



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Herrn Marcel Suter
Vizedirektor, Direktionsbereich Bundesasylzentren
Frau Debra Rennard
Chefin Asylregion Nordwestschweiz
Frau Beatrice-Anna Schiffer Bah
Chefin Asylregion Nordwestschweiz
Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6
3003 Bern

Unser Zeichen: NKVF
Bern, 10. August 2023

Besuch der NKVF in den temporären Bundesasylzentren Bonergasse und Schäferweg in Basel (BS) sowie in Aesch (BL) am 2. und 3. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Suter,
sehr geehrte Frau Rennard,
sehr geehrte Frau Schiffer Bah

Eine Delegation¹ der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat am 2. und 3. Mai 2023 die temporären Bundesasylzentren (BAZ) in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg in der Stadt Basel (BS) sowie in der Zivilschutzanlage in der Gemeinde Aesch (BL) besucht. Die Delegation führte vertrauliche Gespräche mit asylsuchenden Männern (Bonergasse und Schäferweg) und unbegleiteten männlichen Jugendlichen (Aesch), mit Mitarbeitenden des Betreuungsunternehmens² einschliesslich des Gesundheitsdienstes sowie mit Verantwortlichen des SEM. Das SEM stellte alle gewünschten Unterlagen zur Verfügung und gewährte während des Besuchs uneingeschränkte Einsicht in die gewünschte Dokumentation. Das Sicherheitsunternehmen³ übergab der Delegation keine Unterlagen.⁴ Das

¹ Helena Neidhart (Delegationsleitung und Kommissionsmitglied), Hanspeter Kiener (Kommissionsmitglied), Erika Steinmann (Kommissionsmitglied), Valentina Stefanović (Wissenschaftliche Mitarbeiterin), Sandrine Nüssli (Hochschulpraktikantin) und Lukas Heim (Wissenschaftlicher Mitarbeiter).

² ORS Services AG.

³ Securitas AG.

⁴ Die Delegation konnte einzelne Berichte auf gezielte und nachdrückliche Nachfrage mit zeitlicher Verzögerung vor Ort einsehen. Die nicht erhaltenen Unterlagen wurden der Delegation vom SEM nachgereicht.

Betreuungsunternehmen lieferte der Delegation die Unterlagen mit Verzögerung und erst auf Intervention des SEM.

Die Delegation der NKVF konnte keine Gespräche mit den Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens führen.⁵ Die Sicherheitsmitarbeitenden sagten, sie unterlägen der Schweigepflicht. Die Erläuterungen der Delegation zum Mandat der NKVF vermochten an der ablehnenden Haltung nichts zu ändern. Die Kommission weist das SEM darauf hin, dass es dafür zu sorgen hat, dass die Leitung und die Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens über das Mandat und die Rechte der Kommission informiert sind und angewiesen werden, bei einem Besuch einer Delegation der NKVF mit dieser zusammenzuarbeiten. Als nationaler Präventionsmechanismus kann die NKVF vertrauliche Gespräche mit jeder Person führen, von der die Delegation annimmt, dass sie relevante Informationen liefern kann.⁶ Darüber hinaus verbietet das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter jegliche Sanktionen oder andere Formen der Benachteiligung einer Person, weil diese dem Nationalen Präventionsmechanismus (NKVF) Informationen zur Verfügung gestellt hat.⁷

Die Kommission legte bei ihren Besuchen den Schwerpunkt auf die materiellen Bedingungen der Unterbringung: die Infrastruktur, die Verpflegung, die Kleiderausgabe sowie die Gewaltprävention in allen drei besuchten BAZ sowie die Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen in Aesch. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse und der Handlungsbedarf aus Sicht der Kommission zusammengefasst.

A. Einleitende Bemerkungen

1. Während ihres Besuchs stellte die Kommission fest, dass Informationen über wichtige Vorkommnisse in den besuchten temporären BAZ nicht oder nur unvollständig an das SEM weitergeleitet wurden. Auch war für die Delegation nicht immer ersichtlich, wer vor Ort für die jeweiligen Unterkünfte verantwortlich ist. All dies wirkt sich negativ auf den Schutz der asylsuchenden Personen aus. Aufgrund der unklaren Zuständigkeiten und der Notwendigkeit, nach dem Besuch weitere Informationen einzuholen, verzichtete die Delegation auf ein mündliches Feedback während des Besuchs.

B. Hinweise auf unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen

2. Das SEM sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen sind aufgrund verschiedener Menschenrechtsabkommen und gestützt auf die Bundesverfassung verpflichtet, das Recht der asylsuchenden Personen auf Schutz vor grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung⁸ zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Daraus ergibt sich unter anderem die Pflicht des SEM, durch ein wirksames, effizientes, vertrauliches und transparentes Meldesystem⁹ sicherzustellen, dass Gewalt im besten Fall verhindert, aber auch erkannt und beendet wird. Ein funktionierendes Meldesystem trägt dazu bei,

⁵ Stattdessen sprach auf ihren ausdrücklichen Wunsch eine Leitungsperson der Sicherheit mit einem Kommissionsmitglied.

⁶ Art. 8 Abs. 3 Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von (BG NKVF) Folter (SR 150.1) und Art. 20 lit. d Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FP UNO-FK) (SR 0.105.1).

⁷ Art. 21 FP UNO-FK.

⁸ Siehe insbesondere Art. 7 Internationaler Pakt der UNO über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II); Art. 3 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (SR 0.101); Art. 10 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) (SR 101).

⁹ Bei Kindern empfiehlt der UNO-Kinderrechtsausschuss der Schweiz ausdrücklich, in den BAZ ein vertrauliches und kinderfreundliches Meldesystem einzurichten. Siehe Committee on the rights of the child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic report of Switzerland, 27. September 2021 (nachfolgend: CRC/C/CHE/CO/5-6), Ziff. 25(b).

dass Hinweisen auf unzulässige Gewalt nachgegangen und Verdachtsfälle den zuständigen Behörden gemeldet und von diesen wirksam untersucht werden und dass Opfer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterstützt werden.

3. In zwei Fällen liegen der Kommission Hinweise vor, die darauf hindeuten, dass es in der Zivilschutzanlage Bonergasse und in der Zivilschutzanlage Schäferweg zu unzulässiger Gewaltanwendung durch Sicherheitsmitarbeitende gegenüber asylsuchenden Personen gekommen sein könnte.
4. Nach übereinstimmenden Aussagen mehrerer Personen soll im März 2023 in der Zivilschutzanlage Schäferweg in Basel ein Konflikt zwischen einem asylsuchenden Mann und einem Sicherheitsmitarbeiter in körperliche Gewalt eskaliert sein. Nach Angaben mehrerer Personen, die den Konflikt beobachtet haben, soll der Sicherheitsmitarbeiter Pfefferspray gegen den asylsuchenden Mann eingesetzt haben, worauf dieser gestolpert und zu Boden gefallen sei. Daraufhin habe der Sicherheitsmitarbeiter den asylsuchenden Mann geschlagen. Der Asylsuchende sei aufgrund der bei der Auseinandersetzung erlittenen Verletzungen mehrere Tage im Spital behandelt worden. Zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission (2. und 3. Mai 2023) war der betroffene asylsuchende Mann nach übereinstimmenden Aussagen mehrerer Personen noch immer in der Zivilschutzanlage Schäferweg untergebracht und auch der in den Vorfall involvierte Sicherheitsmitarbeiter arbeitete noch immer dort.
5. Aus Sicht der Kommission ist es beunruhigend, dass, obwohl die Delegation während ihres Besuchs von mehreren Personen auf diesen Vorfall aufmerksam gemacht wurde, weder von Sicherheits- noch von Betreuungsmitarbeitenden ein Bericht über den Vorfall vorliegt. Auch eine Nachbesprechung des Vorfalls unter den Mitarbeitenden soll nach den erhaltenen Informationen nicht stattgefunden haben. Soweit die Delegation feststellen konnte, war der Vorfall dem SEM nicht bekannt und es wurden dementsprechend auch keine Abklärungen eingeleitet oder Massnahmen getroffen.
6. Ein weiterer Vorfall hat sich Ende April in der Zivilschutzanlage Bonergasse ereignet. Nach den erhaltenen Informationen wollte ein asylsuchender Mann Ende April in stark alkoholisiertem Zustand die Zivilschutzanlage Bonergasse betreten.¹⁰ Ein Betreuungsmitarbeiter entschied gemäss Rapport des Sicherheitsdienstes, dass der asylsuchende Mann wegen seines Zustandes für eine gewisse Zeit draussen bleiben müsse (informelles «Time-Out»). Der asylsuchende Mann habe dies nicht akzeptieren wollen. Über das, was danach geschah, gibt es divergierende Angaben. Die Delegation erhielt die Information, dass der asylsuchende Mann von Sicherheitsmitarbeitern geschlagen worden sein soll. Gemäss SEM befand sich der asylsuchende Mann nach dem Vorfall Ende April 2023 im Spital. Dies weil der Mann nach ärztlichen Berichten des Spitals ausserhalb der Zivilschutzanlage Bonergasse eine Auseinandersetzung mit einer «anderen Person» gehabt habe, worauf die Polizei gekommen sei und ihn ins Spital gebracht habe. Im Bericht der Sicherheitsmitarbeitenden steht, dass der Asylsuchende stark alkoholisiert war und von der Polizei abgeholt wurde. Von einer Auseinandersetzung oder Verletzungen ist dagegen nicht die Rede.

¹⁰ Der asylsuchende Mann war den Mitarbeitenden als suchtkrank bekannt, der sich häufig aggressiv gegenüber anderen Menschen, auch gegenüber Mitarbeitenden, verhielt. Am Tag des Vorfalls kehrte er nach einem kurzen stationären Aufenthalt in einer psychiatrischen Einrichtung in die Unterkunft zurück. Vor dem Klinikaufenthalt war er im BAZ Allschwil untergebracht. Warum er in die Zivilschutzanlage Bonergasse verlegt wurde, konnte nicht mehr nachvollzogen werden. Aggressives oder anderweitig auffälliges Verhalten wirkt sich in Zivilschutzanlagen stärker und direkter auf andere asylsuchende Personen aus. Verhaltensauffällige Personen sind nicht in Zivilschutzanlagen unterzubringen.

