



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

Nationale Kommission zur Verhütung von
Folter NKVF
Herr Alberto Achermann
Taubenstrasse 16
3003 Bern

3003 Bern-Wabern, 19. Dezember 2018

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Zentren des Bundes und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme.

In den Jahren 2017 und 2018 hat eine Delegation der NKVF die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) Altstätten, Basel, Bern, Chiasso und Vallorbe, die Bundesasylzentren Biasca, Embrach, Giffers, Glaubenberg, Feldreben, Boudry sowie den Testbetrieb Zürich besucht. Im Rahmen dieser Besuche hat die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben überprüft.

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

V. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

A. Vulnerable Personen

a. Systematische Identifikation / b. Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten

Punkt 81, 84, 86

Die Kommission ist der Ansicht, dass in allen besuchten Zentren ein Konzept für die Identifikation von vulnerablen Personen, insbesondere von potenziellen Opfern von Folter, sowie für von durch Menschenhandel betroffenen Personen fehlt. Zudem fehlt aus Sicht der Kommission ein Konzept, welches den Umgang mit potenziellen Opfern von Folter in allen Bundeszentren regelt. Die Kommission empfiehlt dem SEM ein Konzept zu erarbeiten, welches die im Bericht erwähnten Schutz-, Unterstützungs- und Hilfeleistungspflichten konkretisiert und das Vorgehen zur Identifikation von vulnerablen Personen, den Umgang, die Abläufe, die Zuständigkeiten und die Finanzierung der notwendigen Massnahmen regelt und für alle Bundeszentren gültig ist.

Im Bereich Unterbringung und Betreuung regelt das neue Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) für die künftigen Strukturen des SEM im Rahmen der Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs die wichtigsten Instrumente im Bereich Opfererkennung. Es handelt sich dabei vor allem um die Schulung des Personals, insbesondere hinsichtlich Umgang mit traumatisierten Personen, um die Klärung der Verantwortlichkeiten bei Vorfällen und um die Gewährleistung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung. Das SEM ist zudem daran zu prüfen, inwieweit die Einführung einer Checkliste analog dem «EASO Tool for Identification of Persons with special Needs» in den Bundesasylzentren (BAZ) möglich ist.

Im Rahmen des Asylverfahrens hat das SEM verschiedene Leitfäden erarbeitet, wie beispielsweise der Leitfaden zur Behandlung von Gesuchen mit Verdacht auf geschlechtsspezifische Verfolgung oder von Gesuchen potenzieller Opfer von Menschenhandel sowie ein Schulungsmodul zum Thema *female genital mutilation* (FGM). Zudem sind weitere Leitfäden zu Fällen häuslicher Gewalt und Zwangsheirat in Erarbeitung. Da die Anhörung im neuen Verfahren viel früher als heute stattfinden wird, ist eine Identifikation von Vulnerablen in den Bundesasylzentren besser sichergestellt.

Das SEM erhebt im Rahmen des Asylverfahrens den Sachverhalt von Amtes wegen. Die Mitarbeiter sind entsprechend geschult und sensibilisiert auf das Führen einer Anhörung mit möglichen Folteropfern und traumatisierten Personen. Ab 2020 wird zusätzlich zu den bestehenden Schulungsmodulen auch das EASO-Schulungsmodul zur Anhörung und vulnerablen Personengruppen in den Schulungskatalog mitaufgenommen werden. Zum Thema «Wie kann das Istanbul-Protokoll in der Schweiz angewendet werden?» hat Ende Oktober 2018 die schweizweit erste Weiterbildung stattgefunden. Heute bestehen für die Untersuchung von Foltervorwürfen bzw. –opfern in der Schweiz keine standardisierten rechtsmedizinischen Untersuchungsmethoden.

Zurzeit wird im Rahmen der Beantwortung des Postulats Feri zum Thema Situation der Unterbringung und Betreuung von Frauen und Mädchen im Asylbereich, die Opfer sexueller Gewalt und Ausbeutung geworden sind, zudem geprüft, ob diesbezüglich allenfalls zusätzliche Massnahmen nötig sind. So ist unter Anderem vorgesehen für die Mitarbeiter des SEM ein Schulungskonzept zu entwickeln, welches diese Themen aufnimmt, mit dem Ziel die Mitarbeitenden zu sensibilisieren und Handlungsmöglichkeiten zu vermitteln.

Punkt 87

Anlässlich der Besuche im EVZ Basel und im Testbetrieb Zürich erhielt die Kommission Einsicht in das zurzeit laufende UMA-Pilotprojekt. In ihrem Bericht erwähnt die Kommission, dass das Projekt nach einer Evaluation ab Januar 2019 flächendeckend umgesetzt werden soll.

