



P.P. CH-3003 Bern-Wabern, SEM

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter NKVF
Frau Regula Mader
Präsidentin
Taubenstrasse 16
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 13. November 2020

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2019-2020

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) 2019-2020 («Bericht der NKVF») und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

Im Zeitraum zwischen Januar 2019 und Juli 2020 besuchten Delegationen der NKVF die Bundesasylzentren (BAZ) Boudry, Kappelen, Kreuzlingen, Flughafen Genf, Balerna, Chiasso, «Via Motta» sowie die Halle 9 Oerlikon. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

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:

Die Leitung der Bundesasylzentren (BAZ) Boudry, Kappelen, Kreuzlingen, Flughafen Genf, Balerna, Chiasso und «Via Motta» lag zum Besuchszeitpunkt in der Verantwortung des Staatssekretariats für Migration (SEM). Sie erfolgte gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen und internen Weisungen, welche im Zuge der Neuorganisation des Asylwesens per 1. März 2019 revidiert oder ergänzt wurden¹.

¹ Annex 3 des Berichts der NKVF enthält eine Darstellung dieser Grundlagendokumente.

Die Halle 9 (Oerlikon) hingegen wurde gemäss Vereinbarung vom 30. Mai 2013 mit der Stadt Zürich/AOZ als Unterkunft für Asylsuchende in personeller, fachlicher und betrieblicher Hinsicht (inklusive Sicherheit) durch die Asylorganisation Zürich (AOZ) gemäss kantonalen und kommunalen gesetzlichen Grundlagen geführt. Aus diesem Grund nehmen unsere folgenden Ausführungen, sofern nicht anders vermerkt, *nicht* zu Beobachtungen der NKVF in der Halle 9 (Oerlikon) Stellung.

V. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Vulnerable Personen (Personen mit besonderen Bedürfnissen)

a. Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen

Punkte 44 - 50

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass im März 2019 das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) eingeführt wurde, welches verbindliche Handlungsanweisungen zum Schutz der Grund- und Menschenrechte aller Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ) enthält und spezielle Bestimmungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) sowie alleinstehende Frauen und allein reisende Frauen mit Kindern vorsieht. Die Kommission anerkennt zudem die Erfahrung von Mitarbeitenden der Betreuung im Umgang mit vulnerablen Personen. Sie weist jedoch darauf hin, dass nur ein Teil der Mitarbeitenden mit entsprechenden Vorgaben des BEKO vertraut sind und identifiziert Lücken in der Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden, welche zur Erkennung von besonderen Bedürfnissen vulnerabler Personen beitragen sollen. Sie empfiehlt daher, die für 2021 geplante Einführung des Leitfadens zu Personen mit besonderen Bedürfnissen mit entsprechenden Schulungen des Betreuungs-, Sicherheits- und Pflegefachpersonals durch geeignete Expertinnen und Experten zu begleiten.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass der Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden eine zentrale Rolle in der Umsetzung der Vorgaben der SEM-internen Richtlinien zukommt. Daher plant das SEM ab 2021 für alle Mitarbeitenden verpflichtende Schulungen zum BEKO sowie berufsgruppenspezifische Schulungen zur Unterstützung von Personen mit besonderen Bedürfnissen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das SEM im Herbst 2020 ein UMA-Betreuungshandbuch mit umfassenden Handlungsanweisungen für sozialpädagogische Mitarbeitende und UMA-Betreuungspersonal verabschiedet hat. Darüber hinaus werden in Erfüllung des Postulats 16.3407 Feri weitergehende Bestimmungen zum Umgang mit frauenspezifischen Bedürfnissen erarbeitet. Neben dem Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen sind diese Grundlagendokumente Bestandteil des Weiterbildungskonzepts 2021 für das Betreuungs-, Sicherheits- und Pflegefachpersonal.

b. Betroffene von Menschenhandel, Folter und Gewalt

Punkte 51 - 56

Die Kommission stellt fest, dass die Bestimmungen des BEKO zum Umgang mit vulnerablen Personen sowie einschlägiger Protokolle (wie z.B. des Istanbul-Protokolls) zur Untersuchung und Dokumentation von Menschenrechtsverletzung unter den Mitarbeitenden der Betreuung

und unter Pflegefachpersonen nur unzureichend bekannt sind, und die Zusammenarbeit mit Fachorganisationen im Bereich Menschenhandel nicht in allen Asylregionen systematisch stattfindet. Ebenso erwähnt die Kommission, dass sich asylsuchende Frauen ungenügend bewusst sind, dass sie sich im Fall sexueller oder anderer Belästigung im BAZ an die Polizei und Opferhilfestellen wenden können. Hingegen hebt die Kommission hervor, dass alle Asylsuchenden beim Eintritt in ein BAZ über die Regeln des respektvollen Zusammenlebens informiert werden und auch Kenntnis davon haben, dass sie sich im Fall von Grenzüberschreitungen vertraulich an die Zentrumsleitung wenden können.