7. Obwohl laut Rapport des Sicherheitsdienstes auch ein Betreuungsmitarbeiter anwesend war, liegt kein Rapport des Betreuungsunternehmens zum Vorfall vor (Stand 1. Juni 2023). Soweit der Delegation bekannt ist, hat kein Debriefing zum Vorfall stattgefunden.
8. Die Kommission stellt fest¹¹, dass es in beiden Fällen kein funktionierendes Meldesystem für Gewaltvorfälle gab. So wurde das SEM nicht oder nicht vollständig informiert. Das Führungspersonal des Sicherheitsunternehmens erachtete die beiden Fälle nicht als problematisch oder kannte entscheidende Informationen nicht. In beiden Fällen funktionierte die Meldung durch die anwesenden Mitarbeitenden nicht.¹² **Die Kommission empfiehlt dringend, die beiden Vorfälle intern zu untersuchen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.**¹³
9. Nach Auffassung der Kommission haben das SEM und die Sicherheitsfirma in beiden Fällen das Recht der Asylsuchenden auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung bzw. die menschen- und grundrechtliche Verpflichtung, Gewalt durch ein wirksames und vertrauliches Meldesystem zu verhindern¹⁴, verletzt. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, umgehend geeignete Massnahmen zu ergreifen. Insbesondere muss das SEM sicherstellen, dass ein wirksames und vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unzulässige Gewalt von Mitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden besteht.**

C. Gewaltprävention

Weitere Gewaltvorfälle

10. Neben den beiden oben erwähnten Fällen von körperlicher Gewalt durch Sicherheitsmitarbeitende, kam es Ende März innerhalb von zwei Tagen zweimal zu einer «Massenschlägerei» (Zitat aus dem Rapport von Sicherheitsmitarbeitenden) unter unbegleiteten Jugendlichen in Aesch, einmal beim Fussballspielen und einmal bei der Essensausgabe.¹⁵ Ein Rapport des Sicherheitsdienstes von Mitte April 2023 beschreibt zudem eine Schlägerei zwischen vier asylsuchenden Männern in der Zivilschutzanlage Bonergasse, die zu einem grösseren Polizeieinsatz führte.¹⁶
11. Schliesslich berichteten viele asylsuchende Personen an allen drei Standorten, dass es in den Unterkünften immer wieder zu verbalen Auseinandersetzungen, Tätlichkeiten und Schlägereien sowie zu zahlreichen Diebstählen komme.¹⁷ Insbesondere in den

¹¹ Die NKVF ist keine ermittelnde Behörde. Es ist deshalb nicht ihre Aufgabe den Sachverhalt der beiden Vorfälle abzuklären. Der menschenrechtlich und in einem Bundesgesetz verankerten Auftrag zur Prävention von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, bedeutet jedoch, dass es Teil des Mandats der Kommission ist, zu überprüfen, wie verschiedenen Akteure mit Hinweisen von unzulässiger Gewalt gegen Personen im Freiheitsentzug umgehen. Siehe Art. 1–2 BG NKVF, Art. 19–20 FP UNO-FK und Art. 3 BG NKVF, Art. 4 Abs. 2 FP UNO-FK.

¹² Der einzige Rapport, der verfasst wurde, ist unvollständig, die übrigen mindestens drei Rapporte, die hätten verfasst werden müssen, fehlen. An die als Pilot betriebene externe Meldestelle konnten sich Asylsuchende und Mitarbeitende nicht wenden, weil diese ausschliesslich für Fälle des BAZ Basel, nicht aber der beiden Zivilschutzanlagen in der Stadt zuständig ist (Stand Mai 2023).

¹³ Je nach Ausgang der internen Abklärungen sind die Fälle durch das SEM den zuständigen ermittelnden Behörden zu melden (Kriminalpolizei Kanton Basel-Stadt, Teil der Staatsanwaltschaft). Siehe Art. 302 Abs. 2 Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) (SR 312.0) und für Bundesangestellte Art. 22a Bundespersonalgesetz (BPG) (SR 172.220.1) und für kantonale Angestellte (BS) §35 Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) (SG 257.100).

¹⁴ Siehe insbesondere Art. 7 UNO-Pakt II; Art. 3 EMRK; Art. 10 Abs. 3 BV.

¹⁵ Rapport Aesch 23.03.23, Rapport Aesch 24.03.23.

¹⁶ Rapport Bonergasse 14.04.23. Im Rapport steht unter anderem: «Die negative Stimmung nimmt zu und es entsteht eine reine Katastrophe in der Unterkunft. Die Asylsuchenden greifen sich körperlich an.»

¹⁷ Ein asylsuchender Mann in der Zivilschutzanlage Bonergasse erzählte (sichtlich aufgebracht) einem Delegationsmitglied, dass ihm gerade sein Handy gestohlen worden sei. Mit Hilfe eines anderen asylsuchenden Mannes, der eine Gruppe von Männern in der Unterkunft nach dem Mobiltelefon fragte, konnte dieses wiedergefunden

Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg in Basel gaben viele Asylsuchende an, sich in den Unterkünften nicht sicher zu fühlen. Sie würden ihre Wertsachen nachts unter dem Kopfkissen aufbewahren, ansonsten immer bei sich tragen und nie in der Unterkunft zurücklassen.

Gewaltpräventionsbetreuende

12. Die Kommission stellte fest, dass in keiner der drei besuchten Unterkünfte Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende) tätig sind.¹⁸ Die Delegation beobachtete in den Unterkünften Bonergasse und Schäferweg wiederholt ein teilweise starkes Misstrauen zwischen verschiedenen Gruppen asylsuchender Männer. Viele der Männer leiden zudem unter starken psychischen Belastungen und einige unter Suchtproblemen. Misstrauen erschwert das Zusammenleben in einer Zivilschutzanlage zusätzlich und kann zu Frustrationen, Aggressionen und eskalierenden Konflikten bis hin zu körperlicher Gewalt führen. Gewaltpräventionsbetreuende könnten hier eine wichtige deeskalierende Rolle spielen.
13. Das SEM informierte die Delegation, dass das Betreuungsunternehmen mit der Rekrutierung von Mitarbeitenden für diese Funktion im Rückstand sei. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dringend, in den Zivilschutzanlagen Bonergasse, Schäferweg und Aesch sowie generell in den allen Zivilschutzanlagen¹⁹ Gewaltpräventionsbetreuende einzusetzen und deren Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung hohe Priorität einzuräumen.²⁰**

Rollenteilung Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitende

14. Die Delegation stellte fest, dass in den drei Zivilschutzanlagen bei sich abzeichnenden Konflikten oft zuerst die Sicherheitsmitarbeitenden eingreifen. So sei in einem Fall, als ein unbegleiteter asylsuchender Jugendlicher laut wurde, sofort ein Sicherheitsmitarbeiter eingeschritten und habe den Jugendlichen umgehend in den Schwitzkasten genommen.²¹ Die Kommission verweist auf die in der Vergangenheit festgestellte und bewährte Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsdienst, bei der in Konfliktsituationen in der Regel die Betreuungsmitarbeitenden die Führung übernehmen.²²

Alternative Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeit

15. Im Gegensatz zu vielen bestehenden BAZ gab es in den drei besuchten Zivilschutzanlagen keinen separaten Raum mit Betten im Logenbereich, in dem zum Beispiel stark alkoholisierte oder anderweitig intoxikierte oder auffällige asylsuchende Personen untergebracht werden können. Stattdessen führe das Sicherheitspersonal bei Verdacht auf starke Alkoholisierung einen Alkoholtest durch und schliesse die betreffende asylsuchende Person anschliessend häufig von der Unterkunft aus, meist im Rahmen eines informellen «Time-

werden. Siehe auch z.B. Rapporte Bonergasse 14.04.23 und 12.04.23. In beiden Fällen wurden die vom Diebstahl betroffenen asylsuchenden Männer erst verärgert, dann wütend, gefährdeten sich selbst oder andere und erhielten jeweils ein zweistündiges Hausverbot (informelles «Time-Out»).

¹⁸ Siehe dazu NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021–2022 (nachfolgend: NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021–2022), Ziff. 179–187.

¹⁹ Zivilschutzanlagen sind aufgrund der fehlenden Rückzugsmöglichkeiten, den engen Raumverhältnissen, dem fehlenden Tageslicht, den oft schlechten Luftverhältnissen und der durchgängigen Anordnung verschiedener Räume (oft ohne Türen) besonders anfällige Orte für die Entstehung und Verstärkung von Konflikten.

²⁰ Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021–2022, Ziff. 185–187.

²¹ In einem Rapport wird zudem berichtet, dass es zwischen einem Betreuungsmitarbeitenden und einem Sicherheitsmitarbeitenden zu einer Auseinandersetzung kam, weil sie sich nicht einig waren, ob zwei Asylsuchende ein Lebensmittel mit in die Unterkunft bringen durften oder nicht. Laut Bericht erklärte der Betreuungsmitarbeiter dem Sicherheitsmitarbeiter, dass er der Verantwortliche in der Unterkunft sei und schickte ihn nach Draussen. Rapport Bonergasse 22.03.23.

²² NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021–2022, Ziff. 174 und Ziff. 193 (gute Beispiele, S. 44).

Outs» von ein bis zwei Stunden. Laut Berichten von Sicherheitsmitarbeitenden führte dieses Vorgehen in mehreren Fällen zu einer Eskalation bis hin zu körperlicher Gewalt.²³ Die Kommission regt an, bei stark alkoholisierten oder anderweitig intoxikierten und verhaltensauffälligen Personen Alternativen zum Ausschluss aus der Unterkunft (einschliesslich in Form eines informellen «Time-Outs») zu prüfen.²⁴ Die Durchführung von Alkoholtests ist zudem der Polizei vorbehalten. Die Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen sind anzuweisen, die Durchführung solcher Tests zu unterlassen.²⁵ Darüber hinaus ist je nach Zustand der betroffenen Person eine regelmässige Überwachung, eine Untersuchung durch eine medizinische Fachperson oder eine Einweisung in ein Spital vorzusehen.²⁶

Schlussfolgerungen

16. Die Delegation war erstaunt über die Aussagen von Verantwortlichen und Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens und des SEM, wonach es keine schwerwiegenden Gewaltvorfälle gegeben habe. Diese Aussagen stehen im Widerspruch zu den Feststellungen der Delegation während des Besuchs und zu den eingesehenen Dokumenten.
17. Der dokumentierte Umgang mit den beiden Vorfällen vom März und April 2023²⁷, die Diskrepanz zwischen der offiziellen Einschätzung und den Rückmeldungen der Asylsuchenden zur Gewalt in den besuchten Unterkünften, die Umkehrung der Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden und das intransparente Verhalten der Leitung und der Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens gegenüber der Delegation der NKVF während des Besuchs deuten auf ein strukturelles Problem im Umgang mit Hinweisen auf Gewalt durch Mitarbeitende gegenüber asylsuchenden Personen hin. Entscheidende Informationen gelangen nicht an die richtigen Stellen und heikle Situationen werden nicht erkannt oder, wenn sie bekannt werden, nicht angesprochen und nicht bearbeitet. Das SEM, das Sicherheitsunternehmen und das Betreuungsunternehmen verletzen damit ihre Verpflichtung, das Recht der asylsuchenden Personen auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten.²⁸
18. Die Kommission kommt zum Schluss, dass für die Asylregion Nordwestschweiz zusätzliche und längerfristige Massnahmen notwendig sind, um das Recht der asylsuchenden Personen auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung vollumfänglich umzusetzen. Dazu braucht es einen grundsätzlichen Wandel im Umgang mit Hinweisen auf vermutete Gewalt und Fehlverhalten, insbesondere bei den Verantwortlichen (und Mitarbeitenden) des Sicherheitsunternehmens. **Sie empfiehlt dem SEM und den**

²³ Siehe zum Beispiel Rapporte Bonergasse vom 20.05.23, 19.05.23, 07.05.23, 30.04.23, 28.04.23, Schäferweg vom 30.04.23.

