale Versorgungsangebote und schliesst derzeit in verschiedenen Asylregionen mit entsprechenden Partnern Vereinbarungen ab. Solche Angebote werden in die bestehenden Prozesse mit den weiteren Leistungserbringern im medizinischen Bereich wie den Hausärztinnen und Hausärzten und der Gesundheitsfachstellen Medic-Help eingebettet. Niederschwellige präventive Interventionen sind jedoch nicht von der Krankenkasse finanziert, was bedeutet, dass die Kosten vom SEM getragen werden müssen. Diese nicht kassenpflichtigen Angebote und Vorhalteleistungen würden pro Asylregion und pro Jahr rund CHF 80'000 ausmachen. Das ist eine reine Schätzung, basierend auf bisherigen Vereinbarungen einzelner Asylregionen mit externen Partnern (z.B. Kinder- und Jugendpsychiatrien, selbstständig tätigen Kinder- und Jugendpsychiater oder -psychologen). Die Kosten sind jedoch abhängig von den Stundenansätzen und der Art der Angebote der jeweiligen Kinder- und Jugendpsychiatrien resp. selbstständig tätigen Kinder- und Jugendpsychiater oder -Psychologen.

Zudem fördert das SEM (Direktionsbereich Zuwanderung und Integration) das Angebot von niederschweligen Interventionen in den Kantonen mit dem Programm «Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen» [Programm «Stabilisierung und Ressourcenaktivierung von Personen mit besonderen Bedürfnissen» \(admin.ch\)](#).

ix. Altersabklärungen, Übergang zur Volljährigkeit

Punkte 124-132

Die Kommission konstatiert, dass Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Übergang von UMA in die Volljährigkeit während des Aufenthaltes in einem BAZ, durch einen verbesserten Informationsfluss zwischen Mitarbeitenden des SEM, der Betreuung und der Rechtsvertretung bzw. durch ein anderes Vorgehen vermieden werden könnten. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass gemäss UNO-Kinderrechtskonvention eine asylsuchende Person in Bezug auf die Betreuung und Unterbringung erst dann als erwachsen angesehen werden darf, wenn ein rechtskräftiger Entscheid über die Volljährigkeit vorliegt. Die betroffenen Personen müssen bis dahin als UMA untergebracht und betreut werden. Schliesslich empfiehlt die Kommission dem SEM, sicherzustellen, dass Mitarbeitende des UMA-Betreuungsteams zeitnah über einen rechtskräftigen Volljährigkeitsentscheid informiert werden, um so die betroffene Person besser auffangen und das Risiko von Gewalt, Suiziden und Suizidversuchen sowie Selbstverletzungen zu reduzieren.

Gemäss UMA-Handbuch werden asylsuchende Personen bis zum Vorliegen des Ergebnisses des Gutachtens und des entsprechenden Entscheids des SEM aufgrund dem von ihnen angegebenen Alters als minderjährige Asylsuchende untergebracht und betreut. Es gelten für sie die Rechte und Pflichten von Minderjährigen.



Bei UMA ohne rechtsgenügende Identitätspapiere muss das SEM vorfrageweise die Glaubhaftigkeit der geltend gemachten Minderjährigkeit beurteilen. Kommt das SEM zum Schluss, dass die geltend gemachte Minderjährigkeit nicht glaubhaft gemacht ist, gewährt es das rechtliche Gehör und teilt der betroffenen Person mit, dass das SEM sie für das weitere Verfahren als volljährig betrachtet. Die Stellungnahme zum rechtlichen Gehör und allfällige neue Beweismittel fliessen in die Entscheidungsfindung des SEM vollumfänglich ein. Nach dem Resultat der Altersabklärung sind sie somit entweder weiterhin als UMA oder, falls sie als volljährig erklärt werden, als Erwachsene zu behandeln.

Erachtet das SEM die geltend gemachte Minderjährigkeit einer Person als nicht glaubhaft gemacht, erlässt das SEM gemäss ständiger Praxis diesbezüglich eine Verfügung, in welcher es die für und gegen die geltend gemachte Minderjährigkeit sprechenden Elemente rechtlich würdigt. Diese rechtliche Würdigung erfolgt jedoch nicht standardmässig im Rahmen einer separaten Zwischenverfügung. Ist mit einem zeitnahen Abschluss des Asylverfahrens mit einem Asylentscheid zu rechnen, behandelt das SEM die Frage der geltend gemachten Minderjährigkeit im Rahmen dieses Asylentscheids. In diesen Fällen, und wenn die betroffene Person beziehungsweise deren Rechtsvertretung einen separaten Entscheid gestützt auf das Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) verlangt, enthält der Asylentscheid eine separate Dispositivziffer bezüglich des Alters, welche unabhängig von der übrigen Verfügung angefochten werden kann. Ist ein Asylentscheid indes nicht absehbar und verlangt die betroffene Person beziehungsweise deren Rechtsvertretung eine Verfügung betreffend Änderung der Personendaten, erlässt das SEM eine separat anfechtbare Zwischenverfügung.

Wird die geltend gemachte Minderjährigkeit vom SEM als nicht glaubhaft gemacht erachtet, koordinieren die Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Sektion Partner und Administration (P&A) die Kommunikation der verschiedenen Akteure (Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Asylverfahren, Rechtsvertretung, UMA-Betreuungsteam, asylsuchende Person). Damit soll sichergestellt werden, dass das rechtliche Gehör zur Volljährigkeitserklärung gewährt wird. Anschliessend organisiert das UMA-Betreuungspersonal die Umquartierung in den Erwachsenenbereich, und eine sozialpädagogische Mitarbeiterin oder ein sozialpädagogischer Mitarbeiter erklärt den Asylsuchenden die damit einhergehenden Rechte und Pflichten im BAZ in einem persönlichen Gespräch. Das SEM wird jedoch prüfen, ob der Informationsfluss verbessert werden kann.

xi. Zusammenarbeit sozialpädagogische Mitarbeitende mit anderen Akteurinnen und Akteuren (Rechtsvertretung als Vertrauensperson, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde)

Punkte 133-136

Der Kommission erscheint unklar, ob sozialpädagogische Mitarbeitende in allen Asylregionen über Gefährdungsmeldungen, die durch die Rechtsvertretung erfolgen, informiert werden. Für die Kommission ist entscheidend, dass für sozialpädagogische Mitarbeitende, die Vertrauensperson und Mitarbeitende des SEM je nach Fall eine Meldepflicht bei der KESB besteht und sich die erwähnten Akteure gegenseitig über eingereichte Gefährdungsmeldungen informieren.

Das UMA-Handbuch regelt den Ablauf bei Gefährdungsmeldungen an die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Von der Meldepflicht sind - im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben - u.a. Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen sowie weitere Betreuungspersonen der UMA betroffen. Eine Meldung erfolgt bei Verdacht auf



Kindswohlgefährdung und häusliche Gewalt sowie bei Hinweisen auf die Notwendigkeit einer Beistandschaft (z.B. bei Urteilsunfähigkeit). Dabei ist dafür zu sorgen, dass das betroffene Personal in Bezug auf die Meldepflichten über die nötigen Informationen verfügt.

Grundsätzlich liegt die Kontaktaufnahme und Koordination mit der KESB in der Verantwortung des SEM. Das SEM nimmt Rücksprache mit der Vertrauensperson und den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen und lässt ihnen alle Informationen - im Rahmen der Vorgaben des Datenschutzes - laufend zukommen. Gefährdungsmeldungen werden aus Koordinationsgründen grundsätzlich durch das SEM gemacht. Sollte das SEM entscheiden, keine Gefährdungsmeldung zu machen, können Vertrauenspersonen und/oder sozialpädagogische Mitarbeitende unabhängig davon selbst eine machen. Die Akteure informieren sich - im Rahmen der Vorgaben des Datenschutzes - gegenseitig über eingereichte Gefährdungsmeldungen.

c. Weitere vulnerable Gruppen

ii. Familien

Punkte 149-153

Die Kommission empfiehlt, dass Familien mit weiblichen Mitgliedern stets getrennt von fremden männlichen Personen untergebracht werden. Nach Ansicht der Kommission sollen Angehörige derselben Familie im gleichen Schlafräum behauptet werden. Eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern sollte nur aus Gründen des Kindswohls oder zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexualisierter Gewalt vorgenommen werden.