Das Pilotprojekt im EVZ Basel und im Testbetrieb Zürich läuft noch bis Ende Februar 2019. Der Pilot wurde einer externen Evaluation durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) unterzogen. Der Evaluationsbericht sollte bis Ende Februar 2019 vorliegen. Dieser sowie die darin enthaltenen Massnahmen sollen für das SEM als Grundlage für einen Entscheid im Hinblick auf eine allfällige flächendeckende Einführung respektive die künftige Ausgestaltung der UMA-spezifischen Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen in den Bundesasylzentren dienen.

Punkt 88, 136

Im Rahmen ihrer Besuche stellte die Kommission fest, dass (männliche) jugendliche Asylsuchende z.T. in Zimmern mit Erwachsenen untergebracht wurden. Sie empfiehlt, dass Minderjährige getrennt von Erwachsenen untergebracht werden.

Wenn immer möglich werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) geschlechtergetrennt und getrennt von den erwachsenen Asylsuchenden untergebracht. Ausnahmen bilden dabei UMA, welche mit volljährigen Geschwistern reisen und weibliche UMA, welche ausnahmsweise mit alleinreisenden erwachsenen Frauen untergebracht werden. In solchen Fällen achtet das SEM darauf, dass die UMA wenn immer möglich mit Personen derselben Sprache und Herkunftsregion untergebracht werden, damit gewährleistet wird, dass UMA während des Aufenthaltes mit Personen leben, welche ihre sprachlichen, kulturellen und religiösen Bedürfnisse verstehen und respektieren. Das Kindeswohl wird dabei stets berücksichtigt. UMA unter 12 Jahren werden in Absprache mit den zuständigen kantonalen Behörden untergebracht. Dies hat das SEM auch im BEKO für die künftigen Strukturen so festgehalten.

Punkt 89

Die Kommission zeigt sich darüber besorgt, dass untergetauchte bzw. verschwundene Kinder nicht systematisch erfasst werden. Sie empfiehlt dem SEM diese Fälle systematisch zu erfassen.

Da die Unterkünfte des Bundes keine geschlossenen Anstalten sind, kann leider nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass UMA die Asylstrukturen des Bundes unkontrolliert verlassen, auch wenn für UMA während dem Aufenthalt in den Zentren des Bundes zu ihrem Schutz eine engere Betreuung und restriktivere Ausgangszeiten gelten. In solchen Fällen werden die zuständigen polizeilichen Stellen des Standortkantons, zwecks Ausschreibung der Person durch den Fahndungsdienst der Kantonspolizei, sowie die allenfalls bereits ernannte Vertrauensperson informiert. Dies je nach Praxis mit dem Kanton. Nach Ablauf der 20-tägigen Frist wird das Asylgesuch dann gemäss Asylgesetz abgeschrieben. Der zuständige Kanton erhält eine Kopie der Abschreibung und wird so über das Verschwinden der Person informiert. Das SEM kann diesbezüglich eine statistische Auswertung über die in der

Eintrittsphase als UMA registrierten und während dem laufenden Asylverfahren verschwundenen Fälle erheben.

Punkt 91

Die Kommission informierte sich anlässlich ihrer Besuche über sexuelle und tätliche Übergriffe in den Unterkünften des Bundes. Sie ist der Ansicht, dass Personen, welche in den Zentren des Bundes von geschlechterspezifischer Gewalt betroffen sind, umfassend über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufzuklären und wenn nötig an gesetzlich vorgeschriebene Stellen zu überweisen sind.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission. Zu den vorbeugenden Massnahmen gehören bereits heute insbesondere die Information aller Asylsuchenden über die in der Schweiz geltenden Verhaltensregeln inklusive der Angabe von Stellen, an die sich betroffene Personen im Falle von Übergriffen wenden können sowie persönliche Gespräche mit möglichen Opfern von Übergriffen mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, eine Strafanzeige einzureichen. Für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 hält das BEKO fest, dass jede Region über ein Gewaltpräventionskonzept verfügen muss, welches die Problemfelder und Quellen möglicher Gewalt in den Bundesasylzentren identifiziert und mögliche präventive Massnahmen bezeichnet, Meldeflüsse bei Verdacht auf Gewaltvorfälle definiert und eine adäquate Beratung für Opfer von Gewalt im Rahmen des Möglichen sicherstellt.

B. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

a. Aufenthalt in den Zentren des Bundes als Einschränkung der Bewegungsfreiheit

i. Anwesenheitspflicht

Punkt 95

Die Kommission stellte bei ihren Besuchen fest, dass in 10 von 12 Zentren die von der EJPD-Verordnung vorgesehenen Ausgangszeiten gelten. Die Asylsuchenden können diese Zentren von Montag bis Freitag von 09.00 Uhr bis 17.00 Uhr und an den Wochenenden von Freitag 09.00 Uhr bis Sonntag 19.00 Uhr verlassen. Die Kommission stellte zudem fest, dass lediglich das EVZ Bern sowie der Testbetrieb Zürich von der Möglichkeit längere Ausgangszeiten vorzusehen Gebrauch machen. Sie stellte ausserdem fest, dass die Asylsuchenden die Zentren erst nach Abschluss des Eintrittsverfahrens verlassen dürfen.

