



Zwischenbericht

Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

Version 2.0

März 2024

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Direktionsbereich Asyl
Sektion Unterbringung und Projekte
Regionen
patricia.tanner@sem.admin.ch

Autoren:

TC Team Consult
Victor Prestel
victor.prestel@tc-teamconsult.com
Blaise Bonvin
blaise.bonvin@tc-teamconsult.com
Emilienne Kobelt
emilienne.kobelt@tc-teamconsult.com

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
1 Management Summary	1
2 Einleitung	3
2.1 Ausgangslage	3
2.2 Methodisches Vorgehen	5
3 Kontextanalyse	7
3.1 Rahmenbedingungen und Arbeitsauftrag der externen Meldestelle	7
3.2 Gesetzliche Grundlagen	7
3.3 Entwicklung der externen Meldestellen	8
4 Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»	10
4.1 Beschreibung der Ziele	10
4.2 Zielerreichungsgrad	10
4.2.1 Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit	10
4.2.2 Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung	12
4.2.3 Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen	12
4.2.4 Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa	13
4.2.5 Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ	14
4.2.6 Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)	14
4.3 Zwischenfazit	15
5 Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»	17
5.1 Beschreibung der intendierten Wirkung	17
5.2 Erreichte Wirkung	18
5.2.1 Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ während des Pilotprojekts (qualitativ und quantitativ)	18
5.2.2 Beitrag der Meldestelle an Korrekturen	19
5.3 Zwischenfazit	20
6 Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen	21
6.1 Bedarf nach einer externen Meldestelle	21
6.1.1 Bedarf bei den Mitarbeitenden	21
6.1.2 Bedarf bei Asylsuchenden	22
6.1.3 Bedarf von Dritten	22
6.2 Institutionelle Unabhängigkeit der Meldestelle	23

6.3	Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen durch die beteiligten Stakeholder	23
6.3.1	Eventuell nützliche, aber zu breit angelegte Meldestelle	24
6.3.2	Keine aussagekräftigen Meldungen	24
6.3.3	Hoher Nutzen im Auftritt gegen Aussen	24
6.3.4	Wertschätzung der Möglichkeit anonymer Meldungen	25
6.3.5	Ungewisse Relevanz der Meldestellen	25
6.4	Zwischenfazit	25
7	Operative und konzeptionelle Fragestellungen	27
7.1	Personeller Geltungsbereich der externen Meldestellen	27
7.2	Sachlicher Geltungsbereich der externen Meldestellen	31
7.3	Abgrenzung der externen Meldestelle zum internen Beschwerdemanagement des SEM	32
7.4	Schnittstellen zum SEM P&A	34
7.5	Zugang zu den externen Meldestellen	36
7.6	Bearbeitung der Meldungen	38
7.7	Schnittstelle zum Qualitätsmanagement Unterbringung SEM Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR)	39
7.8	Zwischenfazit	39
8	Vorläufige Synthese und Empfehlungen	41
8.1	Vorbemerkung und zusammenfassende allgemeine Erwägungen	41
8.2	Beantwortung der Evaluationsfragen	42
8.3	Empfehlungen	52
8.3.1	Empfehlung 1: Weiterführung und Roll-out der externen Meldestellen	52
8.3.2	Empfehlung 2: Ausweitung der Kommunikation zu den externen Meldestellen	52
8.3.3	Empfehlung 3: Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Meldewesen	53
8.3.4	Empfehlung 4: Fokus auf eine systemorientiertere Sichtweise	53
Anhang		54
	Anhang 1: Quellenverzeichnis	54
	Anhang 2: Interviewte Personen	55

Es wurden keine Einträge für das Inhaltsverzeichnis gefunden.

Abkürzungsverzeichnis

AsylG

Asylgesetz (SR 142.31)

BAZ	Bundesasylzentrum
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung des SEM
BJ	Bundesamt für Justiz
DB AS	Direktionsbereich Asyl
LE	Leistungserbringer
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OeSA	Oekumenischen Seelsorgedienst für Asylsuchende
Q	Quartal
QMU	Qualitätsmanagement Unterbringung
SAH	Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEM P&A	SEM Partner und Administration
SUPR	Sektion Unterbringung und Projekte Regionen
TC	TC Team Consult SA
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell der externen Meldestelle	4
Abbildung 2: Entwicklungen der Meldungen in den Meldestellen (Quelle: Hugo Köppel)	8
Abbildung 3: Entwicklung des internen Beschwerdemanagements (Quelle: Hugo Köppel)	9
Abbildung 4: Meldende Personen nach Meldestelle (Quelle: Hugo Köppel)	9
Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023	28
Abbildung 6: Absolute Zahlen der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023 (Quelle: Hugo Köppel)	29
Abbildung 7: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Basel (Quelle: Hugo Köppel)	30
Abbildung 8: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Zürich (Quelle: Hugo Köppel)	30
Abbildung 9: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Basel (Quelle: Hugo Köppel)	31
Abbildung 10: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Zürich (Quelle: Hugo Köppel)	32
Abbildung 11: Kanäle zum Eingang der Meldungen in den Meldestellen (Quelle: Hugo Köppel)	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchgeführte Interviews und Befragungen.....	5
Tabelle 2: Entwicklung Anzahl Meldungen in den BAZ Zürich.....	11
Tabelle 3: Übersicht Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»	16
Tabelle 4: Inanspruchnahme der externen Meldestellen nach Zielgruppen.....	27
Tabelle 5: Gegenüberstellung Anzahl Meldungen externe Meldestellen internes Beschwerdemanagement	33

1 Management Summary

Mit dem nachfolgenden Zwischenbericht werden die Ergebnisse der bisherigen Evaluationsarbeiten zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» aufbereitet und verdichtet.

Nach diversen Vorwürfen zu Gewaltvorfällen in den Bundesasylzentren (BAZ) hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) entschieden, externe Meldestellen für Asylsuchende und Mitarbeitende der Leistungserbringer (LE) Betreuung und Sicherheit im Rahmen eines Pilotprojekts in Basel und Zürich einzurichten. Diese Meldestellen sollen die Möglichkeit eröffnen, allfällige Unregelmässigkeiten in den BAZ ausserhalb der SEM-Strukturen melden zu können.

Zur Überprüfung der Zielerreichung sowie als Grundlage für ein allfälliges Roll-out dieser externen Meldestellen hat das SEM die TC Team Consult SA (TC) mit der Evaluation des Pilotprojekts beauftragt.

Die Evaluation hat zwölf Fragebündel zu den Themenbereichen Zielerreichung, Wirkung, Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung, Akzeptanz sowie zu konzeptionellen und operativen Aspekten bearbeitet.

Der vorliegende Evaluationsbericht umfasst eine Kontextanalyse, die Evaluation im engeren Sinne sowie eine vorläufige Synthese mit Empfehlungen. Methodisch stützen sich die Analysen auf eine Dokumentenanalyse und leitfadengestützte Befragungen und vertiefende Interviews. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Berichte, Konzepte, Monitoring-Daten sowie weitere relevante Sekundärdaten zu den externen Meldestellen und deren Kontext analysiert. Insgesamt wurden 30 leitfadengestützte Interviews mit Stakeholdern der externen Meldestellen sowie Befragungen von 15 meldeberechtigten Personen durchgeführt. Die Daten wurden zwischen Juli und November 2023 erhoben. Damit beziehen sich die Evaluationsbefunde auf den Umsetzungsstand per Oktober 2023.

Nach einer zwölfmonatigen Laufzeit des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» liegen nunmehr die ersten (Zwischen-) Erkenntnisse zu dieser Analyse vor:

- Zwei der sechs im Konzept zum Pilotprojekt definierten **Zielkomponenten** waren zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation erreicht. Drei Komponenten konnten zum Teil und eine Zielkomponente konnte nicht erreicht werden.
- Anhand der vorhandenen Daten und aufgrund der relativ kurzen Zeit seit der Einführung der Meldestellen ist es schwierig zu evaluieren, ob und inwiefern das Pilotprojekt eine **Wirkung** auf die Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ hatte. Im jetzigen Zeitpunkt lässt sich dies weder statistisch noch aufgrund der Interviews bestätigen.
- Die verschiedenen befragten Personengruppen zeigen unterschiedliche Bedürfnisse und **Wahrnehmungen** in Zusammenhang mit den Meldestellen: Teilweise werden die Meldestellen angezweifelt, deren **Akzeptanz** ist jedoch bei den meisten befragten Personen grundsätzlich gegeben. Auch ist der Bedarf je nach Adressatengruppe unterschiedlich ausgeprägt.
- Der bestehende **personelle und sachliche Geltungsbereich** der externen Meldestellen sollte beibehalten werden.

- Das **interne Beschwerdemanagement** sollte neben den externen Meldestellen beibehalten werden. Es handelt sich um komplementäre Kommunikationskanäle, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt werden.
- Die **Schnittstelle zu SEM Partner und Administration (SEM P&A)** funktioniert gut, verursacht aber zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukommt. Sollten die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen werden und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten, könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen.
- Der **Zugang** zu den beiden externen Meldestellen ist als niederschwellig zu beurteilen.
- Die **Bearbeitung der Meldungen** erfolgt nach den Vorgaben des Konzepts zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» und weisen eine gute Qualität auf.
- Die **Koppelung der externen Meldestellen mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM** ist zu begrüßen.

Die externen Meldestellen haben sich somit als tauglicher weiterer Kommunikationskanal für die Entgegennahme von Feedbacks von meldeberechtigten Personen erwiesen. Im Hinblick auf die Weiterführung des Pilotprojekts bis Ende Mai 2024 und einen eventuellen Roll-out der Meldestellen wurden die folgenden (vorläufigen) Empfehlungen im Rahmen dieses Zwischenberichts formuliert:

1. **Die externen Meldestellen sollten weitergeführt werden.**
2. **Die Kommunikation zu den externen Meldestellen sollte ausgeweitet werden.**
3. **Ein Gesamtkonzept zum Meldewesen in den BAZ sollte erarbeitet werden.**
4. **Der Fokus sollte auf eine systemorientiertere Sichtweise gelegt werden.**

2 Einleitung

Der nachfolgende Zwischenbericht zur Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» umfasst die Evaluationsphase vom 1. November 2022 bis zum 30. Oktober 2023 (Quartale 1-4 der 18-monatigen Pilotphase) und beinhaltet die in diesem Zeitraum ermittelten Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation. Er hat einen geringeren Umfang als der Abschlussbericht, umfasst aber bis auf die Fallstudien und das Benchmarking dessen Elemente und schliesst die begleitende formative Zwischenevaluation ab. Der Zwischenbericht enthält erste Hinweise auf die Zielerreichung des Pilotprojekts «externe Meldestelle», dessen Wirkung und untersucht den Bedarf, die Unabhängigkeit, die Wahrnehmung und die Rolle der externen Meldestelle sowie diverse operative und konzeptionelle Aspekte.

Die Ergebnisse dieser Zwischenevaluation sollen zum einen der Unterstützung und Verbesserung des laufenden Pilotprojekts «externe Meldestelle» dienen und zum anderen der Geschäftsleitung des SEM ein direktes Feedback zu einer möglichen Optimierung der Abläufe liefern und eine erste Grundlage für die Entscheidung bilden, ob im Anschluss an das Pilotprojekt externe Meldestellen in allen Asylregionen eingerichtet werden sollen. So können die zuständigen Akteure die weiteren Planungen nicht nur aufgrund der eigenen Erfahrungen, sondern auch aufgrund von systematischen, extern und objektiv generierten Erkenntnissen und konkreten umsetzbaren Empfehlungen vornehmen.

2.1 Ausgangslage

In einem BAZ, wo viele Menschen aus unterschiedlichsten Kulturen in einer schwierigen Lebensphase auf engstem Raum unterbracht sind, treten vermehrt Konflikte auf und können in diesem Umfeld oftmals zu Gewalt und Gegengewalt führen, welche sowohl von asylsuchenden Personen oder Mitarbeitenden ausgehen und sich gegen Asylsuchende und / oder das Personal richten kann. Im Frühjahr 2021 wurden gegenüber dem SEM Vorwürfe erhoben, dass Asylsuchende in den BAZ Altstätten, Basel und Boudry¹ systematisch unverhältnismässigem Zwang durch die dort eingesetzten Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste ausgesetzt seien. Das SEM hat diese Vorwürfe mittels eines Berichts von einem externen Experten sowie anhand eines internen Audits aufgearbeitet² und verschiedene Massnahmen eingeleitet, um den respektvollen Umgang mit den Asylsuchenden zu gewährleisten und gewaltsame Konflikte in den BAZ wenn möglich zu verhindern.

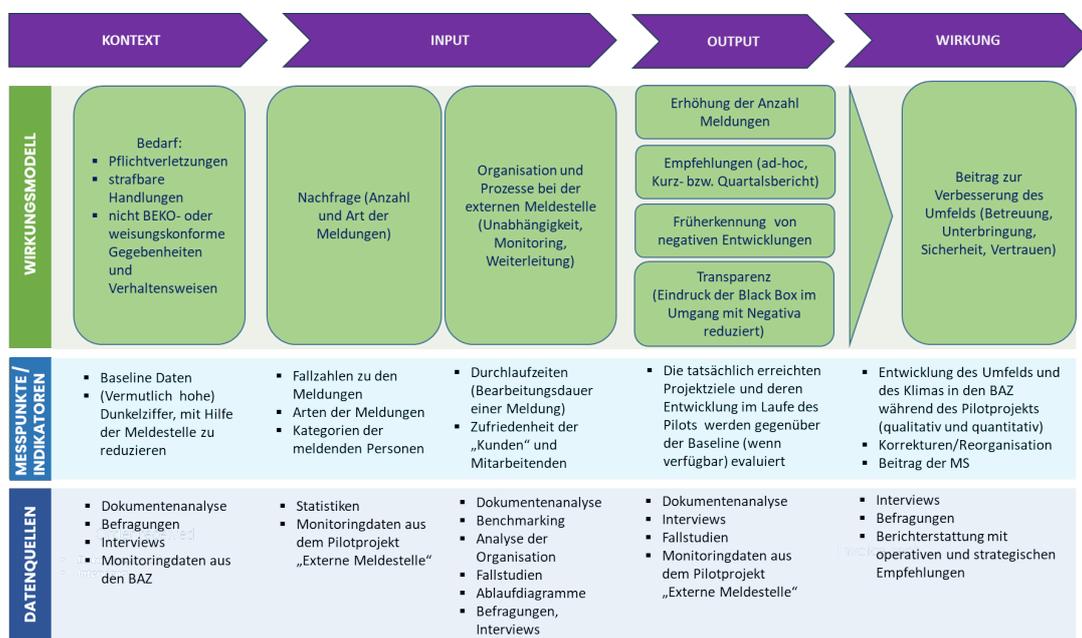
Eine dieser Massnahmen war die Konzeption des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» im Dezember 2021 und seit November 2022 die Einrichtung von zwei Pilotmeldestellen für Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit

¹ Es handelt sich bei diesen BAZ um BAZ mit Verfahrensfunktion, in denen direkt die Asylgesuche eingereicht werden können und alle am Verfahren beteiligten Akteure unter einem Dach zusammenarbeiten. Die Gesuchstellenden bleiben für die Dauer ihres Verfahrens in diesen BAZ und werden nicht an die Kantone überwiesen, es sei denn, es müssen zusätzliche Abklärungen gemacht und ein erweitertes Verfahren durchgeführt werden.

² Siehe Untersuchungsbericht Oberholzer sowie Bericht internes Audit Sicherheit in den BAZ unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/aktuell/untersuchungsbericht-oberholzer.html>

in den BAZ Basel und Zürich.³ Das von einem externen Koordinator begleitete Pilotprojekt ist auf eine Laufzeit von insgesamt 18 Monaten angelegt und hat zum Ziel, dass Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit eigenständig allfällige Unregelmässigkeiten an eine neutrale Stelle ausserhalb der SEM-Strukturen melden können. Die externe Meldestelle nimmt in einem unentgeltlichen Verfahren Meldungen auf- oder entgegen, erfasst und kategorisiert diese. Zusätzlich nimmt sie eine Beratungsfunktion wahr und kann dementsprechend die meldende Person an Fach- und Beratungsstellen weitervermitteln, an die Strafverfolgungsbehörden verweisen oder sich mit Zustimmung der meldenden Person, aber unabhängig vom SEM, an Aufsichts- und Strafbehörden sowie an die Eidgenössische Finanzkontrolle wenden. Die Meldestelle dokumentiert die Meldungen, führt aber keine weiteren Sachverhaltsabklärungen durch. Dabei filtert sie die systemischen Aspekte heraus und leitet, soweit Bedarf besteht, auch Einzelfälle mit Zustimmung der meldenden Person an das SEM weiter und spricht gegebenenfalls unverbindliche Empfehlungen aus. Die externe Meldestelle soll so einen Indikator zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ liefern und durch Kopplung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU) zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ führen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell der externen Meldestelle



Das SEM lässt nunmehr die Zielerreichung und die Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» von einem externen Anbieter begleitend und formativ evaluieren. Wichtige Meilensteine dieser Evaluation sind dieser Zwischenbericht, der nach zwölf Monaten Laufzeit des Pilotprojekts im November 2023 vorliegt, sowie der Schlussbericht, der zum Ende der Projektlaufzeit Ende Mai / Anfang Juni 2024 erstellt wird. Die in diesen Berichten zusammengefassten Ergebnisse der Evaluation sollen Empfehlungen zur Optimierung der Pilotmeldestelle liefern und der Geschäftsleitung des

³ Ebenfalls BAZ mit Verfahrensfunktion.

SEM als Entscheidungsgrundlage über ein allfälliges Rollout der Meldestelle in alle Asylregionen dienen.

2.2 Methodisches Vorgehen

Die hier vorgelegte Zwischenevaluation umfasst die folgenden Analyseteile:

- Kontextanalyse
- Evaluation der Zielerreichung und Wirkung der externen Meldestelle
- Analysen zu:
 - Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen
 - Operativen und konzeptionellen Fragestellungen
- Synthese und Empfehlungen

Alle Analyseteile stützen sich auf die nachfolgend erwähnten Erhebungsinstrumente. Mittels dieses Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben wurden und anschließen integrativ mittels Datentriangulation bewertet wurden, konnte eine multiperspektivische Sicht auf den Evaluationsgegenstand geschaffen werden. Das methodische Vorgehen erfolgt unter Berücksichtigung der SEVAL Standards.

Die für die Erstellung des Zwischenberichts erforderlichen Daten wurden anhand der folgenden Datenquellen und Methoden erhoben:

- Dokumente zur Konzeptionierung und Umsetzung der externen Meldestellen
- Weitere relevante Dokumente zur Ausgestaltung des Meldewesens in den BAZ
- Monitoring-Daten zu den externen Meldestellen
- Interviews mit Stakeholdern der externen Meldestellen
- Befragungen von meldeberechtigten Personen

Eine detaillierte Auflistung der konsultierten Dokumente ist im Quellenverzeichnis in Anhang 1 enthalten.