Das SEM teilt die Ansicht, dass Familien im selben Schlafräum untergebracht werden sollen. Dies entspricht der Praxis. Zudem ist im Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) festgehalten, dass Familien in separaten Räumlichkeiten untergebracht werden. Im Falle von aussergewöhnlichen Engpässen infolge von hohen Gesuchseingängen kann allerdings vorübergehend von dieser Norm abgewichen werden. Diese Ausnahmeregelung ist notwendig, da die Infrastruktur der BAZ eine separate Unterbringung von Familien nicht immer zulässt. Die BAZ-Leitungen werden erneut darauf hingewiesen, dass dies nur in aussergewöhnlichen Fällen geschieht.

iii. Personen mit körperlichen Behinderungen

Punkte 154-158

Die Kommission beurteilt den Umgang mit Personen mit Gehbehinderungen in an sich barrierefreien Gebäuden als sehr kritisch. In den BAZ Bern, Flumenthal und Zürich konnten asylsuchende Personen mit körperlichen Behinderungen den Aufzug nicht selbstständig nutzen, da dieser nur mit einem Schlüssel bedienbar ist. Die Kommission fordert, dass in an sich barrierefrei gebauten BAZ ein barrierefreier Alltag möglich ist und somit auch die selbstständige Nutzung eines Aufzugs. Weiter ist die Kommission der Ansicht, dass im Fall des nicht barrierefreien BAZmV Chiasso eine sich im S-Verfahren befindende und gehbehinderte Frau durch die unzureichende Unterbringung aufgrund ihrer körperlichen Behinderung diskriminiert und menschenunwürdig behandelt wurde. Schliesslich empfiehlt die Kommission, Personen mit körperlichen Behinderungen ausschliesslich in barrierefreien Gebäuden unterzubringen. Die Mitarbeitenden haben dabei auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfreie Unterbringung und Betreuung von Personen mit körperlichen Behinderungen zu achten.



In den von der NKVF erwähnten BAZ ist die Aushändigung des Schlüssels für den Aufzug mit Schwierigkeiten verbunden, da aufgrund des Schliesssystems mit diesem Schlüssel auch der Zugang für andere Orte wie Büroräumlichkeiten des SEM, Rechtsschutzes und der Betreuung möglich wird. Zudem sprechen auch Sicherheitsgründe gegen eine Abgabe des Aufzugsschlüssels. Durch die Begleitung von behinderten Personen können potentielle Übergriffe oder Belästigungen verhindert werden. Würden Asylsuchenden mit körperlicher Behinderung ein Aufzugsschlüssel ausgehändigt, müssten diese andere Asylsuchende, welche den Aufzug mitbenutzen wollen, abweisen. Dies kann die asylsuchende Person mit körperlicher Behinderung in unangenehme Situationen bringen. Zudem ist das Betreuungspersonal auf die Bedürfnisse von Personen mit körperlicher Behinderung sensibilisiert und weiss, wenn sich eine solche im BAZ aufhält. Daher warten diese Personen in der Regel nicht lange, bis sie den Aufzug in Begleitung der Betreuung benutzen können. Schliesslich werden Personen mit Behinderung nach Möglichkeit und bei vorhandener Kapazität insbesondere im BAZmV Basel in den Krankenzimmern im Erdgeschoss oder in anderen barrierefreien Zimmern untergebracht.

Das SEM will allen asyl- und schutzsuchenden Personen eine menschenwürdige und diskriminierungsfreie Unterbringung ermöglichen. Der Fall des BAZmV Chiasso zeigt, dass es manchmal notwendig ist den Einzelfall zu prüfen sowie verschiedene Bedürfnisse und Optionen abzuwägen. Der besondere Fall im BAZmV Chiasso betraf eine schutzbedürftige ukrainische Staatsangehörige. Aufgrund der Überbelegung und in Ermangelung anderer geeigneterer Unterkunftslosungen in der Asylregion, wurde der raschen Erteilung des S-Status für diese Person Priorität eingeräumt. Dies ermöglichte eine schnellere kantonale Zuteilung ohne weitere für die betroffene Person ermüdende und anstrengende Transfers. Die Mitarbeitenden der Betreuung und des Gesundheitsdienstes Medic Help haben alle möglichen flankierenden Massnahmen umgesetzt, um den kurzen Aufenthalt der Person zu erleichtern.

v. Schlussfolgerungen

Punkte 162-163

Die Kommission empfiehlt dem SEM, den Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen und Vulnerabilitäten umgehend zu verabschieden und mit geeigneten Massnahmen sofort umzusetzen.

Die Erstellung des Leitfadens «Personen mit besonderen Bedürfnissen» (PmbB-Leitfaden) musste aufgrund anderer dringender Prioritäten, insbesondere der Anwendung des Schutzstatus S für aus der Ukraine geflüchtete Personen sowie der Bewältigung der hohen Asylgesuchseingänge ab Herbst 2022, zurückgestellt werden und hat entsprechend eine Verzögerung erfahren.

Es ist zu erwähnen, dass die politische Entscheidung betreffend Finanzierung der Umsetzung noch hängig ist. Das SEM hat Ende 2022 bereits einen Antrag für die Finanzierung zur Umsetzung des Leitfadens PmbB bei der damaligen Departementsleitung gestellt, welcher jedoch als nicht-prioritär eingestuft und entsprechend abgewiesen worden ist. Ohne die Genehmigung der entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen kann das SEM den Leitfaden PmbB nicht umsetzen.

Es ist dem SEM ein Anliegen, das Projekt rasch möglichst wieder aufzunehmen, den Leitfaden fertigzustellen und die Finanzierung zu sichern. Das weitere Vorgehen wird deshalb möglichst



rasch mit der neuen Departementsleitung EJPD besprochen. Anschliessend werden die betroffenen Partner über das weitere Vorgehen informiert.

B. Schutz vor und Umgang mit Gewalt

a. Gewalt verhindern (Gewaltprävention)

i. Umsetzung Konzept Gewaltprävention

Punkte 172-178

Die Kommission ist der Ansicht, dass Gewaltprävention eine Führungsaufgabe ist. Eine Kultur der ganzheitlichen Gewaltprävention ist erstmals bei der Einführung von neuen Mitarbeitenden zu vermitteln und gleichzeitig in einem ständigen Prozess, mittels regelmässigen und häufigen Feedbacks zu verankern. Die Kommission stellt jedoch fest, dass es bei zahlreichen Leitungspersonen in verschiedenen BAZ an einem solchen Bewusstsein fehlte. Die Kommission nimmt mit Verständnis und gleichzeitig Bedauern zur Kenntnis, dass das SEM die Umsetzung des Projektes «Prévention et Sécurité CFA» (PreSeC) aufgrund der starken Zunahme der Anzahl Asyl- und Schutzsuchender zeitweilig sistiert hatte. Aus Sicht der Kommission ist gerade in Zeiten von hoher Belegung der BAZ, der Unterbringung von asylsuchenden Personen in Mehrzweck- und Turnhallen sowie Zivilschutzanlagen und einer hinzukommenden eingeschränkten Betreuung aufgrund von Personalmangel dem Thema Gewaltprävention Priorität einzuräumen. Schliesslich anerkennt die Kommission, dass neben der Priorisierung und Umverteilung bestehender Ressourcen für eine effektive Gewaltprävention (insbesondere auch für die Prävention von sexualisierter Gewalt) zusätzliche Ressourcen notwendig sind und sieht hier auch die entsprechenden politischen Akteure in der Verantwortung.