Wie von der Kommission unter Punkt 48 erwähnt, ist die Identifikation von Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht die Aufgabe von Mitarbeitenden der Betreuung oder der Sicherheit, sondern ein fester Bestandteil des Asylverfahrens. Entsprechend werden Fachspezialistinnen und Fachspezialisten mit Dossierverantwortung in Methoden der Anhörung und der Analyse geschult, welche ihnen erlauben, Hinweise auf genderspezifische Verfolgung, Menschenhandel oder Folter weiterzuverfolgen.

Das unter Punkt A.a erwähnte Weiterbildungskonzept für das Betreuungs-, Sicherheits- und Gesundheitsfachpersonal wird neben Modulen zur Sensibilisierung für besondere Bedürfnisse und zur Schulung im Umgang mit diesen Bedürfnissen auch auf Verantwortlichkeiten und Meldeflüsse eingehen und Schnittstellen für die Zusammenarbeit mit externen Behörden und Fachstellen aufzeigen. Zudem werden entsprechende Schulungsmodule nicht nur für Mitarbeitende der Leistungserbringerinnen, sondern auch für Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Partner und Administration des SEM verpflichtend sein.

Eine umfassende zielgruppengerechte Information für gewaltbetroffene Frauen schliesslich ist Gegenstand der Massnahmen 12 und 13 der Berichte in Erfüllung des Po. 16.3407 Feri. Im Laufe des Jahres 2021 werden entsprechende Informationsmaterialien und ein Informationsfilm bereitgestellt.

c. Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA)

Punkte 57 - 59

Die Kommission bestätigt, dass seit der Berichtsperiode 2017-18 deutliche Fortschritte erzielt wurden, namentlich im Bereich der altersgruppenspezifischen Unterbringung und in der systematischen Erfassung von verschwundenen oder untergetauchten UMA. Hingegen empfiehlt die Kommission, fallweise alternative Unterbringungsmöglichkeiten ausserhalb des BAZ zu prüfen, und dies aufgrund von Hinweisen von asylsuchenden Familien über das ruhestörende Verhalten einzelner männlicher UMA.

Seit Anfang 2020 sind in allen Asylregionen sozialpädagogische Mitarbeitende tätig, welche an sieben Tagen pro Woche UMA begleiten und unterstützen. UMA werden somit nicht nur geschlechtergetrennt und getrennt von den erwachsenen Asylsuchenden untergebracht, sondern auch alters- und zielgruppengerecht betreut. Jedem und jeder UMA wird eine sozialpädagogische Bezugsperson zugeteilt, welche die erste Ansprechperson für alle Anliegen ausserhalb des Asylverfahrens ist. Sie führt neben den Gruppenaktivitäten regelmässig mit dem oder der UMA Einzelgespräche und kann so ein Vertrauensverhältnis aufbauen. Ebenso obliegt es der Bezugsperson, allfällige Sanktionen auszusprechen und zu erklären, wenn eine oder ein UMA die Regeln der Hausordnung und des respektvollen Zusammenlebens stört. Somit wurden auf der Grundlage der Pilotprojekte 2017-19 der Asylregionen Basel und Zürich 2020 und des Evaluationsberichts der Zürcher Hochschule für angewandte

Wissenschaften (ZHAW) in allen BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV) Strukturen geschaffen, welche den besonderen Bedürfnissen von UMA Rechnung tragen. Fremdplatzierungen finden grundsätzlich dann statt, wenn eine oder ein UMA wiederholt durch selbst- oder fremdgefährdendes Verhalten auffällt. Dies kann auf übereinstimmenden Antrag des SEM und der Vertrauensperson oder nach Abklärung mit der verantwortlichen Kinderschutzbehörde erfolgen.

B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

a. Anwesenheitspflicht

Punkte 62 - 64

Die Kommission stellte bei ihren Besuchen fest, dass in 6 von 7 besuchten BAZ längere Ausgangszeiten gelten als die in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vorgesehenen Mindestausgangszeiten, und in einem BAZ die Mindestausgangszeiten gelten. Dies stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber der Berichtsperiode 2017-18 dar, als in 10 von 12 Zentren die von der EJPD-Verordnung vorgesehenen Mindestausgangszeiten galten.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden so gering wie möglich ausfallen soll. Die Verlängerung der Ausgangszeiten ist das Ergebnis eines fortlaufenden Dialogs mit den Standortgemeinden. Das SEM dankt den zuständigen Gemeindebehörden und ist zuversichtlich, dass in Zukunft die Ausgangszeiten für Bewohnende der Bundesasylzentren auch an weiteren Standorten über die in der EJPD VO festgelegte Mindestdauer von 9.00 Uhr bis 17.00 Uhr (Freitag 9.00 Uhr bis Sonntag 19.00 Uhr an Wochenenden) hinaus ausgeweitet werden können.

b. Disziplinar massnahmen

Punkt 65

Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass Disziplinar massnahmen gegenüber Asylsuchenden, welche nach Ende der Ausgangszeiten verspätet ins BAZ zurückkehren, nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfolgen und, im Gegensatz zur Berichtsperiode 2017-18, Verspätungen von wenigen Minuten nicht mehr sanktioniert werden.

