



Bern, 17. November 2021

Situation von Frauen und Mädchen in den Bundesasylzentren: Bericht zur Umsetzung der Massnahmen in Erfüllung des Postulates 16.3407 Feri vom 9. Juni 2016

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 16. Oktober 2019 in Erfüllung des Postulats 16.3407 Feri den Bericht "Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen" verabschiedet. Dieser klärt den Handlungsbedarf bei der Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden Frauen und Mädchen in der Schweiz, identifiziert Handlungsfelder und definiert darauf gestützt 18 Massnahmen.

An seiner heutigen Sitzung hat der Bundesrat vom Stand der Umsetzung in den Bundesasylzentren (BAZ) wie folgt Kenntnis genommen:

Gendersensible Unterbringung	
<i>Abschliessbare Schlafräume</i>	
Massnahme 1: Das SEM prüft bei der nächsten Revision des Betriebskonzeptes Unterbringung (BEKO), ob in der Bestimmung zur Verpflichtung der Installation von Schliess-Drehknöpfen in den Schlafräumen der Zusatz «im Rahmen der baulichen Möglichkeiten» gestrichen werden kann.	Stand der Umsetzung: Seit der Version 2.0 des BEKO vom 01. Juli 2020 ist die Installation von Schliess-Drehknöpfen verbindlich. Gestützt darauf sind die Schlafräume für weibliche Asylsuchende in allen BAZ mit Schliess-Drehknöpfen ausgestattet.
<i>Zugang zu sanitären Anlagen</i>	
Massnahme 2: Das SEM prüft und stellt bis Ende 2020 sicher, dass der ungehinderte und sichere Zugang zu sanitären Anlagen für Frauen und Mädchen zu jeder Zeit sichergestellt ist. Dabei wird insbesondere auch das Beleuchtungskonzept berücksichtigt.	Stand der Umsetzung: Die Massnahme ist vollumfänglich in allen BAZ umgesetzt, in denen Frauen und Mädchen untergebracht werden, einschliesslich derjenigen Zentren, die zwecks Kapazitätserhöhung während der Covid-19-Pandemie wieder in Betrieb genommen oder neu eröffnet wurden. Neben entsprechenden baulichen Vorkehrungen und einem angemessenen Beleuchtungskonzept sind bei Bedarf auch weibliche Sicherheitsmitarbeitende auf den Gängen präsent, die den sicheren Zugang zu den sanitären Anlagen für weibliche Asylsuchende gewährleisten.
<i>Ausgestaltung sanitärer Anlagen</i>	
Massnahme 3: Das SEM prüft und trifft bis Ende 2020 nötigenfalls Massnahmen, damit die Ausgestaltung der sanitären Anlagen frauenspezifischen Bedürfnissen und den Gewohnheiten der Gesuchstellenden angemessen Rechnung trägt.	Stand der Umsetzung: In allen BAZ, in denen Frauen und Mädchen untergebracht sind, tragen die sanitären Anlagen frauenspezifischen Bedürfnissen und der Privatsphäre der Bewohnerinnen Rechnung. Sowohl das Umziehen als auch das Duschen kann dank Abtrennungen einzeln erfolgen.

Betreuung und Beschäftigung	
<i>Geschlechtergetrennte Freizeitaktivitäten</i>	
<p>Massnahme 4: Das SEM formuliert bei der nächsten BEKO-Review die Vorgabe um, dass in jedem BAZ nach Möglichkeit eine Aktivität spezifisch für Frauen (mit Kindern) angeboten werden muss. Neu soll die Vorgabe lauten: «In jedem BAZ müssen auch geschlechtergetrennte Freizeitaktivitäten angeboten werden».</p>	<p>Stand der Umsetzung: Seit der Version 2.0 des BEKO vom 01. Juli 2020 ist die bedürfnisgerechte Ausrichtung des Beschäftigungskonzeptes auf alle Zielgruppen, darunter auch Frauen und Mädchen, verbindlich. Im BAZ Boudry wurde zum Beispiel ein Frauenraum eingerichtet, der einerseits als «safe space» dient und in dem ausschliesslich Aktivitäten für Frauen angeboten werden. Andererseits bedingten es die Covid-19-Schutzkonzepte, dass Gemeinschaftsaktivitäten für Asylsuchende in den BAZ über lange Zeiträume stark reduziert oder zeitweise sogar eingestellt werden mussten.</p>