Das SEM ist wie die Kommission der Ansicht, dass eine ganzheitliche Gewaltprävention eine wichtige Führungsaufgabe darstellt. Das Gewaltpräventionskonzept wurde im Sommer 2021 in allen BAZ eingeführt. Alle BAZ haben entsprechende Risikoanalysen und Schulungen durchgeführt, Gewaltvorfälle werden dokumentiert und es besteht in allen BAZ ein internes Beschwerdemanagement. Zudem hat das SEM weitere Massnahmen zur Prävention in den BAZ umgesetzt. Zu erwähnen sind insbesondere die flächendeckende Einführung von Konfliktpräventionsbetreuenden in allen BAZ, die Wiedereröffnung des BesoZ sowie das Angebot einer muslimischen Seelsorge.

Ebenso stützt das SEM die Ansicht der Kommission, dass eine Kultur der ganzheitlichen Gewaltprävention nicht nur mittels Eintrittsschulungen, sondern auch «on the job» durch regelmässig wiederkehrende Schulungen vermittelt werden soll. Dies soll mittels Einsatzes von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit geschehen und wird im Rahmen des Projektes «Prévention et Sécurité CFA» von «PreSeC» geprüft.

Wie die Kommission, bedauert auch das SEM die zeitweise Sistierung von «PreSeC». Die Weiterführung des Projekts war nach Kriegsausbruch jedoch unmöglich, da Schlüsselpersonen des Projekts stark durch die Bewältigung der UKR-Krise gefordert waren. Solch umfassende Projekte können nicht ohne Fachleute durchgeführt werden. Die Mitarbeitenden in den Asylregionen und in den BAZ haben seit Ende Februar 2022 teilweise sieben Tage pro Woche gearbeitet und konnten nicht mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden.

Erfreulicherweise konnte das Projekt «PreSeC» in der zweiten Jahreshälfte 2022 wieder aufgenommen werden, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem



Umfang. Folgende Anpassungen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung: Erstens stellte der Bericht Oberholzer u.a. eine ungenügende gesetzliche Grundlage im Bereich der Gefahrenabwehr durch Anwendung von Zwangsmassnahmen und im Disziplinarwesen fest. Das SEM hat in der Folge Anpassungen auf Verordnungs- und Gesetzesstufe erarbeitet. Die entsprechenden Änderungen in der 'Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen' ist am 15. Januar 2023 in Kraft getreten. Die entsprechenden Änderungen im Asylgesetz wurden vom SEM initiiert. Derzeit läuft die Vernehmlassung ([BBI 2023 218 - Vernehmlassungsverfahren. EJPD. Änderung des Asylgesetzes \(AsylG\) \(Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes\) \(admin.ch\)](#)). Die Anpassungen werden voraussichtlich 2025 in Kraft treten. Zweitens 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 Leistungserbringer 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.

Folgende Anpassungen sind noch in Erarbeitung oder in Prüfung: Erstens und wie bereits erwähnt wird der Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit geprüft. Das SEM möchte in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit einsetzen zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job». Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, wird die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen. Zweitens wird geprüft, ob die Präsenz des SEM in den BAZoV mit einer Führungsperson vor Ort zu verstärken ist. Schliesslich wird, sobald die Situation es zulässt, eine Prüfung zu einem Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» vorgenommen.

ii. Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende)

Punkte 179-187

Die Kommission hält fest, dass sichergestellt werden muss, dass in allen BAZ Gewaltpräventionsbetreuende während sieben Tagen pro Woche zumindest während den besonders kritischen Zeiten vor Ort im Einsatz stehen. Zudem merkt die Kommission an, dass die Gewaltpräventionsbetreuenden länger und vertiefter auf ihre Aufgabe vorbereitet werden müssen und regelmässig an spezifischen Weiterbildungen teilnehmen sollen. Schliesslich empfiehlt die Kommission, die Gewaltpräventionsbetreuenden ausschliesslich mit der Gewaltprävention und nicht mit anderen Aufgaben zu betrauen.

Das SEM konkretisiert, dass Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) grundsätzlich das Profil eines regulären Betreuungsmitarbeitenden gemäss Pflichtenheft zwischen SEM und dem Betreuungsdienstleister erfüllen. Dabei legen sie den Fokus insbesondere auf Aufgaben, welche das Ziel haben, die Bedürfnisse der Asylsuchenden wahrzunehmen und Konflikte zu deeskalieren. Für reguläre Betreuungsaufgaben, wie bspw. die Essensausgaben sind KPB grundsätzlich nicht vorgesehen. Das SEM wird die Schulung und das Einsatzgebiet der KPB in den BAZ jedoch prüfen.



iii. Besonderes Zentrum (Besoz)

Punkte 188-192

Die Kommission beurteilt kritisch, dass zum Zeitpunkt des Besuches im Besoz keine Gewaltpräventionsbetreuenden vor Ort waren. Sie begrüsst, dass inzwischen eine Vollzeitstelle für diese Funktion im Besoz geschaffen wurde. Die Kommission empfiehlt jedoch, die Präsenz von mehreren Gewaltpräventionsbetreuenden im Besoz rund um die Uhr während sieben Tagen pro Woche sicherzustellen. Zudem empfiehlt die Kommission, schadensmindernden Massnahmen bei an Suchterkrankungen leidenden Asylsuchenden im Besoz zu stärken. Hierfür soll insbesondere die Betreuung angepasst, die psychologische und psychiatrische Versorgung verbessert und gezielt mit Fachstellen zusammengearbeitet werden.

Das SEM wird die Forderung der NKVF betreffend verstärkten Einsatz von KPB im Besoz prüfen. Die pro Kopf Kosten im Besoz sind jedoch bereits heute rund sieben Mal höher als die pro Kopf Kosten in den regulären BAZ. Das Besoz hat aktuell eine Kapazität von zehn Unterbringungsplätzen. Durch eine 24/7 Betreuung durch mehrere KPB entstünden zusätzliche Kosten von rund CHF 1 Million pro Jahr.

Das SEM konkretisiert ferner, dass aufgrund der Lage des Besoz die medizinische Versorgung von komplexen gesundheitlichen Problemen erschwert ist und der Standortkanton nicht sämtliche schweren psychiatrischen Pathologien der Asylsuchenden in den BAZ übernehmen kann. Daher werden Asylsuchende mit schweren gesundheitlichen Problemen, für die eine komplexe medizinische Betreuung erforderlich wäre, grundsätzlich nicht ins Besoz verlegt. Das SEM kann der Kommission jedoch versichern, dass die Zusammenarbeit mit den empfohlenen Stellen sichergestellt ist und schriftliche Vereinbarungen bestehen.

b. Gewalt stoppen

Punkte 194-200

Die Kommission empfiehlt, stufenweise alle Leitungspersonen sowie alle Mitarbeitenden der Sicherheit vertieft zum Thema Gewalt und Gewaltprävention zu schulen. Zudem sollen Sicherheitsmitarbeitende regelmässig spezifische Weiterbildungen über Gewalt und Gewaltprävention besuchen. Die Kommission empfiehlt ferner, sicherzustellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden regelmässig in der Anwendung von körperlicher Gewalt und Pfeffergel (beides Formen polizeilichen Zwangs) und in der Durchführung von kurzfristigen Festhaltungen geschult werden.

Das Gewaltpräventionskonzept des SEM sieht vor, dass sowohl Mitarbeitende des SEM als auch Mitarbeitende der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit bezüglich Prävention und Umgang mit Gewalt geschult sein müssen.