Um die zeitgerechte Durchführung der ersten Schritte im Verfahren – wie Abnahme der Fingerabdrücke und Erstellung von Fotos im Rahmen der Registrierung – sicher zu stellen, ist es wichtig, dass sich die betroffenen Personen im Bundesasylzentrum befinden. Nach Erledigung dieser Schritte, können die Asylsuchende das Bundesasylzentrum während den Ausgangszeiten verlassen. Die Ausgangszeiten sind in der aktuellen EJPD-Verordnung geregelt und werden auch künftig in der Betriebsverordnung festgehalten sein. Während diesen Zeiten können die Asylsuchenden die Zentren des Bundes verlassen sofern keine Termine im Zusammenhang mit ihrem Verfahren anstehen. Möchten die Asylsuchenden das Bundesasylzentrum trotz anstehender Verfahrensschritte verlassen, haben sie künftig eine entsprechende Erklärung zu unterschreiben, in welchem sie über die Konsequenzen eines allfälligen Fernbleibens informiert werden. Das SEM kann mit den Standortgemeinden der Zentren längere Ausgangszeiten vereinbaren. Dafür braucht es die Zustimmung der Standortgemein-

den. So werden ab Januar 2019 auch im BAZ Boudry die Ausgangszeiten verlängert. Das SEM hat gegenüber längeren Ausgangszeiten grundsätzlich eine positive Haltung.

b. Disziplinar massnahmen

Punkt 106

Die Kommission empfiehlt dem SEM aus Gründen der Rechtssicherheit, sämtliche disziplinarische Massnahmen schriftlich zu verfügen, die betroffene Person anzuhören und sie über die Gründe die Dauer und mögliche Rechtsmittel in geeigneter Form und Sprache zu informieren. Weiter empfiehlt sie, dass die Massnahmen formell und ausschliesslich von der SEM-Zentrumsleitung anzuordnen seien. Die entsprechenden Bestimmungen in der EJPD-Verordnung seien daher der bereits von einigen Zentren angewandten Praxis entsprechend anzupassen.

Sämtliche disziplinarischen Massnahmen, mit Ausnahme des Ausschlusses aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum, werden vom SEM oder dem beauftragten Betreuungspersonal mündlich angeordnet. Grundlage dafür ist eine schriftliche Mitteilung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters des SEM oder des Sicherheits- und Betreuungsdiensts an die Disziplinarbehörde. Die Mitteilung muss die Personalien der betroffenen Person enthalten sowie den beanstandeten Vorfall darlegen und sein Datum nennen. Diejenigen Massnahmen welche mündlich angeordnet werden, können von den Asylsuchenden mittels einem Beschwerdeformular angefochten werden. Die entsprechenden Formulare werden den betroffenen Personen in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt und müssen bei der zuständigen Abteilung des SEM (aktuell die Leitung der Abteilung Empfangs- und Verfahrenszentren) eingereicht werden. Mit diesem «internen Beschwerdeverfahren» bei weniger «weitreichenden» Disziplinar massnahmen, welches in der EJPD-Verordnung geregelt ist, werden die Rechte der betroffenen Personen aus Sicht des SEM ausreichend gewahrt. Es wäre unverhältnismässig, in der Praxis nicht umsetzbar und würde zu erheblichen Verzögerungen führen, wenn bei jedem Disziplinarfall eine Verfügung erlassen werden müsste.

In der EJPD-Verordnung ist vorgesehen, dass «weitreichende» Disziplinar massnahmen, also der Ausschluss aus der Unterkunft für länger als 8 Stunden sowie die Zuweisung in ein besonderes Zentrum, schriftlich verfügt werden. Zudem ist vorgesehen, dass bei einer Verweigerung der Ausgangsbewilligung für länger als 24 Stunden oder bei einer wiederholt angeordneten Ausgangsbewilligung auf Verlangen der betroffenen Person eine Verfügung ausgestellt wird.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Rechtsvertretung immer informiert werden muss, wenn eine Disziplinar massnahme angeordnet wird und dass eine Verfügung verlangt werden kann, wenn eine betroffene Person im Nachgang zu einem «internen Beschwerdeverfahren» mit dem Entscheid der Beschwerdeinstanz nicht einverstanden ist.