Gesundheitsversorgung	
<i>Handlungsbedarf berücksichtigen</i>	
<p>Massnahme 5: Eines der Hauptziele des Konzepts «Gesundheitsversorgung in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone» ist die Sicherstellung des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung. Das BAG geht von einem möglichst umfassenden Gesundheitsverständnis aus. Die Evaluation sollte die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Gewaltopfern berücksichtigen. Gegebenenfalls werden gemeinsam mit dem SEM Massnahmen definiert zur Verbesserung der Erkennung und Behandlung von übertragbaren Krankheiten und anderen gesundheitlichen Problemen, die eine baldige Massnahme erfordern.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Die Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in den BAZ wurde 2020 und 2021 vor allem im Bereich der psychischen Gesundheit weiter ausgebaut. Neben der verstärkten Zusammenarbeit mit Psychiaterinnen (inkl. Fachärztinnen für Jugendpsychologie und -psychiatrie) betrifft dies auch niederschwellige psychosoziale Unterstützungsangebote. Im BAZ Altstätten zum Beispiel fand 2020 - 2021 ein Pilotprojekt statt, in welchem Personen mit Migrationshintergrund Asylsuchende in ihren jeweiligen Muttersprachen unterstützten, damit diese mit ihren psychischen Belastungen umgehen oder sie verarbeiten können. Die im Sommer 2021 erfolgte Evaluation zeigte einen Mehrwert für die Personen, welche dieses Angebot in Anspruch nahmen; eine Ausweitung auf andere BAZ wird derzeit geprüft. Daneben gibt es eine Reihe weiterer niederschwelliger Unterstützungsangebote, die in der Schweiz umgesetzt und entwickelt werden. Eine BAG Studie (Interface 2020) beschreibt diese Kurzinterventionen; ein Update über den Stand der entsprechenden Angebote erscheint Ende 2021. Ausserdem hat das BAG eine Studie (Zentrum Überleben 2020) zur Beurteilung von testpsychologischen Instrumenten zur Diagnostik und Früherfassung der psychischen Gesundheit von Asylsuchenden und Geflüchteten erstellen lassen. Ziel beider Studien ist es, Bund und Kantone bei der Auswahl geeigneter Testinstrumente und der Multiplikation von Kurzinterventionen zu unterstützen. Auf Grund der Covid-19-Pandemiebekämpfung hat das BAG die Evaluation des Konzepts «Gesundheitsversorgung in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone» bis auf weiteres zurückgestellt, wird aber die Arbeiten sobald wie möglich wiederaufnehmen.</p>

<i>Dolmetschkosten für medizinische Grundversorger</i>	
<p>Massnahme 6: Für die Zeit, während der die Asylsuchenden sich in den BAZ aufhalten, stellt das SEM die Nutzung von Dolmetschdiensten (per Telefon oder wenn keine andere Art der Verständigung möglich ist oder es sich um komplexe oder intime Themen handelt, vor Ort) allen Ärztinnen und Ärzten zur Verfügung, welche an der ambulanten medizinischen Grundversorgung beteiligt sind (neben Partnerärztinnen und Partnerärzten auch Gynäkologinnen und Gynäkologen und Kinderärztinnen und Kinderärzten).</p>	<p>Stand der Umsetzung: Diese Massnahme ist in allen BAZ vollumfänglich umgesetzt.</p>

Schulung und Sensibilisierung von Mitarbeitenden	
<i>Entwicklung eines Schulungskonzepts</i>	
<p>Massnahme 7: Das SEM entwickelt bis Mitte 2020 ein umfassendes Schulungskonzept für Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Partner und Administration (P&A), welches explizit auch die Themen frauenspezifische Bedürfnisse im Kontext der Betreuung, Versorgung und Unterbringung, sexuelle Gewalt oder Ausbeutung sowie Gewaltprävention beinhaltet. Dies impliziert auch die Sensibilisierung bezüglich frauenspezifischer Bedürfnisse sowie bezüglich des Umgangs mit Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung und mit psychischen Folgestörungen.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Aufgrund der Covid-19-Pandemie kam es bei diesen Arbeiten zu Verzögerungen. Zwischen März 2020 und September 2021 fanden keine Präsenzs Schulungen von Mitarbeitenden in den BAZ statt. Das SEM erarbeitet derzeit ein umfassendes Fort- und Weiterbildungskonzept für Fachspezialistinnen und Fachspezialisten P&A. Eine externe Expertin wird bis Frühjahr 2022 eine umfassende Bedarfsanalyse sowie ein Schulungskonzept erstellen. Aufbauend auf dem allgemeinen Schulungskonzept werden ab 2022 die Themenbereiche der Massnahme 7 in die konkrete Planung einfließen. Sowohl dem Gewaltpräventionskonzept wie auch dem Leitfaden für Personen mit besonderen Bedürfnissen (PmbB) werden umfassende Schulungsmodulare gewidmet.</p>
<i>Schulungen Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit</i>	
<p>Massnahme 8: Das vom SEM entwickelte Schulungskonzept umfasst Module, welche sich auch an ausgewählte Mitarbeitende der Leistungserbringer für die Betreuung und Sicherheit richten und für diese verpflichtend sind.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Analog zum o.g. Schulungskonzept für Mitarbeitende P&A erstellte das SEM im Frühjahr 2021 ein Konzept zur Planung, Entwicklung und Durchführung von Weiter- und Fortbildungen für Mitarbeitende der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit. Um Synergien zu nutzen, wird mit der konkreten Ausgestaltung der Schulungsprogramme für die verschiedenen Berufsgruppen nach dem Vorliegen des Schulungskonzeptes für SEM-Mitarbeitende im Frühjahr 2022 begonnen.</p>