Das SEM informiert die Kommission, dass im Rahmen des Projekts «PreSeC» in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» eingesetzt werden sollen. Eine Person wird zudem am Hauptsitz des SEM für die Koordination und Sicherstellung einer einheitlichen Praxis zuständig sein. Wie bereits erwähnt, wird, sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben



wird, die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen.

Derzeit werden die Sicherheitsdienstmitarbeitenden anhand von Szenarien geschult. Solche Szenarien finden in der Zuständigkeit des Arbeitgebers ausserhalb der SEM-Dienste in einer geschützten Umgebung statt. Weiter führen die Sicherheitsverantwortlichen der BAZ nach Möglichkeit auch im laufenden Betrieb Szenarien mit den anwesenden Mitarbeitenden durch. Diese finden innerhalb der BAZ statt und es werden Situationen und Örtlichkeiten aus spezifischen Fällen im Betrieb herangezogen. In diesen Ausbildungsblöcken wird die Anwendung körperlicher Gewalt sowie der Einsatz des Pfeffergels konkret thematisiert und geschult. Der Einsatz körperlicher Gewalt sowie des Pfeffergels stellen keine polizeihoeitlichen Massnahmen dar, sondern fallen in den Bereich der Notwehr und des Notstands.

c. Umgang mit Hinweisen auf Gewalt

i. Erkennung, Meldung

Punkte 203-211

Die Kommission hält fest, dass ein standardisiertes, allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem für asylsuchende Personen, Mitarbeitende und Dritte bei Hinweisen auf und Vorwürfen von mutmasslicher unverhältnismässiger oder unzulässiger Gewaltanwendung in den BAZ fehlt. Die Kommission stellt fest, dass beim doppelten Rapportierungssystem, in welchem nicht nur Sicherheits-, sondern auch Betreuungsmitarbeitende einen Bericht über einen Vorfall verfassen, die Kriterien, wann doppelt rapportiert wird, nicht immer klar und nicht schriftlich festgelegt sind. Zudem ist der Zugang zu den von den Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden verfassten Rapporten unterschiedlich geregelt. Weiter ist für die Kommission das Vorgehen des SEM, wenn sich aus der doppelten Berichterstattung Diskrepanzen oder wichtige Auslassungen ergaben, unklar. Schliesslich ist es aus Sicht der Kommission wichtig, dass Mitarbeitende des Gesundheitsdienstes Hinweise auf Gewalt melden sowie Verletzungen nach dem Einsatz von körperlichem Zwang durch Sicherheitsmitarbeitende untersuchen und dokumentieren oder die asylsuchenden Personen an medizinisches Fachpersonal überweisen.

Das Betriebskonzept (BEKO) sieht vor, dass in jedem BAZ ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdung, gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung, Suizide/Versuche oder anderen Gewaltvorfällen besteht. Die entsprechende Meldestelle ist insbesondere den Asylsuchenden bekannt zu machen. Zudem ist zu definieren, welche Vorfälle vom Personal zwingend zu melden sind. Das Gewaltpräventionskonzept des SEM präzisiert, dass die BAZ den Ablauf bei Gewaltvorfällen gemäss standardisierten Vorgaben definieren und, dass dieser allen Partnern bekannt sein muss. Inwiefern das doppelte Rapportierungswesen vereinheitlicht werden soll, wird vom SEM geprüft. Ergeben sich aus dem doppelten Rapportierungswesen Diskrepanzen, werden diese Fälle gesichtet und entsprechend situativ behandelt. Die Massnahmen reichen von «keine Massnahmen» über «Konfliktbereinigung / Mediation» bis hin zu polizeilichen Verzeigungen.

Nach Anwendung körperlichen Zwangs oder von Hilfsmitteln wie Pfefferspray sind die Anwender zur Leistung von «Erster Hilfe» verpflichtet. Sobald der Einsatz eines (Abwehr)-Mittels abgeschlossen ist und der Eigenschutz sichergestellt ist, muss zwingend Hilfe geleistet werden. Dies ist völlig unabhängig davon, ob es sich um die Aggressoren oder Opfer



handelt. Dabei wird der Gesundheitsdienst Medic Help beigezogen, sofern sich die Situation während dessen Öffnungszeiten ereignet. Betroffene Personen können sich auch nachträglich an den Gesundheitsdienst wenden, welcher die indizierten weiteren medizinischen Abklärungen einleitet.

ii. Vorgehen

Punkte 212-218

Die Kommission empfiehlt dem SEM, im Rahmen der externen Meldestellen ein vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen asylsuchende Personen einzuführen. Asylsuchende und Mitarbeitende des SEM sowie der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit müssen sich vertraulich an die Meldestelle wenden können. Zudem konstatiert die Kommission, dass insbesondere durch ein klar definiertes Vorgehen sicherzustellen ist, dass Hinweisen auf Gewalt durch Mitarbeitende gegen asylsuchende Personen systematisch nachgegangen wird. Die Kommission vermerkt weiter, dass Asylsuchende, die Mitarbeitenden vorwerfen, unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt gegen sie angewendet zu haben, vom SEM, den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sowie der Rechtsvertretung über ihre Rechte zu informieren und zu unterstützen sind.

Am 1. November 2022 wurde in den BAZ Basel und Zürich je eine externe Meldestelle in Betrieb genommen, bei der Asylsuchende und Mitarbeitende der Betreuung und der Sicherheit allfällige Unregelmässigkeiten in der Unterkunft melden können. Die Meldestelle ist Teil der Massnahmen, die das SEM 2021 angekündigt hat, um Gewalt in den BAZ zu verhindern. Es handelt sich um ein Pilotprojekt, das während 18 Monaten durch ein externes Monitoring begleitet und unabhängig evaluiert wird. Die Geschäftsleitung des SEM wird aufgrund der Ergebnisse entscheiden, ob ein Rollout in alle Asylregionen erfolgen soll.

Das Gewaltpräventionskonzept des SEM sieht bereits jetzt vor, dass jedes BAZ über ein Beschwerdemanagement verfügt, welches unter anderem dazu dient, dass Asylsuchende Gewaltvorfälle melden können. Wie bereits erwähnt präzisiert das Gewaltpräventionskonzept des SEM, dass die BAZ das Vorgehen bei Gewaltvorfällen gemäss standardisierten Vorgaben definieren. Aufgrund dessen werden mutmassliche Verdachtsfälle und Gewaltvorfälle entsprechend bearbeitet. Das SEM stellt in schweren Fällen auch Anzeige gegen fehlbare Mitarbeitende der Leistungserbringer. Ferner hält das Gewaltpräventionskonzept fest, dass Asylsuchende mit entsprechend übersetzten Informationsmaterialien über die Rechtslage aufgeklärt werden. Diese sind für die Asylsuchenden jederzeit zugänglich und werden in konkreten Fällen von entsprechenden Stellen abgegeben. Insbesondere bei der Betreuung sind speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen definiert, die Gewaltbetroffene beraten können. Dazu können sie Übersetzer beiziehen. Diese Ansprechpersonen verfügen über eine Liste von Kontakten mit spezialisierten Fachberatungsstellen, Frauenhäusern, Rechtsberatungen und der Polizei.