Das SEM teilt die Einschätzung der Kommission und wendet Disziplinar massnahmen gemäss den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung an.

Punkte 67 - 68

Die Kommission berichtet von Schwierigkeiten im Disziplinarwesen der Halle 9 Oerlikon und erwähnt insbesondere ein gegen UMA verhängtes Hausverbot über Nacht.

Wie einleitend erwähnt, bestätigt das SEM die Aussage der Fussnote 5 der Kommission, dass es sich um eine temporäre Situation unter alleiniger Verantwortung der Stadt Zürich und der AOZ handelte. Derzeit kommen in allen Bundesasylzentren die Bestimmungen des BEKO zur Anwendung, welche eine konsequente Anwendung und Erfassung aller Disziplinar massnahmen vorsehen und den Asylsuchenden Beschwerdemöglichkeiten einräumen.

Gemäss UMA-Betreuungshandbuch können UMA nicht über den Einbruch der Dunkelheit hinaus aus dem BAZ ausgeschlossen werden.

Punkte 69 – 71

Die Kommission betont die Wichtigkeit einer klaren Gewaltentrennung und empfiehlt daher, die Anordnung von Disziplinar massnahmen durch Mitarbeitende der Sicherheit und der Betreuung zu überdenken. Darüber hinaus wird aus Gründen der Rechtssicherheit eine konsequente schriftliche Verfügung der Disziplinar massnahmen vorgeschlagen.

Das SEM teilt die Grundsatzüberlegungen der Kommission, ist jedoch gleichzeitig beauftragt, ressourceneffiziente Abläufe sicherzustellen. Daher werden Disziplinar massnahmen in Anwendung von Art. 26 Abs. 1 EJPD VO mündlich angeordnet, sofern es sich nicht um die im Verordnungstext bezeichneten Massnahmen von Freiheitseinschränkung handelt, welche schriftlich angeordnet werden müssen. Diese Lösung trägt dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung. Zur Wahrung der Rechtssicherheit und der Überprüfbarkeit werden jedoch alle Disziplinar massnahmen SEM-intern dokumentiert. Die Möglichkeit für Asylsuchende, gegen mündlich angeordnete Disziplinar massnahmen Beschwerde zu erheben, ist in Art. 28 EJPD VO gewährleistet. Die Asylsuchenden werden auf diese Möglichkeit hingewiesen.

Gemäss BEKO bestimmt die Regionenleitung die für die Anordnung und Mitteilung von Disziplinar massnahmen zuständigen Mitarbeitenden. Sie berücksichtigt dabei einerseits die zur jeweiligen Tages- oder Nachtzeit vorherrschende Personalsituation und andererseits die Prinzipien der Gewaltentrennung.

c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

i. Körperliche Durchsuchungen, Untersuchungen, Kontrollen

Punkte 73 - 77

Die Kommission stellt fest, dass die Durchsuchungen mittels Abtasten von Asylsuchenden durch Sicherheitsmitarbeitende des gleichen Geschlechts durchgeführt werden. Sie begrüsst die Praxisänderung, wonach Kinder nur noch bei Verdacht durchsucht werden. Sie empfiehlt dem SEM jedoch, die Praxis dahingehend anzupassen, dass Durchsuchungen auch bei Erwachsenen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorgenommen werden.

Die Einführung von Waffen, gefährlichen Gegenständen, Rauschmitteln und verderblichen Lebensmitteln in die Bundesasylzentren ist verboten. Zwecks Sicherstellung dieser Gegenstände sowie von Deliktsgut kann das Sicherheitspersonal die Asylsuchenden beim Eintritt in die Zentren durchsuchen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Kontrollen einerseits für die Gewährleistung der Sicherheit und Hygiene in den BAZ unerlässlich sind, andererseits aber auch präventive Wirkung zeigen. Darüber hinaus vertritt das SEM die Auffassung, dass Durchsuchung auf Verdacht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstösst, da eine derartige Praxis zu Willkür führen kann.

Durchsuchungen werden professionell nach den Prinzipien des Respekts und der Menschenwürde durchgeführt.

ii. «Besinnungsraum»

Punkte 78 – 82

Die Kommission hält fest, dass die Besinnungsräume korrekt ausgestattet, das Sicherheitspersonal über die Nutzungsmodalitäten gemäss BEKO und SEM-Weisung instruiert sind und die Anwendung regelkonform stattfindet. Die Kommission wiederholt jedoch ihre Empfehlung, die Nutzung von Besinnungsräumen formell-rechtlich in der EJPD-Verordnung zu verankern.