<i>Schulung medizinische Leistungserbringer</i>	
<p>Massnahme 9: Das BAG entwickelt im Rahmen seiner Kompetenzen und in Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren (z.B. Kantone) ein Schulungskonzept für Pflegefachpersonen und die Ärzteschaft zur «Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden» unter Berücksichtigung der psychischen Gesundheit, frauenspezifischer Bedürfnisse in der Gesundheitsversorgung sowie der Identifikation und der Versorgung von Gewaltopfern. Die Durchführung erfolgt gemeinsam mit dem SEM.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Erste Grundlagen für ein Schulungskonzept werden im Frühling 2022 vorliegen. Basierend darauf werden SEM und BAG über das weitere Vorgehen entscheiden.</p>

Identifikation von Opfern sexueller Gewalt oder Ausbeutung	
<i>Überprüfung der Schulungen hinsichtlich Opfererkennung</i>	
<p>Massnahme 10: Das SEM stellt sicher, dass die Schulungen der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten P&A, welche auch Module für die Betreuungs- und Sicherheitsdienstleister umfassen, die Opfererkennung, die Festlegung von Triagestellen und das Aufzeigen von Massnahmen zum Gegenstand haben (vgl. Massnahmen 7 & 8). Ebenso soll sichergestellt werden, dass die Schnittstellen definiert sind und die Zusammenarbeit zwischen Betreuung und Verfahren angemessen in den Schulungen thematisiert und dadurch gefördert wird.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Das SEM erstellt derzeit einen Leitfaden zum Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen (PmbB). Dieser thematisiert für jede Personengruppe Erkennungskriterien, Triagestellen, Verantwortlichkeiten und Unterstützungsmassnahmen. Ausserdem gewährleistet er den Informationsfluss zu den Dossierverantwortlichen im Asylverfahren. Der Leitfaden wird im Jahr 2022 vorgelegt.</p>
<i>Instrumente zur Opfererkennung evaluieren</i>	
<p>Massnahme 11: Das SEM prüft, ob weitere Fragen, um Opfer von Gewalt zu identifizieren, in die MEK mitaufgenommen werden sollen (vgl. Massnahme 5).</p>	<p>Stand der Umsetzung: In Zusammenarbeit mit dem BAG und externen Fachärztinnen und Fachärzten wurden zur Weiterentwicklung des Fragenkatalogs der medizinischen Erstkonsultation (MEK) von Asylsuchenden zusätzliche Fragen entwickelt, die auf kulturell sensible Weise Opfern von Gewalt ermöglichen sollen, über ihre Erfahrungen zu sprechen, ohne eine Retraumatisierung zu erfahren. Die technische Umsetzung des erweiterten Fragenkatalogs in 32 Sprachen wird bis im Frühjahr 2022 erfolgen.</p>