Die formell gesetzliche Grundlage für die Delegation entsprechender Befugnisse an Dritte bildet Artikel 26 Absatz 2^{ter} AsylG. Im Grundsatz ist vorgesehen, dass Disziplinar massnahmen immer durch die Zentrumsleitung ausgesprochen werden. Um einen geordneten Betrieb sicherstellen zu können, muss es jedoch möglich sein, dass im Einzelfall auch die Mitarbeitenden der mit Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben beauftragten Dritten weniger weitreichende Disziplinar massnahmen anordnen können, wobei im BEKO die Übertragung dieser Aufgabe an das Sicherheitspersonal nicht vorgesehen ist. Ein länger dauernder Zentrumsausschluss und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum sind von dieser Delegationsbefugnis ausgenommen. Um zu gewährleisten, dass die Zentrumsleitung auch bei einer Dele-

gation immer über die angeordneten Massnahmen informiert wird, ist vorgesehen, dass auch in diesen Fällen eine schriftliche Mitteilung an die Zentrumsleitung zu erfolgen hat.

Punkt 108

Die Kommission ist der Ansicht, dass nur die in der abschliessenden Liste der Verordnung enthaltenen Disziplinar-massnahmen angeordnet werden sollen. Die Nichtzulassung zu einem gemeinnützigen Beschäftigungseinsatz sei da nicht vorgesehen. Zudem sei der in Artikel 16d lit. b EJPD-Verordnung vorgesehene Begriff der Sanktionierung bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu weit gefasst. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass eine Drittgefährdung nicht als Disziplinarvorfall, sondern als Sicherheits- und Schutzmassnahme zu bezeichnen wäre.

Das SEM ist mit der Kommission der Ansicht, dass es sich bei der Nichtzulassung zu gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen nicht um eine Disziplinar-massnahme handelt. Die möglichen disziplinarischen Massnahmen sind in der EJPD-Verordnung abschliessend aufgezählt. Es ist jedoch tatsächlich vereinzelt vorgekommen, dass die Nichtzulassung zu einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm fälschlicherweise in der vom SEM geführten Liste zur Erfassung von Disziplinar-vorfällen aufgenommen wurde. Die Leitung der zuständigen Abteilung hat daraufhin mit den betroffenen Mitarbeitern Kontakt aufgenommen und die Frage geklärt. Hingegen müssen Asylsuchende für die Teilnahme an einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm vorgängig gezeigt haben, dass sie sich an die Regeln des Zusammenlebens im Zentrum halten.

Den Hinweis der Kommission bezüglich Drittgefährdung nimmt das SEM dankend zur Kenntnis. Das SEM ist jedoch der Ansicht, dass hier kein Anpassungsbedarf besteht.

c. Sicherheits- und Schutzmassnahmen

i. Körperliche Durchsuchungen, Untersuchungen, Kontrollen

Punkt 115

Die Kommission stellt fest, dass die Durchsuchungen von Asylsuchenden durch das Sicherheitspersonal professionell durchgeführt werden. Sie empfiehlt dem SEM dennoch, die Praxis dahingehend anzupassen, dass auf Durchsuchungen an Kindern grundsätzlich verzichtet wird und körperliche Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines konkreten Verdachts vorgenommen werden.

Die Einführung von Waffen, gefährlichen Gegenständen, Rauschmitteln und Lebensmitteln in die Bundesasylzentren ist verboten. Zwecks Sicherstellung dieser Gegenstände kann das Sicherheitspersonal die Asylsuchenden beim Eintritt in die Zentren durchsuchen. Dabei dürfen die Asylsuchenden nur von Personen gleichen Geschlechts durchsucht werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Kinder und deren Utensilien (z.B. Kinderwagen) leider immer wieder als Boten für die Einführung verbotener Gegenstände missbraucht werden. Aufgrund dieser Erfahrungswerte hält das SEM an der bestehenden Praxis fest. Jedoch ist bei der Kontrolle von Kindern jeweils eine besondere Sorgfalt an den Tag zu legen und es findet jeweils nur eine grobe Kontrolle statt.

ii. Einsatz von Zwangsmitteln

Punkt 117

Die Kommission weist das SEM darauf hin, dass sie dem Einsatz von chemischen Reizstoffen aufgrund der damit verbundenen gesundheitlichen Risiken generell kritisch gegenübersteht und hält fest, dass der Einsatz von chemischen Reizstoffen nicht in geschlossenen Räumen erfolgen sollte. Die betroffene Person sollte nach erfolgtem Einsatz zudem medizinisch untersucht werden.