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Zwischenberichts wurden zudem Interviews und Befragungen mit den folgenden Personengruppen durchgeführt:

Tabelle 1: Durchgeführte Interviews und Befragungen

Personengruppen	Vorgesehen	Bisher durchgeführt
Stakeholder der externen Meldestellen ⁴	30	30
Asylsuchende ⁵	20	7
Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit	6	8

⁴ Weitere Details zu den mit den verschiedenen Stakeholdern durchgeführten Interviews finden sich in Anhang 2.

⁵ Befragt wurden bisher Asylsuchende aus dem BAZ Zürich (Verweildauer zwischen einer Woche und fünf Monaten), welche die Meldestelle noch nicht in Anspruch genommen haben. Das Evaluationsteam ist davon ausgegangen, dass die befragten Asylsuchenden die Informationsveranstaltung besucht haben, eine gezielte Frage diesbezüglich wurde nicht gestellt. Befragungen von Asylsuchenden, welche die Meldestelle schon in Anspruch genommen haben, waren bisher aufgrund mangelnder Rückmeldungen noch nicht möglich.

Personengruppen	Vorgesehen	Bisher durchgeführt
Andere (meldende Personen ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der externen Meldestelle)	4	0
Gesamt	60	45

Die noch ausstehenden Befragungen und Interviews (Asylsuchende, welche bereits die Meldestelle in Anspruch genommen haben, Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit des BAZ Basel, Externe Meldestelle Berlin, Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme Baden-Württemberg) werden wie im Detailkonzept vorgesehen im weiteren Verlauf der Evaluation durchgeführt.

Die erhobenen Daten und Ergebnisse wurden zur vertiefenden Analyse der Evaluationsthemen genutzt und im Sinne einer Qualitätssicherung mit Hilfe des Quality Management Boards plausibilisiert.

3 Kontextanalyse

3.1 Rahmenbedingungen und Arbeitsauftrag der externen Meldestelle

Die Meldestellen in den BAZ Basel und Zürich sind in einem relativ kurzen Zeitraum und unter effizientem Ressourceneinsatz (eine Projektleiterin mit Teilzeitpensum) konzipiert worden. Es wurde ein ausdifferenziertes Berichtswesen etabliert, dessen Daten in Quartalsberichten konsolidiert werden.

Im Rahmen des Pilotprojekts wurden die beiden Anlaufstellen in Basel und in Zürich bewusst als Meldestellen ausgestaltet. Im Gegensatz zu einer Beschwerdestelle nehmen die externen Meldestellen des Pilotprojekts lediglich die Sichtung einer Meldung vor, dokumentieren diese und leiten sie dann an die zuständige Aufsichtsbehörde, die Finanzkontrolle oder die Strafverfolgungsbehörden weiter. Die Meldestellen sollen die systemrelevanten Aspekte der Meldungen herausfiltern und können dem SEM unverbindliche Empfehlungen machen. Das Verfahren ist unentgeltlich.

Eine Beschwerdestelle kann im Unterschied zur reinen Meldestelle auch Sachverhaltsabklärungen treffen und dabei Auskünfte einholen, Akten einsehen und Mitarbeitende der Verwaltung befragen. Auch kann die Beschwerdestelle der Verwaltungsbehörde Empfehlungen machen. Eine Ombudsstelle kann zusätzlich Private im Verkehr mit der Verwaltung beraten und Auskunft geben. Zudem kann sie in Konflikten vermitteln und Gespräche mit den Beteiligten organisieren.

3.2 Gesetzliche Grundlagen

Nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz (BJ) ist auch für die Durchführung des Pilotprojekts «Externe Meldestell» eine spezifische formell-gesetzliche Grundlage erforderlich.

Es wurde in diesem Zusammenhang in Erwägung gezogen, eine eigene Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt in der Verordnung über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen zu schaffen, um die Transparenz zu erhöhen, der Meldestelle einen rechtlich eigenständigen Status einzuräumen und ihre Unabhängigkeit rechtlich zu verankern. Die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage hätte allerdings den Start des Pilotprojekts substantiell verzögert, so dass im Rahmen des Pilotprojekts auf Art. 24b Abs. 1 AsylG zurückgegriffen wurde, wonach das SEM Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der BAZ beauftragen kann. Die in Art. 24b Abs. 1 AsylG erwähnten Aufgaben sind Teil der Hilfsverwaltung und dürfen daher keine Autonomie der beauftragten Stelle beinhalten. Das SEM kann sich zwar auf diese Bestimmung stützen, um Dritte mit der Bearbeitung von Meldungen von Asylsuchenden zu beauftragen, aber es kann ihnen keine materielle oder administrative Unabhängigkeit verleihen. Die Meldestellen sind somit zumindest während des Pilotprojekts der Aufsicht und der Weisungsbefugnis des SEM unterstellt. Die Betreiberinnen der Meldestellen sind damit verpflichtet, jederzeit über Inhalt und Stand der Arbeiten Auskunft geben zu können und stimmen wichtige Fragen laufend mit dem SEM ab. Darüber hinaus verpflichten sie sich, das Monitoring durch den externen Koordinator zu unterstützen sowie die nötigen Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Betreiberinnen der externen

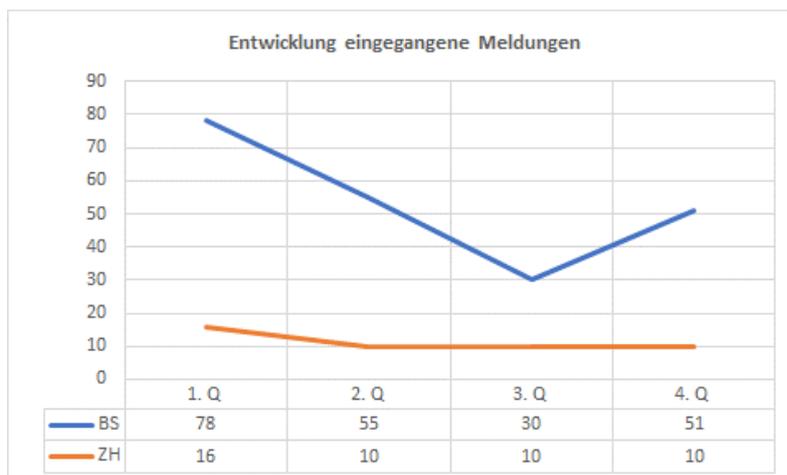
Meldestelle sind zudem verpflichtet, dem SEM jederzeit über die Verwendung der finanziellen Mittel sowie über die Kalkulation der Preise der Leistungen Aufschluss zu erteilen.

Der Meldestellen und deren externen Betreiberinnen werden jedoch im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit grösstmögliche Autonomie gewährt. Das SEM verfügt über keine weiterreichende Weisungsbefugnis. Die Meldestellen haben zudem ihre Büroräumlichkeiten ausserhalb der BAZ und führen ihre Tätigkeiten von dort, als eine operativ autonome und von Dritten geführte externe Einheit, welche lediglich formal der Aufsicht und der Weisungsbefugnis des SEM untersteht, aus.

3.3 Entwicklung der externen Meldestellen

Die Meldestelle im BAZ Basel weist seit dem Beginn des Pilotprojekts eine höhere Anzahl von Meldungen auf. In Basel sind bis Ende Q4 des Pilotprojekts (Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023) insgesamt 214 Meldungen eingegangen, wohingegen in der Meldestelle Zürich in den ersten vier Quartalen des Pilotprojekts 46 Meldungen eingegangen sind. In Basel waren die Meldungen zwischen dem ersten und dem dritten Quartal rückläufig, in Q4 hat sich die Anzahl der Meldungen gegenüber Q3 jedoch wieder erhöht. In Zürich waren die Meldungen zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal ebenfalls rückläufig, haben sich dann jedoch in Q2, Q3 und Q4 auf demselben (tiefen) Stand eingependelt.

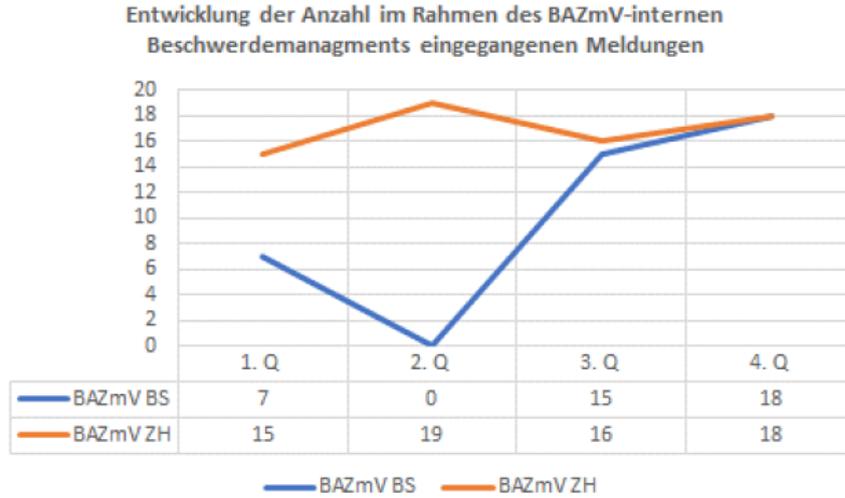
Abbildung 2: Entwicklungen der Meldungen in den Meldestellen (Quelle: Hugo Köppel)



Im internen Beschwerdemanagement des SEM, das den Gesuchstellenden und den Mitarbeitenden seit dem 1. Juni 2021 als weiterer Kanal zur Verfügung steht, um Rückmeldungen und Beschwerden abzugeben, sind im Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023 insgesamt 108 Meldungen abgegeben worden. Die hier zu beobachtende Entwicklung steht im Gegensatz zu der Entwicklung der eingegangenen Meldungen bei den externen Meldestellen: Während sich im BAZ Zürich die Beschwerden zwischen Q1 und Q4 auf einem höheren Niveau relativ konstant einpendeln, bewegt sich die Anzahl Beschwerden im BAZ Basel in Q1 und Q2 (0 Meldungen) zunächst auf einem niedrigen Niveau, um sich dann in Q3 und Q4 dem höheren Niveau der Beschwerden im BAZ ZH anzugleichen. Bei der Interpretation der Grafiken und dem Datenvergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass erst seit dem 29.08.2023 eine für das SEM P&A der beiden Projektstandorte

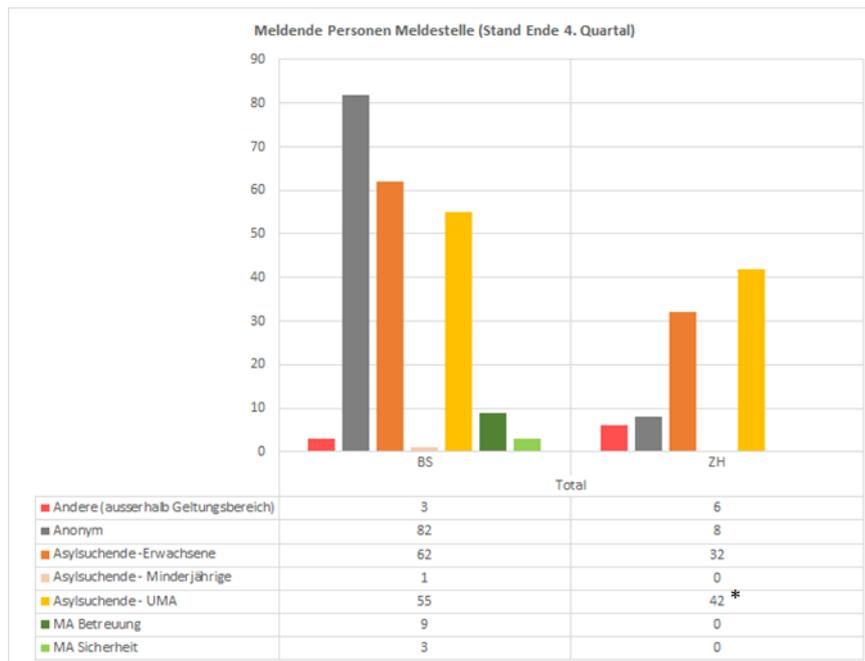
einheitliche gültige Anleitung zur Erfassung der Beschwerden in Kraft getreten ist. Die Daten beruhen somit erst seit dem 4. Quartal der Implementierung des Pilotprojekts auf derselben Erfassungspraxis, der direkte Vergleich der Daten Q1-Q3 steht somit unter einem gewissen Vorbehalt.

Abbildung 3: Entwicklung des internen Beschwerdemanagements (Quelle: Hugo Köppel)



Beide Meldestellen werden hauptsächlich von Asylsuchenden (Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) und Erwachsene) in Anspruch genommen. In Basel sind im Gegensatz zu Zürich auch Meldungen von Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit eingegangen.

Abbildung 4: Meldende Personen nach Meldestelle (Quelle: Hugo Köppel)



* wurde in einer Sammelmeldung zusammengefasst.

4 Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

4.1 Beschreibung der Ziele

Gemäss dem Konzept zum Pilotprojekt⁶ ist Zielsetzung der externen Meldestellen, dass Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit eigenständig allfällige Unregelmässigkeiten einerseits und positive Rückmeldungen andererseits an eine neutrale Stelle melden können. Die externen Meldestellen sollen so einen Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ darstellen und mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU) zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ führen.

Die externe Meldestelle soll bewirken, dass

- die bisher tiefe Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit erhöht werden;
- negative Entwicklungen in der Unterbringung frühzeitig erkannt und behoben werden;
- Pflichtverletzungen, strafbare Handlungen von Mitarbeitenden, nicht Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) oder weisungskonforme Gegebenheiten und Verhaltensweisen erkannt und korrigiert werden;
- der Eindruck einer Black Box beim Umgang mit Negativa verhindert wird.

4.2 Zielerreichungsgrad

Im nachfolgenden Kapitel wird der Zielerreichungsgrad gesondert für jede Komponente der Zielsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» untersucht.

4.2.1 Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit

Über die externen Meldestellen sind im Untersuchungszeitraum (Q1-Q4 des Pilotprojekts) insgesamt 260 Meldungen eingegangen. Dabei wurden 192 Meldungen von Asylsuchenden sowie 12 Meldungen von Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit abgegeben. Die verbleibenden Meldungen wurden entweder anonym abgegeben oder betrafen Sachverhalte und Personengruppen, die ausserhalb des Geltungsbereichs der externen Meldestellen lagen.⁷ Im selben Zeitraum sind über das interne Beschwerdemanagement des SEM 108 Meldungen eingegangen.⁸

Im Jahr vor der Umsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (1. November 2021 bis 31. Oktober 2022) sind über das interne Beschwerdemanagement im BAZ Basel neun Beschwerden⁹ und im BAZ Zürich sieben Beschwerden¹⁰ von Personen,

⁶ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

⁷ Quelle: Hugo Köppel, Zwischenstand 4.Q, 14.11.2023.

⁸ Quelle: Hugo Köppel, Zwischenstand 4.Q, 14.11.2023.

⁹ SEM, NWCH Beschwerdeliste.

¹⁰ SEM, 2022 Beschwerdeliste.

die unter den Geltungsbereich der externen Meldestellen fallen würden, erfasst worden.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass vor Umsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» keine einheitlichen Erhebungsstandards bestanden und mit der Schaffung der externen Meldestelle ein zusätzlicher, extern bewirtschafteter und bisher nicht dagewesener Kommunikationskanal für Anregungen und Beschwerden eröffnet wurde.

Um die Zielerreichung in Bezug auf die Erhöhung der Anzahl Meldungen zu analysieren, ist, wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, eine differenzierte Betrachtung für das jeweilige BAZ geboten.

Tabelle 2: Entwicklung Anzahl Meldungen in den BAZ Zürich

meldeberechtigte Personengruppen	BAZ Basel		BAZ Zürich	
	Ausgangssituation ¹¹	Meldungen externe Meldestelle ¹²	Ausgangssituation ¹³	Meldungen externe Meldestelle ¹⁴
Asylsuchende	4	117	5	32
Erhöhung der Meldungen?		+ 113 signifikante Erhöhung		+ 27 Erhöhung
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit	5	12	2	0
Erhöhung der Meldungen?		+7 nicht signifikante Erhöhung		keine Erhöhung

In Bezug auf die Meldungen von Asylsuchenden ist somit in beiden Meldestellen eine Erhöhung zu beobachten, wobei die Erhöhung in der Meldestelle des BAZ Basel höher ausfällt.

Bei den Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit ist keine signifikante (BAZ Basel), bzw. gar keine Erhöhung (BAZ Zürich) festzustellen.

Für diese Komponente sind die gesetzten Ziele somit nur teilweise erreicht.

¹¹ Anzahl Meldungen internes Beschwerdemanagement November 2021 bis Ende Oktober 2022.

¹² November 2022 bis Ende Oktober 2023.

¹³ Anzahl Meldungen internes Beschwerdemanagement November 2021 bis Ende Oktober 2022.

¹⁴ November 2022 bis Ende Oktober 2023.

4.2.2 Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die negativen Entwicklungen so früh wie möglich erkannt werden können. Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass das SEM zeitnah Kenntnis von diesen Entwicklungen erlangt.

In der momentanen Ausgestaltung der externen Meldestellen, kann diese ihre Erkenntnisse mittels monatlichen Kurzberichtes, Mitteilung oder Empfehlung dem SEM unterbreiten. Darüber hinaus kann die Meldestelle mögliche Fehlentwicklungen dem SEM mittels Quartalsbericht mitteilen. Auch kann die quartalsweise durchgeführte Auswertung der erhobenen Daten mögliche negative Fehlentwicklungen aufzeigen.¹⁵ Die erforderliche Kurzfristigkeit ist somit nur gegeben, wenn die negativen Entwicklungen von den Meldestellen mittels monatlichem Kurzbericht, Mitteilung oder Empfehlung mitgeteilt werden.

Die Ableitung und Erkennung von grundsätzlichen negativen Entwicklungen in der Unterbringung erfordert darüber hinaus eine hohe Anzahl von Meldungen sowie deren Repräsentativität. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, stellen die Meldungen eher individuelle Fälle und Probleme dar und weniger grundsätzliche, systemrelevante Entwicklungen.

Momentan ist zumindest eine hinreichende Anzahl von Meldungen von Asylsuchenden in beiden Meldestellen eingegangen, anhand deren strukturierter Auswertung Rückschlüsse auf grundsätzliche und systemrelevante Fehlentwicklungen gezogen werden könnten. Eine Aussage zu deren Repräsentativität ist mit den hier vorliegenden Daten nicht zu treffen und müsste anhand einer genaueren Analyse der Meldungen vorgenommen werden. Die Anzahl Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit reicht hingegen nicht aus, um grundsätzliche Trends abzuleiten.

Aufgrund der nicht immer gegebenen Kurzfristigkeit im Meldefluss und der geringen Anzahl von Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit, ist diese Zielkomponente auch nur zum Teil erreicht.