²⁴ So sieht die vom Eidgenössischen Departement für Justiz und Polizei (EJDP) in die Vernehmlassung versandte Anpassung des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) vor, dass die Disziplinar-massnahme des Hausverbots bzw. Zentrumsausschlusses gestrichen werden soll. Siehe Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) vom 3. Mai 2023, S. 7. Siehe auch EJPD, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) (Januar 2023), S. 11.

²⁵ Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 291-293. Es fehlt an einer rechtlichen Grundlage, welche die Kompetenz einen Alkoholttest bzw. diese polizeiliche Massnahme durchzuführen, an private Sicherheitsunternehmen übertragen würde. Selbst wenn das Zwangsanwendungsgesetz in Zukunft auf private Sicherheitsmitarbeitende zumindest teilweise Anwendung finden wird, sieht dieses keine Alkoholtests als Sicherheitsmassnahmen vor. Auch gibt es keine SEM-internen Weisungen, die solche Sicherheitsmassnahmen vorsehen.

²⁶ Vgl. Vorgehen der Polizei, die je nach Resultat eines Alkoholtests und Zustand der Person eine Überprüfung der Hafterstehungsfähigkeit anordnet oder die Person direkt ins Spital einweise. Siehe zum Beispiel Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt über den Besuch der Polizeiwachen Kleinbasel (Clara) und Grossbasel (Kannenfeld), der Haftleitstelle (Waaghof) und der Polizeiposten Riehen und Bahnhof SBB am 3. und 4. März 2022, Ziff. 63-67.

²⁷ Siehe Ziff. 3 ff.

²⁸ Siehe Ziff. 2.

Verantwortlichen des Sicherheitsunternehmens dringend, entsprechende Massnahmen unter Beizug externer Expertise zu prüfen, festzulegen und umzusetzen.

D. Infrastruktur

19. Die Unterbringung von asylsuchenden Personen in unterirdischen Unterkünften ohne Tageslicht und oft ungenügender Frischluftzufuhr ist aus menschenrechtlicher Sicht problematisch.²⁹ Der UNO-Pakt I³⁰ verankert in Artikel 11 das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschliesslich auf ausreichende Unterbringung. Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont, dass das Recht auf ausreichende Unterbringung ein angemessenes Mass an Privatsphäre, Raum, Sicherheit, Licht und Frischluft sowie eine adäquate Basisinfrastruktur umfasst.³¹ **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterbringung in Zivilschutzanlagen nur von möglichst kurzer Dauer sein sollte und für bestimmte Personengruppen immer ungeeignet ist.³² Zudem sollten unbegleitete Jugendliche aufgrund ihrer Vulnerabilität³³ nicht in Zivilschutzanlagen untergebracht werden.³⁴**
20. Die Schlafräume, der Speisesaal und die weiteren Gemeinschaftsbereiche der drei besuchten Zivilschutzanlagen sind nicht klar voneinander getrennte Einheiten, die durch Gänge oder Wände und Türen abgegrenzt wären, sondern sind weitgehend als zusammenhängende Räume gebaut. An allen drei Standorten fehlten Rückzugsmöglichkeiten.³⁵
21. In der Zivilschutzanlage Schäferweg beklagten sich viele asylsuchende Männer über den Gestank in den Schlafräumen und die stickige Luft. Mehrere asylsuchende Jugendliche gaben an, in den Schlafräumen der Zivilschutzanlage Aesch wegen der schlechten Luft nicht gut schlafen zu können. Die Kommission regt an, dass das SEM Möglichkeiten zur Verbesserung der Frischluftzufuhr in allen drei Unterkünften und insbesondere in der Zivilschutzanlage Schäferweg prüft.³⁶

²⁹ Aufgrund ihrer Bauweise, des fehlenden Tageslichts und der oft schlechten Luft sind Zivilschutzanlagen nicht für eine mehrmonatige Unterbringung von Menschen ausgelegt, ausgenommen von Notsituationen. Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont, dass das Recht auf adäquate Unterbringung ein angemessenes Mass an Privatsphäre, Raum, Sicherheit, Licht und Belüftung sowie eine angemessene Basisinfrastruktur umfasst. Siehe *CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, Ziff. 7. Siehe auch Sphere-Handbuch, Humanitäre Charta und Mindeststandards in der humanitären Hilfe, Ausgabe 2018, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 3: Wohnraum (nachfolgend: Sphere-Handbuch).

³⁰ Internationaler Pakt der UNO über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) (SR 0.103.1).

³¹ Art. 3 EMRK und Art. 11 UNO-Pakt I. Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Nr. 30696/09), Urteil vom 21. Januar 2011, Ziff. 249-264; EGMR, *Tarakhel gegen Schweiz* (Nr. 29217/12), Urteil vom 4. November 2014, Ziff. 95-96. Siehe auch *CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, Ziff. 7; Sphere-Handbuch, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 3: Wohnraum. Die Sphere Standards betonen auch, dass Menschen «Zugang zu sicheren und angemessenen Wohnräumen, [haben,] die es ermöglichen, wichtige Aktivitäten im Haushalt und für die Existenzsicherung mit Würde durchzuführen.» Um diesen Standard umzusetzen, müssen die Verantwortlichen unter anderem für «optimale Lichtverhältnisse [und] Belüftung» sorgen.

³² Siehe BGE139 I 272, Erwägung 4; EGMR, *R.R. und andere gegen Ungarn* (Nr. 36037/17), Urteil vom 2. März 2021, Ziff. 48-50 und Ziff. 58-65. Siehe auch Ziff. 9 und Ziff. 19.

³³ EGMR, *Darboe und Camara gegen Italien* (Nr. 5797/17), Urteil vom 21. Juli 2022, Ziff. 167, Ziff. 169 und Ziff. 173. Siehe auch Ziff. 25.

³⁴ Siehe auch Schreiben über den Besuch der NKVF in der Zivilschutzanlage Bühl in Steckborn (TG) am 28. März 2023 (nachfolgend: NKVF, Schreiben Steckborn), Ziff. 9 und Ziff. 19.

³⁵ In den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Aesch fiel der Delegation auf, dass sich einzelne asylsuchende Männer oder Jugendliche in kleine, dunkle und weniger gut einsehbare Ecken der Zivilschutzanlage zurückzogen (z.B. am Ende einer unbeleuchteten Treppe zu den technischen Anlagen oder in einer ca. ein Quadratmeter grossen, unbeleuchteten Nische beim Speisesaal).

³⁶ Artikel 11 UNO-Pakt I, Sphere-Handbuch, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 3: Wohnraum. Gemäss Sphere-Standards müssen die Verantwortlichen unter anderem für «optimale (...) Belüftung» sorgen.

22. Die Kommission stellte in einzelnen oder allen besuchten Unterkünften auch folgende Mängel fest:

- Fehlende Matratzen: In der Zivilschutzanlage Bonergasse waren die dreistöckigen Liegestellen mit einem Stoff bespannt, auf den eine zweite Decke als Matratzenersatz gelegt wurde;
- Fehlender Sichtschutz bei Duschen³⁷;
- Fehlende Ausstattung Toiletten: Fehlende Toilettenbrillen und fehlendes WC-Papier;³⁸
- Fehlen von abschliessbaren Spinden für Wertsachen;³⁹
- Fehlende Aufbewahrungsmöglichkeiten für Kleidung, Schuhe und andere persönliche Gebrauchsgegenstände;

Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen diese Mängel zu beheben.

E. Diskriminierung⁴⁰

23. Die Kommission erhielt unaufgefordert sehr viele Rückmeldungen von Asylsuchenden in der Zivilschutzanlage Schäferweg über diskriminierendes Verhalten durch bestimmte Mitarbeitende des Betreuungsunternehmens. Asylsuchende Männer aus Afghanistan und der Türkei würden von einzelnen Betreuungsmitarbeitenden gegenüber asylsuchenden Männern aus anderen Ländern bevorzugt. Es gäbe Unterschiede in der Behandlung, wenn jemand zu spät zur Essensausgabe komme (manchmal nur fünf Minuten), wer Zugang zur Küche habe, um sich selbst zu verpflegen, oder wer welche selbst gekauften Lebensmittel in die Unterkunft nehmen dürfe. Viele asylsuchende Männer berichten, dass die gleichen Gruppen von asylsuchenden Männern von bestimmten Betreuungspersonen bei der Vergabe von bezahlten gemeinnützigen Arbeitseinsätzen bevorzugt würden. **Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie, dem Betreuungs- und dem Sicherheitsunternehmen, in Umsetzung der menschen- und grundrechtlichen Diskriminierungsverbote**

³⁷ Als Sichtschutz wurden in den meisten Duschen nur lose Duschvorhänge verwendet. Bei den zehn offenen Duschen in Aesch hatten die Jugendlichen mit einem Bettlaken einen improvisierten Sichtschutz geschaffen. Auch die Duschen in der Zivilschutzanlage Bonergasse boten nicht die nötige Privatsphäre. Eine der beiden Duschen befand sich im Durchgangsbereich zwischen der Loge und den übrigen Räumen und war auf drei Seiten nur mit einer Plastikplane abgetrennt. Diese Dusche wurde deshalb nicht benutzt. Hingegen stellte die Kommission fest, dass die Anzahl Duschen bei der aktuellen Belegung in den drei Zivilschutzanlagen ausreichend war: In der Zivilschutzanlage Bonergasse teilten sich am Besuchstag bei einer Kapazität von bis zu 100 Personen 59 allein reisende Männer zwei Duschen. In der Zivilschutzanlage Schäferweg standen den 30 Männern bei einer Kapazität von bis zu 80 Personen drei Duschen zur Verfügung. In der Zivilschutzanlage Aesch stand den 54 unbegleiteten männlichen Jugendlichen bei einer Kapazität von bis zu 150 Jugendlichen ein Duschraum mit zehn offenen Duschen zur Verfügung.