Das Reizstoffsprühgerät dient in der letzten Eskalationsstufe zur Selbstverteidigung des Sicherheitspersonals wie auch dem Schutz von Dritten. Würde das SEM dieses Mittel verbieten, hätte das Sicherheitspersonal im Falle einer Eskalation lediglich die verbale Deeskalation und den rein körperlichen Einsatz als Mittel zur Verfügung. Müssten die Fälle, in welchen der Reizstoff eingesetzt wurde, mit rein körperlichen Mitteln abgehandelt werden, würden die Anzahl wie auch die Schwere der Verletzungen bei den Asylsuchenden, dem Personal und allfälligen Dritten auf unverantwortliche Art und Weise steigen. Aus diesem Grund hält das SEM an dieser Praxis fest. Wichtig dabei ist allerdings eine gute Schulung der Mitarbeiter. Aus diesem Grund wird das mit Reizstoffsprühgeräten ausgerüstete Sicherheitspersonal in der Handhabung dieser Geräte wie auch betreffend dem Vorgehen nach einem allfälligen Einsatz geschult. Nach einem Gebrauch wird die betroffene Person umgehend in die sanitären Anlagen zwecks Ab- und Ausspülung der betroffenen Stellen mit Wasser begleitet und die Sanität wird beigezogen. In den Jahren 2017 und 2018 wurden in der ganzen Schweiz insgesamt 57 Fälle (2017: 25 Fälle; 2018: 32 Fälle) gemeldet, in welchen das Reizstoffsprühgerät eingesetzt werden musste. Das Reizstoffsprühgerät musste dementsprechend in weniger als 10% der tätlichen Auseinandersetzungen eingesetzt werden. Dem SEM sind keine Fälle bekannt, in welchen es zu schwerwiegenden oder bleibenden Personenschäden, in Verbindung mit dem Reizstoff, gekommen ist.

iii. «Besinnungsraum»

Punkt 122

Die Kommission begrüsst, dass in Bezug auf den Umgang mit den «Besinnungsräumen» eine interne dienstliche Anweisung erlassen wurde. Sie empfiehlt dem SEM jedoch die Nutzungsmodalitäten des «Besinnungsraums» in einem neu zu ergänzenden Abschnitt der EJPD-Verordnung bezüglich Sicherheits- und Schutzmassnahmen formell-rechtlich zu klären. Weiter empfiehlt sie weitere, geeignete Überwachungsmassnahmen vorzusehen.

Das SEM erachtet die interne dienstliche Anweisung als ausreichend. Eine entsprechende Ergänzung der EJPD-Verordnung kann allenfalls im Rahmen einer nächsten Revision der EJPD-Verordnung der Vollständigkeit halber geprüft werden.

C. Infrastruktur

a. Allgemeine Bemerkung

Punkt 127

Die Kommission bezeichnet die unterirdische Zivilschutzunterkunft Biasca für längere Aufenthalte, insbesondere für Minderjährige, als ungeeignet. Sie empfiehlt dem SEM von der Unterbringung von Minderjährigen in unterirdischen Zivilschutzanlagen abzusehen.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, wonach die Unterbringung in unterirdischen Unterkünften nicht optimal ist. Wenn immer möglich, wird der Aufenthalt der asylsuchenden Personen in solchen Unterkünften darum so kurz wie möglich gehalten. Ziel ist es, in Zukunft keine solchen unterirdischen Anlagen für den regulären Betrieb eröffnen zu müssen. Das SEM plant denn mittelfristig auch die Zivilschutzanlage Biasca für den regulären Betrieb zu schliessen, sobald die geplanten künftigen Bundesasylzentren für die Region Tessin und Zentralschweiz stehen.

Punkt 129.

Anlässlich ihrer Besuche, stellte die Kommission fest, dass mehrere Familien regelmässig im gleichen Zimmer untergebracht werden. Die Kommission begrüsst das bestehende Angebot an Familienzimmern und hält fest, dass es wünschenswert wäre Familien einzeln unterzubringen, sofern es die Platzverhältnisse zulassen.

Wenn immer möglich werden Familien in den Bundesasylzentren in separaten Räumlichkeiten untergebracht. Dafür stehen die Familienzimmer zur Verfügung. Im Falle von Engpässen infolge hoher Gesuchseingänge oder hoher Präsenz an Familien kann es jedoch ausnahmsweise vorkommen, dass von dieser Norm abgewichen werden muss, bis eine andere Unterbringungsmöglichkeit gefunden wird.

Punkt 130

Die Kommission ist der Ansicht, dass abschliessbare Zimmer zumindest in geringem Masse Privatsphäre zu schaffen vermögen. Sie empfiehlt dem SEM daher, die Möglichkeit der Zimmerschliessung unter Berücksichtigung der Sicherheit in allen Zentren zu prüfen.