Schliesslich informiert das SEM die Kommission darüber, dass im Rahmen des Projekts «PreSeC» der Sicherheitsbereich weiterentwickelt wird. Dazu gehört auch die Definition von Zuständigkeiten und neuen Abläufen. Einige Massnahmen konnten bereits umgesetzt werden. Unter anderem wurden die internen Abläufe in den BAZ und Weisungen im Sicherheitsbereich angepasst und die Bestimmungen zur Durchsuchung präzisiert. Darüber hinaus ist nochmals der geplante Einsatz von «Verantwortlichen Gewaltprävention und Personensicherheit» in den Bundesasylzentren zu erwähnen. Die Stelleninhaber/innen dieser Funktion werden u.a. die



Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» kontinuierlich weiterbilden und systematisch Debriefings nach Gewaltvorfällen durchführen, um aus den Geschehnissen zu lernen und um vergleichbare Situationen zukünftig zu verhindern.

d. Sexualisierte Gewalt

Punkte 219-241

Die Kommission empfiehlt, durch geeignete Massnahmen alle Mitarbeitenden zum Thema sexualisierte Gewalt weiterhin regelmässig zu sensibilisieren. Die Kommission empfiehlt des Weiteren, Vorgaben zum Erkennen sowie zur Meldung und zum Vorgehen bei Hinweisen, Vorwürfen und der Beobachtung von sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen rasch zu erarbeiten und das Vorgehen bei Verdachtsfällen von sexualisierter Gewalt zu dokumentieren. Schliesslich vermerkt die Kommission, dass Mitarbeitende in den BAZ betroffene asylsuchende Personen an geeignete Stellen zu verweisen und über ihre Rechte und Möglichkeiten zu informieren haben. Asylsuchende Personen, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind, müssen Zugang zu professioneller Unterstützung (z.B. bei Fachstellen) erhalten. Die Kommission erinnert daran, dass für Behörden bei Tatverdacht von schweren Vergehen und Verbrechen eine Meldepflicht besteht.

Wie die Kommission richtigerweise feststellt, schliesst das Gewaltpräventionskonzept des SEM in seinem Gewaltbegriff auch sexualisierte Gewalt ein. Dementsprechend gelten die in den BAZ definierten Vorgehensweisen auch bei Vorfällen von sexualisierter Gewalt. Das SEM wird jedoch prüfen, ob diese insbesondere zur Erkennung, Meldung und Vorgehen bei Hinweisen auf sexualisierte Gewalt zu spezifizieren sind.

Bereits jetzt stellt das SEM in schweren Fällen Anzeige gegen fehlbare Mitarbeitende der Leistungserbringer oder meldet schwere Fälle bei den zuständigen Behörden. Speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen beim Leistungserbringer Betreuung können betroffene von sexualisierter Gewalt beraten und diese an spezialisierte Fachberatungsstellen, Frauenhäuser, Rechtsberatungen und die Polizei weitervermitteln.

C. Sicherheitsmassnahmen

a. Einleitende Bemerkungen

Punkte 245-251

Die Kommission bezieht sich auf die Analyse von Alt-Bundesrichter N. Oberholzer zur Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private und begrüsst die Empfehlung an das SEM, zu überprüfen, ob und wie weit Sicherheitsaufgaben im BAZ weiterhin an private Sicherheitsunternehmen übertragen werden sollen. Die Kommission beurteilt die Delegation von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang an private Dritte zunehmend kritisch. Zudem statuiert die Kommission, dass die Bestimmung im Asylgesetz zur Sicherheitsmassnahme der körperlichen Durchsuchung nicht hinreichend detailliert und klar ist, als dass diese polizeiliche Massnahme an private Sicherheitsunternehmen delegiert werden dürfte. Für kurzfristige Festhaltungen von asylsuchenden Personen in einem Sicherheitsraum im BAZ ist nach Einschätzung der Kommission eine rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig. Schliesslich erwähnt die Kommission, dass bei den Besuchen in den BAZ Allschwil, Brugg und Flumenthal im September und Oktober 2022 die zuständigen Leitungspersonen und Mitarbeitenden die Weisung des SEM vom 13. Juni 2022 betreffend Abtasten nicht kannten. So tasteten die Sicherheitsmitarbeitenden etwa



weiterhin alle asylsuchenden Personen ab 12 Jahren nach jeder Rückkehr ins BAZ ab, ohne sie nach ihrer Zustimmung zu fragen.

Zur Umsetzung einiger Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 ist der Erlass von Rechtsgrundlagen erforderlich. So soll erstens mit einer Änderung des Asylgesetzes eine solide Gesetzesgrundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ bei Durchsuchungen, zwecks Gefahrenabwehr, bei einer vorübergehenden Festhaltung und zum Vollzug von Disziplinarmassnahmen geschaffen werden. Bei jeder Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen sollen gemäss den geplanten Gesetzesbestimmungen zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Modalitäten des ZAG (Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes; SR 364) zu beachten sein. Zweitens soll der Einsatz des Sicherheitsraums zur vorübergehenden Festhaltung eines Gefährders sowohl hinsichtlich seiner Voraussetzungen wie auch seiner Ausgestaltung präzise im Asylgesetz geregelt werden. Auch hier sollen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz und die Modalitäten des ZAG durch explizite Erwähnung im Gesetz zur Geltung kommen. Drittens soll das Disziplinarwesen (Tatbestände, Massnahmen und Verfahren) auf Stufe Asylgesetz normiert werden. Viertens soll eine spezifische Asylgesetzesbestimmung statuiert werden, die eine - den bundesgerichtlichen Vorgaben genügende - Delegation von sicherheitspolizeilichen Aufgaben an Private erlaubt.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO (Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, SR 142.311.23) geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852). Die auf Stufe Asylgesetz zu schaffenden Normen und die auf Stufe EJPD-VO bereits geschaffenen Bestimmungen werden noch durch praxistaugliche Weisungen für das Sicherheitspersonal ergänzt.

Infolgedessen dürfen Mitarbeitende der Leistungserbringer Sicherheit in den BAZ bis zur Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage nur dann Durchsuchungen vornehmen, wenn eine asylsuchende Person ihr Einverständnis dazu abgibt. Dabei ist die betroffene Person über die Zielsetzung der Durchsuchung und über die Folgen bei einer Ablehnung zu informieren. Wird die Durchsuchung abgelehnt, so ist der betroffenen Person der Zutritt zu den allgemein zugänglichen Räumlichkeiten des BAZ zu verweigern. In einem solchen Fall muss eine vorübergehende Unterbringung in einem dafür vorgesehenen Bereich des BAZ gewährleistet werden. Bei Bedarf kann die zuständige Polizeibehörde im Hinblick auf eine später vorzunehmende, zwangsweise Durchsuchung benachrichtigt werden.

Schliesslich wird im Rahmen des Projekts «PreSeC» geprüft, ob ein Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» durchgeführt werden wird. Für diesen Piloten würden die Modalitäten der Durchsuchung erneut geprüft und entsprechend definiert werden.

b. Haltung und Rollenverständnis

Punkte 252-257

Die Kommission äussert den Eindruck, dass ein Teil der Sicherheitsmitarbeitenden ihre Hauptaufgabe darin sieht, Regeln durchzusetzen (z.B. Ausgangszeiten, Essenszeiten,



verbotene Lebensmittel und Gegenstände) und für die Sicherheit der Infrastruktur zu sorgen (z.B. Funktion Feuermelder und Brandschutztüren, Sachbeschädigungen verhindern). Bei anderen Sicherheitsmitarbeitenden stellte die Kommission fest, dass sie die Hauptaufgabe ihrer Arbeit vor allem darin sehen, asylsuchende Personen (und Mitarbeitende) vor Gewalt zu schützen und ein respektvolles Zusammenleben in den BAZ zu ermöglichen. Die Kommission berichtet von einem Fall in dem zwei Sicherheitsmitarbeitende zwei asylsuchende Personen aufforderten, eine Werkstatt zu verlassen, weil der Betreuungsmitarbeiter einige Minuten nicht anwesend war. Zudem sind der Kommission einige abwertende Kommentare von einzelnen Sicherheitsmitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Personen bekannt. Schliesslich beurteilt die Kommission das Tragen von Uniformen durch Sicherheitsmitarbeitende zunehmend kritisch.