³⁸ An allen drei Standorten waren ausreichend Sitztoiletten vorhanden, jedoch ohne Klobrillen. In der Zivilschutzanlage Bonergasse waren die Toiletten am Besuchstag nicht mit WC-Papier versorgt.

³⁹ In der Zivilschutzanlage Bonergasse gab es keine abschliessbaren Spinde oder Schliessfächer. In den Zivilschutzanlagen Schäferweg und Aesch gab es Kästchen zur Aufbewahrung von Wertsachen. Die meisten asylsuchenden Männer oder Jugendlichen waren jedoch nicht über die Möglichkeit informiert gegen ein Depot ein Vorhängeschloss beziehen zu können. Siehe auch NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 297.

⁴⁰ Zahlreiche Menschenrechtsabkommen, die die Schweiz ratifiziert hat, und die Bundesverfassung enthalten Diskriminierungsverbote. Siehe insb. Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I, Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt II, Art. 14 EMRK, Art. 8 BV, Art. 1 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104), Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108), Art. 2 Abs. 1 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-KRK) (SR 0.107), Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109). Das SEM ist verpflichtet, dass die Mitarbeitenden in den BAZ die asylsuchenden Personen nicht aufgrund bestimmter Merkmale wie Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität diskriminieren.

die Leitung und die Mitarbeitenden in den BAZ⁴¹ zum Umgang mit Stereotypen und Vorurteilen sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung regelmässig zu schulen. Darüber hinaus sollten sowohl asylsuchende Personen als auch Mitarbeitenden eine niederschwellige Möglichkeit haben, entsprechende Beobachtungen vertraulich zu melden (z.B. bei einer externen Meldestelle). Sie sind auf diese Meldemöglichkeit ausdrücklich hinzuweisen.

F. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

Selbständige asylsuchende Minderjährige

24. In der Zivilschutzanlage Aesch mit offiziell 120 Plätzen lebten am Tag des Besuches der Delegation 54 unbegleitete männliche asylsuchende Jugendliche. Sie wurden als 16 Jahre oder älter und daher als «selbständig» eingestuft. **Die Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass es eine Kategorisierung in sogenannte selbständige und unselbständige Jugendliche gemäss UNO-Kinderrechtskonvention nicht gibt.**⁴²

Betreuung, Tagesstruktur

25. Für die Betreuung dieser Jugendlichen waren in Aesch weder sozialpädagogische Mitarbeitenden vor Ort tätig, noch wurden die Jugendlichen von sozialpädagogischen Mitarbeitenden in der Unterkunft besucht. Vielmehr wurden die Jugendlichen weitgehend wie erwachsene Asylsuchende betreut.⁴³ Die Kommission weist darauf hin, dass nach UNO-Kinderrechtskonvention alle Menschen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr als Kinder gelten.⁴⁴ Die in der UNO-Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte gelten für alle Kinder. Das SEM und das Betreuungsunternehmen sind unter anderem verpflichtet, das übergeordnete Kindesinteresse⁴⁵ und das Recht auf Freizeit und Erholung⁴⁶ aller unbegleiteten Jugendlichen zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Die unbegleiteten Jugendlichen, auch diejenigen, die sich vergleichsweise unabhängig zeigen, halten sich ohne Eltern oder andere erwachsene Bezugspersonen, die für sie sorgen könnten, in einer Kollektivunterkunft auf. Entwicklungspsychologisch sind auch über 16-Jährige keine Erwachsenen, die weitgehend autonom ihr Leben bewältigen.⁴⁷ Alle unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen sind vulnerabel.⁴⁸
26. Deutschunterricht findet in Aesch nur unregelmässig statt. Die Jugendlichen berichteten auch von vereinzelt sportlichen Aktivitäten auf den weitläufigen Sportanlagen, wie zum Beispiel Fussball oder Cricket. Sie wiesen darauf hin, dass es nur einen Cricketschläger gäbe, der zu klein sei. Weiter äusserten sich mehrere Jugendliche frustriert über die geringe Anzahl an bezahlten gemeinnützigen Arbeitseinsätzen (ca. alle zwei Wochen ein Einsatz pro Jugendlichen). Insgesamt gibt es laut den erhaltenen Informationen vier Einsatzmöglichkeiten von Montag bis Freitag und acht am Wochenende.

⁴¹ Insbesondere der Unterkunft Schäferweg.

⁴² Art. 1 UNO-KRK.

⁴³ Ab Herbst 2022 führte das SEM aufgrund der starken Zunahme der Anzahl unbegleiteter Jugendlicher ein Notfallkonzept ein. Über 16-jährige unbegleitete Jugendliche werden seither ohne sozialpädagogische Bezugsperson reduziert betreut.

⁴⁴ Art. 1 UNO-KRK.

⁴⁵ Art. Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK, Art. 11 Abs. 2 BV.

⁴⁶ Art. 31 UNO-KRK.

⁴⁷ Gesundheitsförderung Schweiz, Entwicklungspsychologische Aspekte, Jugend als Phase im Lebenslauf.

⁴⁸ CRC/GC/2005/6, Ziff. 1. Siehe auch SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche und SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 21.

27. **Wenn auch zurzeit in der Zivilschutzanlage Aesch keine Betreuung⁴⁹ mit einer Bezugsperson möglich ist, ist den Jugendlichen zumindest eine Tagesstruktur zu ermöglichen, die sich am übergeordneten Kindesinteresse und am Recht auf Erholung und Freizeit orientiert.⁵⁰**

Kommunikation

28. Die Delegation stellte fest, dass die Kommunikation zwischen den Jugendlichen und den Betreuungsmitarbeitenden sowie der Austausch und die Information über Bedürfnisse (Jugendliche) oder Angebote (Mitarbeitende) nicht gut funktionierte. So wussten die Jugendlichen zum Beispiel nicht, dass die Turnhallen auf dem Gelände auch genutzt werden können oder den Mitarbeitenden war nicht bewusst, dass sich viele Jugendliche mehr Aktivitäten wünschen. Es fiel den Jugendlichen schwer, ihre Anliegen und Beschwerden direkt den Mitarbeitenden mitzuteilen. Sie wollten nicht unhöflich sein, sagten sie der Delegation.
29. Die Kommission regt an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen einen regelmässigen und institutionalisierten Austausch (z.B. wöchentliche Treffen) zwischen den Betreuungsmitarbeitenden und den Jugendlichen organisieren, damit beide Seiten ihre Anliegen einbringen können und die Betreuungsmitarbeitenden immer wissen, welche Probleme und Anliegen die Jugendlichen haben und was gut funktioniert.

Sanktionen

30. Gemäss den erhaltenen Informationen ist das am häufigsten sanktionierten Verhalten die um mindestens 15-20 Minuten verspätete Rückkehr in die Zivilschutzanlage nach 20 Uhr. Nach den Mitarbeitenden des BAZ wird dies ausschliesslich mit Taschengeldentzug und formell stets vom SEM geahndet.⁵¹ Mehrere Jugendliche berichteten jedoch, dass es je nach Sicherheitsmitarbeitenden vorkommen könne, dass Jugendliche bei verspäteter Rückkehr in die Anlage ein bis zwei Stunden auf den Einlass warten müssten. Nach Einschätzung der Kommission handelt es sich dabei um eine informelle Sanktion. Ein Hausverbot, auch ein informelles, ist aus Sicht der Kommission bei Minderjährigen keine geeignete Sanktion.⁵² **Das SEM und das Sicherheitsunternehmen müssen sicherstellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden keine Sanktionen gegen die Jugendlichen verhängen, auch nicht in Form von informellen «Time-outs» oder indem sie bei verspäteter Rückkehr lange warten lassen.**

G. Verpflegung⁵³

31. Das im UNO-Pakt I verankerte Recht auf einen adäquaten Lebensstandard schliesst das Recht auf angemessene Ernährung ein.⁵⁴ Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont, dass der Kerngehalt des Rechts auf angemessene

⁴⁹ Art. 3 Abs. 1 UNO-KRK, Art. 11 Abs. 2 BV, Art. 31 UNO-KRK. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 92. Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung, wonach das SEM in Abstimmung mit den Betreuungsunternehmen bei der Betreuung aller unbegleiteter Jugendlichen das übergeordnete Kindesinteresse zu achten und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen gemäss Kinderrechtskonvention zu schützen und zu erfüllen.

⁵⁰ Das Betreuungsunternehmen soll bestehende Aktivitäten regelmässiger und öfter durchführen, sowie die dafür notwendigen Ressourcen (z.B. Sportgeräte wie Boxhandschuhe, Fussball oder Cricketschläger, in ausreichender Anzahl besorgen. Die Jugendlichen müssen immer wieder aktiv darüber informiert werden. Auch muss das Angebot an gemeinnützigen Arbeitseinsätzen ausgebaut werden.

⁵¹ Bei unbegleiteten Jugendlichen empfiehlt die Kommission ein System von pädagogischen Sanktionen anstelle des üblichen Disziplinarmassnahmensystems. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 115.

⁵² Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 116. Informelle Time-Outs können ausnahmsweise als «ultima ratio» eine geeignete erzieherische Massnahme darstellen.

⁵³ SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Anhang 13, Empfehlungen der Ernährungsberatung.

⁵⁴ Artikel 11 UNO-Pakt I.