Das SEM ist mit der Kommission der Meinung, dass das Abschliessen der Zimmer für mehr Privatsphäre sorgt. Aus diesem Grund hält es in seinem BEKO für die neuen Strukturen des SEM fest, dass wo immer baulich möglich und sinnvoll sowie feuerpolizeilich erlaubt, Massnahmen getroffen werden, welche zu einer Erhöhung der Privatsphäre der Asylsuchenden beiträgt. Nebst Massnahmen wie beispielsweise das Anbringen eines Sichtschutzes, handelt es sich dabei insbesondere auch um Schliesssysteme für die Schlafräume. Aus sicherheitstechnischen Gründen ist es dabei jedoch wichtig, dass die von innen abschliessbaren Türen jederzeit von aussen durch den Sicherheits- oder Betreuungsdienst aufgeschlossen werden können.

Punkt 134

Die Kommission begrüsst das in einigen Zentren vorhandene Angebot an separaten Räumlichkeiten für Frauen. Aus Sicht der Kommission fehlten solche Räumlichkeiten in anderen Zentren. Sie empfiehlt dem SEM, sofern es die Platzverhältnisse zulassen, separate Abteilungen bzw. Räumlichkeiten vorzusehen, welche der alleinigen Nutzung durch Frauen und Kinder dienen oder aber für Frauen und Kinder spezielle Nutzungszeiten für Gemeinschaftsräume einzuplanen.

Das BEKO hält für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 fest, dass im Rahmen der Möglichkeiten und sofern es die räumlichen Ressourcen erlauben, weiblichen Asylsuchenden ein separater Aufenthaltsraum zur Verfügung stehen wird. Zudem muss künftig jedes Bundesasylzentrum über einen kinderfreundlichen Raum verfügen, welcher ausschliesslich für Kinder und deren Eltern mit kinds- und altersgerechten Möbeln, Spielsachen und Materialien eingerichtet ist.

D. Medizinische und psychiatrische Versorgung

b. Zugangsmodalitäten

Punkt 141

Die Kommission empfiehlt dem SEM, Abklärungen bezüglich psychischer Gesundheit bereits beim Eintritt vorzunehmen und die Asylsuchenden bei Vorliegen von Traumata an die hierfür zuständigen Stellen zu überweisen.

Seit Januar 2018 ist das unter der Federführung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in Zusammenarbeit mit dem SEM und den Kantonen erarbeitete Konzept zur Sicherstellung des Zugang zur Gesundheitsversorgung implementiert. In diesem Rahmen wurde das Instrument der Medizinischen Erstkonsultation (MEK) entwickelt. Es handelt sich dabei um eine Befragung zur Gesundheit der Asylsuchenden durch die Pflegefachperson. Die MEK wird mittels einem Online-Fragebogen durchgeführt, welcher in 32 Sprachen inklusive Vorlesens-Funktion verfügbar ist. Nebst den Fragen in Bezug auf übertragbare Krankheiten und akuten oder vorbestehenden Leiden enthält der Fragebogen auch explizit Fragen in Bezug auf psychiatrische Probleme, frauenspezifische Krankheiten und Schwangerschaft. Ergibt sich ein Verdacht auf das Vorliegen eines gesundheitlichen Problems erfolgt eine Zuweisung in die medizinische Grundversorgung. In einer Begleitgruppe Gesundheit Asyl bestehend aus Vertretern des BAG, des SEM, der Kantone sowie verschiedener Fachspezialisten wird derzeit die Organisation der Sicherstellung der psychiatrischen Versorgung sowie eine allfällige Ergänzung des Fragebogens diskutiert.

Punkt 142

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zugang zu medizinischer Versorgung nur durch eine erfolgreiche Verständigung zwischen dem Patienten und dem medizinischen Personal sichergestellt werden kann. Aus Sicht der Kommission sollte auf die Übersetzung durch andere Asylsuchende im Rahmen von medizinischen Gesprächen verzichtet werden. Die Kommission empfiehlt dem SEM bei Bedarf professionelle Dolmetscherdienste beizuziehen.

Sowohl das vom BAG und SEM erarbeitete Gesundheitskonzept wie auch das BEKO für die künftigen Strukturen hält fest, dass das SEM sowohl für die Pflegefachpersonen in den Bundesasylzentren als auch für die Partnerärzte die Kosten für die Nutzung eines Dolmetscherdienstes vergütet und dass andere Asylsuchende nur auf Wunsch der Patienten beigezogen werden.

Punkt 143

Die Kommission begrüsst, dass die Abgabe von rezeptpflichtigen Medikamenten durch eine medizinische Fachperson in der Regel sichergestellt ist. Sie stellte jedoch fest, dass diese teilweise auch durch das Betreuungspersonal abgegeben werden. Sie empfiehlt dem SEM daher, rezeptpflichtige Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal abzugeben.