4.2.3 Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen

Pflichtverletzungen und strafbare Handlungen von Mitarbeitenden können die Meldestellen dem SEM mittels Mitteilung oder Information mitteilen. Eine Mitteilung ist eine Bekanntgabe an SEM P&A zu einer bei der externen Meldestelle eingegangenen Meldung. Eine Information ist die zusätzliche Bekanntgabe an die Regionenleitung und den/die Sektionschef/in P&A zu einer bei der externen Meldestelle eingegangenen Meldung, bei der Gefahr in Verzug oder hohe Dringlichkeit besteht.

Bei der Bearbeitung eingehender Meldungen konsultiert die externe Meldestelle zudem immer das BEKO. Kommt die Meldestelle zum Schluss, dass dieses allenfalls nicht umgesetzt wird, kann sie diese Erkenntnis mittels monatlichen Kurzberichtes, Einzelmitteilung oder Einzelempfehlung dem SEM unterbreiten. Kommt die Meldestelle zum Schluss, dass das BEKO bezüglich der eingegangenen Meldung zwar

¹⁵ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

umgesetzt wird, jedoch nicht den Bedürfnissen der meldenden Person entspricht, teilt die Meldestelle dies dem SEM mittels Quartalsbericht mit.¹⁶

Voraussetzung einer Weiterleitung an das SEM¹⁷ ist allerdings die Zustimmung der meldenden Person. Erfolgt diese nicht, können Pflichtverletzungen, strafbare Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonforme Gegebenheiten und Verhaltensweisen zwar durch die Meldestelle, aber nicht durch das SEM erkannt werden. Eine frühzeitige Erkennung dieser Verhaltensweise und deren Korrektur bzw. die Einleitung strafrechtlicher Schritte durch das SEM ist in dieser Konstellation somit nicht möglich.

Auch die Möglichkeit, dass die meldende Person anonym bleibt, kann in der Praxis dazu führen, dass durch das SEM die Einzelheiten des Sachverhaltes nicht abgeklärt werden können. Auch in dieser Konstellation ist eine genaue Kenntnis des SEM des Sachverhaltes sowie eine Korrektur dieser Verhaltensweise bzw. die Einleitung strafrechtlicher Schritte erschwert.

Ist eine Zustimmung der meldenden Person gegeben, kann das SEM hingegen über die externen Meldestellen frühzeitig von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen erfahren und entsprechende Korrekturmassnahmen einleiten. Der Verzicht auf Anonymität ist hierfür nicht erforderlich, die Bearbeitung kann jedoch bei anonymen Meldungen erschwert werden. In dieser Konstellation ist die oben erwähnte Komponente der Zielsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» immer erreicht.

Dies setzt allerdings die Kenntnis der externen Meldestelle bei den meldeberechtigten Personen und eine Grundbereitschaft zu deren Nutzung voraus. Wie die Anzahl der eingegangenen Meldungen belegen, scheinen diese Elemente bei potenziellen Nutzern in Basel besser ausgeprägt zu sein als in Zürich.

4.2.4 Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa

Zur genauen Messung dieses Eindrucks, hätte eine Umfrage vor und nach der Einführung der externen Meldestellen unter den relevanten externen Akteuren durchgeführt werden müssen. Da eine solche Umfrage nicht durchgeführt wurde, nähert sich die vorliegende Evaluation der Überprüfung der Erreichung dieser Zielkomponente über Interviews mit relevanten Stakeholdern an.

In diesen Interviews wurde mehrfach erwähnt, dass die externen Meldestellen nicht nur zur Erhöhung der Transparenz bei der Ermittlung und Aufklärung von Missständen bei der Unterbringung führen, sondern auch die Glaubwürdigkeit bei der Aufarbeitung von gemeldeten Fällen erhöht. Vor allem externe Akteure und Partner (NGOs und Freiwillige) haben eine positive Meinung zu den externen Meldestellen und sehen diese als Öffnung des SEM zu mehr Transparenz und als einen wichtigen erforderlichen Baustein im Rahmen der politisch sensiblen Unterbringung von Asyl-

¹⁶ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

¹⁷ Von dieser Weiterleitung an das SEM sind jedoch die Anzeige- und Meldepflichten der externen Meldestelle klar abzugrenzen.

suchenden. Festzuhalten bleibt in diesem Kontext zudem, dass es sich bei den externen Meldestellen nur um ein mögliches Instrument handelt, welches im Verbund mit anderen Massnahmen und Instrumenten angewendet werden sollte, um die Transparenz bei der Aufklärung und Aufarbeitung von potenziellen Missständen bei der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhöhen.

Die Zielkomponente ist somit erreicht.

4.2.5 Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ

Um tatsächlich als Gradmesser für die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ dienen zu können, ist eine möglichst hohe Anzahl von repräsentativen positiven und negativen Meldungen erforderlich, welche die Bereiche Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ zum Gegenstand haben.

Zumindest im BAZ Basel liegt eine hinreichend hohe Anzahl Meldungen vor. Zur Repräsentativität dieser Meldungen liegen allerdings keine Daten vor. Auch wurden bisher keine positiven Meldungen abgegeben, so dass die externen Meldestellen anhand der bisher eingegangenen Meldungen lediglich ein negativer Gradmesser für die Situation in den BAZ sein können. Zudem beziehen sich die Meldungen nur auf punktuelle Ereignisse und Vorkommnisse. Eine ganzheitliche und systemrelevante Gradmesserfunktion zur Unterbringungs- Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ können die externen Meldestellen somit nicht leisten.

Ein mögliches Instrument zur Messung der Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ wären regelmässig durchzuführende Umfragen unter den Asylsuchenden und den Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit. Anhand der Ergebnisse solcher Umfragen könnten die durch das Monitoring der externen Meldestellen generierten Daten daraufhin überprüft werden, ob sie eher Einzelfälle abbilden oder grundsätzlichere Entwicklungen und Tendenzen in den BAZ wiedergeben.

Aufgrund der fehlenden Repräsentativität und den eher punktuell relevanten Monitoring-Daten der externen Meldestellen ist somit diese Zielkomponente nicht erreicht.

4.2.6 Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)

Das Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle»¹⁸ sieht vor, dass die Quartalsberichte der Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR) des SEM übermittelt werden. Dort werden die Empfehlungen der Meldestelle sowie die jeweiligen Rückmeldungen des SEM analysiert, um Abweichungen vom BEKO oder den Qualitätsstandards Unterbringung zu identifizieren. Werden solche Abweichungen festgestellt, prüft die SUPR, ob das betroffene BAZ bereits Massnahmen getroffen hat und ob diese geeignet sind, die Abweichung zu beheben. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden dokumentiert und zusammen mit dem quartalsweisen Bericht der Meldestelle innerhalb der Frist von einem Monat dem/der Regionenkoordinator/in, dem Qualitätsmanagementbeauftragten des Direktionsbereichs Asyl (DB AS), SEM

¹⁸ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

P&A und dem (zukünftigen) Sicherheits-Coach des jeweiligen BAZ zugestellt. Die SUPR gibt der Meldestelle auf die im Quartalsbericht gemachten Empfehlungen eine Rückmeldung, SEM P&A entscheidet, ob sie die Empfehlungen mit den LE Betreuung und Sicherheit besprechen. Positive Rückmeldungen der Meldestelle sollen von der SUPR in eine «Best Practice»-Dokumentation aufgenommen und im Rahmen des «Best Practice»-Fensters zwecks allfälliger Anwendung in allen Asylregionen mit dem/der Regionenkoordinator/in gespiegelt werden.

Die Interviews haben ergeben, dass teilweise die im Konzept vorgesehenen Rückmeldungen des SEM bei der Meldestelle nicht ankommen. Ebenso gehen die Quartalsberichte der externen Meldestellen nicht innerhalb der im Konzept vorgesehenen Frist beim SEM SUPR ein.¹⁹ Insofern wäre hier auf die Einhaltung der Fristen und Meldeflüsse zu achten und eine offene Kommunikation mit den Meldestellen weiter zu pflegen. Das vorgesehene «Best Practice»-Fenster kommt mangels positiver Meldungen aus den Meldestellen nicht zur Anwendung.

Eine Koppelung der Meldestelle zum QMU ist dennoch gegeben und funktioniert gut. Alle relevanten Akteure des Qualitätszirkels sind in die Kommunikation bzw. den Meldefluss involviert, die Kommunikation der konkret betroffenen, auf Meldung beruhenden, Verbesserungsmassnahmen gegenüber den Meldestellen könnte noch optimiert werden.

Zudem ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass die bisher bei den Meldestellen eingegangenen Meldung eher einzelfallbezogen waren und sich bisher keine massgeblichen systemrelevanten Verbesserungen daraus ableiten lassen konnten.

Alles in allem ist bei dieser Komponente deshalb von einer teilweisen Zielerreichung auszugehen.

4.3 Zwischenfazit

Das Pilotprojekt «Externe Meldestelle» hat somit zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation die in dem Konzept festgelegten Ziele teilweise erreicht.

In zwei von sechs Zielkomponenten wurden die gesetzten Ziele erreicht, in drei Komponenten zum Teil und in einer Zielkomponente konnten die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Die teilweise Zielerreichung in den ersten beiden Zielkomponenten ist auf Tatsachen (geringe Anzahl von Meldungen von Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit) zurückzuführen, die nur zum Teil in der Macht der externen Meldestellen liegen. Aufgrund der eher einzelfallbezogenen Verbesserungsmassnahmen ist zudem die letzte Zielkomponente auch nur zum Teil erreicht. Bei der Komponente «Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ», deren Zielsetzung nicht erreicht wurde, wären nach Ansicht des Evaluationsteams und der Mehrzahl der befragten Stakeholder regelmässige, systematische und repräsentative Umfragen das geeignetere Instrument zur Zielerreichung als die eher punktuellen und nicht repräsentativen Rückmeldungen der externen Meldestellen. Es ergibt sich damit das in der nachfolgenden Tabelle

¹⁹ Im Konzept ist vorgesehen, dass die Quartalsberichte der externen Meldestellen in der zweiten Woche des Folgemonats nach einem Quartal bei SEM SUPR eingehen sollten.

dargestellte Gesamtbild zur Zielerreichung des Pilotprojekts «externe Meldestelle» zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation.

Tabelle 3: Übersicht Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

Zielkomponente	Bemerkungen	Zielerreichungsgrad
Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldungen von Asylsuchenden: Ziel erreicht ▪ Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit: Ziel nicht erreicht 	 Teilweise erreicht
Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicht immer gegebene Kurzfristigkeit im Meldefluss ▪ Geringe Anzahl Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit ▪ Mangelnde Repräsentativität 	 Teilweise erreicht
Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen	Nur möglich, wenn: <ul style="list-style-type: none"> ▪ die meldende Person der Weiterleitung der Meldung an das SEM zustimmt und ▪ auf ihre Anonymität verzichtet 	 Bei bestimmten Konstellationen erreicht
Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhte Transparenz ▪ Erhöhte Glaubwürdigkeit 	 Erreicht
Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende Repräsentativität ▪ Eher punktuelle Monitoring-Daten 	 Nicht erreicht
Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine Koppelung der Meldestelle zum QMU ist gegeben ▪ Laufende Verbesserung eher einzelfallbezogen 	 Teilweise erreicht

5 Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

5.1 Beschreibung der intendierten Wirkung

Wie im Wirkungsmodell beschrieben (vgl. Kapitel 2.1), wird durch die externe Meldestelle eine Verbesserung des Umfelds in den BAZ hinsichtlich Betreuung, Unterbringung, Sicherheit und Vertrauen der Asylsuchenden angestrebt.

Der Gewährleistung von Rückmeldungsmöglichkeiten wird auch im Gewaltpräventionskonzept des SEM²⁰ eine wichtige Rolle zugesprochen. Diese sollen dazu beitragen, Risikofaktoren auf der Ebene des sozialen²¹ und institutionellen Umfelds²² zu vermeiden. Zudem weist das Gewaltpräventionskonzept darauf hin, dass Beschwerde- und Gewaltvorfälle dokumentiert werden sollen, damit die Wirksamkeit der aufgrund des Konzepts getroffenen Massnahmen überprüft werden kann.

In diesem Sinne sind die beiden externen Meldestellen als Ergänzung des internen Beschwerdemanagements zu betrachten: Sie bieten eine zusätzliche Möglichkeit, Rückmeldungen zu machen. Im Gegensatz zum internen Beschwerdemanagement können sich die Mitarbeitenden und Asylsuchenden damit an eine vom SEM unabhängige Stelle richten, welche auf Wunsch ihre Anonymität gewährleistet.

Um die Wirkung der Externen Meldestellen zu messen, wurden im Rahmen der vorliegenden Zwischenevaluation die folgenden Messpunkte und Indikatoren (vgl. Wirkungsmodell, Kapitel 2.1.) definiert:

- Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ während des Pilotprojekts (qualitativ und quantitativ)
- Korrekturen/Reorganisation

Die vorgesehenen Datenquellen zur Analyse dieser Indikatoren sind Interviews, Befragungen sowie die Berichterstattung der Meldestelle (operative und strategische Empfehlungen).

Im Folgenden werden die durch diese Datenquellen gewonnenen Erkenntnisse präsentiert. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Zwischenberichts noch nicht alle Befragungen und Interviews durchgeführt werden konnten.²³

²⁰ Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren, SEM, 12.04.2021

²¹ Risikofaktor «Wahrgenommene Ungleichbehandlung, sich herabwürdigend, ohne Respekt behandelt fühlen», Konzept zur Gewaltprävention, S.15

²² Risikofaktor «Kommunikationsstyle und Auftreten Mitarbeitende BAZ gegenüber AS», S.20; Risikofaktor «Machtgefälle zwischen AS und BAZ Mitarbeitende», Konzept zur Gewaltprävention, S.22

²³ Zum Zeitpunkt des Zwischenberichts konnten noch keine Befragungen und Interviews mit Personen geführt werden, welche die Meldestellen bereits in Anspruch genommen haben.

5.2 Erreichte Wirkung

5.2.1 Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ während des Pilotprojekts (qualitativ und quantitativ)

Zur Ergründung des Klimas in den BAZ und der Einschätzung eines möglichen positiven Einflusses der externen Meldestellen sind Interviews mit Asylsuchenden, Objektleitenden, Mitarbeitenden der BAZ Basel und Zürich sowie leitende Personen aus den Abteilungen beider Asylregionen durchgeführt worden. Zusätzlich wurden Vertreter von NGOs und Dritte interviewt, welche in Kontakt zu Asylsuchenden stehen. Schliesslich wurden auch die Mitarbeiterinnen der Meldestellen sowie deren Vorgesetzte dazu befragt.

Laut den befragten Personen hatten die Meldestellen konkret keinen Einfluss auf das Klima in den BAZ. Zur Stimmung und Gewaltpotential in den BAZ wiesen mehrere Personen auf strukturelle Probleme hin, auf welche kein Meldesystem einen Einfluss haben könne:

- Überbelegung der BAZ: Enger Raum begünstige Konflikte und Gewaltvorfälle. Dieser Umstand wurde von fast allen Befragten erwähnt.
- Herkunft und Geschlecht der Asylsuchenden: Gemäss mehreren Mitarbeitenden und Fachpersonen sind Männer sowie gewisse Nationalitäten tendenziell öfter in Gewaltvorfällen verwickelt.
- Mangelnde Ressourcen:
 - Es können keine Einzelunterkünfte oder -Zimmer zur Verfügung gestellt werden, obwohl dies in gewissen Fällen nötig wäre.
 - Es kann nicht mehr Personal eingesetzt werden, was gewisse Situationen entschärfen könnte.
- Suchtprobleme von Asylsuchenden.
- Psychische Probleme von Asylsuchenden.
- Mangelnde Schulung der Mitarbeitenden.
- Ungeeignete oder fehlende Infrastruktur.
- Mangelnde Beschäftigung für die Asylsuchenden.

In den Interviews wurde allerdings auch erwähnt, dass die externen Meldestellen eine Transparenzfunktion wahrnehmen und dadurch eine positive Auswirkung auf das Klima in den BAZ haben könnten. Bei der konsequenten Nutzung der Meldestellen, seien sie ein Instrument, welches ein mögliches Fehlverhalten präventiv vermeiden könne.

Das SEM hat zudem für alle BAZ nach Asylregionen sicherheitsrelevante Ereignisse erfasst. In der Asylregion Nordwestschweiz gab es 2020 12,8 Sicherheitsrelevante Ereignisse pro 1.000 Übernachtungen, 2021 13,8, 2022 5,9 und 2023 11,6. In der Asylregion Zürich waren es 2020 16,5, 2021 13,9, 2022 8,7 und 2023 8,6.

Gemäss dieser Statistik ist nicht ersichtlich, ob die in Zürich und Basel eingeführten externen Meldestellen eine Auswirkung auf die Anzahl Gewaltvorfälle haben. Zum einen gibt die Statistik lediglich pro Asylregion Auskunft und nicht gesondert für jedes BAZ. Zum anderen scheinen die Gewaltvorfälle vor allem im Jahr 2022 zurückgegangen zu sein. Die externen Meldestellen wurden aber erst im November 2022 lanciert, so dass sie für diesen Effekt nicht verantwortlich sein können. In der Region Nordwestschweiz stiegen zudem die Gewaltvorfälle im Folgejahr wieder.

5.2.2 Beitrag der Meldestelle an Korrekturen

Gemäss dem Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle»²⁴ unterbreitet die Meldestelle dem SEM unverbindliche Empfehlungen, welche sich sowohl auf Einzelfälle oder auf ein gehäuft auftretendes Problem beziehen. Sie werden in monatlichen Kurzberichten zusammengefasst. So sollen sich abzeichnende Trends betreffend Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ²⁵ ausweisen lassen. Aufgrund der Dokumentation zu den Quartalsberichten²⁶, in welcher die gemachten Empfehlungen und die vom SEM erstatteten Rückmeldungen sowie getroffenen Massnahmen zusammengefasst sind, wird ersichtlich, ob und was die Meldungen konkret ausgewirkt haben.

Aufgrund der im ersten Quartalsbericht formulierten drei Empfehlungen der externen Meldestelle in Basel wurden im BAZ keine Massnahmen ergriffen²⁷. Dies wurde folgendermassen begründet:

- Die Sicherstellung der Empfehlung wird schon durch das BEKO gewährleistet.
- Massnahmen wurden schon im Rahmen des Konzepts zur Gewaltprävention getroffen oder mussten ressourcenbedingt zurückgestellt werden.
- Mögliche Anpassungen werden mit dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH) Bern als Betreiberin der externen Meldestelle geprüft.

Aufgrund von der Meldestelle Zürich weitergeleiteten Meldungen wurde gemäss des ersten Quartalsberichts ein Anliegen seitens LGBTQI+ bezüglich Toleranz aufgenommen. Dieses Thema werde gemäss des Objektverantwortlichen künftig an den wöchentlichen Informationsveranstaltungen thematisiert²⁸. Zusätzlich formulierte die externe Meldestelle in Zürich noch drei Empfehlungen. Zwei dieser Empfehlungen²⁹ betrafen die stärkere Bekanntmachung der externen Meldestelle unter den Mitarbeitenden und den UMAs. Aufgrund dieser Empfehlungen hat das BAZ mehrere Massnahmen zur Intensivierung der Informationsvermittlung unter diesen Zielgruppen unternommen. Einer weiteren Empfehlung³⁰ wurde nicht nachgegangen, weil gemäss BAZ schon Massnahmen in diesem Bereich getroffen wurden.