Ernährung insbesondere die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in ausreichender Menge und Qualität umfasst, um die Ernährungsbedürfnisse des einzelnen Menschen zu decken.⁵⁵

32. Viele der unbegleiteten asylsuchenden Jugendlichen in Aesch berichteten, dass sie, da es bereits um 18 Uhr Abendessen gebe, am späten Abend oft wieder Hunger hätten. Je nach Betreuungsperson gebe es Früchte und Brot als Zwischenverpflegung oder nicht. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen sicherzustellen, dass alle asylsuchenden Personen ausreichend verpflegt sind.**
33. In den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg sagten mehrere asylsuchende Männer, dass sie die Handhabung der Essenszeiten als sehr rigide empfinden. Teilweise würde bei einer Verspätung von 5-10 Minuten kein Essen mehr ausgegeben.
34. Viele asylsuchende Personen sowie mehrere Mitarbeitende bedauerten, dass es in den besuchten Unterkünften trotz vorhandener Infrastruktur nicht möglich ist, selber zu kochen. Besonders deutlich brachte dies eine grosse Anzahl unbegleiteter Jugendlicher in der Unterkunft in Aesch zum Ausdruck. Die Kommission regt an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen den asylsuchenden Personen zumindest zeitweise ermöglichen, in der Unterkunft selber zu kochen.⁵⁶
35. Die Kommission begrüsst, dass gekaufte Getränke und Lebensmittel in Gläsern, Dosen und Büchsen in den besuchten Zivilschutzanlagen (soweit sie auf der Liste der zugelassenen Getränke und Lebensmittel stehen) in Plastikbehälter umgefüllt und in die Unterkunft mitgenommen werden können.

H. Kleider

36. Das SEM als gesamtverantwortliche Behörde und das Betreuungsunternehmen sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Asylsuchende über ausreichende und der Jahreszeit angepasste Kleidung verfügen.⁵⁷
37. Für Asylsuchende in den Unterkünften des SEM in der Stadt Basel, einschliesslich der in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg untergebrachten Männer, besteht die Möglichkeit, sich im Treffpunkt neben dem BAZ Basel mit Kleidern einzudecken. Dort gibt es ein Café und eine Kleiderabgabe in Form einer Boutique, in der die asylsuchenden Personen Kleider aussuchen und anprobieren können. Das Angebot an Kleidung für Frauen, Kleinkinder und Babys ist ausreichend und der Jahreszeit angepasst. Das Angebot an Kleidung für Männer ist nach Einschätzung verschiedener Mitarbeitenden knapp, insbesondere bei Schuhen, Hosen und Winterjacken. Gemäss den erhaltenen Informationen kennen viele asylsuchende Männer, die in der Bonergasse oder am Schäferweg untergebracht sind, den Kleidershop im BAZ Basel nicht.
38. Für die unbegleiteten Jugendlichen wurde eine Kleiderausgabe in der Zivilschutzanlage Aesch eingerichtet. Bei der Ankunft von unbegleiteten Jugendlichen werde erfragt, welche Kleidung sie benötigten. Diese Aussage steht im Widerspruch zu den Beobachtungen und Feststellungen der Delegation. Alle unbegleiteten Jugendlichen, mit denen die Delegation

⁵⁵ CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 (1) of the Covenant), Ziff. 8. Siehe auch Sphere-Handbuch, Nahrungsmittelhilfe – Standard 6.1: Allgemeiner Nahrungsbedarf und Nahrungsmittelhilfe – Standard 6.2: Qualität, Angemessenheit und Akzeptanz von Nahrungsmitteln. Die SEM-internen Empfehlungen (BEKO, Anhang 13) bei der Menge der Mahlzeiten orientieren sich an den höchsten Empfehlungen der Ernährungspyramide gemäss der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung.

⁵⁶ Gutes Beispiel: BAZ Provence (Kaserne Les Rochats, Besuch NKVF 29. März 2023).

⁵⁷ Siehe Artikel 11 UNO-Pakt I; Sphere-Handbuch, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 4: Haushaltsgegenstände; BEKO, Kpt. 7.6.

sprach, gaben an, dass nicht ausreichend Kleider vorhanden seien. Einige Jugendliche berichteten, dass sie manchmal Schuhe für ein paar Franken in einem Secondhandladen, der etwa eineinhalb Stunden zu Fuss entfernt ist, kaufen würden. Die Jugendlichen wussten nicht, dass sie bei Mitarbeitenden nach Kleidung fragen könnten. Die Delegation beabsichtigte die Kleiderausgabe für die 54 Jugendlichen (Kapazität 150 Jugendliche). In einem Regal befanden sich 5 Paar Schuhe, jeweils rund 20 T-Shirts, 10 Pullover, 10 Hosen, 5 Trainerhosen, 15 Hemden, 2 Jacken und 4 kleine Eimer mit Socken.⁵⁸

- 39. Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen im BAZ Basel und in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg ihre Kleider in einer Boutique aussuchen und anprobieren können. Sie empfiehlt eine vergleichbare Lösung für alle Unterkünfte. Zudem empfiehlt sie dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dafür zu sorgen, dass die unbegleiteten Jugendlichen in der Zivilschutzanlage Aesch über ausreichende und der Jahreszeit angepasste Bekleidung verfügen.**

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und bitten Sie, innerhalb von 60 Tagen zu den oben genannten Punkten Stellung zu nehmen. Nach Erhalt Ihrer Stellungnahme wird das finalisierte Schreiben zusammen mit Ihrer Stellungnahme auf der Website der NKVF veröffentlicht.

Freundliche Grüsse

Für die Kommission:



Martina Caroni
Präsidentin NKVF

⁵⁸ Artikel 11 UNO-Pakt I: Recht auf angemessenen Lebensstandard, einschliesslich das Recht auf ausreichend Kleidung; Sphere-Handbuch, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 4: Haushaltsgegenstände: Indikator: Mindestens zwei komplette Kleidungsgarnituren pro Person, in der richtigen Grösse und passend zu Kultur, Jahreszeit und Klima, und angepasst an die besonderen Bedürfnisse; BEKO Kpt. 7.6: fünf Garnituren Unterwäsche und Socken, drei Garnituren Oberbekleidung, ein Paar saisongerechte Schuhe, sowie im Winter eine Winterjacke. Das SEM und die Betreuungsfirma verletzen damit ihre Verpflichtungen aus dem UNO-Pakt I, den internationalen humanitären Standards sowie den eigenen SEM-internen Richtlinien zur Abgabe von Kleidern.



P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter NKVF
Frau Martina Caroni
Präsidentin der NKVF
Schwanengasse 2
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1781/6/61

Unser Zeichen: sem-tapa

Wabern, 19. Dezember 2023

Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Zivilschutzanlagen Bonergasse (BS), Schäferweg (BS) und Aesch (BL) vom 2./3. Mai 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Überprüfung der Zivilschutzanlagen (ZSA) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme. Die Delegation der NKVF besuchten die ZSA Bonergasse, Schäferweg und Aesch der Asylregion Nordwestschweiz (NWCH) am 2./3. Mai 2023. Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

Das SEM und seine Partner sahen sich in den Jahren 2022 und 2023 mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Diese sind vor allem auf drei Entwicklungen zurückzuführen. Zum einen hat der Kriegsausbruch in der Ukraine zur grössten Fluchtbewegung innerhalb Europas seit dem 2. Weltkrieg geführt. Das SEM hat in den Jahren 2022/23 bisher rund 95'260 Gesuche um vorübergehenden Schutz bearbeitet. Des Weiteren ist die Zahl der regulären Asylgesuche ab Herbst 2022 markant angestiegen. 2022 sind beim SEM 24'511 Asylgesuche eingegangen. Derzeit wiederholt sich die Situation und bis Ende November sind im Jahr 2023 27'980 Asylgesuche registriert worden. Schliesslich hat die Anzahl männlicher unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) während der Jahre 2022 und 2023 massiv zugenommen. Im Dezember 2021 zählte das SEM 389 UMA in seinen Unterbringungsstrukturen, im Dezember 2022 waren es rund 1'800 und im November 2023 rund 1'250 UMA.

Aufgrund dieser Entwicklungen hat das SEM innert kurzer Zeit seine Unterbringungskapazität auf derzeit rund 11'000 Betten erhöht. Laufend werden zusätzliche Unterkünfte eröffnet und wieder geschlossen. Die zusätzlich eröffneten Unterkünfte sind in Bezug auf Infrastruktur,



Lage oder Nähe zur Armee oftmals nicht optimal. Erklärtes Ziel war und ist jedoch, dass alle schutzsuchenden Personen untergebracht und versorgt werden können.

Wir danken Ihnen für die Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungsstandards und nehmen zu den im Bericht festgehaltenen relevanten Punkten wie folgt Stellung.

Wir bedauern, dass die Mitarbeitenden des Leistungserbringer (LE) Betreuung den Standpunkt vertreten haben, dass sie auch gegenüber der Kommission der Schweigepflicht unterliegen würden. Das SEM hat den LE Sicherheit angewiesen, seine Mitarbeitenden im Logendienst darüber zu informieren, dass der NKfV und dem UNHCR jederzeit der Zugang in die Asylunterkünfte zu gewähren ist und den Delegationsmitgliedern der Kommission die angeforderten Informationen auszuhändigen sind.

Die Regionenleitung beanstandet jedoch, dass der Bericht der Kommission keinen Bezug zur eingangs erläuterten Situation und zum Kontext der damit einhergehenden angespannten Situation nimmt. Das SEM bedauert, dass Asylsuchende - unabhängig davon, welchem Geschlecht und welcher Altersgruppe diese angehören - in unterirdischen Zivilschutzanlagen (ZSA) unterbringen zu müssen. Wir sind uns bewusst, dass dies möglicherweise eine zusätzliche Belastung für die Asylsuchenden darstellt. Der Bund ist nicht Eigentümer dieser Anlagen und hat auf deren bauliche Infrastruktur und Einrichtung nur beschränkt Einfluss. Bedauerlicherweise bestehen in der Asylregion NWCH derzeit nicht ausreichend alternative Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung. Zudem wurde die Finanzierung von Containeranlagen bekanntlich durch das Parlament abgelehnt.

Zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission hatte die Asylregion NWCH bei einem unterdotierten Personalbestand der federführenden Sektion Partner und Administration (P&A) zu den bestehenden Bundesasylzentren Basel, Allschwil und Flumenthal zwei ZSA in Basel und drei ZSA in Basel-Landschaft zu betreiben. Zusätzlich musste die Unterbringung von weiteren 100 Asylsuchenden in der Asylregion Westschweiz organisiert werden. Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit mussten enorme Anstrengung unternehmen, um für all die erwähnten Standorte Personal zu rekrutieren. Insbesondere war und ist es infolge Fachkräftemangel nach wie vor schwierig, dem erforderlichen Personalbestand von Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen sowie von Pflegefachpersonen gerecht zu werden.

A. Einleitende Bemerkungen

Punkt 1

Die Kommission stellte während Ihres Besuches fest, dass Informationen über wichtige Vorkommnisse in den besuchten temporären BAZ nicht oder nur unvollständig an das SEM weitergeleitet wurden. Auch war für die Delegation nicht immer ersichtlich, wer vor Ort für die jeweiligen Unterkünfte verantwortlich ist. All dies wirkt sich negativ auf den Schutz der asylsuchenden Personen aus.