Information und Unterstützung für Gesuchstellende	
<i>Täter- und Opferfokus in Informationskonzept</i>	
<p>Massnahme 12: Das SEM gewährleistet im Rahmen des Informationskonzepts bei Ankunft der Asylsuchenden, dass bezüglich der Themen sexuelle Gewalt und Ausbeutung der Fokus sowohl bei (potentiellen) Tätern als auch bei Opfern liegt.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Die interaktive «Asyl Info App» steht seit Herbst 2021 allen Asylsuchenden in 16 Sprachen zur Verfügung und enthält bereits die bisher in Papierform vermittelten Eintrittsinformationen in Wort und Bild. Darin wird insbesondere über das Verbot jeglicher Gewalt in den BAZ und den Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz informiert. Für 2022 ist eine Erweiterung der Inhalte zu den Themen Gewaltprävention, Verbot jeglicher Diskriminierung und gesellschaftliche Konventionen im Umgang mit Frauen und Mädchen geplant.</p>
<i>Informationsfilm zu gesellschaftlichen Konventionen, Rechten und Pflichten</i>	
<p>Massnahme 13: Das SEM prüft, ob der von der SFH produzierte Film die Bedürfnisse des SEM bezüglich frauenspezifische Themen abdeckt und erstellt nötigenfalls einen zusätzlichen Film bzw. eine Ergänzung zum SFH-Film.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Im Rahmen der Weiterentwicklung der o.g. «Asyl Info App» wird auch die Einbettung von Kurzfilmen geprüft.</p>
<i>Überprüfung Prozesse Informationsvermittlung</i>	
<p>Massnahme 14: Das SEM prüft laufend, ob Prozessverbesserungen in der Informationsvermittlung angezeigt sind. Wird Verbesserungsbedarf festgestellt, ist dieser im Rahmen der Weiterentwicklung des Informationskonzepts anzugehen.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Es besteht in allen Asylregionen ein regelmässiger Austausch zwischen dem SEM und den Rechtsvertretenden, der u.a. auch die Informationsvermittlung an Asylsuchende thematisiert. Zudem führte die Asylregion Westschweiz ein Pilotprojekt durch, in dem Asylsuchende beim Austritt aus dem BAZ zu ihrem Aufenthalt befragt wurden. Alle Rückmeldungen werden evaluiert und fliessen in das Informationskonzept 2022 ein.</p>

Definieren von Prozessen und Datenerfassung	
<i>Kennen der Handlungsmöglichkeiten und -pflichten aller Mitarbeitenden</i>	
<p>Massnahme 15: Das SEM definiert für alle involvierten Akteure und hinsichtlich der Bedürfnisse von allen vulnerablen Personengruppen Prozesse und Rollen. Alle Mitarbeitenden müssen ihre Handlungsmöglichkeiten und -pflichten kennen. Dies ist abzustimmen mit den Schulungskonzepten. Es muss zudem festgelegt werden, wie der Meldefluss zum Asylverfahren ausgestaltet sein muss: Gestützt auf die neuen Verfahren wird ein Meldefluss bei Gewaltvorfällen und ein Prozess zur Identifizierung mit allen Zuständigkeiten definiert.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Einerseits wurde 2021 im Rahmen der Erarbeitung und Implementierung der Gewaltpräventionskonzepte für alle Asylregionen das BAZ-interne Meldesystem weiterentwickelt und systematisiert. Dieses enthält, ebenso wie der Leitfaden für Personen mit besonderen Bedürfnissen (PmbB), Abläufe, Verantwortlichkeiten und Meldeflüsse. Darüber hinaus bestehen Behandlungsgrundsätze und eine Eskalationstreppe zur Nachverfolgung von Beschwerden. Asylsuchende werden bei der Ankunft im BAZ über die Möglichkeiten zum Einreichen von Beschwerden informiert.</p>

<i>Weiterentwicklung Gewaltprävention</i>	
<p>Massnahme 16: Das SEM stellt sicher, dass die Sektion UPR die Gewaltprävention weiterentwickelt und die P&A-Leitungen die Gewaltpräventionskonzepte umsetzen.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Die Gewaltpräventionskonzepte wurden 2020 - 2021 weiterentwickelt, auf lokale Gegebenheiten der jeweiligen BAZ abgestimmt und in allen Asylregionen umgesetzt.</p>
<i>Datenerfassung in Bezug auf Vorfälle sexueller Gewalt oder Ausbeutung in separater Liste</i>	
<p>Massnahme 17: Das SEM stellt sicher, dass der SPOC zur Gewaltprävention eine Liste mit Gewaltvorfällen von sexueller Gewalt oder Ausbeutung gemäss Meldesystem führt. Welche Vorfälle im Rahmen dieses Meldesystems gemeldet werden müssen, ist durch die Sektion UPR zu definieren, um eine harmonisierte Vorgehensweise sicherzustellen. Der SPOC muss zudem die Vorgehensweisen bei Vorfällen sexueller Gewalt kennen und Kontakte zu relevanten Fachstellen in der Region pflegen.</p>	<p>Stand der Umsetzung: Im Rahmen der Weiterentwicklung der Gewaltpräventionskonzepte sowie des internen Meldesystems wurde 2021 auch die systematische Erfassung von Vorfällen sexueller Gewalt und deren Nachbehandlung verbindlich festgelegt.</p>