Die Empfehlungen, welche von der externen Meldestelle Basel im zweiten Quartalsbericht gemacht wurden, betrafen folgende Aspekte:

- Die Zugänglichkeit der Informationsveranstaltungen, in welchen unter anderem über die externe Meldestelle aufmerksam gemacht wird³¹,

²⁴ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023

²⁵ Ibid.

²⁶ Dokumentation 1. Quartalsbericht «Externe Meldestelle», Aktenzeichen: 271.1-2760/24/3/17, 25.05.2023

²⁷ Unentgeltliche Abgabe von Hygieneartikel und/oder Bekleidung ; Schulung der Mitarbeiter in interkulturelle Kommunikation, Konfliktlösung, Umgang mit aggressivem Verhalten usw.; Überprüfung der Abläufe des morgendlichen Weckdienstes.

²⁸ 1. Quartalsbericht Externe Meldestelle BAZmV ZH, S.3

²⁹ Damit die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit wissen, dass sie sich ebenfalls an die Externe Meldestelle wenden können, ist zu prüfen, ob die entsprechenden Prozessbeschriebe und Checklisten diesen Punkt thematisieren. Das gleiche gilt für UMA, die nicht an den Informationsveranstaltungen teilnehmen.

³⁰ Prüfung von Alternativen zu Kollektivunterkünften Bezüglich Unterbringung von LGBTQI+.

³¹ Empfohlene Teilnahme auch für UMAs, niederschwelligerer Zugang.

- eine Anpassung und die Prüfung von Alternativen des „Punktesystems Beschäftigung der Betreuung/ORS“, welches gemäss der Meldungen Unverständnis und Konflikte auslöst, und,
- wie schon im ersten Quartalsbericht erwähnt, spezifische Schulungen der Mitarbeitenden oder andere Massnahmen (u.a. zur Gewaltprävention, Umgang mit Konflikten, Kommunikation), um sicherzustellen, dass die Situation und das Leben im BAZ Basel für alle Beteiligten gewaltfrei gestaltet werden kann³².

Im zweiten Quartalsbericht formulierte die Meldestelle ZH aufgrund der geringen Anzahl Meldungen keine Empfehlung an das SEM. Gemäss Bericht führte jedoch eine Meldung zu einer Verbesserung der BAZ-internen Schnittstelle zwischen Medic Help (Anweisung zu Spezialernährung aus medizinischen Gründen) und der Essensausgabestelle. Dies habe zu einer Berücksichtigung der Diätvorgaben von Medic Help bei der Essensausgabe geführt³³.

Um zu verstehen, warum die Empfehlungen der Meldestelle quasi zu keinerlei Korrekturen oder Reorganisationen in den BAZ führten, haben die interviewten Personen (Führungskräfte sowie Mitarbeitende der BAZ) zwei Hauptgründe aufgeführt. Einerseits hätten die Meldestellen - dies auch aufgrund der geringen Anzahl Meldungen - keine Tendenzen aufzeigen können. Zudem seien die gemeldeten Missstände oder Fälle intern schon bekannt gewesen und es wurde ihnen schon nachgegangen. Andererseits könne das BAZ auf mehrere Meldungen gar nicht eingehen, weil die angeprangerten Probleme system- oder infrastrukturbedingt seien. So sei es zum Beispiel aus Platzgründen nicht möglich, Einzelzimmer anzubieten.

5.3 Zwischenfazit

Anhand der vorhandenen Daten und aufgrund der relativ kurzen Zeit seit der Einführung der Meldestellen ist es schwierig zu evaluieren, ob und inwiefern das Pilotprojekt eine Wirkung auf die Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ hatte. Im jetzigen Zeitpunkt lässt sich dies weder statistisch noch aufgrund der Interviews bestätigen.

In den Interviews wurden mehrere strukturelle Probleme genannt, welche zwar einen beträchtlichen Einfluss auf das Klima in den BAZ haben, aber von den Meldestellen nicht beeinflusst werden können. Vereinzelt wird allerdings auf eine potentielle positive Auswirkung aufgrund der möglichen Transparenzfunktion der Meldestelle hingewiesen. Dafür sei es jedoch nötig, dass die Meldestelle bekannt sei und genutzt werde.

Die Analyse verschiedener interner Dokumente des SEM und der Meldestelle sowie die bis jetzt durchgeführten Interviews zeigen auf, dass aufgrund der eingegangenen Meldungen keine substantiellen einzelfallübergreifenden Korrekturen oder Reorganisationen ausgeführt wurden. Manche der gemeldeten Missstände seien schon bekannt. Die finanziellen Ressourcen würden jedoch fehlen, um diese korrigieren zu können.

³² 2. Quartalsbericht Externe Meldestelle BAZ Basel, S.8

³³ 2. Quartalsbericht Externe Meldestelle BAZmV ZH, S.2

6 Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen

6.1 Bedarf nach einer externen Meldestelle

Der Bedarf des SEM nach einer externen Meldestelle wurde nach diversen Vorwürfen zu Gewaltvorfällen in den BAZ³⁴ formuliert. Ein unabhängiges Meldesystem wird auch von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)³⁵ empfohlen: Es fehle in den BAZ ein allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem, an das (mutmasslich) unverhältnismässige oder unzulässige Gewaltanwendungen gemeldet werden könnten. Ein solches sei sowohl für die Asylsuchenden als auch für die Mitarbeitenden (einschliesslich des Gesundheitsdienstes und der Sicherheitsunternehmen) und Dritten (genannt werden Rechtsvertretung, Seelsorge, Lehrpersonen und Freiwillige) wichtig³⁶. Zum Schutz von asylsuchenden Personen vor Gewalt im BAZ gehöre ein effektives und effizientes, vertrauliches und transparentes Meldesystem³⁷. Diesbezüglich erachtet die NKVF die zur Zeit der Veröffentlichung des Berichts gerade eingerichteten externen Meldestellen als eine Chance, die erwähnten Defizite im Umgang mit Hinweisen auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt durch Mitarbeitende (insbesondere Sicherheitsmitarbeitende) zu beheben³⁸.

Ein anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle wird auch von alt Bundesrichter Oberholzer (um tatsächliche oder vermeintliche Missstände in Bundesasylzentren besser bekannt zu machen)³⁹ und im internen Audit zur Sicherheit in den BAZ von von Arb empfohlen. Ein solches könne unterschwellig viel Frustrationspotenzial und somit Gewaltpotenzial aus dem Alltag der BAZ nehmen, trage zur Verbesserung der Lebensqualität der Gesuchsteller bei und leiste einen konkreten Beitrag zu deren Mitwirkung in der Gestaltung der Unterbringung und Betreuung⁴⁰.

6.1.1 Bedarf bei den Mitarbeitenden

Die bisher interviewten Mitarbeitenden haben in ihrer Tätigkeit keinen Bedarf nach einer externen Meldestelle verspürt. Unterstrichen wurden vielmehr die guten Kontakte zu ihren Vorgesetzten, welche sie in Konfliktfällen aufsuchen würden.

Die Mehrzahl der Mitarbeitenden sehen allerdings einen potenziellen Bedarf nach einer Meldestelle und finden es wichtig, dass es sie gibt. Es könne sehr wohl vorkommen, dass sie einmal einen Fall an eine unabhängige aussenstehende Stelle melden wollten. Auch fänden sie es nützlich, dass sie Asylsuchende, welche sich bei ihnen über etwas beschwerten würden, an die Meldestelle verweisen könnten,

³⁴ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023

³⁵ Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021-2022

³⁶ Ibid., S.9, 48

³⁷ Ibid, S. 37

³⁸ Ibid, S. 10, 48

³⁹ Oberholzer, Niklaus: Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30.9.2021, S.80

⁴⁰ Von Arb, Urs: Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren. 30.7.2021, S.14.

wenn das angesprochene Thema nicht in ihren Kompetenzen falle. Zudem erwähnte eine Person, dass die Meldestelle zur Verbesserung der Qualität beitragen könne, wenn diese als Qualitätsmanagementinstrument genutzt werden würde. Momentan würden jedoch zu wenig Meldungen eingehen, damit dies ermöglicht werde. Ein Mitarbeiter würde die externe Meldestelle zudem nützlich finden, wenn es ein Vorfall mit Mitarbeitenden einer externen Firma geben würde. Die Meldestelle gebe jedoch zu wenig Informationen, um konkret auf einen gemeldeten Vorfall reagieren zu können: Er berichtet, wie er aufgrund einer Meldung der Meldestelle über einen Vorfall grösste Mühe hatte, den im Vorfall verwickelten Mitarbeiter ausfindig zu machen. Dass die Anonymität die Nachverfolgung von Einzelfällen hindere, wurde auch von einer anderen Interviewpartnerin erwähnt.

6.1.2 Bedarf bei Asylsuchenden

In den Interviews wurde häufig erwähnt, dass ein aktiv geförderter Austausch mit den Asylsuchenden deren Bedarf nach einer externen Meldestelle abfedere. Die Art und Weise dieses Austausches hänge jedoch jeweils von den objektverantwortlichen Personen ab. Aufgrund der verschiedenen Kanäle, durch die Beschwerden an die Leitung gemacht werden können (genannt wurden Sprechstunden, Beschwerdebriefkasten sowie Beschwerden über Betreuungspersonen, andere Mitarbeitende oder Dritte), mache die Meldestelle nur bei Spezialsituationen Sinn.

Der Bedarf der Asylsuchenden an einer Meldestelle, die anonyme Meldungen ermöglicht, scheint aufgrund der erfassten Meldungen verhältnismässig gering: Ausser im zweiten Quartal in Basel, wo über 60% der Meldungen anonym eingingen, waren anonyme Meldungen immer die Minderheit⁴¹. Gemäss Quartalsbericht 1 des BAZ Zürich haben die Meldenden, die eine Weiterleitung ans SEM wünschten, auf Anonymität verzichtet, was eine spezifische Abklärung der Vorfälle erleichtert habe.

Die bisher interviewten Asylsuchenden haben allerdings durchweg den Bedarf nach einer solchen Stelle bejaht. Keiner der Asylsuchenden kannte die externe Meldestelle. Deren Vorhandensein wurde begrüsst.

6.1.3 Bedarf von Dritten

Für manche befragte Vertreter von NGOs und Dritten, welche mit Asylsuchenden in Kontakt stehen, erfüllt die Meldestelle eine wichtige Rolle. Sie schätzen es, dass sie Asylsuchende, welche sich bei ihnen über Missstände beschwerten, potenziell an die Meldestelle verweisen können. So berichteten zwei Personen, welche regelmässig im BAZ arbeiten, dass ihnen Asylsuchende erlebte Missstände anvertraut hätten. Diese fanden zu Zeitpunkten vor der Inbetriebnahme der externen Meldestellen statt. Aufgrund der Art des Vorfalls hätte die eine Person es geschätzt, die betroffenen Asylsuchenden an eine externe Meldestelle verweisen zu können. Dies war auch bei der anderen Person der Fall, welche sich nicht ernst genommen fühlte, als sie den Vorfall an Mitarbeitende weiterleitete.

⁴¹ Hugo Köppel (30.08.2023): Monitoring Pilotprojekt «Externe Meldestelle» Quartalsauswertung der Daten der Erfassungsinstrumente, drittes Quartal; 1. Quartalsbericht, Externe Meldestelle BAZmV ZH, S.4

6.2 Institutionelle Unabhängigkeit der Meldestelle

Die heutige gesetzliche Grundlage (Art. 24b Abs. 1 AsylG) erlaubt es dem SEM nicht, einer externen Stelle bei der Bearbeitung von Meldungen von Asylsuchenden materielle oder administrative Unabhängigkeit zu verleihen.⁴² Gemäss Konzept handelt es sich um eine operativ autonome und von Dritten geführte externe Meldestelle, welche der formalen Weisungsbefugnis und Aufsicht des SEM untersteht.⁴³ In anderen Worten, die externe Meldestelle steht im Mandatsverhältnis mit dem SEM und somit unter dessen Aufsicht.⁴⁴

Die Unabhängigkeit und Neutralität der Meldestellen werden in Rahmen der bestehenden Ausgestaltung vor allem dadurch eingeräumt, dass ihnen grösstmögliche Autonomie bei ihrer operativen Tätigkeit gewährleistet wird: So führen sie ihre Tätigkeiten in Räumlichkeiten ausserhalb der BAZ aus und melden dem SEM die Fälle ausschliesslich in anonymisierter Form, ausser bei expliziter Zustimmung der meldenden Person.⁴⁵ Gemäss Konzept erfolgt die regelmässige Berichterstattung der Meldestelle an das SEM anonym. Zudem verbleiben die Dossiers und die Inhalte des Erfassungsinstrumentes bei der Meldestelle und werden nicht dem SEM übergeben. Die externe Meldestelle ist nicht dazu verpflichtet, Meldungen an das SEM weiterzuleiten. Das Einverständnis der meldenden Person ist dazu unabdinglich.

Umgekehrt hat die externe Meldestelle keine Befugnis, Auskünfte bei den Mitarbeitenden des SEM oder dessen Leistungserbringer einzuholen, sie hat keine Akteneinsichtsrechte, kann Beteiligte nicht zur schriftlichen oder mündlichen Stellungnahme auffordern und hat keine Zutrittsrechte zum BAZ mit Ausnahme der Teilnahme an Austauschsitzen und der Informationsveranstaltung für die Asylsuchenden oder auf explizite Einladung.⁴⁶

6.3 Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen durch die beteiligten Stakeholder

Wie in den obigen Kapiteln aufgeführt, zeigen die bis jetzt durchgeführten Interviews auf, dass die Meldestellen unter den Mitarbeitenden zwar meistens wahrgenommen, aber sehr selten genutzt werden. Die Mitarbeitenden beschreiben andere Kommunikationskanäle, welche sie bei eventuellen Konflikten nutzen würden oder in der Vergangenheit schon genutzt haben. Auch aus diesem Grund würden die eingegangenen Meldungen meist keine neuen Elemente beinhalten. Einen potenziellen Nutzen wird jedoch in der Funktion der Meldestelle als Transparenzmechanismus gesehen.

Mehrere im BAZ tätige Freiwillige kannten die Meldestelle nicht oder wussten nicht, wie sie funktioniert.

⁴² SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023

⁴³ Idem

⁴⁴ Ibid., S. 13

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Ibid., S. 15

Keiner der bisher in Zürich interviewten Asylsuchenden kannten die externe Meldestelle, obwohl einige Anliegen hatten, die sie gerne bei einer solchen Stelle platziert hätten.

Die in den nachfolgenden Unterkapiteln aufgeführten Wahrnehmungen wurden im Zusammenhang mit den Meldestellen in den Interviews erwähnt.

6.3.1 Eventuell nützliche, aber zu breit angelegte Meldestelle

Wie von einem Interviewpartner formuliert, wäre «eine bessere Trennung von wichtigem und unwichtigem» nötig, damit die Meldestelle nützlich sein kann. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass die externe Meldestelle noch unbekannte Vorfälle an den Tag bringen könnte. Aber die obligatorischen Stellungnahmen zu schon bekannten oder gelösten Problemen seien sehr zeitaufwendig und nicht nützlich. Die meisten bis jetzt gemachten Meldungen über die Meldestelle hätten zudem Dinge betroffen, welche ressourcen- und systembedingt nicht geändert werden können. Eine Interviewpartnerin erachtet es als problematisch, dass die Meldestelle auf jede von den meldeberechtigten Personen gemachte Meldungen eintritt. Die Meldestelle solle nur auf Fälle reagieren, die nicht BEKO konform seien. Weil die Meldestelle den Betrieb im BAZ zu wenig kennen würde, könne sie bei den Geschuchstellern auch falsche Erwartungen wecken.

6.3.2 Keine aussagekräftigen Meldungen

Allgemein seien die gemachten Meldungen aufgrund der geringen Anzahl wenig aussagekräftig. Deshalb eigne sich die Meldestelle nicht als Gradmesser und würde auch die gewünschte präventive Wirkung nicht entfalten. Die Meldestelle habe bis jetzt keine Tendenzen aufgedeckt. Zudem seien positive Meldungen für die Schaffung eines Bildes nötig; für solche werde die Meldestelle jedoch nicht genutzt. Diesbezüglich wird auch mehrmals auf die fehlende Repräsentativität der bisher gemachten Meldungen hingewiesen. Die Debriefings unter den Mitarbeitenden und die Befragungen der Asylsuchenden beim Austritt seien ein besseres Instrument, um über die Stimmung im BAZ und die dortige Unterbringungssituation Auskunft zu erteilen.

6.3.3 Hoher Nutzen im Auftritt gegen Aussen

Obwohl die Meldestelle von keiner der interviewten Personen genutzt wurde, wurde sie dennoch als nützlich empfunden.

Für eine befragte Fachperson sei das mit der Meldestelle verbundene politische Ziel als wichtiger zu erachten als andere, konkretere Ziele wie die der Qualitätsverbesserung. Ohne die Existenz einer unabhängigen Meldestelle stehe das SEM von aussen unter Verdacht, Missstände zu vertuschen oder ihnen nicht nachzugehen. Deshalb sehen mehrere Interviewpartner und -partnerinnen in der externen Meldestelle eine wichtige Ergänzung zum internen Beschwerdemanagement. Eine Interviewpartnerin bezeichnet dies die symbolische Aussenwirkung der Meldestelle, eine andere, weniger optimistisch, als Alibiübung.

Die befragten Vertreter der NGOs und anderer Organisationen, welche mit Asylsuchenden in Kontakt stehen und durch die Objektverantwortlichen der BAZ Basel und Zürich oder durch die Meldestellen vermittelt wurden, bestätigten, dass die externe

Meldestelle nach Aussen Glaubwürdigkeit ausstrahle. Dies, obwohl sie keinen direkten Kontakt zu den Meldestellen hatten, was in der jetzigen Ausführung der Stelle auch nicht vorgesehen ist: Sie gehören nicht zur meldeberechtigten Zielgruppe, sondern werden allenfalls den meldenden Personen zur Beratung weiterempfohlen.

6.3.4 Wertschätzung der Möglichkeit anonymer Meldungen

Obwohl die Mehrheit der gemachten Meldungen nicht anonym erfolgen (vgl. Kapitel 6.2), werten vor allem die auswärtigen Personen und die Vertreter der NGOs die Möglichkeit, dies zu tun, als sehr wichtig. Dabei biete sich eine gewisse Kontrollfunktion, was vielleicht die Hemmschwelle zur Gewaltausübung erhöhen würde. Für mehrere Interviewpartner sei dies jedoch nur möglich, wenn für alle Beteiligten ersichtlich würde, dass die Meldungen zu konkreten Umsetzungen führen. Meldungen machen zu können, reiche allein nicht aus.