Das SEM bedauert, dass die Kommission während Ihres Besuchs den Eindruck einer unvollständigen Informationsübermittlung und unklarer Kompetenzzuteilung erhalten hat. Die Instrumente für den Informationsfluss bei wichtigen Vorkommnissen sind vorhanden (schriftliches Rapportwesen; institutionalisierte Wochengespräche; regelmässige Besuche vor Ort). Die LE Betreuung und Sicherheit sind jedoch stark gefordert, geeignetes Personal in der er-



forderlichen Quantität zu rekrutieren und auszubilden. Zudem bedarf es einer Stellvertretung für die verantwortlichen Personen in den Unterkünften, was bei der Betreuung vieler kleiner Unterkünfte sowohl seitens SEM als auch seitens der LE zusätzliche Ressourcen erfordert. Die Rekrutierung und Einarbeitung dieses Personals benötigt ebenfalls Zeit.

B. Hinweise auf unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Punkte 3-9

Der Kommission liegen in zwei Fällen Hinweise vor, die darauf hindeuten, dass es in der Zivilschutzanlage Bonergasse und in der Zivilschutzanlage Schäferweg zu unzulässiger Gewaltanwendung durch Sicherheitsmitarbeitende gegenüber asylsuchenden Personen gekommen sein könnte und stellt fest, dass es in beiden Fällen kein funktionierendes Meldesystem für Gewaltvorfälle gab. So wurde das SEM nicht oder nicht vollständig informiert. Das Führungspersonal des Sicherheitsunternehmens erachtete die beiden Fälle nicht als problematisch oder kannte entscheidende Informationen nicht. In beiden Fällen funktionierte die Meldung durch die anwesenden Mitarbeitenden nicht. Die Kommission empfiehlt dringend, die beiden Vorfälle intern zu untersuchen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Nach Auffassung der Kommission haben das SEM und die Sicherheitsfirma in beiden Fällen das Recht der Asylsuchenden auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung bzw. die menschen- und grundrechtliche Verpflichtung, Gewalt durch ein wirksames und vertrauliches Meldesystem zu verhindern, verletzt. Die Kommission empfiehlt dem SEM, umgehend geeignete Massnahmen zu ergreifen. Insbesondere muss das SEM sicherstellen, dass ein wirksames und vertrauliches Meldesystem für Hinweise auf unzulässige Gewalt von Mitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden besteht.

Das SEM teilt die Auffassung der NKVF, dass sich Vorfälle, wie sie im Bericht geschildert werden, in einer Asylunterkunft nicht ereignen dürfen, unabhängig davon, ob sie sich tatsächlich so zugetragen haben (die von der Kommission erwähnten Vorfälle wurden untersucht, teils mit sich vom Bericht der Kommission unterscheidenden Ergebnissen). Wir haben die im Bericht aufgeführten Vorfälle exemplarisch genutzt, um die Mitarbeitenden des LE Sicherheit für solche Situationen zu schulen, die Qualität der Dokumentation zu gewährleisten und ein Debriefing sicherzustellen.

Trotz intensiver Bemühungen in der Gewaltprävention kann es zu Gewaltvorfällen kommen. Deshalb sind die Abläufe für den Gewaltvorfall klar definiert und diese sind allen Partnern bekannt. Asylsuchende sind mit entsprechend übersetzten Informationsmaterialien über die Rechtslage aufgeklärt (Gewaltverbot, strafrechtliche Konsequenzen, was Betroffene tun können). Diese sind für die Asylsuchenden jederzeit zugänglich und werden in konkreten Fällen von entsprechenden Stellen abgegeben (z.B. durch die Gesundheitsfachstelle Medic Help, Betreuung und/oder Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen). Zudem werden diese Informationen bei Informationsveranstaltungen für die Asylsuchenden erläutert.

Konkret sieht das Gewaltpräventionskonzept vor, dass insbesondere beim LE Betreuung, aber auch beim LE Sicherheit speziell geschulte weibliche und männliche Ansprechpersonen definiert sind, welche von Gewalt betroffene Personen beraten können. Dazu können sie Übersetzer beiziehen. In den Bundesasylzentren (BAZ) soll bekannt gemacht werden, wie diese Ansprechpersonen von Gewaltbetroffenen kontaktiert werden können. Letztere verfügen über eine Liste von Kontakten: spezialisierte Fachberatungsstellen, Frauenhäuser, Rechtsberatung, Polizei (Ablauf für Anzeigenerstellung).



Im Gewaltvorfall kommt ein Ablauf zur Anwendung, der in der Regel die folgenden Schritte umfasst: Gefährdungslage einschätzen, Alarmierung Sicherheit (oder Polizei), unmittelbarer Schutz vor weiterer Gewalt und Hilfestellung bieten (Sicherheit, Polizei), hinzuziehen von übersetzenden Personen, medizinische Versorgung (Verletzung ärztlich attestieren lassen), beiziehen der Ansprechperson, Beratung zu weiterem Vorgehen (Möglichkeit der Anzeigenerstattung, räumliche Trennung vom Täter), Ereignismeldung erstellen und bei Kindeswohlgefährdung Benachrichtigung der KESB. Nach Gewaltvorfällen soll zudem eine Nachbearbeitung in Form eines Debriefings mit den involvierten Mitarbeitenden erfolgen. Gemäss Anhang 8 des Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) muss zudem die Leitung P&A über sicherheitsrelevante Ereignisse durch die LE Betreuung und Sicherheit informiert werden. So soll der LE Sicherheit innert zwei Stunden nach Abschluss eines Vorfalls einen Ereignisrapport an die Leitung P&A versenden.

Die Leitung P&A stellt zudem sicher, dass ein vertrauliches Meldesystem für Vorfälle oder Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdung, gewalttätigen Übergriffen, sexueller Belästigung, Drohung, Suizide/Versuche oder anderen Gewaltvorfällen besteht. Die entsprechende Meldestelle soll den Asylsuchenden bekannt sein. Zudem legt die Leitung P&A fest, welche Vorfälle zwingend zu melden sind. Schliesslich gewährleistet die Leitung P&A, dass jederzeit über die oben genannten Vorfälle Auskunft gegeben werden kann. Hierfür sollen Beschwerde- und Gewaltvorfälle dokumentiert werden.

Wir erachten es als wichtig, dass die Mitarbeitenden des SEM (insbesondere P&A) sowie vor allem auch die Mitarbeitenden des LE Sicherheit bezüglich Prävention und Umgang mit Gewalt geschult sind. Im Rahmen des Projekts «Prévention et Sécurité CFA» (PreSeC) haben wir daher unter anderem auch das Profil von Verantwortlichen für die Gewaltprävention und Personensicherheit (VGPS) in den BAZ erarbeitet und die entsprechenden Personen rekrutiert. Neben ihrer Verantwortlichkeit für die Personensicherheit sind die VGPS für die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der eingesetzten Sicherheitsmitarbeitenden verantwortlich. Durch die neu geschaffene Funktion werden sowohl das Fachwissen des SEM im Bereich Personensicherheit als auch die Qualität der Mitarbeitenden der LE Sicherheit gestärkt.

C. Gewaltprävention

Konfliktpräventionsbetreuende

Punkte 12-13

Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dringend, in den Zivilschutzanlagen Bonergasse, Schäferweg und Aesch sowie generell in den allen Zivilschutzanlagen Gewaltpräventionsbetreuende einzusetzen und deren Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung hohe Priorität einzuräumen.

Das SEM geht mit der NKVF einig, dass die Rekrutierung der Konfliktpräventionsbetreuenden (KPB) sowie deren Schulung von grosser Wichtigkeit ist und kann der Kommission erfreulicherweise mitteilen, dass die KPB in der ZSA Bonergasse und im Schäferweg seit 1. Juli 2023 mit je 1.4 Vollzeitäquivalenten voll rekrutiert sind. In Aesch befinden sich jedoch keine Konfliktpräventionsbetreuenden im Einsatz.



Rollenteilung Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitende

Punkt 14

Die Kommission stellte fest, dass in den drei Zivilschutzanlagen bei sich abzeichnenden Konflikten oft zuerst die Sicherheitsmitarbeitenden eingreifen und verweist auf die in der Vergangenheit festgestellte und bewährte Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsdienst, bei der in Konfliktsituationen in der Regel die Betreuungsmitarbeitenden die Führung übernehmen. Die Delegation.

Das SEM teilt die Auffassung betreffend Rollenverteilung zwischen Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden in den BAZ. Das Rollenverständnis ist mit den LE Betreuung und Sicherheit geklärt, mit dem Auftrag, es in diesem Sinne umzusetzen und neuen Mitarbeitenden zu vermitteln. Aus diesem Grund werden seitens Betreuung Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) rekrutiert und eingesetzt.

Die KPB sollen Kontakt zu «auffälligen» Asylsuchenden herstellen, Gespräche führen und Vertrauen aufbauen um die Bedürfnisse der Asylsuchenden besser wahrzunehmen und Konflikte vorzeitig zu deeskalieren. Die KPB erkennen Veränderung in der Stimmung im BAZ, bestimmen Hotspots und erkennen und benennen Auslöser von Konflikten. Beim LE Betreuung haben sie den Lead bei der Lösung von Konflikten.

Der LE Sicherheit wiederum sorgt für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in der Unterkunft sowie auf dem gesamten Gelände der BAZ. Er stellt damit die Sicherheit der im BAZ untergebrachten Asylsuchenden, der dort tätigen Mitarbeitenden sowie sämtlichen externen anwesenden Personen sicher.

Alternative Aufenthalts- und Übernachtungsmöglichkeiten

Punkt 15

Die Kommission regt an, bei stark alkoholisierten oder anderweitig intoxikierten und verhaltensauffälligen Personen Alternativen zum Ausschluss aus der Unterkunft (einschliesslich in Form eines informellen« Time-Outs») zu prüfen. Die Durchführung von Alkoholtests ist zudem der Polizei vorbehalten. Die Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsunternehmen sind anzuweisen, die Durchführung solcher Tests zu unterlassen. Darüber hinaus ist je nach Zustand der betroffenen Person eine regelmässige Überwachung, eine Untersuchung durch eine medizinische Fachperson oder eine Einweisung in ein Spital vorzusehen.