Das zurückgestellte Projekt «PreSeC» konnte in der zweiten Jahreshälfte 2022 erfreulicherweise wieder aufgenommen werden, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem Umfang. Insbesondere die folgenden bereits oben erwähnten Anpassungen, welche sich in Prüfung befinden, können die Haltung und das Rollenverständnis massgebend im Sinne der in den BAZ untergebrachten Asylsuchenden verbessern. Erstens der Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit. Das SEM möchte in allen Asylregionen künftig Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit einsetzen zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job». Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, wird die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 erfolgen. Zweitens die Prüfung ob die Präsenz des SEM auch BAZoV mit einer Führungsperson vor Ort notwendig ist. Drittens die Prüfung eines Pilotprojekts «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung».

Der Sicherheitsdienstleister ist für die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung in den BAZ zuständig. Dazu gehört sowohl die Gebäudesicherheit als auch das Wohlergehen der anderen Akteure im BAZ. Gerade die von der Kommission erwähnte Regel für Werkstätten oder Küchen wo sich potentiell gefährliche Gegenstände befinden, sind wichtig. Bei solchen Regeln steht das Wohl und die Sicherheit aller anderen Personen im BAZ vor dem Bedürfnis eines Einzelnen den Raum kurzfristig nicht verlassen zu wollen. Die im von der Kommission erwähnten Beispiel agierenden Sicherheitsmitarbeitenden haben somit korrekt gehandelt.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass in der aktuellen Situation mit hohen Belegungszahlen und Fachkräftemangel, die eingesetzten Mitarbeitenden mehr Stunden leisten und der Personalstamm verdoppelt wurde. Damit das erforderliche Personal innert nützlicher Frist rekrutiert werden kann, mussten Ausnahmeregelungen wie der Einsatz eines Personalpools erlassen werden, welcher einen erleichterten Einsatz von Sicherheitspersonal ermöglicht. In einer solchen Situation kann es zu Fehlern infolge mangelndem Rollenverständnis kommen. Jedoch werden bei Feststellen von respektloser Behandlung oder Äusserungen je nach Schwere entsprechende Massnahmen ergriffen, welche auch zum Ausschluss aus den SEM-Dienst führen kann.

c. Einsatz von körperlicher Gewalt (polizeilicher Zwang)

Punkte 258-261



Die Kommission empfiehlt dem SEM, sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Anwendung von körperlicher Gewalt im BAZ allen Mitarbeitenden bekannt sind und dass die Sicherheitsmitarbeitenden diese umsetzen. Kritisch beurteilt die Kommission die Anwendung von körperlichem Zwang bei geringfügigen Sachbeschädigungen.

Derzeit werden die Sicherheitsdienstmitarbeitenden anhand von Szenarien geschult. Solche Szenarien finden in der Zuständigkeit des Arbeitgebers ausserhalb der SEM-Dienste und ausserhalb der BAZ statt. Weiter führen die Sicherheitsverantwortlichen für die BAZ nach Möglichkeit auch im laufenden Betrieb Szenarien mit den anwesenden Mitarbeitenden durch. Diese finden innerhalb der BAZ statt und es werden Situationen und Örtlichkeiten aus spezifischen Fällen im Betrieb herangezogen. Schliesslich ist bei der Anwendung von körperlichem Zwang nicht nur das drohende Ausmass der Sachbeschädigung, sondern auch die Vehemenz des Gefährders relevant. Selbstverständlich ist auch bei solchen Konstellationen das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Wie bereits mehrfach erwähnt, will das SEM im Rahmen des Projekts «PreSeC» künftig in allen Asylregionen Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» einsetzen. Für die Koordination und Sicherstellung einer einheitlichen Praxis soll zudem eine Person am Hauptsitz des SEM eingesetzt werden. Sofern dem Finanzierungsantrag des SEM stattgegeben wird, kann die Stellenausschreibung und Rekrutierung voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2023 beginnen.

d. Kurzfristige Festhaltungen (Sicherheitsraum)

Punkte 262-277

Die Kommission beurteilt die kurzfristige Festhaltungen in einem Sicherheitsraum im BAZ bei geringfügigen Sachbeschädigungen kritisch. Zudem empfiehlt die Kommission, die Voraussetzungen für eine vorläufige Festhaltung zu konkretisieren und bei selbstverletzendem Verhalten auf kurzfristige Festhaltungen zu verzichten. Die Kommission ergänzt, dass wenn die alarmierte Polizei nicht oder nicht innerhalb von zwei Stunden im BAZ eintreffen kann, die kurzfristig festgehaltene Person so schnell wie möglich aus dem Sicherheitsraum zu entlassen ist. Schliesslich hält die Kommission das SEM dazu an, die Infrastruktur in den Sicherheitsräumen zu verbessern, indem eine Sitzgelegenheit geschaffen und der Zugang zu Trinkwasser sichergestellt wird.

Das SEM weist gerne erneut daraufhin, dass zur Umsetzung einiger Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 der Erlass von Rechtsgrundlagen erforderlich ist. So soll unter anderem der Einsatz des Sicherheitsraums zur vorübergehenden Festhaltung eines Gefährders sowohl hinsichtlich seiner Voraussetzungen wie auch seiner Ausgestaltung präzise im Asylgesetz geregelt werden. Auch hier sollen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz und die Modalitäten des ZAG durch explizite Erwähnung im Gesetz zur Geltung kommen.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852).



f. Durchsuchung von asylsuchenden Personen

Punkte 278-284

Die Kommission empfiehlt, körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzunehmen und dies rechtlich zu verankern. Zudem empfiehlt die Kommission, dass das Sicherheitspersonal nur Grobdurchsuchungen durchführen soll (Abtasten über Kleidern, wobei höchstens die Arme, der Hals und Kopf nackt sein dürfen). Weitergehende körperliche Durchsuchungen soll ausschliesslich die Polizei anordnen und durchführen.

Wie bereits erwähnt sollen Rahmen des Projekts «PreSeC» zur Umsetzung der Empfehlungen des Oberholzer-Berichts und der Vorgaben aus dem Bundesgerichtsentscheid BGE 148 II 218 entsprechende Rechtsgrundlagen erlassen werden. Mit einer Änderung des Asylgesetzes soll eine solide Gesetzesgrundlage für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ insbesondere bei Durchsuchungen zwecks Gefahrenabwehr geschaffen werden. Bei jeder Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen sollen gemäss den geplanten Gesetzesbestimmungen zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Modalitäten des ZAG (Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, SR 364) zu beachten sein.

Da mit einer Inkraftsetzung der Asylgesetzrevision nicht vor 2025 zu rechnen ist, wurde - im Sinne einer Übergangslösung - der Einsatz des Sicherheitsraums und gewisse Präzisierungen im Durchsuchungsbereich bereits in der EJPD-VO geregelt und per 15. Januar 2023 in Kraft gesetzt (AS 2022 852).

Die interne Weisung vom 13. Juni 2022 betreffend Tätigkeiten im Sicherheitsbereich der BAZ durch Mitarbeitende der Leistungserbringer Sicherheit definiert die Voraussetzungen und Modalitäten für die Durchsuchung von asylsuchenden Personen beim Eintritt ins BAZ zwecks Gefahrenabwehr. Möchte eine asylsuchende Person nicht abgetastet werden, kann ihr der Eintritt ins BAZ verweigert werden, insbesondere wenn offensichtliche Hinweise auf das Mitführen von potentiell gefährlichen oder illegalen Gegenständen oder Substanzen vorliegen. In diesem Fall wird für die Durchsuchung die Polizei hinzugezogen.