Eine befragte Vertreterin einer NGO stellte jedoch die Unabhängigkeit der Meldestelle in Frage. Es sei nicht bekannt und unmöglich zu überprüfen, ob und wie das SEM auf die Meldung reagiere. Zudem gebe es auch keine Möglichkeit, bei einer fehlenden Reaktion des SEM Rechenschaft zu verlangen. Als Lösung sieht sie die Einräumung von höheren Kompetenzen an die Meldestellen.

6.3.5 Ungewisse Relevanz der Meldestellen

Mitarbeitende von SEM P&A in den beiden am Pilotprojekt teilnehmenden BAZ sehen die Meldestellen als eher wenig relevant an: Die Fälle, die zu Meldungen führen würden, seien bereits bekannt. Lediglich die Wirkung der Meldestellen nach aussen sei ein kleiner Nutzen, welcher aber nicht zu einer wesentlichen Verbesserung des operativen Alltags in den BAZ führen würde und in keinem Verhältnis zu den aufgewendeten Kosten stehen würde.

Im Rahmen der Evaluation wurden ebenfalls Mitarbeitende des SEM befragt, in deren Asylregion keine externen Meldestellen bestehen. Die Meldestellen wurden von diesem Personenkreis ebenfalls mit grosser Skepsis betrachtet und als nicht zwingend erforderlich eingestuft.

Einige befragte Vertreter von NGOs und anderen Organisationen standen dem aktuellen externen Meldesystem ebenfalls kritisch gegenüber, vor allem, weil sie nicht wussten, ob die Meldungen zu konkreten Änderungen führten. Der Vertreter einer NGO berichtete von Personen, welche Meldungen gemacht hatten, und sehr enttäuscht waren, dass dies zu keinen konkreten Änderungen der angeprangerten Missstände geführt habe. Diesbezüglich fühlten sie sich nicht ernst genommen.

6.4 Zwischenfazit

Die verschiedenen befragten Personengruppen zeigen unterschiedliche Bedürfnisse und Wahrnehmungen in Zusammenhang mit den Meldestellen. Deren Akzeptanz ist bei den meisten befragten Personengruppen grundsätzlich gegeben. Gleichzeitig werden die Meldestellen teilweise von SEM Mitarbeitenden und gleichermassen NGOs aus verschiedenen Gründen angezweifelt.

Auch ist der Bedarf je nach Adressatengruppe unterschiedlich ausgeprägt: Die Mitarbeitenden finden es nützlich, dass sie Asylsuchende, welche sich bei ihnen be-

schweren, an die Meldestelle verweisen können. Zudem erachten sie die Möglichkeit als positiv, sich selbst bei Bedarf an eine externe Stelle wenden zu können, auch wenn dies bisher äusserst selten der Fall war. Auch bei möglichen Problemen mit Mitarbeitenden externer Firmen erachten sie diese als nützlich.

Den befragten Asylsuchenden war die externe Meldestelle nicht bekannt, und wurde demzufolge nicht genutzt. In den Interviews wiesen jedoch Asylsuchende auf Missstände hin, welche durchaus in den Geltungsbereich der Meldestelle fallen würden.

Auswärtige Personen und NGOs, welche regelmässig im BAZ tätig waren, begrüßten die Meldestelle sehr. Neben der in ihren Augen wichtigen Aspekte der Anonymität und Neutralität waren sie froh, dass auch sie bei Missständen Asylsuchende an die Meldestellen verweisen könnten.

7 Operative und konzeptionelle Fragestellungen

7.1 Personeller Geltungsbereich der externen Meldestellen

Nach dem Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle»⁴⁷ kann diese ausschliesslich Anliegen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit der BAZ Basel und Zürich entgegennehmen. Den Mitarbeitenden des SEM stehen die externen Meldestellen nicht zur Verfügung, sie können bei Beschwerden und Meldungen entweder den Dienstweg oder die Whistleblowingstelle des Bundes nutzen. Dasselbe gilt für die Mitarbeitenden des Rechtsschutzes und der anderen im BAZ tätigen Akteure.

Gemäss dem «Standardprozess Fallbearbeitung»⁴⁸, erklärt sich die Meldestelle für unzuständig, wenn eine Meldung ausserhalb des personellen Geltungsbereichs eintrifft und der Fall wird abgeschlossen. Ausnahmen bilden Meldungen ausserhalb des personellen Geltungsbereichs, welche einer Information bedürfen.

Nach der Analyse der Anzahl der eingegangenen Meldungen bei den externen Meldestellen wird deutlich, dass sich hauptsächlich Asylsuchende als Adressaten der Dienstleistungen der externen Meldestellen angesprochen fühlen und diese in Anspruch nehmen.

Tabelle 4: Inanspruchnahme der externen Meldestellen nach Zielgruppen

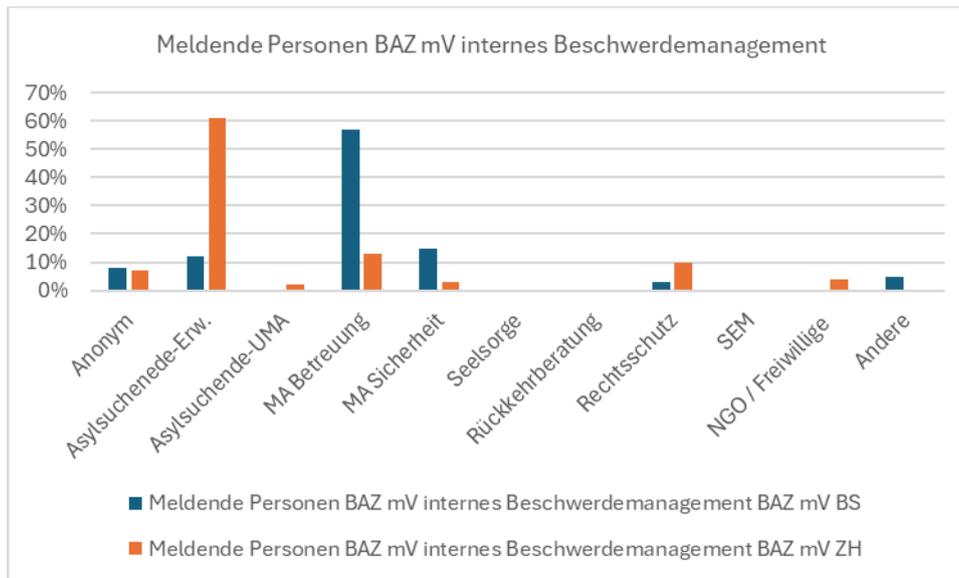
Meldestelle Zielgruppen	BAZ Basel (Ende Oktober 2023)	BAZ Zürich (Ende Oktober 2023)
Asylsuchende	117 Meldungen	32 Meldungen
Hat die Zielgruppe die Meldestelle in Anspruch genommen?	Ja, signifikante Inanspruchnahme der Dienstleistung der externen Meldestelle	Ja, Inanspruchnahme der Dienstleistungen der externen Meldestelle
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit	12 Meldungen	0 Meldungen
Hat die Zielgruppe die Meldestelle in Anspruch genommen?	Nein, geringe Inanspruchnahme der Dienstleistung	Nein, keine Inanspruchnahme der Dienstleistungen der externen Meldestelle

Dies wird gestützt durch die Analyse der Monitoring-Daten im internen Beschwerdemanagement.

⁴⁷ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

⁴⁸ Siehe Anhang 11.4.2, SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023

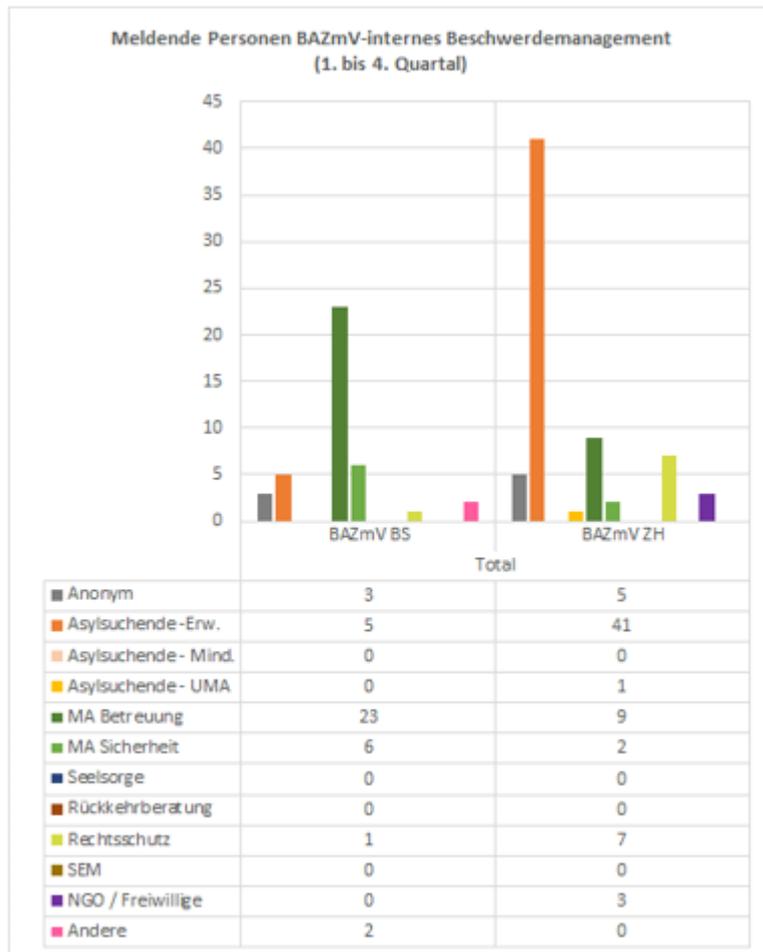


So machten von Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023 die Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit im Rahmen des internen Beschwerdemanagements im BAZ Basel 72% und im BAZ Zürich 16% aller Meldungen aus. Die Anteile der Meldungen der Mitarbeitenden Betreuung und Sicherheit lag im selben Zeitraum bei den externen Meldestellen im BAZ Basel bei rund 10% bzw. im BAZ Zürich bei 0%. In absoluten Zahlen führt dieser Vergleich zu dem folgenden Ergebnis: Während in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023 die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit im BAZ Basel und Zürich im Rahmen des internen Beschwerdemanagements 40 Meldungen abgegeben haben, wurden die externen Meldestellen in den BAZ Basel und Zürich von dieser Adressatengruppe nur insgesamt für 12 Meldungen in Anspruch genommen.

Auch in den Interviews mit den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit wird dieser Befund bestätigt. Diese Adressatengruppe deponiert ihre Anliegen am ehesten in Teamsitzungen, der Supervision oder informell in einem persönlichen Gespräch. Das interne Beschwerdemanagement wird eher nachrangig in Anspruch genommen, die externen Meldestellen sogar noch subsidiär zum internen Beschwerdemanagement. Das Angebot an die Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit, die externen Meldestellen zu nutzen, wird allerdings geschätzt und sollte beibehalten werden.

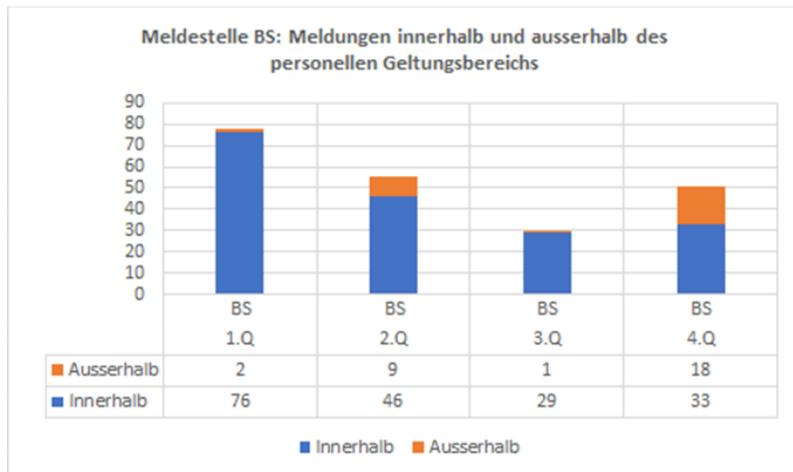
Angesprochen wurde in Bezug auf die Zielgruppe der externen Meldestellen zudem, ob deren Angebot nicht auch Mitarbeitenden des SEM offenstehen sollte. Zwar stehen diesen Mitarbeitenden die oben genannten Kanäle zur Verfügung, es könnte aber in Anbetracht der aufgrund der verschiedenen Krisen dauerhaft hohen Arbeitsbelastung des Personals sinnvoll sein, dieser Zielgruppe auch den Weg zu einer Meldestelle ausserhalb der Verwaltung zu eröffnen.

Abbildung 6: Absolute Zahlen der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende Oktober 2023 (Quelle: Hugo Köppel)



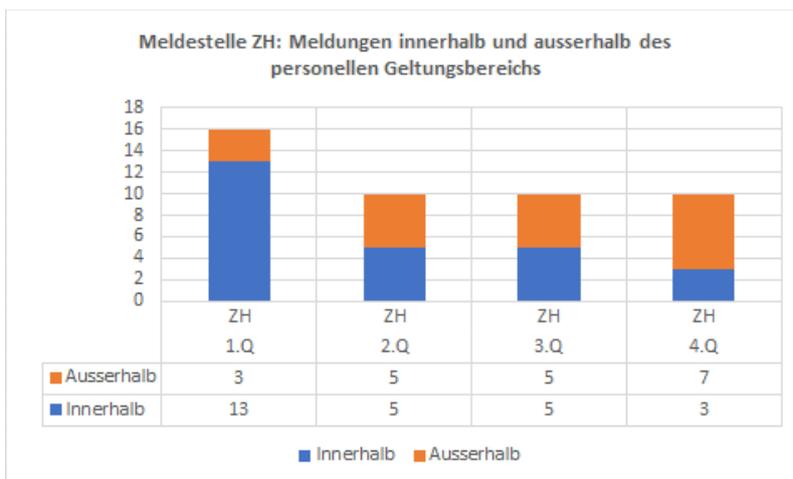
Anhand der Analyse der Anzahl der Meldungen, welche während des Untersuchungszeitraums innerhalb (86%) und ausserhalb (14%) des personellen Geltungsbereichs in der Meldestelle des BAZ Basel abgegeben wurden, wird zudem deutlich, dass deren personeller Geltungsbereich zielgruppengerecht ausgerichtet ist.

Abbildung 7: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Basel (Quelle: Hugo Köppel)



Auffällig hingegen ist, dass in der Meldestelle des BAZ Zürich im selben Zeitraum ein höherer Anteil von Meldungen eingegangen ist, die ausserhalb des personellen Geltungsbereichs lagen. So lagen bei der Meldestelle des BAZ Zürich in den Q1-Q4 durchschnittlich 43% der eingegangenen Meldungen ausserhalb des personellen Geltungsbereichs. Hierbei handelt es sich vor allem um Personen aus anderen BAZ oder kantonalen Zentren, die die externe Meldestelle in Anspruch nehmen wollten.

Abbildung 8: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Zürich (Quelle: Hugo Köppel)



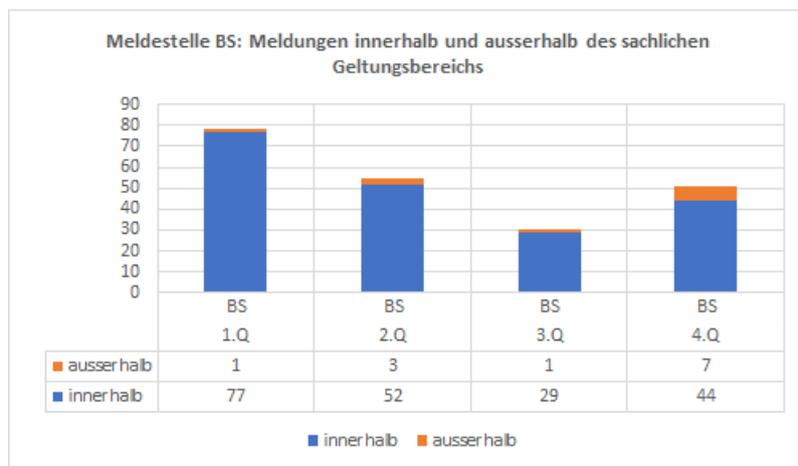
Zusammengefasst sollte der bestehende personelle Geltungsbereich der externen Meldestellen beibehalten werden, eine Erweiterung auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM könnte in Betracht gezogen werden. Dies würde die Repräsentativität erhöhen und helfen, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.

7.2 Sachlicher Geltungsbereich der externen Meldestellen

Gemäss dem Konzept des SEM zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» beschränkt sich deren Wirkungskreis auf Meldungen im Bereich Unterbringung, Betreuung, Sicherheit oder des Verhaltens von Mitarbeitenden in den BAZ.⁴⁹ Trifft eine Meldung ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs ein, erklärt sich die Meldestelle für unzuständig und der Fall wird abgeschlossen.⁵⁰

Die Analyse der Anzahl der Meldungen, die innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der externen Meldestelle des BAZ Basel abgegeben wurde zeigt, dass der Grossteil der abgegebenen Meldungen (94%) innerhalb des sachlichen Geltungsbereichs lagen.

Abbildung 9: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Basel (Quelle: Hugo Köppel)

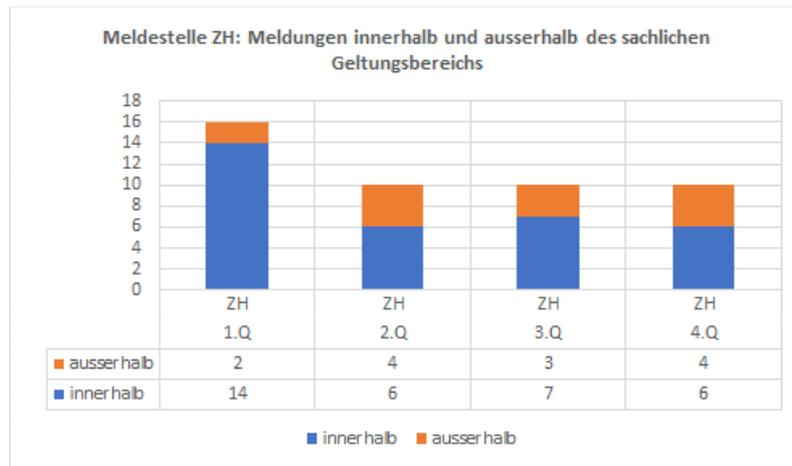


Bei der externen Meldestelle der BAZ Zürich ergibt sich ein anderes Bild: 72% der abgegebenen Meldungen lagen im Untersuchungszeitraum im sachlichen Geltungsbereich der externen Meldestelle. Hier wäre es interessant, weitergehende Informationen zu den verbleibenden 28% der Meldungen ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs zu erhalten, um diesen gegebenenfalls anzupassen.