Das SEM ist der Ansicht, dass es sich im Fall von alkoholisierten und intoxikierten Personen um eine Güterabwägung handelt und sich die Frage stellt, inwiefern der Einlass einer stark alkoholisierten und intoxikierten Person die Ruhe und Sicherheit der sich korrekt verhaltenden Personen gefährdet. Gemäss Art. 24 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen; EJPD Vo, SR 142.311.23) können Asylsuchende und Schutzbedürftige in den Zentren des Bundes mit Disziplinar massnahmen sanktioniert werden, wenn sie die in Abschnitt vier definierten Pflichten verletzen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Der Ausschluss aus der Unterkunft für höchstens 24 Stunden ist gemäss Art. 25 EJPD Vo eine mögliche Disziplinar massnahme.

Alkoholtests werden nicht vom LE Sicherheit, sondern von der Betreuung auf freiwilliger Basis durchgeführt. Er wird einerseits zur Aufklärung der betroffenen Personen über deren



Zustand und andererseits zum Einleiten einer allfälligen notfallmedizinischen Intervention eingesetzt. Dementsprechend werden die Asylsuchenden bei einem hohen Promillewert medizinisch überwacht und betreut.

Schlussfolgerungen

Punkt 18

Die Kommission kommt zum Schluss, dass für die Asylregion Nordwestschweiz zusätzliche und längerfristige Massnahmen notwendig sind, um das Recht der asylsuchenden Personen auf Schutz vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung vollumfänglich umzusetzen. Dazu braucht es einen grundsätzlichen Wandel im Umgang mit Hinweisen auf vermutete Gewalt und Fehlverhalten, insbesondere bei den Verantwortlichen (und Mitarbeitenden) des Sicherheitsunternehmens. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Verantwortlichen des Sicherheitsunternehmens dringend, entsprechende Massnahmen unter Beizug externer Expertise zu prüfen, festzulegen und umzusetzen.

Das SEM hat, nachdem im Frühjahr 2021 Nichtregierungsorganisationen und Medien über verschiedene Vorkommnisse in BAZ berichteten und Vorwürfe gegen Mitarbeitende der Sicherheitsdienste wegen angeblich extensiver Gewaltanwendung erhobenen, eine Untersuchung durch Alt-Bundesrichter Oberholzer in Auftrag gegeben. Aufgrund des Berichts Oberholzer hat das SEM das bereits erwähnte Projekt PreSeC lanciert. Betreffend Umgang mit Hinweisen auf vermutete Gewalt und Fehlverhalten von Mitarbeitenden sind im Rahmen von PreSeC zwei wesentliche Massnahmen erarbeitet und umgesetzt worden:

Erstens haben für die BAZmV Basel und Zürich am 1. November 2022 je eine externe Meldestelle als Pilotprojekt mit 18-monatiger Laufzeit den Betrieb aufgenommen. Die externe Meldestelle steht Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit für Meldungen aus den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ offen. Anonymität und Vertraulichkeit sind gewährleistet. Die externe Meldestelle soll als Gradmesser der Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ dienen.

Zweitens ist das bereits erwähnte Profil der Verantwortlichen für Gewaltprävention und Personensicherheit (VGPS) entwickelt worden. Die Inhaber dieser neuen Funktion sind verantwortlich für die Qualität der LE Sicherheit und deren Arbeitsprozesse, für die Einhaltung der massgebenden (An-)Weisungen und rechtlichen Grundlagen, für die Bereitstellung des Sicherheitspersonals in qualitativer und quantitativer Hinsicht sowie für die Anordnung von Zwang in der Kompetenz des SEM. Neben ihrer Verantwortlichkeit für die Personensicherheit sind die VGPS zuständig für die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der eingesetzten Sicherheitsmitarbeitenden. Durch diese neu geschaffene Funktion werden sowohl das Fachwissen des SEM im Bereich Personensicherheit, als auch die Qualität der Mitarbeitenden der LE Sicherheit gestärkt. Die Stelleninhaber haben die neue Funktion bereits im 4. Quartal 2023 angetreten und übernehmen den vollständigen Verantwortungsbereich in allen sechs Asylregionen und in Bern-Wabern per 1. Januar 2024.

D. Infrastruktur

Punkte 19-22

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterbringung in Zivilschutzanlagen nur von möglichst kurzer Dauer sein sollte und für bestimmte Personengruppen immer ungeeignet ist.



Zudem sollten unbegleitete Jugendliche aufgrund ihrer Vulnerabilität nicht in Zivilschutzanlagen untergebracht werden. Weiter bemängelt die Kommission, dass an allen drei besuchten Standorten Rückzugsmöglichkeiten für die Asylsuchenden fehlen und regt an, dass das SEM Möglichkeiten zur Verbesserung der Frischluftzufuhr in allen drei Unterkünften und insbesondere in der Zivilschutzanlage Schäferweg prüft. Schliesslich stellt die Kommission diverse weitere Mängel fest und empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen diese zu beheben.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden in unterirdischen ZSA. Die Bereitstellung einer relativ grossen Anzahl Unterbringungsplätze im Rahmen der Notfallplanung Asyl stellt für das SEM jedoch eine grosse logistische und personelle Herausforderung dar. Gemäss den Eckwerten der gemeinsamen Notfallplanung von 2014 unterstützt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) das SEM in einer Notlage - wie der aktuell vorliegenden - mit der Bereitstellung von zusätzlichen Plätzen zur Unterbringung von Asylsuchenden. Entsprechend stellt die Armee seit letztem Jahr dem SEM in der ganzen Schweiz zahlreiche Unterkünfte und Anlagen zur Verfügung. Diese sollen sich aufgrund ihrer Art, Grösse und vor allem gestützt auf die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen (vgl. Artikel 24c AsylG; SR 142.31) betreffend die bewilligungsfreie und somit sehr rasche Nutzung grundsätzlich gut für die temporäre Unterbringung von Asylsuchenden eignen. In der NWCH konnte die Armee bisher jedoch keine zusätzlichen Unterbringungsplätze in militärischen Anlagen freispielen. Die kantonale Mehrzweckhalle in der Kaserne Liestal konnte das SEM aufgrund des Eigenbedarfs des Kantons im Frühjahr 2022 nur kurzfristig für einige Monate nutzen. Weitere geprüfte Objekte waren entweder zu klein oder in der kurzen Zeit rechtlich nicht nutzbar, da diese, im Gegensatz zu Armeeliegenschaften, langwierige Bewilligungsverfahren vorausgesetzt hätten. Entsprechend musste mangels verfügbarer Alternativen in der Asylregion NWCH auf die von den Kantonen zur Verfügung gestellten Zivilschutzanlagen zurückgegriffen werden. Wir sind uns bewusst, dass diese Unterbringungsart nicht optimal ist und versuchen, wenn möglich oberirdische Alternativen zur Unterbringung von Asylsuchenden zu nutzen.

Aufgrund der oben genannten hohen Anzahl UMA, die zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission in den BAZ untergebracht waren, musste das SEM ein Notfallkonzept einführen, welches erlaubt, UMA in anderen Unterkünften als den ursprünglich dafür vorgesehenen BAZmV unterzubringen. Seit Anfang Jahr werden daher in zusätzlichen Unterkünften UMA-Strukturen aufgebaut. Aufgrund der bereits dargelegten Umstände ist in der Asylregion NWCH keine oberirdische Unterkunft verfügbar, weshalb auf die ZSA zurückgegriffen werden musste. Was die Unterbringung von UMA in Aesch betrifft, so möchte das SEM betonen, dass diese Massnahme eine klare Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungssituation der betroffenen Jugendlichen zur Folge hatte. Im BAZmV Basel waren zeitweise über 300 UMA untergebracht. Selbstredend ist bei dieser Anzahl keine den Bedürfnissen der Jugendlichen adäquate Betreuung mehr möglich. Wie bereits erwähnt, ist das SEM sehr bemüht, UMA in oberirdischen Strukturen unterzubringen. Leider ist dies derzeit aus den oben erwähnten Gründen nicht immer möglich.

Betreffend Infrastruktur der ZSA ist zu berücksichtigen, dass der Bund nicht Eigentümer ist, sondern der Kanton. Das SEM übernimmt die bauliche Infrastruktur und die Einrichtung, wie sie der Kanton zur Verfügung stellt und kann nur bedingt in Anlagen investieren, welche dem SEM lediglich vorübergehend zur Verfügung stehen und deren Wiederinbetriebnahme nicht gesichert ist.



Wir versichern der Kommission, dass alle Asylsuchenden die Möglichkeit haben, auf einer Matratze zu schlafen. Zudem war die Belegung zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission unterhalb der möglichen Kapazität. Weiter hat der Bund mehrere zehntausend Franken in neue Duschen für die ZSA Bonergasse investiert, deren Nutzung der Kanton auf Ende Jahr aufgekündigt hat. Das SEM würde es begrüessen, auch ZSA so einzurichten, dass sie den Bedürfnissen der Asylsuchenden entgegenkommen. Aufgrund der geschilderten Ausgangslage ist dies jedoch nicht immer vollumfänglich möglich.

E. Diskriminierung

Punkt 23

Die Kommission erwähnt, dass sie unaufgefordert sehr viele Rückmeldungen von Asylsuchenden in der Zivilschutzanlage Schäferweg über diskriminierendes Verhalten durch bestimmte Mitarbeitende des Betreuungsunternehmens erhielt. Die Kommission empfiehlt dem SEM sowie, dem Betreuungs- und dem Sicherheitsunternehmen, in Umsetzung der menschen- und grundrechtlichen Diskriminierungsverbote die Leitung und die Mitarbeitenden in den BAZ zum Umgang mit Stereotypen und Vorurteilen sowie zur Bekämpfung von Diskriminierung regelmässig zu schulen. Darüber hinaus sollten sowohl asylsuchende Personen als auch und Mitarbeitenden eine niederschwellige Möglichkeit haben, entsprechende Beobachtungen vertraulich zu melden (z.B. bei einer externen Meldestelle). Sie sind auf diese Meldemöglichkeit ausdrücklich hinzuweisen.