Das SEM nimmt den Hinweis der Kommission in den Themenspeicher für die nächste Revision auf.

iii. Einsatz von Zwangsmitteln (Pfeffergel)

Punkt 83

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Einsatz von Pfeffergel als Notmassnahme auf weniger als 30 Fälle beschränkt war und bestätigt, dass diese Einsätze korrekt dokumentiert wurden und bei allen betroffenen Personen medizinische Checks stattfanden.

Das SEM bestätigt, dass Pfeffergel nur in äussersten Notfällen zur Notwehr und Notwehrhilfe zum Einsatz kommt und die gesundheitliche Unversehrtheit aller betroffenen Personen im Anschluss sichergestellt wird.

iv. Einsatz von weiteren Mitteln

Punkt 85

Die Kommission nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass das Sicherheitspersonal einen Hund im Aussenbereich eines BAZ einsetzte und empfiehlt, diese Praxis zu unterlassen.

Das SEM präzisiert, dass ein Hund in der Regel nur ausserhalb der Ausgangszeiten der Asylsuchenden während der Abend- und Nachtpatrouille zwischen 17.00 Uhr und 1.00 Uhr zum Einsatz kommt, um die Unterkunft und die Asylbewerber vor äusseren Ereignissen oder Personen zu schützen. Somit wird die Sicherheit gewährleistet, ohne dass Begegnungen mit Asylsuchenden stattfinden.

d. Konfliktmanagement, Gewaltprävention

Punkt 88

Die Kommission berichtet, Kenntnis von Strafverfahren gegenüber Mitarbeitenden der Sicherheit zu haben, welche gestützt auf Strafanzeigen von asylsuchenden Personen eingeleitet worden seien.

Das SEM kann unter Hinweis auf das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) öffentlich keine Stellung zu Einzeldossiers nehmen. Das SEM hält jedoch fest, dass gemäss Rahmenvertrag mit den Leistungserbringerinnen der Sicherheit Personen mit relevanten Strafregistereinträgen nicht in BAZ zum Einsatz kommen können (ausgenommen werden

können strafrechtliche Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz). Das SEM nimmt Hinweise auf unverhältnismässige Gewaltanwendung sehr ernst und ahndet allfällige Verfehlungen scharf. Mitarbeitende, welche sich tatsächlich unangemessen gegenüber Asylsuchenden verhalten, werden für den Dienst im Auftrag des SEM gesperrt.

Punkte 91 und 92

Die Kommission empfiehlt, dass das SEM als Gesamtverantwortliche durch die Bereitstellung von verbindlichen Vorgaben und finanziellen Mitteln sicherstellt, dass erfahrenes und fachkundiges Sicherheitspersonal rekrutiert und für die Besonderheiten des BAZ-Einsatzes geschult und weitergebildet wird. Dabei ist insbesondere auch Methoden der Deeskalation sowie der interkulturellen und gewaltfreien Kommunikation Rechnung zu tragen. Den Sicherheitsunternehmen empfiehlt die Kommission, die Aus- und Weiterbildung des in den BAZ tätigen Personals stärker an die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen anzupassen.

Alle Sicherheitsmitarbeitenden müssen die Vorgaben von Art. 5 Abs.1 der Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen, VES, SR 124) erfüllen. Diese umfassen namentlich Ausbildungen im Bereich der Grundrechte, von Persönlichkeitschutz und Verfahrensrecht; zum Einsatz von körperlicher Gewalt für das Handeln in Notwehr oder in Notstandssituationen; zum Umgang mit Widerstand leistenden oder gewaltbereiten Personen; in Leistung erster Hilfe, in der Beurteilung gesundheitlicher Risiken einer Gewaltanwendung und in der Korruptionsbekämpfung. Zudem werden Mitarbeitende, welche in BAZ zum Einsatz kommen, in transkultureller und gewaltfreier Kommunikation geschult. Im Rahmen der Erfüllung des Po. 16.3407 Feri wird zudem ab 2021 dem Aspekt der Verhütung von genderspezifischer Gewalt durch entsprechende Weiterbildung Rechnung getragen.

Punkt 93

Die Kommission stellt fest, dass per Juni 2020 lediglich die BAZ Bern und Giffers über ein Gewaltpräventionskonzept verfügen und empfiehlt dem SEM, für alle BAZ ein Gewaltpräventionskonzept einzuführen und mit den Leistungserbringenden dessen Umsetzung zu gewährleisten.