⁴⁹ SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

⁵⁰ Siehe Standardprozess Fallbearbeitung, Anhang 11.4.2, SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

Abbildung 10: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs Meldestellen in der BAZ Zürich (Quelle: Hugo Köppel)



In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde der sachliche Geltungsbereich zudem teilweise als sehr weit gefasst wahrgenommen. Durch diese weite Öffnung bestünde die Gefahr, dass durch eine hohe Anzahl auf die Unterbringung bezogene Meldungen, die relevanteren Meldungen zu Missständen in den BAZ, deren Ermittlung ja auch das Hauptziel der externen Meldestelle sein sollte, in den Hintergrund treten könnten.

Insgesamt sollte der sachliche Geltungsbereich der externen Meldestellen jedoch beibehalten werden.

7.3 Abgrenzung der externen Meldestelle zum internen Beschwerdemanagement des SEM

Das SEM-interne Beschwerdemanagement basiert auf Kapitel 3.3 des Konzepts zur Informationsvermittlung⁵¹ und auf Kapitel 8 und 10 des Gewaltpräventionskonzepts.⁵² Danach hat jedes BAZ über ein Beschwerdemanagement zu verfügen, welches untern anderem dazu dient, Gewaltvorfälle melden zu können. Hierzu werden in den BAZ eine vom SEM betriebene «Feedback-Box» bereitgestellt, die den Asylsuchenden die Möglichkeit bieten soll, Anliegen, Rückmeldungen oder Beschwerden betreffend der Unterbringung schriftlich dem SEM zukommen zu lassen.

Gemäss dem Dokument «Beschwerdemanagement für Asylsuchende in Bundesasylzentren»⁵³ hat das SEM interne Beschwerdemanagement die folgenden Zielsetzungen:

- Bestandteil von Gewaltprävention und Gewaltschutz.
- Entlastung der Mitarbeitenden des SEM und der LE Betreuung und Sicherheit.
- Verbesserung der Lebensqualität von Asylsuchenden in den BAZ.

⁵¹ Anhang 4 BEKO, Version 2.0, SEM, Januar 2021.

⁵² Anhang 15 BEKO, SEM, 12.04.2021.

⁵³ SEM, 05.07.2020.

- Mitwirkung von Asylsuchenden zur Gestaltung der Unterbringung und Betreuung.

Die Zielsetzung kommt somit der oben beschriebenen Zielsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» recht nah. Das SEM interne Beschwerdemanagement hat allerdings einen weiter gefassten personellen Geltungsbereich als die externe Meldestelle. Dieser ist bisher allerdings nicht so präzise und formell dokumentiert wie für die externe Meldestelle.

Wie bereits oben erwähnt, wird das interne Beschwerdemanagement neben der externen Meldestelle auch von deren Zielgruppe genutzt, um Meldungen abzugeben. Im Untersuchungszeitraum wurden die beiden Kanäle von der Schnittmenge der meldeberechtigten Personengruppen (Asylsuchende, Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit, Anonym und Andere) in insgesamt 358 Fällen wie folgt in Anspruch genommen:

Tabelle 5: Gegenüberstellung Anzahl Meldungen externe Meldestellen internes Beschwerdemanagement

Schnittmenge der meldeberechtigte Personengruppen	Externe Meldestellen (EM) in den BAZ Basel und Zürich	Internes Beschwerdemanagement (IBM)	GESAMT
Asylsuchende (AS)	149 Meldungen 76% der Meldungen AS 57% der Meldungen EM	47 Meldungen 24% der Meldungen AS 49% der Meldungen IBM	196 Meldungen 55% der Gesamtmeldungen
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit (MA)	12 Meldungen 23% der Meldungen MA 5% der Meldungen EM	40 Meldungen 77% der Meldungen MA 42% der Meldungen IBM	52 Meldungen 15% der Gesamtmeldungen
Anonym	90 Meldungen 93% der anonymen Meldungen 35% der Meldungen EM	7 Meldungen 7% der anonymen Meldungen 7% der Meldungen IBM	97 Meldungen 27% der Gesamtmeldungen
Andere	9 Meldungen 82% der anderen Meldungen 3% der Meldungen EM	2 Meldungen 18% der anderen Meldungen 2% der Meldungen IBM	11 Meldungen 3% der Gesamtmeldungen
GESAMT	260 Meldungen 73% der Gesamtmeldungen	96 Meldungen 27% der Gesamtmeldungen	356 Meldungen

Diese Gegenüberstellung verdeutlicht, dass es sich bei den externen Meldestellen und dem internen Beschwerdemanagement um komplementäre Kommunikationskanäle handelt, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt werden: 73% der insgesamt 356 Meldungen werden aus den externen Meldestellen beigesteuert, 27% aus dem internen Beschwerdemanagement. Deutlich wird zudem, dass die externen Meldestellen schwerpunktmässig von Asylsuchenden in Anspruch genommen werden (76% der Gesamtmeldungen dieser Personengruppe), wohingegen das interne Beschwerdemanagement hauptsächlich von den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit genutzt wird (77% der Gesamtmeldungen dieser Personengruppe). Eine parallele Weiterführung dieser beiden Meldekanäle sollte somit erfolgen.

Bei einer solchen parallelen Weiterführung würde es sich allerdings anbieten ein abgestimmtes Gesamtkonzept für diese Meldekanäle und einheitliche Erhebungsstandards zu etablieren. Bisher erfolgt die Erfassung der internen Beschwerden nicht systematisch und teilweise überhaupt nicht.⁵⁴ Seit dem 29. August 2023 erfolgt in den BAZ Basel und Zürich eine Erfassung der Meldungen des internen Beschwerdemanagements nach einheitlichen Vorgaben.⁵⁵

Eine Abgrenzung der beiden Kommunikationskanäle nach aussen sollte erfolgen: Die externe Meldestelle ist nach wie vor als unabhängige Stelle, deren Meldungen von Akteuren ausserhalb des SEM aufgenommen und überprüft werden, zu positionieren. Das interne Beschwerdemanagement hingegen, ist ein rein SEM internes Instrument, welches voll in die Verwaltungsstruktur eingegliedert ist. Bei der internen Auswertung der Daten hingegen wäre es sinnvoll, aufgrund der Komplementarität der beiden Instrumente eine integrierte Auswertung der generierten Daten und Informationen anzustreben, um so ein stimmiges Gesamtbild zu erhalten.

7.4 Schnittstellen zum SEM P&A

Die externen Meldestellen verfügen über die folgenden Schnittstellen zum SEM P&A:

- **Regelmässige Austausch zwischen den Meldestellen und SEM P&A.**⁵⁶
- **Mitteilung der externen Meldestellen an SEM P&A:** Stimmt die meldende Person einer Weiterleitung ihrer Meldung zu, ergeht mittels eines vordefinierten Formulars eine Mitteilung an SEM P&A. Die Mitteilung kann einzelfallspezifisch oder gesammelt mittels monatlichen Kurzberichts an das SEM P&A übermittelt werden. In Fällen mit Gefahr in Verzug oder hoher Dringlichkeit ergeht zusätzlich eine Information an die Regionenleitung und die Sektionschefin oder den Sektionschef P&A. Eine Information erfolgt auch, wenn die entsprechende Meldung ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der externen Meldestelle liegt.⁵⁷
- **Empfehlung der externen Meldestellen an SEM P&A:** Die externen Meldestellen können dem SEM P&A unverbindliche Empfehlungen unterbreiten. Dies kann für anonymisierte Einzelfälle oder in Bezug auf ein gehäuft auftretendes

⁵⁴ Übersicht Erfassung interne Beschwerden gemäss Kapitel 10 Gewaltpräventionskonzept, SEM, 23.08.2023.

⁵⁵ Internes Beschwerdemanagement, Anleitung Erfassung Meldungen/Beschwerden, SEM 29.08.2023.

⁵⁶ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023, Kapitel 8.5.

⁵⁷ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

Problem erfolgen. Empfehlungen sind bei allen Meldungen möglich, also bei solchen, deren beanstandetes Verhalten sich noch korrigieren lässt, wie auch für abgeschlossene Gegebenheiten, wenn sich die Probleme in ähnlicher Weise wieder stellen könnten. Eine Empfehlung erfolgt im Rahmen der Bearbeitung der eingegangenen Meldung oder wird je nach Dringlichkeitsstufe gemäss vordefinierten Formularen gesammelt und der jeweiligen Sektion SEM P&A mit Kopie an den externen Koordinator übermittelt. Gesammelte Empfehlungen übermittelt die Meldestelle mittels monatlichen Kurzberichts.⁵⁸

- **Rückmeldung von SEM P&A an die externen Meldestellen:** SEM P&A gibt der Meldestelle auf ihre Mitteilung oder Information eine schriftliche Rückmeldung innerhalb von vordefinierten Fristen. SEM P&A hat die externen Meldestellen innert drei Arbeitstagen darüber zu informieren, wie es bei der vorliegenden Meldung vorgehen wird. In seiner Rückmeldung gibt SEM P&A Auskunft über die getätigten Abklärungen, deren Ergebnis sowie über die Umsetzung oder ggf. Nichtumsetzung der Empfehlung. Für den letzten Fall legt das SEM die Gründe für die Nichtumsetzung der Empfehlung dar. Ist nach Erachten der Meldestelle die Rückmeldung des SEM zu lange ausstehend oder inhaltlich zu wenig substantiell, kann die Meldestelle beim SEM entsprechende Nachfragen stellen.⁵⁹

Diese Schnittstellen verursachen zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukommt. Dieser Mehraufwand wurde auch in den im Rahmen der Evaluation geführten Interviews adressiert. So wurde auf Seiten des SEM in mehreren Gesprächen erwähnt, dass ein Mehrwert der externen Meldestellen nur schwer ersichtlich sei, da die gemeldeten Fälle bei SEM P&A bereits bekannt seien. Ein Mehrwert im Rahmen der Informationsgewinnung würden die externen Meldestellen danach nicht generieren, vielmehr wäre es sinnvoller, die in den Aufbau und Betrieb der externen Meldestellen investierten Ressourcen intern im SEM zu verwenden, da aufgrund des dauerhaften Krisenmodus (Pandemie, Ukraine Krieg, starker Anstieg von Asylsuchenden) diese an ihre Grenzen stossen würden.

Sollten die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen werden⁶⁰ und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten,⁶¹ könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen: Meldungen, die über die externen Meldestellen gemacht werden, werden von diesen zunächst triagiert und nicht eins zu eins an SEM P&A weitergegeben.⁶² Diese Filterfunktion sollte über längere Sicht zu einer gewissen Entlastung führen, da dadurch nicht alle Meldungen an SEM P&A weitergetragen werden. Auch kann die präventive Wirkung der externen Meldestellen eine Entlastung für SEM P&A generieren, indem die Meldungen und Korrekturmassnahmen

⁵⁸ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

⁵⁹ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

⁶⁰ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023: Die externe Meldestelle bewirkt, dass die bisher tiefe Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit erhöht werden“.

⁶¹ Siehe hierzu: SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023: „Die externe Meldestelle bewirkt, dass negative Entwicklungen in der Unterbringung frühzeitig erkannt und behoben werden“.

⁶² Siehe Standardprozess Fallbearbeitung, Anhang 11.4.2, SEM, Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, 11.07.2023.

dazu führen, dass Missstände proaktiv vermieden werden können und dadurch viel Zeit und Energie auch bei SEM P&A gespart werden kann.

Schliesslich sollte die durch die externen Meldestellen generierte mittel- bis langfristige Entlastungswirkung auf politischer Ebene nicht unterschätzt werden: Durch Schaffung der externen Meldestellen wurde dem politisch geäusserten Wunsch nachgekommen, ein solches Instrument zu schaffen. Dies hat die potenzielle politische Angriffsfläche des SEM im Bereich Unterbringung von Asylsuchenden verringert und damit politischen Druck, dem das SEM hier ausgesetzt war, vermindert.

Zusammenfassend ist somit davon auszugehen, dass die externen Meldestellen kurzfristig einen Mehraufwand für SEM P&A verursachen. Entfalten die Meldestellen hingegen ihre intendierte Wirkung, ist mittel- bis langfristig von einer Entlastung von SEM P&A auszugehen.

7.5 Zugang zu den externen Meldestellen

Zur Beantwortung des Aspektes des Zugangs zu den externen Meldestellen, kann im Rahmen dieser Zwischenevaluation auf die Anzahl der Meldungen, die bei Terminen in den Meldestellen vor Ort gemachten Erfahrungen sowie auf Interviews mit Asylsuchenden, die noch keine Meldung gemacht haben, und Befragungen von Freiwilligen, welche in den jeweiligen BAZ tätig sind, zurückgegriffen werden. Rückmeldungen der meldeberechtigten Personengruppen sowie Interviews mit Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit, die bereits eine Meldung gemacht haben, stehen noch aus.

Die externen Meldestellen befinden sich ausserhalb der Gebäude, aber in Gehdistanz zu den BAZ Basel und Zürich. Die Meldestellen sind über verschiedene Kommunikationskanäle erreichbar (WhatsApp, Signal, Telefon, Post, E-Mail) und bieten eine wöchentliche Sprechstunde an. Ein professioneller telefonischer Dolmetschendienst steht bei Bedarf zur Verfügung. Meldeberechtigten Personen werden mittels Informationsveranstaltungen, Flyern, Aushängen oder mündlich über die Existenz und die Funktionsweise der externen Meldestellen informiert. Die Meldestellen werden auf verschiedenen Wegen kontaktiert und unterschiedlich stark genutzt.

Während der Grossteil der Meldungen in Basel mündlich im Schalterdienst abgegeben wird, wird in der Meldestelle Zürich hauptsächlich WhatsApp/Signal und E-Mail zur Einreichung von Meldungen genutzt.

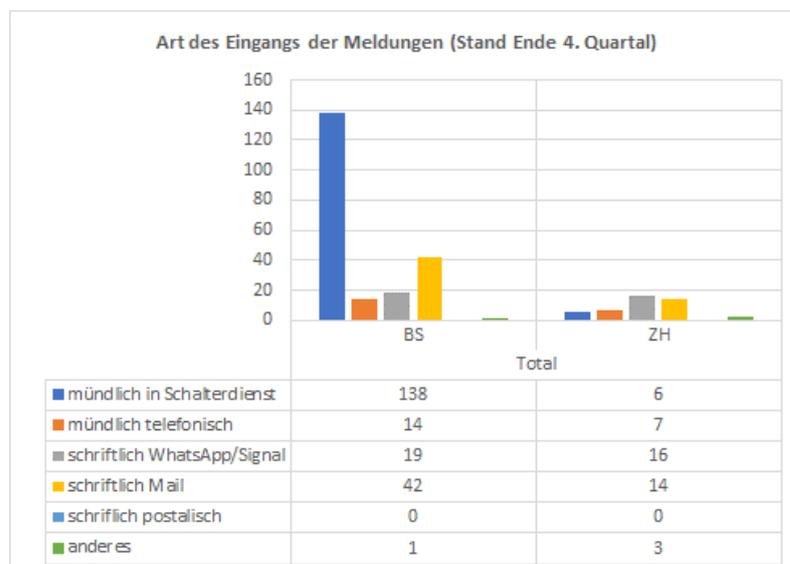
Es bietet sich deshalb an, den Aspekt des Zugangs und dessen Niederschwelligkeit differenziert und für jede Meldestelle einzeln zu untersuchen:

- **Externe Meldestelle BAZ Basel:** In Basel werden die Dienstleistungen der externen Meldestelle zumindest von Asylsuchenden sehr gut angenommen. Die Anzahl der eingegangenen Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sind hingegen gering. Die hohe Anzahl von 214 eingegangenen Meldungen lässt auch Rückschlüsse auf einen einfachen und niederschweligen Zugang zur externen Meldestelle in Basel zu. Dies wird untermauert von der Tatsache, dass im Untersuchungszeitraum 64% der Meldungen mündlich in der Sprechstunde abgegeben wurden. 20% der Meldungen wurden per E-Mail, 9% der Meldungen per WhatsApp bzw. Signal und 7% der Meldungen mündlich per Telefon abgegeben. Die hohe Anzahl von Meldungen während der Sprechstunde ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die dortige Meldestelle

über Büroräumlichkeiten in unmittelbarer Nähe zum BAZ und zum vom Oekumenischen Seelsorgedienst für Asylsuchende (OeSA) betriebenen Café Mama Africa verfügt. Der Zugang zu den Räumlichkeiten ist vom BAZ aus nicht einzu- sehen und von dort aus in 2 Minuten zu Fuss zu erreichen. Hinzu kommt, dass das Personal der dortigen Meldestelle Meldungen auf Deutsch, Englisch, Fran- zösisch, Italienisch und Türkisch entgegennehmen kann. Die bisher verfügbaren Daten stützen somit die These, dass der Zugang zur externen Meldestelle in Basel niederschwellig ist.

- **Externe Meldestelle BAZ Zürich:** Im Vergleich zur externen Meldestelle Basel ist der Eingang von insgesamt 46 Meldungen bei der externen Meldestelle in Zürich während des Untersuchungszeitraums gering. Auffallend ist auch, dass keinerlei Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit dort eingegangen sind. 38% der Meldungen sind in Zürich über WhatsApp bzw. Sig- nal gemacht worden, 32% schriftlich per E-Mail, 16% mündlich und telefonisch sowie 14% mündlich in der Sprechstunde. Den befragten Asylsuchenden des BAZ Zürichs war die externe Meldestelle nicht bekannt.⁶³ Die externe Melde- stelle in Zürich ist 3 Tramstationen vom BAZ entfernt untergebracht. Dies ge- währleistet zwar eine räumliche Trennung. Diese ist jedoch zu weit und die ex- terne Meldestelle für die Asylsuchenden nicht so einfach zu finden wie in Basel. Deshalb wurde seit Mai 2023 zusätzlich eine Sprechstunde in einem Container unmittelbar vor dem BAZ angeboten. Da der Container auf Geheiss der Stadt Zürich entfernt werden musste, findet seit September 2023 eine zusätzliche Schaltersprechstunde unmittelbar neben dem BAZ im Begegnungsraum GZ Wipkingen statt. Die Zahlen zur externen Meldestelle in Zürich sprechen eher dafür, dass der Zugang dort insgesamt nicht so niederschwellig angelegt ist, wie in Basel und dass an der Informationsvermittlung zum Angebot der externen Meldestelle in Zürich gearbeitet werden sollte.

Abbildung 11: Kanäle zum Eingang der Meldungen in den Meldestellen (Quelle: Hugo Köppel)



⁶³ Es wurden 7 Asylsuchende befragt, deren Verweildauer im BAZ Zürich zwischen 1 Woche und 5 Monaten betrug. Das interne Beschwerdemanagement war dieser Gruppe ebenfalls nicht bekannt.

Insgesamt ist der Zugang zur externen Meldestelle in Basel aufgrund deren Lage und deren Nutzung durch die meldeberechtigten Gruppen auch während der Sprechstunde als niederschwelliger zu beurteilen, als der Zugang externen Meldestelle in Zürich. Insgesamt besteht noch ein Optimierungspotenzial im Online-Angebot der Meldestellen. Zu prüfen wäre, ob in Zukunft ein Online-Meldeformular eingeführt werden könnte.