Das SEM hat einen Leitfaden zum Umgang mit Heilmitteln in den Bundesasylzentren erarbeitet. Dieser wurde in jedem Standortkanton vom Kantonsarzt und vom Kantonsapotheker abgenommen. Er regelt einerseits die Vorgaben betreffend Apotheke des Zentrums und andererseits die Verantwortlichkeiten im Umgang mit rezeptpflichtigen und nicht rezeptpflichtigen Heilmitteln.

E. Betreuung der Asylsuchenden

a. Allgemeine Betreuung

Punkt 145

Die Kommission hält in ihrem Bericht fest, dass in allen besuchten Einrichtungen, mit Ausnahme des Zentrums Juch, während der Nacht ausschliesslich Sicherheitspersonal anwesend sei.

Die mit den Betreuungsdienstleistern abgeschlossenen Verträge sehen Betreuungszeiten von 06.00 Uhr morgens bis 22.00 Uhr abends vor. Während der Nacht ist das Sicherheitspersonal anwesend. Im Jahr 2017 wurde im EVZ Kreuzlingen ein Pilotprojekt durchgeführt, während welchem zusätzlich zu den ordentlichen Betreuungszeiten auch in der Nacht eine Betreuungsperson eingesetzt wurde. Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt haben dazu geführt, dass das BEKO für die künftigen Strukturen des SEM ab März 2019 die Anwesenheit eines Mitarbeitenden der Betreuung während der Nacht in allen Bundesasylzentren vorsieht.

Punkt 148

Die Kommission begrüsst die Tatsache, dass in einigen Zentren die Einführung von bestimmten Nahrungsmitteln ins Zentrum erlaubt ist. Sie empfiehlt dem SEM, das Mitführen von Nahrungsmitteln nicht zu verbieten, sondern Ausnahmen aus nachvollziehbaren Gründen zuzulassen und die Regelung einheitlich zu handhaben.

Aus hygienischen Gründen dürfen in den Schlafräumen der Zentren keine Lebensmittel konsumiert werden. Aus diesem Grund dürfen Lebensmittel auch nicht ins Zentrum eingeführt werden. Ausnahmen davon sind in den Zentren möglich, welche aus logistischer und baulicher Sicht die Aufbewahrung von bestimmten Lebensmitteln ermöglichen können. Auch für die künftigen Bundesasylzentren sieht das BEKO vor, dass die jeweiligen Regionen entscheiden können, welche Lebensmittel von den Asylsuchenden in die jeweiligen Bundesasylzentren mitgebracht werden können.

c. Freizeitangebote

Punkt 152

In Bezug auf die Freizeitangebote empfiehlt die Kommission dem SEM in allen Einrichtungen ein für Kinder aller Altersstufen sinnvolles Freizeit- und Spielangebot zu schaffen.

Das BEKO für die künftigen Strukturen des SEM sieht vor, dass in allen Bundesasylzentren ein Beschäftigungskonzept besteht, welches sich an alle Zielgruppen (Männer, Frauen, Kinder, Jugendliche und Vulnerable) unabhängig von Alter und körperlicher Leistungsfähigkeit richtet. Bei den spezifisch auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Freizeitaktivitäten sollen dabei die Eltern in die Betreuungsaktivität miteinbezogen werden. So sollen auch kinderfreundliche Räume ausschliesslich für Kinder und deren Eltern mit kinds- und altersgerechten Möbeln, Spielsachen und Materialien eingerichtet und regelmässig altersgerechte Spiel- und Entwicklungsaktivitäten angeboten werden.

d. Interne und externe Beschäftigungsprogramme und obligatorische Hausarbeiten

Punkt 156

Das Angebot an internen Beschäftigungsmöglichkeiten erachtet die Kommission als sinnvoll. Sie empfiehlt dem SEM dieses in einzelnen Zentren weiter auszubauen und legt dem SEM nahe, eine für alle Zentren einheitliche Praxis in Bezug auf die Entschädigung einzuführen.

In den BAZ werden sowohl externe als auch interne Beschäftigungsprogramme angeboten. Die externen Beschäftigungsprogramme (GEP) stehen in einem allgemeinen lokalen oder regionalen Interesse des Kantons oder der Gemeinde und fördern das Zusammenleben mit der ansässigen Wohnbevölkerung (z.B. Reinigung und Instandstellung öffentlicher Anlagen, Waldarbeiten). Da GEP aufgrund der meist anspruchsvollen körperlichen Arbeit jedoch nicht für alle Asylsuchenden geeignet sind, bietet der Leistungserbringer Betreuung interne Beschäftigungsprogramme an. Dabei werden zentral auszuführende Hausarbeiten (z.B. Wäscherei) durch besonders dafür geeignete Asylsuchende erledigt. Für sämtliche externe als auch interne Beschäftigungsprogramme wird ein einheitlicher Anerkennungsbeitrag entrich-