Das BEKO sieht vor, dass für alle BAZ ein Gewaltpräventionskonzept besteht, welches neben Problemfeldern und Quellen möglicher Gewalt präventive Massnahmen bezeichnet, Rollen sowie Meldeflüsse festlegt und Verantwortlichkeiten zur ständigen Weiterentwicklung festhält. In Erfüllung des Po. 16.3407 Feri wird insbesondere auch der Verhütung von genderspezifischer Gewalt und von sexueller Gewalt gegen Frauen Rechnung getragen. Die Gewaltpräventionskonzepte sind derzeit in Erarbeitung und werden ab 2021 in allen Asylregionen umgesetzt. Mitarbeitende werden im Rahmen des obengenannten Weiterbildungskonzeptes geschult.

Punkt 94

Die Kommission empfiehlt den Leitungen der Asylregionen zu prüfen, wie die Rolle der Betreuung gestärkt werden kann.

Im BAZ Bern wurde seit 2019 ein Pilotprojekt durchgeführt, in welchem verstärkt Betreuungsmitarbeitende zur Gewaltprävention und für deeskalierende Massnahmen eingesetzt wurden.

Die inzwischen erfolgte Evaluation bestätigt die Wirksamkeit eines solchen Ansatzes. Eine Ausweitung auf andere Asylregionen wird derzeit geprüft.

Punkt 95

Die Kommission empfiehlt zu überprüfen, ob die Zusammenarbeit mit auf Substanzabhängigkeit und Suchtprobleme spezialisierten Psychiaterinnen und Psychiatern, welche im BAZ Kreuzlingen zu einer Reduktion von Gewaltvorfällen beigetragen hat, auch auf andere Asylregionen übertragen werden kann.

Das SEM erarbeitet derzeit weitere Ansätze und Modelle zur Sicherstellung der psychologischen und psychiatrischen Unterstützung von Asylsuchenden. Dabei stellt jedoch die Versorgungslücke an spezialisierten Psychiaterinnen und Psychiatern in manchen Regionen der Schweiz die Bemühungen des SEM vor systeminhärente Grenzen, weshalb der Fokus insbesondere auf niederschweligen Angeboten liegt, welche aktuell in Pilotprojekten getestet werden.

C. Infrastruktur

a. Gemeinschaftsräume

Punkt 104

Die Kommission empfiehlt, in sämtlichen BAZ Räume für Frauen zur Verfügung zu stellen, in denen sie ohne die Anwesenheit von Männern Gemeinschaft pflegen können.

Das SEM teilt die Einschätzung der Kommission, dass Frauen über Rückzugsmöglichkeiten ausserhalb der Schlafräume verfügen sollen und hat sich in Erfüllung des Po. 16.3407 verpflichtet, solche im Rahmen der Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus vertritt das SEM die Haltung, dass grundsätzlich alle Anspruchsgruppen die räumliche Möglichkeit haben sollen, Gemeinschaft zu pflegen. Wo aus Gründen der baulichen Gegebenheiten solche nicht zum ständigen Gebrauch vorhanden sind, können Aufenthaltsräume zeitlich gestaffelt genutzt werden. Darüber hinaus können bei niedriger Belegung auch Frauenschlafräume vorübergehend zu Gemeinschaftsräumen für weibliche Asylsuchende umgerüstet werden, wie z.B. im Herbst 2020 im BAZ Boudry.

b. Schlafräume

Punkte 107 und 108

Die Kommission empfiehlt, einerseits die Regulation der Frischluftzufuhr in den Schlafräumen zu erweitern und andererseits von aussen einsehbare Fenster mit einem Sichtschutz zu versehen.

Im Rahmen der Präventionsmassnahmen gegen durch Aerosole übertragbare Infektionen (Tuberkulose, COVID-19, etc.) wurden im Frühjahr 2020 die Möglichkeiten der Frischluftzufuhr von Schlafräumen überprüft. Wo immer möglich, soll es Asylsuchenden möglich sein, selbstbestimmt die Schlafräume zu lüften, ohne Suiziden oder dem Einführen unerlaubter Gegenstände in das BAZ Vorschub zu leisten. Anlässlich der nächsten BEKO-Revision soll diese Vorgabe verbindlich in die Unterbringungsrichtlinien aufgenommen werden.

Lichtdurchlässige, aber sichtverhindernde Folien werden gemäss BEKO Kapitel 6.2 überall dort angebracht, wo Fenster von aussen einsehbar sind. Die Umsetzung dieser verbindlichen Bestimmung ist im BAZoV Kreuzlingen in Vorbereitung.

c. Sanitäre Anlagen

Punkt 110

Die Kommission empfiehlt, wo keine räumliche Trennung möglich ist, nach Geschlecht und Altersgruppe (Minderjährige/Erwachsene) unterschiedliche Duschzeiten vorzusehen.