7.6 Bearbeitung der Meldungen

Gemäss dem Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» sind die externen Meldestellen in Basel und Zürich als Beauftragte des SEM für den gesamten Ablauf der Bearbeitung von eingehenden Meldungen zuständig. Die Meldestellen nehmen Meldungen über die verschiedenen Kanäle der Erreichbarkeit entgegen und unterstützen die meldenden Personen je nach Bedarf bei der Formulierung der Meldung. Sie nehmen die Angaben zur Person sowie die geschilderten Umstände auf, erfassen und kategorisieren die Meldung im vom SEM zur Verfügung gestellten Erfassungsinstrument und dokumentieren diese in einem Dossier. Bei der Bearbeitung eingehender Meldungen konsultieren die externen Meldestellen das BEKO. Kommen sie zu dem Schluss, dass dieses allenfalls nicht umgesetzt wird, können sie diese Erkenntnis mittels monatlichen Kurzberichts, Einzelmitteilung oder Einzelempfehlung an das SEM kommunizieren. Die externen Meldestellen nehmen auch anonyme Meldungen entgegen. Ist die Bearbeitung aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit der meldenden Person nicht machbar, beschränkt sich diese auf die Erfassung, Kategorisierung, allenfalls Weiterleitung ans SEM oder der Formulierung von Empfehlungen.

Aufgrund der relativ kurzen Aufenthaltsdauer der Asylsuchenden in den BAZ erfolgt eine zeitnahe Bearbeitung der eingehenden Meldungen. Bei Meldungen, die keiner weiteren Abklärung bedürfen, antworten die externen Meldestellen mit einer Information oder Auskunft und bei Bedarf mit Hinweisen auf die für die weitere Bearbeitung der Meldung zuständigen Stellen. Mit vorgängiger schriftlicher Zustimmung der sich meldenden Person können die externen Meldestellen das Anliegen auch direkt in deren Namen an eine zuständige Stelle oder das SEM weiterleiten. Eine Weiterleitung ans SEM kann auf zwei Arten erfolgen: Als Mitteilung (einzelfallspezifisch oder gesammelt) und/oder als Information. Das SEM gibt den externen Meldestellen auf deren Mitteilung oder Information eine Rückmeldung. Darüber hinaus können die Meldestellen dem SEM unverbindliche Empfehlungen unterbreiten.

In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde vom SEM und den externen Meldestellen Qualität der Fallbearbeitung als gut eingestuft. Rückmeldungen von meldenden Personen zur Qualität der Bearbeitung der Fälle lagen zum Zeitpunkt des Zwischenberichts noch nicht vor.

Problematisch ist in diesem Kontext teilweise die Möglichkeit der Anonymität: Aus Sicht der meldenden Person ist ein solches Bedürfnis sehr gut verständlich. Für die Nachvollziehbarkeit des Sachverhalts und dessen Aufarbeitung stellt die Anonymität jedoch mitunter einen Hemmschuh dar, da mangels klarer Identität der meldenden Person eine Ein- und Zuordnung des Falles nicht unerheblich erschwert werden kann.

Zusammenfassend kann zum Zeitpunkt der Zwischenevaluation und vorbehaltlich der Rückmeldungen der meldenden Personen festgehalten werden, dass die Bearbeitung nach den Vorgaben des Konzepts zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» erfolgt und eine gute Qualität aufweist.

7.7 Schnittstelle zum Qualitätsmanagement Unterbringung SEM Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR)

SEM SUPR analysiert die Quartalsberichte der externen Meldestellen, deren Empfehlungen und die jeweiligen Rückmeldungen des SEM mit dem Zweck, allfällige Abweichungen vom BEKO oder den Qualitätsstandards Unterbringung zu identifizieren.

Grundsätzlich ist aus Sicht des Evaluationsteams eine solche Koppelung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM zu begrüßen. Eine Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgt momentan jedoch eher einzelfallbasiert. Verbesserungen in Einzelfälle sind durchaus positiv zu bewerten, entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem.

Hinweise auf solche Tendenzen sind bisher, auch aufgrund des frühen Zeitpunkts dieses Zwischenberichts im Lebenszyklus des Pilotprojekts, allerdings noch nicht zu beobachten.

7.8 Zwischenfazit

Der bestehende personelle und sachliche Geltungsbereich der externen Meldestellen sollte beibehalten werden. In Betracht gezogen werden könnte allenfalls eine Erweiterung des personellen Geltungsbereichs auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM, da dies zu einer Erhöhung der Repräsentativität der Meldungen führen und helfen könnte, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.

Das interne Beschwerdemanagement sollte neben den externen Meldestellen beibehalten werden. Es handelt sich hierbei um komplementäre Kommunikationskanäle, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt werden. Bei einer solchen parallelen Weiterführung sollte allerdings ein abgestimmtes Gesamtkonzept für die Meldekanäle etabliert werden. Aufgrund der Komplementarität der beiden Instrumente ist zudem eine integrierte Auswertung der generierten Daten und Informationen anzustreben, um so ein stimmiges Gesamtbild zu erhalten. Eine Abgrenzung der beiden Kommunikationskanäle zumindest nach aussen sollte erfolgen: Die externe Meldestelle ist nach wie vor als unabhängige Stelle, deren Meldungen von Akteuren ausserhalb des SEM aufgenommen und überprüft werden, zu positionieren. Das interne Beschwerdemanagement hingegen, ist ein rein SEM internes Instrument, welches voll in die Verwaltungsstruktur eingliedert ist.

Die Schnittstelle zu SEM P&A verursacht zwar zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukommt. Sollten die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen

verstärkt in Anspruch genommen werden und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten, könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen.

Der Zugang zu den beiden externen Meldestellen ist als niederschwellig zu beurteilen. Der Zugang zur externen Meldestelle in Basel ist allerdings aufgrund deren Lage und deren Nutzung durch die meldeberechtigten Gruppen auch während der Sprechstunde als niederschwelliger zu beurteilen, als der Zugang zur externen Meldestelle in Zürich. Es besteht zudem noch Optimierungspotenzial im Online-Angebot der Meldestellen und es sollte geprüft werden, ob in Zukunft ein Online-Meldeformular eingeführt werden könnte.

Die Bearbeitung der Meldungen erfolgt nach den Vorgaben des Konzepts zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» und weist eine gute Qualität auf.

Die Koppelung der externen Meldestellen mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM ist zu begrüßen. Eine laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgt momentan jedoch eher einzelfallbasiert, entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem. Hinweise auf solche Tendenzen sind bisher, auch aufgrund des frühen Zeitpunkts dieses Zwischenberichts im Lebenszyklus des Pilotprojekts, allerdings noch nicht zu beobachten.

8 Vorläufige Synthese und Empfehlungen

8.1 Vorbemerkung und zusammenfassende allgemeine Erwägungen

Der vorliegende Bericht fasst die Zwischenergebnisse der bisher durchgeführten Analysen zusammen. Die Arbeiten an der Evaluation werden gemäss dem Detailkonzept fortgesetzt, so dass die Antworten zu den untenstehenden Evaluationsfragen, je nach weiterem Verlauf der Evaluation, gegebenenfalls im Abschlussbericht noch ergänzt oder leicht geändert werden können. Insofern handelt es sich bei dem nachfolgenden Kapitel um die vorläufige Synthese der Evaluation.

Die bisherigen Ergebnisse der Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» können wie folgt zusammengefasst werden:

Das Evaluationsteam spricht sich dafür aus, dass die externen Meldestellen beibehalten und auch in anderen BAZ eingerichtet werden sollten, allerdings in einer neuen, noch zu definierenden mobileren und flexibleren Organisationsform. Die Erwartungshaltung gegenüber diesen Meldestellen sollte jedoch realistisch bleiben: Bisher ist deren Repräsentativität begrenzt, die Meldungen sind sehr punktuell und es bleibt schwierig, strukturelle Erkenntnisse und Verbesserungen daraus zu ziehen. Der praktische Nutzen für die meldenden Personen ist hingegen als sehr hoch zu beurteilen: Immerhin wurden im Laufe eines Jahres fast 300 Personen, welche ein Recht auf Schutz und würdige Lebensbedingungen haben, die Möglichkeit eröffnet, eine Meldung abzugeben, die ohne die Meldestellen vielleicht nicht berücksichtigt worden wäre.

Daneben schaffen die Meldestellen nicht nur für die meldeberechtigten Personen einen psychologischen und symbolischen Mehrwert, sie dokumentieren auch nach aussen den Willen des SEM, mit der Unterbringungssituation von Asylsuchenden transparent umzugehen. Essentiell ist deshalb, dass alles getan wird, um eine optimale Reaktionsfähigkeit der Meldestellen zu gewährleisten.

Eine bessere Zusammenführung der bestehenden verschiedenen und komplementären Informationskanäle würde es zudem ermöglichen, strukturelle Probleme besser zu erkennen und schneller darauf zu reagieren. Um eine Gradmesserfunktion in den BAZ zu etablieren können, sollten zudem in Ergänzung zu den bestehenden komplementären Meldekanälen der externen Meldestellen und des internen Beschwerdemanagements, regelmässig durchgeführte und repräsentative Umfragen eingeführt werden.

8.2 Beantwortung der Evaluationsfragen

1. Zielerreichung
1.1 Sind die Projektziele erreicht worden?
Die Projektziele sind teilweise erreicht worden:
<ul style="list-style-type: none">▪ Zielkomponente 1: Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit In Bezug auf die Anzahl der Meldungen von Asylsuchenden erreicht, in Bezug auf die Anzahl Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit nicht erreicht. <i>Zielkomponente insgesamt teilweise erreicht.</i>▪ Zielkomponente 2: Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung Aufgrund der Tatsache, dass eine Kurzfristigkeit im Meldefluss nicht immer gegeben ist, der geringen Anzahl Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sowie der mangelnde Repräsentativität ist diese <i>Zielkomponente teilweise erreicht.</i>▪ Zielkomponente 3: Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen Dies ist nur uneingeschränkt möglich, wenn die meldende Person der Weiterleitung der Meldung an das SEM zustimmt und auf ihre Anonymität verzichtet. In dieser Konstellation ist die <i>Zielkomponente erreicht.</i>▪ Zielkomponente 4: Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa: Die Meldestellen sorgen für eine erhöhte Transparenz und erhöhen die Glaubwürdigkeit des SEM. <i>Zielkomponente erreicht.</i>▪ Zielkomponente 5: Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ Aufgrund der fehlenden Repräsentativität sowie dem eher punktuellen Charakter der Meldungen, können die Meldestellen nur im Verbund mit anderen Instrumenten wie dem internen Beschwerdemanagement und regelmässigen Umfragen unter den Asylsuchenden und den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit einen Beitrag zu einer Gradmesserfunktion liefern. Isoliert betrachtet sind die externen Meldestellen dazu jedoch nicht in der Lage. <i>Zielkomponente nicht erreicht.</i>▪ Zielkomponente 6: Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum QMU

Die Koppelung zum QMU ist zwar gegeben, die laufenden Verbesserungen jedoch eher einzelfallbezogen und weniger systemrelevant. Deshalb ist diese *Zielkomponente teilweise erreicht.*

1.2 Wo gibt es Optimierungspotentiale?

Optimierungspotential wurden in den folgenden Bereichen identifiziert:

- Das Online-Angebot der externen Meldestellen sollte ausgebaut werden.
- Eine verstärkte zielgruppengerechte Kommunikation sollte umgesetzt werden, um die Anzahl der Meldungen, insbesondere in Zürich, zu erhöhen.
- Bei Verstärkung der externen Meldestellen ist eine mobile Organisationsform zu wählen.
- Bei der Datenauswertung sollte verstärkt mit Trendanalysen gearbeitet werden. Ein Clustering nach Zielkomponenten würde die Analyse erleichtern. Zudem wäre es sinnvoll durch eine repräsentative und systemrelevante Gesamtperspektive unter Einbezug des internen Beschwerdemanagements zu schaffen.

2. Wirkung

2.1 Bewirkt die externe Meldestelle, dass die Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ laufend verbessert werden?

Anhand der vorhandenen Daten und aufgrund der relativ kurzen Zeit seit der Einführung der Meldestellen ist es schwierig zu evaluieren, ob und inwiefern das Pilotprojekt eine Wirkung auf die Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ hatte. Im jetzigen Zeitpunkt lässt sich dies weder statistisch noch aufgrund der Interviews bestätigen.

In den Interviews wurden mehrere strukturelle Probleme genannt, welche zwar einen beträchtlichen Einfluss auf das Klima in den BAZ haben, aber von den Meldestellen nicht beeinflusst werden können. Vereinzelt wird allerdings auf eine potentielle positive Auswirkung aufgrund der möglichen Transparenzfunktion der Meldestelle hingewiesen. Dafür sei es jedoch nötig, dass die Meldestellen bekannt sind und genutzt werden.

Die Analyse verschiedener internen Dokumente des SEM und der Meldestelle sowie die bis jetzt durchgeführten Interviews zeigen auf, dass aufgrund der eingegangenen Meldungen keine substantiellen einzelfallübergreifenden Korrekturen oder Reorganisationen ausgeführt wurden.

2.2 Wie ist die Wirkung der externen Meldestelle

- **auf die Unterbringungssituation in den BAZ?**

Die Wirkung der externen Meldestellen auf die Unterbringungssituation in den BAZ ist in Einzelfällen positiv zu bewerten. Systemische Verbesserungen und Auswirkungen der Meldestellen konnten allerdings bisher nicht beobachtet werden.

- **auf die Stimmung im BAZ?**

Die externen Meldestellen haben keine spürbare Auswirkung auf die Stimmung in den BAZ.

- **auf die Zufriedenheit der Zielgruppen/Adressaten?**

Nach den bisherigen Erkenntnissen leisten die externen Meldestellen zumindest einen Beitrag zur Zufriedenheit von meldeberechtigten Personen: Asylsuchende sowie Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit sind zufrieden mit der bestehenden Möglichkeit, mit seinen Anliegen sich an eine solche neutrale Stelle wenden zu können. Personen, welche die Meldestelle bereits in Anspruch genommen haben, konnten allerdings bisher noch nicht dazu befragt werden.

- **auf den Arbeitsalltag im BAZ (externe Leistungserbringer (LE) Betreuung und Sicherheit, SEM Partner & Administration (P&A), etc.)?**

Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit haben sich positiv darüber geäußert, eine solche Anlaufstelle wie die externe Meldestelle zur Verfügung zu haben. Trotz der geringen Inanspruchnahme, die sicherlich auch durch die Nutzung von anderen Meldewegen von diesen Mitarbeitenden zu erklären ist (informelles Gespräch mit dem Vorgesetzten, Supervision, internes Beschwerdemanagement), wird die Möglichkeit, theoretisch Zugriff auf die externe Meldestelle zu haben, geschätzt. Insofern ist von einer positiven Wirkung der externen Meldestellen auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit im BAZ auszugehen.

Die Mitarbeitenden SEM P&A sehen die externen Meldestellen hingegen eher als Mehrbelastung an, deren Nutzen nicht im Verhältnis zu den Kosten steht. Zum jetzigen Zeitpunkt ist deshalb eine positive Wirkung der externen Meldestellen auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden SEM P&A in den BAZ nicht zu erkennen.

3. Bedarf

3.1 Besteht aus Sicht der Adressaten, d.h. den Asylsuchenden und der Mitarbeitenden der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit, Bedarf an einer Meldestelle?

- Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit: Weniger konkreter Bedarf, vielmehr potenzieller Bedarf. Theoretische Möglichkeit sich an eine solche Stelle wenden zu können, wird geschätzt.
- Asylsuchende: Von den bisher interviewten Asylsuchenden wurde grundsätzlich der Bedarf nach einer solchen Stelle geäußert.

3.2 Hat die Meldestelle dem Bedürfnis, den Erwartungen oder der Anforderungen der Adressaten an eine solche Stelle entsprochen? Wenn nein, was muss wie verändert werden?

Hierzu lassen sich bisher keine Aussagen treffen, da noch keine Personen befragt werden konnten, welche die externe Meldestelle in Anspruch genommen haben.

4. Erfordernis der Unabhängigkeit
<p>4.1 Ist es erforderlich, dass die externe Meldestelle institutionell unabhängig ist?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nach aussen: Ja, dadurch erhöhte Glaubwürdigkeit. ▪ Nach innen: Nicht zwingend erforderlich, Zielgruppen nach bisherigen Erkenntnissen eher indifferent bezüglich institutioneller Unabhängigkeit.
<p>4.2 Was wären die positiven und negativen Auswirkungen einer institutionellen Unabhängigkeit der externen Meldestelle?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Für das SEM? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Positiv: Erhöhte Kreditibilität ▪ Negativ: Keine Weisungsbefugnis ▪ Für die Adressaten? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Positiv: Erhöhte Glaubwürdigkeit = mehr Vertrauen ▪ Negativ: Ggf. längere Meldewege ▪ Für die externe Meldestelle selbst? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Positiv: Vollkommen eigenständige und institutionell gestärkte Position ▪ Negativ: Eigenverantwortung
<p>4.3 Sind andere organisationale Modelle denkbar bzw. zu empfehlen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Im Rahmen des Pilotprojekts: Nein. ▪ Bei einem Roll-out: Im Rahmen eines allfälligen Roll-outs sollte die heutige Organisationsform nicht beibehalten werden. Anzustreben wäre eine mobile Lösung, gesteuert von einem festen zentralen Standort. Eine institutionelle Unabhängigkeit vom SEM wäre anzustreben, um die Glaubwürdigkeit der externen Meldestelle weiter zu erhöhen und diese organisatorisch zu verstetigen.
5. Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestelle
<p>5.1 Wie ist die externe Meldestelle im Alltag der BAZ integriert?</p> <p>Aufgrund der räumlichen Distanz sind die Meldestellen nicht fest in den Alltag der BAZ integriert. Es wird auf sie in der Infoveranstaltung und mittels Plakaten in den BAZ hingewiesen. Keiner der Asylsuchenden, mit denen bisher Gespräch geführt wurden, kannte die externe Meldestelle.</p>

5.2 Wie ist die Wahrnehmung der Rolle, Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der externen Meldestelle?

▪ **Durch SEM P&A?**

Meldestelle eigentlich nicht erforderlich, da Fälle bereits intern bekannt; Meldestelle verursacht Mehraufwand; Ressourcen besser intern einsetzen.

▪ **Durch die Adressaten?**

Rolle gut definiert; mehr Verantwortung und Kompetenzen der MS wünschenswert (z.B. Fallabklärungen).

▪ **Durch die Partner in den BAZ?**

Rolle gut definiert.

▪ **Durch Fach- und Beratungsstellen?**

Institutionelle Unabhängigkeit der Meldestelle erwünscht; mehr Kompetenzen zur Fallabklärung erforderlich.

▪ **Durch die externe Meldestelle selbst?**

Mehr institutionelle Unabhängigkeit; mehr Kompetenzen wären wünschenswert.

5.3 Wie ist die Akzeptanz der Meldestelle?

▪ **Bei SEM P&A?**

Eher gering. Meldestelle eigentlich nicht erforderlich, da Fälle bereits intern bekannt; Meldestelle verursacht unnötigen Mehraufwand; Kosten und Nutzen stehen in keinem Verhältnis; Ressourcen besser intern einsetzen.