tet. Die Organisation der Auszahlung sowie die Auszahlung selbst dieses Anerkennungsbeitrages erfolgt durch den Betreuungsdienstleister zu einem Zeitpunkt, welcher aufgrund der standortspezifischen Gegebenheiten von der Zentrumsleitung bestimmt wird, jedoch spätestens beim Austritt aus dem jeweiligen Zentrum. Auch in den künftigen Strukturen des SEM soll diese Praxis aus organisatorischen Gründen beibehalten werden. Die künftigen Regionalleitungen werden den Zeitpunkt für die Auszahlung der finanziellen Entschädigung für die Teilnahme an GEP für alle Bundesasylzentren der jeweiligen Region festlegen. In den künftigen Bundesasylzentren soll weiterhin ein breites Angebot sowohl an internen wie auch externen Beschäftigungsprogrammen bestehen bzw. weiter aufgebaut werden, welches den Asylsuchenden eine Tagesstruktur gibt und sie in den Tagesablauf einbezieht.

d. Zugang zu Grundschulunterricht

Punkt 157

Die Kommission wünscht weitere Angaben bezüglich der geplanten Umsetzung von Artikel 80 Abs. 1 AsylG zu erhalten, welcher Schulunterricht für schulpflichtige Kinder vorsieht.

Gemäss Artikel 80 des Asylgesetzes soll der Grundschulunterricht für alle in den Bundesasylzentren untergebrachten Kinder im schulpflichtigen Alter gewährleistet sein. Die Zuständigkeit für die Organisation des Grundschulunterrichts liegt bei den Kantonen. Der Bund ist dabei finanziell beteiligt und stellt bei Bedarf die nötigen Räumlichkeiten zur Verfügung. Das Ziel des SEM ist es, dass alle in den Bundesasylzentren untergebrachten Kinder im schulpflichtigen Alter in den künftigen Strukturen des SEM im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung den Grundschulunterricht besuchen. In diesem Zusammenhang ist das SEM aktuell daran, mit den einzelnen Standortkantonen diesbezügliche Verträge auszuhandeln.

F. Kontakte zur Aussenwelt

Punkt 158

Die Kommission beobachtet, dass der Zugang zu Internet, Zeitungen und sonstigen Medien nicht in allen Zentren uneingeschränkt möglich sei.

Im Januar 2018 wurde in allen Bundesasylzentren WLAN eingeführt. Dies bedeutet, dass alle Asylsuchenden mit einem WLAN-fähigen Gerät kostenfreien Zugang zu Internet haben.

a. Kommunikationsmöglichkeiten

Punkt 160

Die Kommission empfiehlt dem SEM in Bezug auf die Abnahme des Mobiltelefons bei missbräuchlicher Nutzung, die Abnahme nur im Ausnahmefall vorzunehmen und diese unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zeitlich zu begrenzen. Zudem sollte die Abnahme aus Sicht der Kommission als Disziplinarsanktion in der EJPD-Verordnung formell geregelt werden.

Seit Mai 2017 werden den Asylsuchenden die Mobiltelefone für die Dauer des Aufenthalts in den Unterkünften des Bundes nicht mehr abgenommen. Die Hausordnung hält jedoch fest,

dass sämtliche Ton-, Bild- oder Videoaufnahmen in den Anlagen der EVZ und den Aussenstellen (BZ) untersagt sind. Dadurch soll vor allem verhindert werden, dass Bilder von Asylsuchenden ungewollt an die Öffentlichkeit gelangen denn dadurch wären bestimmte Asylsuchende möglicherweise gefährdet. Halten sich die Asylsuchenden nicht an die gemäss Hausordnung erlaubten Nutzungsregeln für Mobiltelefone, kann das Sicherheitspersonal das Mobiltelefon aufgrund von Artikel 3 der EJPD-Verordnung sicherstellen. In diesem Sinne handelt es sich dabei nicht um eine Disziplinar massnahme.

Das SEM dankt der Kommission für Ihren Bericht. Es nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission keinerlei Hinweise auf eine Verletzung von menschen- und grundrechtlicher Vorgaben festgestellt hat. Das SEM stellt zudem fest, dass es die Empfehlungen der Kommission bzw. deren Umsetzung grösstenteils in seinem BEKO für die künftigen Strukturen des SEM bereits vorgesehen hat. Zudem soll mit der Einführung des BEKO für die Unterbringung und dem diesbezüglichen Qualitätsmanagement eine weitere Verbesserung der Unterbringungsstandards und eine Harmonisierung zwischen den Bundesasylzentren angestrebt werden.

Das SEM dankt der Kommission für die gute Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche, um im Dialog an einer kontinuierlichen Erhaltung und Entwicklung der Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden durch den Bund zu arbeiten.

Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Mario Gattiker
Staatssekretär