Seit der Einführung des UMA-Betreuungshandbuchs haben UMA in allen Asylregionen geschlechtergetrennten und von den erwachsenen Asylsuchenden getrennten Zugang zu Sanitäranlagen. Für asylsuchende Familien und allein reisende Mütter oder Väter mit jungen Kindern hingegen bleibt gewährleistet, dass Eltern ihren Kindern bei der Toilette behilflich sein können.

d. Trennungsprinzip, Einheit der Familie

Punkt 114

Die Kommission begrüsst, dass die Einheit der Familie in der Regel in der Unterbringung gewahrt wird und empfiehlt, dass eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern nur aus Gründen des Kindeswohls oder zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexueller Gewalt vorgenommen wird.

Das SEM teilt diese Einschätzung. Sie ist im BEKO in Kapitel 6.2 verbindlich festgelegt. Von dieser Norm kann lediglich bei Engpässen infolge von hohen Gesuchseingängen vorübergehend abgewichen werden.

D. Medizinische Versorgung

a. Konzeptuelle Grundlagen, Leitfäden

Punkt 116

Die Kommission hält fest, dass in den letzten Jahren die konzeptionellen Grundlagen für die medizinische Versorgung in den BAZ erarbeitet und in verschiedenen Dokumenten und Leitfäden konkretisiert wurden.

Das SEM stellt sicher, dass alle Dokumente regelmässig an die gültigen Empfehlungen des BAG und wo nötig an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. So wurde der Leitfaden zu medizinischen Abklärungen in den Bundesasylzentren (V4 vom 1. März 2019) durch ein wesentlich umfassenderes Handbuch zu medizinischen Abklärungen in den Bundesasylzentren (V5 vom 1. Oktober 2020) ersetzt.

b. Zugang zur medizinischen Versorgung

Punkt 121

Während der MEI fand zudem ein Tuberkulose-Screening statt.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Epidemiengesetzes (Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, EpG, SR 818.101) und der Epidemieverordnung (Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, EpV, SR 818.101.1) am 1. Januar 2016 werden Asylsuchende im Rahmen der obligatorischen medizinischen Eintrittsinformation (MEI) über Infektionskrankheiten und ihre möglichen Symptome, insbesondere über HIV/Aids, über andere sexuell oder durch Blut übertragbaren Krankheiten und über Tuberkulose, sowie über den Zugang zur medizinischen Versorgung informiert. Die Abfrage von individuellen Risikofaktoren und Symptomen, welche auf eine Tuberkulose-Infektion hinweisen könnten, findet hingegen im Rahmen der freiwilligen medizinischen Erstkonsultation (MEK) statt.

Punkte 123 - 124

Die Kommission beobachtet, dass im BAZ Boudry nahezu alle Asylsuchenden das Angebot der medizinischen Erstkonsultation wahrnehmen, während in der Halle 9 (Oerlikon) nur bei rund 20% der Asylsuchenden eine medizinische Erstkonsultation (MEK) durchgeführt wurde. Sie empfiehlt, die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und die organisatorischen Massnahmen zu ergreifen, um allen Asylsuchenden, die dies wünschen, eine MEK anbieten zu können.

Das SEM bestätigt die Information der Kommission in Fussnote 5 (Seite 6), wonach die Halle 9 (Oerlikon) unter der Verantwortung der Stadt Zürich geführt wurde. In den BAZ unter der Verantwortung des SEM nahmen während der Beobachtungsperiode 01.01.2019 – 30.09.2020 durchschnittlich 91.2 % der Asylsuchenden das Angebot einer MEK wahr. Die Personalressourcen der Fachstelle Gesundheit (MedicHelp) in den Bundesasylzentren unterliegen dem Konzept der Schwankungstauglichkeit und werden fortlaufend den Bestandeszahlen und der Situation angepasst. Seit Beginn der COVID-19-Epidemie wurden trotz rückläufiger Asylgesuche bisher zusätzliche Stellen im Umfang von 34 zusätzlichen Vollzeitarbeitsplätzen im Bereich des Gesundheitsfachpersonals besetzt.

c. Übertragbare Krankheiten

Punkt 130

Die Kommission empfiehlt, neben der Abgabe durch das Pflegefachpersonal auch einen niederschweligen Zugang zu Kondomen zu ermöglichen.

Das SEM nimmt den gesetzlichen Auftrag wahr, in Bundesasylzentren die geeigneten Mittel zur Verhütung von sexuell oder durch Blut übertragbaren Krankheiten, insbesondere Präservative, bereitzustellen (Art. 31 Abs. 2 Bst. b EpV). Derzeit wird die niederschwellige Verfügbarkeit in Automaten und deren mögliche Anbringungsorte geprüft.

d. Schutzmassnahmen Covid-19-Pandemie

Punkt 131

Die Kommission würdigt die umfassende und detaillierte interne Weisung zum Schutz der Gesundheit von Asylsuchenden und Mitarbeitenden in den BAZ und bestätigt ihre systematische Umsetzung.