Auch in Regionen, wo bisher keine Meldestellen eingeführt worden sind, werden diese mit grosser Skepsis betrachtet und als nicht zwingend erforderlich angesehen.

▪ **Bei den Adressaten?**

Nach bisherigem Erkenntnisstand hoch.

▪ **Bei den Partnern in den BAZ?**

Meldestelle wird akzeptiert, es besteht allerdings noch Verbesserungspotenzial bzgl. der zielgruppengerechten Kommunikation.

5.4 Sind die meldenden Personen genügend über die Rolle, Aufgaben und Kompetenzen der Meldestelle informiert und haben sie im Alltag Zugang zu diesen Informationen?

Die meldenden Personen haben sowohl in Basel als auch in Zürich im Alltag Zugang zu Informationen zu den Meldestellen.

Zumindest in Zürich sind die Asylsuchenden nicht hinreichend informiert, da keiner der dortigen Interviewpartner und -partnerinnen die externe Meldestelle kannte.

5.5 Verfügen die Zielgruppen/Adressaten über denselben Wissensstand bezüglich der Meldestelle? Wenn nein, was muss wie verändert werden?

Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sind gut über die externe Meldestelle informiert, auch wenn hier eine recht hohe Fluktuation herrscht.

Die in Zürich interviewten Asylsuchenden kannten die externe Meldestelle und deren Angebot nicht. Weder die Plakate, noch die Erwähnung der externen Meldestelle in der Infoveranstaltung waren bekannt. Dies könnte gegebenenfalls auf ein sprachliches Problem in der Infoveranstaltung bzw. deren Überfrachtung mit Informationen zurückzuführen sein. Auch wäre es sinnvoll, in Zürich verstärkt mit Flyern der externen Meldestelle zu arbeiten und ggf. deren Präsenz im GZ Wipkingen zu erhöhen.

Das interne Beschwerdemanagement war diesen Asylsuchenden ebenfalls nicht bekannt.

6. Personeller Geltungsbereich

6.1 Werden mit dem Angebot die definierten Zielgruppen/Adressaten angesprochen?

Die Zielgruppen nutzen die externen Meldestellen unterschiedlich.

Zwar haben die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sich im Hinblick auf das Vorhandensein der Meldestelle positiv geäußert, als Meldekanal wird von dieser Zielgruppe jedoch eher das interne Beschwerdemanagement genutzt.

Die Asylsuchenden haben vor allem in Basel die Meldestelle in Anspruch genommen. Auch haben die Interviews mit Asylsuchenden ergeben, dass sich diese vom Angebot der externen Meldestelle angesprochen fühlen.

6.2 Ist die Zielgruppe im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele die richtige?

Der bestehende personelle Geltungsbereich der externen Meldestellen sollte beibehalten werden, eine Erweiterung auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM könnte in Betracht gezogen werden. Dies würde die Repräsentativität erhöhen und helfen, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.

Sinnvoll ist zudem, im Rahmen des Pilotprojekts den personellen Geltungsbereich auf die Zielgruppen in den BAZ Basel und Zürich zu beschränken, es sei denn, es werden gravierende Missstände aus anderen BAZ gemeldet. Eine Erweiterung des personellen Geltungsbereichs käme ansonsten einem Roll-out des Pilotprojekts gleich.

6.3 Gibt es Handlungsbedarf?

Siehe oben 6.2.

7. Sachlicher Geltungsbereich und Abgrenzung

7.1 Ist die der sachliche Geltungsbereich im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele der richtige?

In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde der sachliche Geltungsbereich teilweise als sehr weit gefasst wahrgenommen. Durch diese weite Öffnung bestünde die Gefahr, dass durch eine hohe Anzahl auf die Unterbringung bezogene Meldungen, die relevanteren Meldungen zu Missständen in den BAZ, deren Ermittlung ja auch das Hauptziel der externen Meldestelle sein sollte, in den Hintergrund treten könnten.

Insgesamt sollte der sachliche Geltungsbereich der externen Meldestellen allerdings beibehalten werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch niedrigschwellige Meldungen, die auf systemische Missstände hindeuten und zu deren Prävention herangezogen werden könnten, eingegangen werden kann.

7.2 Gibt es Handlungsbedarf?

Nein.

Sinnvoll in diesem Zusammenhang wäre allenfalls, das Monitoring anhand der Zielsetzungen des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» zu clustern, um so eine evidenzbasierte Übersicht und Grundlage zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ zu erhalten. Aus der Analyse Entwicklung dieser geclusterten Daten könnten dann Trends zu den jeweiligen Bereichen abgeleitet werden.

8. Internes Beschwerdemanagement SEM / BAZ

8.1 Soll das interne Beschwerdemanagement des SEM parallel zur externen Meldestelle weitergeführt werden?

Bei den externen Meldestellen und dem internen Beschwerdemanagement handelt es sich um komplementäre Kommunikationskanäle, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt werden. Die externen Meldestellen werden schwerpunktmässig von Asylsuchenden in Anspruch genommen, wohingegen das interne Beschwerdemanagement hauptsächlich von den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit genutzt wird. Eine parallele Weiterführung dieser beiden Meldekanäle sollte somit fortgeführt werden.

Bei einer solchen parallelen Weiterführung würde sich allerdings anbieten, ein abgestimmtes Gesamtkonzept und einheitliche Erhebungsstandards für diese beiden Meldekanäle zu etablieren. Bisher erfolgt die Erfassung der internen Beschwerden nicht systematisch und teilweise überhaupt nicht. Seit dem 29. August 2023 erfolgt zumindest in den BAZ Basel und Zürich eine Erfassung der Meldungen des internen Beschwerdemanagements nach einheitlichen Vorgaben.

8.2 Ist eine Abgrenzung zwischen dem internen Beschwerdemanagement und der externen Meldestelle notwendig?

Eine Abgrenzung der beiden Kommunikationskanäle nach aussen sollte erfolgen: Die externe Meldestelle ist nach wie vor als unabhängige Stelle, deren Meldungen von Akteuren ausserhalb des SEM aufgenommen und überprüft werden, zu positionieren. Das interne Beschwerdemanagement hingegen, ist ein rein SEM internes Instrument, welches voll in die Verwaltungsstruktur eingegliedert ist.

Bei der (internen) Auswertung der Daten hingegen wäre es sinnvoll, aufgrund der Komplementarität der beiden Instrumente eine integrierte Auswertung der generierten Daten und Informationen anzustreben, um so ein stimmiges Gesamtbild zu erhalten.

8.3 Wenn ja, was sind praxistaugliche Kriterien einer solchen Abgrenzung?

Siehe oben 8.2.

9. Aufwand SEM P&A

9.1 Führt die externe Meldestelle zu einer Entlastung oder zu Mehraufwand für SEM P&A? Oder ist es ein Nullsummenspiel für SEM P&A?

Die externen Meldestellen verursachen zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukommt. Sollten die externen Meldestellen allerdings, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen werden und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten, könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen. Zudem sollte die durch die externen Meldestellen generierte mittel- bis langfristige Entlastungswirkung auf politischer Ebene nicht unterschätzt werden: Durch Schaffung der externen Meldestellen wurde dem politisch geäusserten Wunsch nachgekommen, ein solches Instrument zu schaffen. Dies hat die potenzielle politische Angriffsfläche des SEM im Bereich Unterbringung von Asylsuchenden verringert und damit politischen Druck, dem das SEM hier ausgesetzt war, vermindert und wirkt sich somit zumindest indirekt entlastend auch auf SEM P&A aus.

10. Niederschwelliger Zugang

10.1 Haben sich aus der Sicht der meldenden Personen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Übermittlung der Meldungen bewährt? Werden diese als «niederschwellig» empfunden? Gibt es Handlungsbedarf?

Aufgrund der bisher zur Verfügung stehenden Daten ist dies zumindest für Basel positiv zu beantworten. Gespräche mit Personen, welche die Meldestellen in Anspruch genommen haben, stehen allerdings noch aus.

10.2 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Informationsvermittlung zur externen Meldestelle?

In Zürich besteht Handlungsbedarf, da keiner der interviewten Asylsuchenden das Angebot der Meldestelle kannte.

In Basel ist aufgrund der stärkeren Inanspruchnahme der externen Meldestelle davon auszugehen, dass diese zumindest unter den Asylsuchenden bekannt ist. Aufgrund der bisher zur Verfügung stehenden Daten wird deshalb davon ausgegangen, dass hier kein Handlungsbedarf in Sachen Informationsvermittlung zur externen Meldestelle besteht.

10.3 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Erreichbarkeit der externen Meldestelle?

Beide Meldestellen sind über verschiedene Kanäle gut erreichbar.

Die Erreichbarkeit der Sprechstunde in Basel ist aufgrund der Lage der dortigen externen Meldestelle etwas besser zu beurteilen als die Erreichbarkeit der externen Meldestelle in der Wilhelmstrasse in Zürich.

Insgesamt besteht noch ein Optimierungspotenzial im Online-Angebot der Meldestellen. Zu prüfen wäre, ob in Zukunft ein Online-Meldeformular eingeführt werden könnte, um die Erreichbarkeit noch weiter zu verbessern.

10.4 Ist die örtliche Trennung der externen Meldestelle vom BAZ für die meldenden Personen ein ausschlaggebendes Kriterium im Zusammenhang mit dem «niederschweligen Zugang» zu den Dienstleistungen der externen Meldestelle?

Hierzu liegen noch keine Daten vor. Gespräche mit Personen, welche die Meldestellen in Anspruch genommen haben, konnten bisher nicht geführt werden.

10.5 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Sprache und Übersetzung?

Bei der Abgabe der Meldungen bisher nicht.

Bezüglich der Information der Asylsuchenden über das Angebot der externen Meldestellen ist dies noch in den Befragungen der Personen, welche bereits eine Meldung gemacht haben, abzuklären.

10.6 Gibt es weitere Kriterien, welche betreffend Niederschwelligkeit wichtig und folge dessen zu berücksichtigen sind?

Das Online-Angebot der Meldestellen könnte ausgebaut werden. So würde ein in die relevanten Sprachen übersetztes Online-Meldungsformular die Niederschwelligkeit des Zugangs weiter erhöhen.

11. Bearbeitung der Meldungen	
11.1	<p>Wie wird die Qualität der Bearbeitung der Fälle beurteilt?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ von den meldenden Personen? Hierzu liegen noch keine Daten vor. Gespräche mit Personen, welche die Meldestellen in Anspruch genommen haben, konnten bisher nicht geführt werden. ▪ vom SEM? Vom SEM wird die Qualität der Bearbeitung der Fälle als gut beurteilt. Angemerkt wurde in diesem Zusammenhang, dass bei den Meldestellen die BEKO-Kenntnisse etwas besser sein könnten. ▪ von der externen Meldestelle selbst? Die Qualität wird als gut erachtet. Teilweise wird das Reporting als sehr aufwändig angesehen.
11.2	<p>Gibt es Handlungsbedarf?</p> <p>Nein.</p>
12. Qualitätsmanagement Unterbringung SEM / SUPR	
12.1	<p>Wie ist die aktuelle Koppelung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM zu bewerten? Führt die Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ?</p> <p>Grundsätzlich ist aus Sicht des Evaluationsteams eine Koppelung mit dem Qualitätsmanagement SEM SUPR zu begrüßen. Eine laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgt momentan jedoch eher einzelfallbasiert. Verbesserungen in Einzelfälle sind durchaus positiv zu bewerten, entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem. Hinweise auf solche Tendenzen sind bisher allerdings noch nicht zu beobachten.</p>
12.2	<p>Gibt es Handlungsbedarf?</p> <p>Bisher nicht.</p>

8.3 Empfehlungen

Die externen Meldestellen haben sich als komplementärer Kommunikationskanal neben dem internen Beschwerdemanagement bewährt. Sie helfen nicht nur den meldenden Personen in Einzelfällen, sondern sie erhöhen auch die Transparenz und die Glaubwürdigkeit des SEM nach aussen.

Zur weiteren Verbesserung der externen Meldestellen können zum Zeitpunkt des Zwischenberichts die folgenden Empfehlungen gemacht werden:

8.3.1 Empfehlung 1: Weiterführung und Roll-out der externen Meldestellen

Die externen Meldestellen sollten weitergeführt und ausgeweitet werden, allerdings nicht in der bisherigen Form. Nicht nur politische Erwägungen, sondern auch der (zumindest symbolische) Mehrwert der Meldestellen für die meldeberechtigten Personen untermauern dies.

Die Externen Meldestellen sollten auf Basis einer eigenen gesetzlichen Grundlage institutionell unabhängig agieren können. Mobile Konzepte mit einem erweiterten Onlineangebot sollten in Betracht gezogen werden. Sinnvoll wäre es auch unter dem Gesichtspunkt der unité de doctrine, die externen Meldestellen von einer Betreiberin führen zu lassen, da so der Koordinationsbedarf verringert und einer Silokultur vorgebeugt werden kann.

Zudem ist die Akzeptanz der Institution der externen Meldestellen im SEM zu erhöhen und deren Mehrwert den Mitarbeitenden zu vermitteln, um interne Widerstände abzubauen und den Roll-out zu erleichtern.

8.3.2 Empfehlung 2: Ausweitung der Kommunikation zu den externen Meldestellen

Die Kommunikation zu den externen Meldestellen sollte ausgeweitet werden. Zumindest in Zürich ist das Angebot der Meldestellen unter Asylsuchenden zu wenig bekannt.

Die Infoveranstaltung als ein wichtiges Mittel der Kommunikation zu den externen Meldestellen sollte unter diesem Gesichtspunkt detailliert analysiert und allfällige sprachliche Problemstellungen ausgeräumt werden. Die Plakate zur externen Meldestelle sollten konsequent mit QR-Codes versehen und zielgruppenrelevante Kommunikationskanäle (z.B. Social Media) sollten durchgängig genutzt werden.

Zudem sollte sichergestellt werden, dass Freiwillige und Beratungsstellen mit ausreichend Infomaterial über die externe Meldestelle ausgestattet sind, mit dem Angebot der externen Meldestelle vertraut sind und dies gegenüber den Asylsuchenden auch vermitteln können.

8.3.3 Empfehlung 3: Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Meldewesen

Ein Gesamtkonzept, welche alle bestehenden komplementären Meldekanäle umfasst, sollte erstellt und umgesetzt werden. Dieses Konzept sollte die Verfahren, Erhebungen, Meldewege und Datenauswertung umfassen.

Eine solche ganzheitliche Konzeption würde die Repräsentativität erhöhen und die Ableitung systemrelevanter Entwicklungen erleichtern. Zudem wäre durch eine solche gesamtheitlichen Betrachtung eine bessere und ausgewogenere Berücksichtigung aller meldeberechtigten Personen gewährleistet.

8.3.4 Empfehlung 4: Fokus auf eine systemorientiertere Sichtweise

Mittels einer systemorientierteren Sichtweise sollten alle verfügbaren Daten konsolidiert werden, um so eine tatsächliche laufende Verbesserung des Systems zu ermöglichen.

Die bestehenden Meldewege sollten durch regelmässige Umfragen in den BAZ unter Asylsuchenden und Mitarbeitenden zur Unterbringung, Betreuung und Sicherheit ergänzt werden, um so eine Gradmesserfunktion des Meldewesens tatsächlich sicherstellen zu können.

Zudem könnte es sich anbieten, die auf diesem Weg generierten Daten zu einzelnen Indikatoren zu clustern, welche jeweils die Qualität der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ auf einen Blick widerspiegeln könnten. Diese geclusterten Daten könnten dann in einem Cockpit verdichtet werden.

Anhang

Anhang 1: Quellenverzeichnis

2022 Beschwerdeliste, SEM

Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), NKVF 2021-2022

Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren, SEM, 30.07.2021

Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, Oberholzer, Niklaus, 30.9.2021

Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 4.0, SEM, 01.01.2022

Internes Beschwerdemanagement, Anleitung Erfassung Meldungen/Beschwerden, SEM, 29.08.2023.

Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.0, SEM, 11.07.2023

Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren, SEM, 12.04.2021

Monitoring Pilotprojekt «Externe Meldestelle» Quartalsauswertung der Daten der Erfassungsinstrumente, Q1-Q4, Hugo Köppel

NWCH Beschwerdeliste, SEM

Übersicht Erfassung interne Beschwerden gemäss Kapitel 10 Gewaltpräventionskonzept, SEM, 23.08.2023

Zwischenstand 4.Q, Hugo Köppel, 14.11.2023

Anhang 2: Interviewte Personen

Name	Institution	Datum
Baumgartner-Guggisberg, Edna	SEM	17.10.2023
Bernhard, Ursina	SAH Bern	17.10.2023
Bottler, Fedor	Opferberatung Zürich	30.10.2023
Bucher, Martin	SEM	12.10.2023
Carrillo, Tanja	Cuisines sans frontières	31.10.2023
Cotting, Claudio	SEM	31.10.2023
de Oliveira, Enrickson Agostinho	LE Betreuung	17.11.2023
Drai-Schwaiger, Patricia	SEM	16.10.2023
Eggmann, Leila	SEM	02.10.2023
Epifani, Sergio	LE Sicherheit	31.10.2023
Gashi, Leonora	LE Betreuung	17.11.2023
Giacomuzzi, Giulia	LE Betreuung	17.11.2023
Hagspiel, Michael	LE Betreuung	17.11.2023
Huber, Eric	SEM	31.10.2023
Huter, Vera	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht	02.11.2023
Karabulut, Olivia	SAH Bern	23.10.2023
Keller, David	SEM	20.10.2023
Klingler, Claudia	SAH Zürich	18.09.2023
Köppel, Hugo	Externe Koordinator	25.09.2023
Manai, Sami	SEM	19.09.2023
Miceli, Maurizio	SEM	04.10.2023
Morell, Manuela	SAH Bern	23.10.2023
Pulfer, Nina	SEM	31.10.2023
Oberson, Jerome	SEM	09.10.2023
Recher, Aleks	Transgender Network Switzerland (TGNS)	10.11.2023
Rothen, Dominique	SEM	Ursprünglich vorgesehen: 22.11.2023; verschoben
Saacke, Julie	GZ Wipkingen	14.11.2023

Name	Institution	Datum
Schiess, Andrea	Mütter- und Väterberatung Zürich	14.11.2023
Schiffer-Bah, Beatrice	SEM	16.10.2023
Schlegel, Milena	SAH Zürich	25.09.2023
Steiner, Alfred	Seelsorge	03.11.2023
Strohecker, Susanne	LE Betreuung	17.11.2023
Tanner, Patricia	SEM	25.10.2023
Trachsel, Jürg	Ombudsmann des Kantons Zürich	06.11.2023
Wechsler, Monika	SAH Zürich	05.09.2023
Wittwer, Regula	SAH Bern	17.10.2023
ANONYM		
Sieben Asylsuchende	BAZ Zürich, Verweildauer: 1 Woche bis 5 Monate	17.10.2023