Schliesslich wird im Rahmen des Projekts «PreSeC» geprüft, ob ein Pilotprojekt für «Offenere Zentren mit weniger Sicherheitspersonal und mehr Betreuung» durchgeführt werden wird. Für diesen Piloten würden die Modalitäten der Durchsuchung erneut geprüft und entsprechend definiert werden.

h. Einziehen von Lebensmitteln

Punkte 287-290

Die Kommission stellt fest, dass für die Einziehung von Lebensmittel keine ausreichende rechtliche Grundlage besteht. Unabhängig davon sind Lebensmittel und nichtalkoholische Getränke im BAZ zu erlauben und geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Das SEM weist darauf hin, dass Art. 24b Abs. 2 AsylG dem EJPD erlaubt, Bestimmungen zwecks Sicherstellung eines geordneten Betriebs in den BAZ zu erlassen, was dieses mit der



EJPD-VO auch getan hat. Art. 4 Abs. 7 EJPD-VO delegiert die Regelung über den Umgang mit und die Einziehung von Lebensmitteln an die Hausordnung.

Die Hausordnung eines BAZ kann daher vorsehen, dass gewisse Lebensmittel aus Gründen der Hygiene oder der Sicherheit nicht ins BAZ gebracht werden dürfen. So sieht auch das Betriebskonzept Unterbringung vor, dass die Regionenleitung entscheidet, welche Lebensmittel von Asylsuchenden in die jeweiligen BAZ mitgebracht werden können und, dass diese in der BAZ-spezifischen Hausordnung festgehalten werden.

In den meisten BAZ stehen keine für die Asylsuchenden zugänglichen Kühlschränke für die Lagerung von leicht verderblichen Nahrungsmitteln zur Verfügung. Die Asylsuchenden werden beim Erst-Eintritt ins BAZ auf diese Regeln hingewiesen und die Lebensmittel können von den betroffenen Personen vor dem Betreten des BAZ konsumiert werden. Nahrungsmittel, welche zwar aus hygienischen Gründen im BAZ erlaubt, deren Aufbewahrungsgefäss aus Sicherheitsgründen jedoch nicht erlaubt sind, können in andere Gefässe umgeschüttet werden. Das SEM wird die Asylregionen auf diese Handhabung hinweisen und gleichzeitig prüfen, ob zusätzliche Lebensmittel im Rahmen des hygienisch vertretbaren zugelassen werden können. Zurzeit prüft das SEM, ob Kühlschränke zur Verfügung gestellt werden können, um Einschränkungen zu vermeiden.

g. Weitere Sicherheitsmassnahmen

Punkte 291-293

Die Kommission empfiehlt, dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden über ihre Kompetenzen Bescheid wissen, und ihnen klar zu kommunizieren, welche polizeilichen Massnahmen sie durchführen dürfen und welche nicht.

Das SEM bedauert, dass es zu Vorfällen gekommen ist, in denen einzelne Sicherheitsmitarbeitende ihre Kompetenzen überschritten haben und wird eine entsprechende Sensibilisierung vornehmen. Bei der aktuellen Belastung und dem Einsatz vieler neuer Mitarbeitenden ist es schwierig, den Informationsstand durchgehend und lückenlos sicherzustellen.

Das SEM geht davon aus, dass insbesondere der im Rahmen von «PreSeC» geplante Einsatz von Verantwortlichen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit diese Situation sowie das Wissen der Sicherheitsmitarbeitenden um deren Kompetenzen stark verbessern wird. Diese Verantwortlichen sollen künftig in allen Asylregionen für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit zwecks Sensibilisierung, Umsetzung Gewaltpräventionskonzept, regelmässiger Qualitätskontrollen und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» zuständig sein.

h. Diebstähle im BAZ

Punkte 294-297

Die Kommission stellte fest, dass asylsuchende Personen nach Mobiltelefondiebstählen nur selten eine Anzeige bei der Polizei einreichen. Viele Asylsuchende gaben an, dass sie an Sicherheits- oder Betreuungsmitarbeitende gelangt seien, diese ihnen jedoch nicht geholfen haben. Die Kommission regt ferner an, dass Massnahmen ergriffen werden, um Diebstähle insbesondere von Mobiltelefonen im BAZ zu reduzieren. Schliesslich sollen die



Mitarbeitenden die Asylsuchenden über die Möglichkeit einer Anzeige bei der Polizei informieren. Schliesslich ist die Kommission der Ansicht, dass in einer Kollektivunterkunft mit geteilten Schlafräumen abschliessbare Fächer zur Grundausstattung gehören. Sie empfiehlt, dass die Schlösser für den Spind zur Grundausstattung gehören und somit unentgeltlich abgegeben werden sollen.

Das SEM wird die Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit dahingehend sensibilisieren, als dass diese von Diebstahl betroffene Asylsuchende an das SEM oder an die Polizei verweisen und diese über ihre Anzeigemöglichkeit informieren.

In den Schlafräumen stehen allen Asylsuchenden abschliessbare Spinde zur Verfügung. Die hierfür notwendigen Schlösser werden den Asylsuchenden in der Regel gegen ein Depot ausgehändigt. Das SEM wird die Asylregionen auf diese Praxis hinweisen. Zudem wird der flächendeckende Einsatz von abschliessbaren oder von Asylsuchenden betreuten Ladestationen für Mobiltelefone geprüft.

D. Suizide, Suizidversuche und Selbstverletzungen

a. Interventionen

Punkte 302-311

Die Kommission empfiehlt, sicherzustellen, dass Mitarbeitende nach einem Vorfall auf niederschwellige psychologische Unterstützung zurückgreifen können. Nach Ansicht der Kommission sollen die Mitarbeitenden bezüglich der Herausforderungen von Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen entsprechend unterstützt, sensibilisiert, ausgebildet, entlohnt und wertgeschätzt werden.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass die Unterstützung der Mitarbeitenden nach belastenden Situationen von Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen für deren Resilienz und psychische Gesundheit essentiell ist. Das BEKO sieht jedoch keine Vorgaben betreffend Supervision oder niederschwellige psychologische Unterstützung für Mitarbeitende der Leistungserbringer nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen vor. Hingegen sehen die Verträge mit den Leistungserbringer Betreuung die Durchführung von Supervisionen vor. Entsprechend sind die Vertragspartner des SEM gegenüber ihren Angestellten in der Pflicht.

Das SEM wird prüfen, ob für das Vorgehen nach einem Vorfall entsprechende Abläufe zu erstellen sind. Dabei könnten die Asylregionen die Abläufe BAZ-spezifisch festlegen und die Zusammenarbeit für eine interdisziplinäre Supervisionen mit qualifizierten Fachpersonen wie Psychologinnen und Psychologen sowie Psychiaterinnen und Psychiater sicherstellen. Dazu würden Nachbesprechungen mit den betroffenen Mitarbeitenden nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen gehören. Damit ein solches Vorhaben umsetzbar ist, müssten die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen gesprochen werden.

c. Externer Evaluationsbericht

Punkte 316-317

Die Kommission formuliert ergänzend zu den Empfehlungen des externen Evaluationsberichtes folgende Empfehlungen:



- *Definieren eines klaren Vorgehens für Fälle von akutem Suizidrisiko und ergreifen von Massnahmen damit die Mitarbeitenden entsprechende Fälle besser erkennen*
- *Sicherstellen, dass in Fällen eines akuten suizidalen Risikos eine Notfallpsychiaterin oder ein Notfallpsychiater gerufen wird oder eine Einweisung in eine psychiatrische Klinik oder eine andere geeignete Einrichtung erfolgt*
- *Sicherstellen, dass in heiklen Situationen (z.B. nach der Rückkehr aus dem psychiatrischen Notfall nach einem Suizidversuch, nach schwerem selbstverletzendem Verhalten oder bei gewissen asylsuchenden Personen, nachdem ein negativer Entscheid im Asylverfahren mitgeteilt wurde) die asylsuchende Person von Mitarbeitenden der Betreuungs- oder Sicherheitsunternehmen nah begleitet werden*
- *Durchführen einer Nachbesprechung mit betroffenen Mitarbeitenden nach Suiziden, Suizidversuchen und Selbstverletzungen von asylsuchenden Personen*
- *Vorsehen von Unterstützungsmöglichkeiten nach belastenden Situationen (insbesondere nach Interventionen bei Suizidversuchen und Suiziden) für Mitarbeitende*
- *Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die Themen Suizid, Suizidversuche, Suizidprävention und Selbstverletzungen bei asylsuchenden Personen*