Das SEM bestätigt, dass dem Schutz der Gesundheit von Asylsuchenden und Mitarbeitenden in den BAZ höchste Bedeutung beigemessen wird und in Zusammenarbeit mit dem BAG sowie externen Fachpersonen umfassende Grundlagen geschaffen wurden, deren Umsetzung Gegenstand des fortlaufenden Qualitätsmanagements ist.

e. Psychiatrische Versorgung

Punkt 135

Die Kommission empfiehlt, erste Abklärungen zum psychischen Gesundheitszustand der Asylsuchenden bereits beim Eintritt vorzunehmen und psychisch auffällige bzw. traumatisierte Personen bei Bedarf an geeignete Stellen zu überweisen.

Das SEM teilt die Einschätzung der Kommission, wonach dem psychischen Gesundheitszustand von Asylsuchenden angemessen Rechnung getragen werden muss. Derzeit führt das SEM in drei Asylregionen Pilotprojekte durch. Dabei nehmen Pflegefachpersonen eine freiwillige Erstabklärung der psychischen Gesundheit von Asylsuchenden vor und bieten dem oder der Asylsuchenden in Abhängigkeit von Art und Schweregrad der Belastung entweder eine niederschwellige psychosoziale Unterstützung oder medizinische Beratung und Behandlung an. Darüber hinaus wirkt das SEM in der Fachgruppe «Mental Health Asyl» unter der Leitung des BAG mit, welche Möglichkeiten eines freiwilligen systematischen Screenings im Rahmen der MEK evaluiert.

f. Medikamentenabgabe

Punkt 137

Die Kommission empfiehlt sicherzustellen, dass die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente ausschliesslich über medizinisches Fachpersonal erfolgt.

Die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente folgt den Regeln des Leitfadens zum Umgang mit Heilmitteln in den BAZ, welcher in Zusammenarbeit mit den Kantonsapothekerinnen und Kantonsapothekern erstellt wurde. Rezeptpflichtige Medikamente werden während der Anwesenheitszeiten der Gesundheitsfachpersonen ausschliesslich durch diese abgegeben. Wenn die Verabreichung von Medikamenten ausserhalb der Anwesenheitszeiten erforderlich ist, werden die Medikamente durch die Gesundheitsfachpersonen vorbereitet und auf deren Anleitung hin durch Mitarbeitende der Betreuung ausgehändigt.

g. Datenschutz, Informationsfluss, Dolmetschende

Punkt 138

Die Kommission empfiehlt den Leistungserbringerinnen dafür zu sorgen, dass ausschliesslich medizinisches Fachpersonal Zugang zu analogen und digitalen Patientendossiers hat.

Das SEM misst dem Datenschutz höchste Bedeutung bei. Die Leistungserbringerinnen sind angewiesen, Patientendossiers in verschliessbaren Schränken aufzubewahren, deren Zugang den Gesundheitsfachpersonen und den administrativen Mitarbeitenden der Gesundheitsfachstelle in den BAZ vorbehalten ist. Gleichzeitig prüft das SEM die Möglichkeit der Schaffung eines digitalen Patienteninformationssystems, welches die datenschutzkonforme Erfassung von Patientendaten und deren sichere Übermittlung an informationsberechtigte Stellen vereinfacht.

Punkt 139

Um die Vertraulichkeit sowie die Verständlichkeit und Korrektheit von medizinischen Gesprächen sicherzustellen, empfiehlt die Kommission dem SEM, Leistungserbringerinnen und Pflegefachpersonal, konsequent auf professionelle Dolmetscherdienste zurückzugreifen.

Die Möglichkeit der Nutzung des nationalen Telefondolmetschdienstes durch Pflegefachpersonal ist gewährleistet, und die Kosten werden vollumfänglich durch das SEM übernommen. SEM-unabhängige professionelle Dolmetschende kommen grundsätzlich bei komplexen medizinischen Gesprächen sowie auf Wunsch der Asylsuchenden zum Einsatz. Es obliegt dem Pflegefachpersonal, bei akuten Gesundheitsanliegen (Wundverpflegung, etc.) zwischen Dringlichkeit der Behandlung und Verfügbarkeit des Dolmetschdienstes abzuwägen.

E. Betreuung

a. Haushaltsarbeiten und Aktivitäten (Tagesstruktur)

Punkt 146

Die Kommission empfiehlt, regelmässig in verschiedenen Formaten, mehreren Sprachen und unter Verwendung von Piktogrammen die asylsuchenden Personen über die geplanten Aktivitäten in den BAZ zu informieren.

Als Ergänzung zu gedruckten Informationsmaterialien in den BAZ erarbeitet das SEM derzeit eine Applikation für Mobiltelefone, welche Asylsuchenden in den BAZ allgemeine Grundlageninformationen wie auch tagesaktuelle Ankündigungen in einer Vielzahl von Migrationssprachen zugänglich macht und neben schriftlicher Informationsvermittlung auch das gesprochene Wort anbietet. Gleichzeitig misst das SEM der persönlichen Informationsvermittlung durch Betreuungsmitarbeitende einen hohen Stellenwert bei, um den respektvollen Dialog zwischen Asylsuchenden und Mitarbeitenden in den BAZ zu unterstützen.

b. Beschäftigungsprogramme

Punkt 149

Die Kommission empfiehlt dafür zu sorgen, dass im gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm ausreichend Einsätze für Frauen, alleinerziehende Eltern und Personen mit körperlichen Einschränkungen zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Arbeiten in Erfüllung des Po. 16.3407 Feri sowie des Leitfadens zu Personen mit besonderen Bedürfnissen erstellt das SEM Richtlinien zur bedürfnisgerechten Ausgestaltung der Beschäftigungsprogramme für alle Asylsuchenden. Dabei sollen neben den gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen auch Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der BAZ zur Verfügung gestellt werden, um die Teilnahme von Frauen und alleinerziehenden Eltern mit Kindern sowie von Personen mit körperlichen Einschränkungen zu ermöglichen.

F. Grundschulunterricht

Punkt 158

Die Kommission empfiehlt dem SEM und den kantonalen Behörden, nicht mehr schulpflichtigen Minderjährigen entweder den Zugang zum Grundschulunterricht oder dem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm oder zu alternativen Beschäftigungen und Aktivitäten zu ermöglichen.

Das SEM teilt die Auffassung, dass eine Tagesstruktur für Minderjährige aus entwicklungspsychologischer Sicht unerlässlich ist. Derzeit besuchen in zwei Asylregionen minderjährige Asylsuchende aufgrund der kantonalen Bestimmungen zur Schulpflicht die Schule bis zum Erreichen der Volljährigkeit. Auf der Grundlage der in diesen Regionen gesammelten Erfahrungen soll mit den Standortkantonen der BAZ geprüft werden, inwieweit dieses Angebot auf andere Asylregionen ausgedehnt werden kann.

G. Kontakte zur Aussenwelt

b. Besuche und c. Aussenkontakte

Punkte 160 und 163

Die Kommission empfiehlt dem SEM in Umsetzung der EJPD VO dafür zu sorgen, dass in allen BAZ Räume für den Empfang von persönlichen Besuchen zur Verfügung stehen und Initiativen zu unterstützen, einen Austausch zwischen asylsuchenden Personen und der lokalen Bevölkerung zu ermöglichen.

Aufgrund von Umfragen unter Asylsuchenden ist sich das SEM der Wichtigkeit von persönlichen Besuchen bewusst. Asylsuchende bringen jedoch insbesondere das Bedürfnis nach persönlichen Besuchen und Begegnungen ausserhalb des BAZ vor. Daher wird derzeit die Möglichkeit geprüft, in Zusammenarbeit mit den Standortgemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft entsprechende Räumlichkeiten für soziale Kontakte ausserhalb des BAZ bereitzustellen.

H. Information

a. Beschwerdemanagement

Punkt 169

Die Kommission empfiehlt dem SEM ausdrücklich, ein umfassendes, niederschwelliges Beschwerdesystem in den BAZ einzuführen und dieses in den einzelnen Unterkünften zuerst zu testen.

Die Einführung eines niederschweligen Beschwerdesystems in den BAZ ist für 2021 geplant. Das SEM ist sich bewusst, dass effizientes Beschwerdemanagement ein wichtiger Bestandteil von Gewaltprävention und Gewaltschutz ist, zur Verbesserung der Lebensqualität von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren beiträgt und einen konkreten Beitrag zur Mitwirkung von Asylsuchenden zur Gestaltung der Unterbringung und Betreuung leistet.

Abschliessend möchte ich Ihnen meinen Dank für Ihren Bericht aussprechen. Mit Genugtuung nehmen wir zur Kenntnis, dass die Kommission zum Schluss kommt, dass die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in allen besuchten BAZ unter Verantwortung des SEM menschen- und grundrechtskonform ist. Wir sehen es als Bestätigung, dass die Kommission den Ausbau der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende sowie die Einführung und Umsetzung des BEKO seit 1. März 2019 positiv würdigt.

Ebenso teilen wir die Bemühungen der Kommission, die verschiedenen Bedürfnisse aller Asylsuchenden bestmöglich zu erkennen und in der Unterbringung und Betreuung zu berücksichtigen. Der Leitfaden zu Personen mit besonderen Bedürfnissen soll ab 2021 einen transparenten Überblick über die Bedürfnisse verschiedener Personengruppen und die entsprechenden Unterstützungsangebote bieten.

Weitergehenden Handlungsbedarf erkennen wir insbesondere im Bereich der Gewaltprävention und des Beschwerdemanagements. Entsprechende Projekte befinden sich derzeit in Erarbeitung und treten 2021 in die Umsetzungsphase ein.

Ich danke der Kommission für die gute und konstruktive Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhalten und im Dialog kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Mario Gattiker
Staatssekretär