Das SEM befürwortet die von der Kommission gemachten Empfehlungen zur Erstellung eines Konzepts und Richtlinien zur Prävention und Intervention bei suizidalem und selbstverletzendem Verhalten von asylsuchenden Personen und wird entsprechend prüfen, ob basierend auf dem der Kommission vorliegenden Bericht ein entsprechendes Konzept mit Empfehlungen erstellt werden soll. Damit ein solches Vorhaben umsetzbar ist, müssten auch hierfür die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen gesprochen werden.

E. Sucht, Abhängigkeitserkrankungen

Punkte 319-331

Die Kommission fordert das SEM und die anderen involvierten Behörden sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen auf, das Thema Suchterkrankungen von asylsuchenden Personen in den BAZ zusammenhängend zu denken: Menschen, die im BAZ an Suchterkrankungen leiden, werden später auch als anerkannte Flüchtlinge, als Personen mit vorläufiger Aufnahme, mit Schutzstatus S oder als Weggewiesene in Ausschaffungshaft oder in einem Rückkehrzentrum weiterhin an diesen Erkrankungen leiden.

Die Kommission empfiehlt dem SEM, in Zusammenarbeit mit Fachstellen oder Fachpersonen weitere Massnahmen im Bereich Sucht und Abhängigkeitserkrankungen im BAZ zu prüfen. Ziele dabei sind insbesondere Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen sowie das Risiko von Gewalt gegenüber anderen Personen zu reduzieren. Die Mitarbeitenden sollen zum Thema Sucht, zum Umgang mit Abhängigkeitserkrankungen und zur Verbindung mit der Gewalt- und Suizidprävention sensibilisiert werden, mit dem Ziel, dass längerfristig bei allen Mitarbeitenden ein gemeinsames Verständnis für das Thema und ein besser aufeinander abgestimmtes Vorgehen entsteht.

Das SEM ist daran interessiert, Gesundheitsrisiken durch Einnahme von psychoaktiven Substanzen und durch Mischkonsum für die Betroffenen selber sowie die Risiken von Gewalt gegenüber anderen Personen so gut als möglich zu reduzieren. Entsprechend gibt es in den meisten BAZ Vereinbarungen mit entsprechenden Fachpersonen oder Fachstellen.



Das SEM wird im Rahmen des Projektes «PreSeC» Fachstellen oder Fachpersonen einbeziehen, um weitere Massnahmen zur Schadensminderung bei betroffenen asylsuchenden Personen und zur Reduktion des Risikos von Gewalt gegenüber anderen Personen zu identifizieren. Für die Erstellung eines übergeordneten Konzeptes zum Umgang mit Sucht und Abhängigkeitserkrankungen müsste das SEM verschiedene externe Spezialisten und Fachgruppen beauftragen. Letztendlich ist die Versorgung jedoch kantonal organisiert und nationale Empfehlungen zum Umgang mit Sucht und Abhängigkeitserkrankungen fehlen.

Das SEM sieht die Wichtigkeit der Sensibilisierung durch gemeinsame Schulungen von Mitarbeitenden der Betreuung (Allgemeinbetreuung, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Konfliktpräventionsbeauftragte und Pflege) und der Sicherheit zu den Themen Sucht, Umgang mit Abhängigkeitserkrankungen und deren Verbindung mit der Gewalt- und Suizidprävention. Ein gemeinsames Verständnis für diese Themen und die eigenen Rollen sowie Kompetenzen ist zentral für ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Alltag. Das SEM wird für Fälle von akutem Suizidrisiko in jedem BAZ in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachpersonen ein klares Vorgehen definieren und die Mitarbeitenden der Betreuung und der Sicherheit schulen, damit diese entsprechenden Fälle besser erkennen können. Hierfür können mittels Vereinbarungen mit Fachpersonen und/oder Fachinstitutionen regelmässige Fallbesprechungen, Beratungen und Weiterbildungen sichergestellt werden. Die finanziellen Aufwände für die Umsetzung der Vereinbarungen mit den entsprechenden Fachpersonen würden sich pro Jahr auf rund CHF 20'800 pro BAZ belaufen. Hinzukommen würden die personellen Ressourcen für die Weiterbildungszeit der Mitarbeitenden in den BAZ.

G. Verpflegung, Lebensmittel

Punkte 335-338

Der Kommission ist aufgefallen, dass es in verschiedenen BAZ keine speziellen Mahlzeiten für Kleinkinder gibt und empfiehlt, asylsuchenden Eltern zu erlauben, eigene Lebensmittel für die Ernährung ihrer Kinder in das BAZ zu bringen, und dafür Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Das SEM bedauert, dass in einigen BAZ keine Nahrung oder Spezialmenüs für Kleinkinder verfügbar waren. Das BEKO sieht ganz klar vor, dass solche angeboten werden. Das SEM wird alle Regionen auf diese Regelung hinweisen und deren Umsetzung anfordern.



Abschliessend spricht das SEM der Kommission seinen Dank für den Bericht aus. Derzeit befasst sich das SEM mit grösseren Projekten im Bereich Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ. In der vorliegenden Stellungnahme mehrfach erwähnt ist das Projekt «PreSeC», welches erfreulicher Weise in der zweiten Jahreshälfte wieder aufgenommen werden konnte, aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen jedoch in reduziertem Umfang.

Im Rahmen des Projekts «Optimierung Führungsstruktur Stabsbereiche und DB Asyl 2023» wird der Direktionsbereich Asyl in zwei Direktionsbereiche aufgeteilt. Diese sollen von je einem Vizedirektor oder einer Vizedirektorin geleitet werden. Neu wird es einen Direktionsbereich Asyl geben, welcher für die Asylpolitik zuständig sein wird und einen Direktionsbereich Bundesasylzentren. Die Asylregionen bilden nach wie vor eigene Abteilungen. Die neue Abteilung Unterbringung wird sich um die Unterbringung im Allgemeinen, die Standortplanung, das Belegungsmanagement und die Kantonsverteilung sowie die Betriebsausgaben BAZ kümmern.

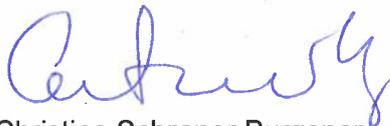
Mit dieser Reorganisation wird die bisher zu umfangreiche Führungsspanne reduziert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der neue Vizedirektor oder die neue Vizedirektorin häufiger in den einzelnen Asylregionen präsent sein kann. Zudem kann die strategische Weiterentwicklung des neuen Direktionsbereichs vereinfachter angegangen werden. Die neue Organisationsstruktur soll voraussichtlich am 01.07.2023 in Kraft treten.

Wir sind davon überzeugt, dass die Ergebnisse dieser Projekte einen bedeutenden Mehrwert für die Unterbringung, die Betreuung und die Sicherheit der Asylsuchenden in den BAZ bringen wird. Entsprechend ist das SEM daran interessiert, die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden laufend zu erhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

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

Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Christine Schraner Burgener
Staatssekretärin



Claudio Martelli
Stv. Direktor und
Leiter Direktionsbereich Asyl