Das SEM stimmt der Kommission zu, dass die Rekrutierung von qualifiziertem Personal und die Schulung der Mitarbeitenden wichtige Voraussetzungen für einen geordneten Betrieb und einem respektvollen Umgang in der oftmals schwierigen Situation von vielen Asylsuchenden mit grosser kultureller Diversität auf beschränktem Raum sind. Die LE Betreuung und Sicherheit sind daher verpflichtet, neu rekrutiertem Personal im Rahmen einer Erstausbildung auf ihre Kosten die grundlegenden Kenntnisse des Asylwesens zu vermitteln und sie angemessen auf die Aufgaben in den BAZ vorzubereiten. Des Weiteren sorgen sie mit adäquaten Massnahmen laufend für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des für die Aufgaben in den BAZ relevanten fachlichen Wissens und Fähigkeiten. Zu diesem Zweck sorgen die LE insbesondere für Schulungsmassnahmen für alle Mitarbeitenden, mit dem Ziel einer Erhöhung der Sensibilisierung der Mitarbeitenden für die besondere Situation von Asylsuchenden und deren soziokulturellen Hintergrund.

Zusammen mit dem Gewaltpräventionskonzept ist zudem ein internes Beschwerdemanagement eingeführt worden, welches verschiedene Elemente umfasst. Hierzu zählen die regelmässige Sprechstunde des SEM, eine für Asylsuchende frei zugängliche Feedback-Box und ein vertrauliches Meldesystem bei Verdacht auf Gewaltvorfälle. Zudem stehen den Asylsuchenden Kommunikationsmöglichkeiten wie WLAN und Telefonie zur Verfügung.

Wie bereits erwähnt testen wir im Rahmen eines Pilotprojekts die Zusammenarbeit mit einer externen Meldestelle, an welche sich Asylsuchende mit Meldungen im Bereich Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ wenden können. Die externe Meldestelle erfasst die eingehenden Meldungen und kann die meldende Person auf deren Wunsch beraten oder diese an entsprechende Fach- und Beratungsstellen weitervermitteln. Das Angebot der Meldestelle ist voraussetzungs-, form- und kostenfrei. Die Vertraulichkeit und Anonymität sind gewährleistet.



Die Asylsuchenden werden in allen BAZ über die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten mittels Informationsveranstaltungen und Informationsboards in Kenntnis gesetzt.

F. Unbegleitete asylsuchende Jugendliche

Selbständige asylsuchende Minderjährige

Punkt 24

Der Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass es eine Kategorisierung in sogenannte selbständige und unselbständige Jugendliche gemäss UNO-Kinderrechtskonvention nicht gibt.

Das SEM musste, wie eingangs erwähnt, innert kurzer Zeit eine hohe Anzahl UMA in seinen Strukturen unterbringen. Die Einteilung in selbständigere und unselbständigere UMA wurde im Notfallkonzept des Handbuches zur Betreuung von UMA in den BAZ vorgesehen, damit zumindest die jüngeren, besonders vulnerablen UMA weiterhin wie im Handbuch vorgesehen betreut werden können. Der Transfer aus den überlasteten Strukturen des BAZmV Basel - in dem zeitweise über 300 UMA untergebracht werden mussten - in die ZSA Aesch stellte für die betroffenen Jugendlichen eine Verbesserung ihrer Unterbringungs- und Betreuungssituation dar. Anfangs Jahr wurden zusätzliche Ressourcen für die UMA-Betreuung gesprochen um in jeder Region in einem zweiten BAZ spezielle UMA-Strukturen aufzubauen. Das zusätzlich erforderliche Personal konnten grösstenteils bis im Sommer rekrutiert werden. Derzeit wird in allen Regionen der Betreuungsschlüssel wieder eingehalten, das heisst es stehen drei UMA-Betreuungspersonen (Sozialpädagogen oder UMA-Betreuende) für 15 UMA zur Verfügung. Jedoch konnten in der NWCH noch nicht genügend Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen rekrutiert werden. Die Rekrutierung gestaltet sich an diesem Standort als sehr schwierig. Die Kategorie der selbständigeren UMA wird nicht mehr angewandt und es werden, solange die Plätze im BAZmV Basel nicht ausreichen, lediglich ältere UMA in die ZSA Aesch transferiert.

Betreuung, Tagesstruktur

Punkte 25-27

Die Kommission weist darauf hin, dass auch wenn zurzeit in der Zivilschutzanlage Aesch keine Betreuung mit einer Bezugsperson möglich ist, den Jugendlichen zumindest eine Tagesstruktur zu ermöglichen ist, die sich am übergeordneten Kindesinteresse und am Recht auf Erholung und Freizeit orientiert. Konkret soll die Betreuung bestehende Aktivitäten regelmässiger und öfter durchführen, sowie die dafür notwendigen Ressourcen (z.B. Sportgeräte wie Boxhandschuhe, Fussball oder Cricketschläger) in ausreichender Anzahl besorgen. Die Jugendlichen müssen immer wieder aktiv über das Angebot informiert werden. Auch muss das Angebot an gemeinnützigen Arbeitseinsätzen ausgebaut werden.

Das SEM teilt die Ansicht, dass ein bedürfnisgerechtes Freizeit- und Beschäftigungsangebot insbesondere für Jugendliche wichtig ist. Daher ist der Austausch über Freizeitaktivitäten und gemeinnützige Beschäftigungsprogramme ein fester Bestandteil in den Gesprächen zwischen dem SEM und dem LE Betreuung. Zudem werden Art und Umfang der Freizeitaktivitäten und gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen dokumentiert. Oftmals scheint es sich jedoch nicht um ein Problem fehlender Information, sondern von fehlender Motivation der Jugendlichen zu handeln. Hier stösst der LE Betreuung an seine Grenzen. Schliesslich befand sich das UMA-Team in der ZSA Aesch zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission erst im



Aufbau und es waren noch nicht alle Stellenprozente rekrutiert. In der Zwischenzeit konnten einerseits die UMA-Betreuenden rekrutiert werden und andererseits hat die Anzahl der zu betreuenden UMA abgenommen, was zu einer Entspannung der Situation geführt hat. Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen konnten infolge Fachkräftemangel bislang immer noch nicht ausreichend rekrutiert werden.

Kommunikation

Punkte 28-29

Die Kommission regt an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen einen regelmässigen und institutionalisierten Austausch (z.B. wöchentliche Treffen) zwischen den Betreuungsmitarbeitenden und den Jugendlichen organisieren, damit beide Seiten ihre Anliegen einbringen können und die Betreuungsmitarbeitenden immer wissen, welche Probleme und Anliegen die Jugendlichen haben und was gut funktioniert.

Wir würden die von der Kommission vorgeschlagene Art der niederschweligen Kommunikation zwischen Betreuung und UMA sehr begrüssen. Ein solcher regelmässiger und institutionalisierter Austausch würde jedoch bedingen, dass sich der Teilnehmerkreis in etwa Schulklassengrösse bewegt. Aufgrund der eingangs erwähneter hoher Anzahl von UMA in den BAZ ist ein solcher Austausch derzeit kaum möglich. Die Jugendlichen haben jedoch die Möglichkeit, ihre Anliegen im Alltag in Gesprächen einzubringen.

Sanktionen

Punkt 30

Die Kommission weist darauf hin, dass mehrere Jugendliche berichteten, dass es je nach Sicherheitsmitarbeitenden vorkommen könne, dass Jugendliche bei verspäteter Rückkehr in die Anlage ein bis zwei Stunden auf den Einlass warten müssten. Nach Einschätzung der Kommission handelt es sich dabei um eine informelle Sanktion. Ein Hausverbot, auch ein informelles, ist aus Sicht der Kommission bei Minderjährigen keine geeignete Sanktion. Das SEM und das Sicherheitsunternehmen müssen sicherstellen, dass die Sicherheitsmitarbeitenden keine Sanktionen gegen die Jugendlichen verhängen, auch nicht in Form von informellen «Time-outs» oder indem sie bei verspäteter Rückkehr lange warten lassen.

Es ist dem SEM ein Anliegen darauf hinzuweisen, dass UMA in der Asylregion NWCH nicht aus der Asylunterkunft ausgeschlossen werden, wenn sie verspätet zurückkehren. Die einzig denkbare Konstellation, in der es zu Wartezeiten vor dem BAZ kommt, ist die aufgrund eines Vorfalls (Gewalt und notwendige Deeskalation) erforderliche Rückverlegung ins BAZmV Basel. Aufgrund der Organisation des Transports kann es in solchen Fällen zu Wartezeiten kommen. Ferner ist die Sanktion von UMA im entsprechenden Handbuch geregelt und die entsprechenden Bestimmungen sind in allen BAZ verbindlich und rechtsgleich anzuwenden sowie ihre Umsetzung in der UMA-Sanktionsliste zu dokumentieren. Schliesslich sind die Sicherheitsmitarbeitenden so geschult und instruiert, dass sie bei Vorfällen keine Sanktionen aussprechen, weder formell noch informell. Das SEM ordnet allfällige Sanktion an und die Betreuung kommuniziert diese.

G. Verpflegung

Punkte 31-34



Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen sicherzustellen, dass alle asylsuchenden Personen ausreichend verpflegt sind. Zudem regt die Kommission an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen den asylsuchenden Personen zumindest zeitweise ermöglichen, in der Unterkunft selber zu kochen.

Das SEM befürwortet das Model des betreuten Kochens. Insbesondere für UMA stellt die Möglichkeit der Teilnahme an einem betreuten Kochen einen grossen Mehrwert für deren Entwicklung und sowie deren Tagesstruktur dar. Gemäss BEKO kann auf Anordnung der Regionenleitung ein betreutes Kochen angeboten werden, sofern eine Produktionsküche vorhanden ist. Die Leitung der Asylregion NWCH unterstützt die Umsetzung des betreuten Kochens, sofern ein Angebot für eine längerfristig nutzbare Unterkunft vorliegt.

Die Betreuung kann jedoch im Rahmen von Freizeitaktivitäten oder Beschäftigungsprogrammen z.B. das Backen von Kuchen oder Brot anbieten. Schliesslich muss in allen BAZ ein Angebot an Früchten, Getränken und Zwischenverpflegungen bestehen und wir werden dies mit dem Leistungserbringer Betreuung nochmals thematisieren.

H. Kleider

Punkte 36-39

Die Kommission begrüsst, dass die asylsuchenden Personen im BAZ Basel und in den Zivilschutzanlagen Bonergasse und Schäferweg ihre Kleider in einer Boutique aussuchen und anprobieren können. Sie empfiehlt eine vergleichbare Lösung für alle Unterkünfte. Zudem empfiehlt sie dem SEM und dem Betreuungsunternehmen dafür zu sorgen, dass die unbegleiteten Jugendlichen in der Zivilschutzanlage Aesch über ausreichende und der Jahreszeit angepasste Bekleidung verfügen.

Wir danken für den Hinweis. Die Versorgung mit Bekleidung ist im BEKO geregelt. Dementsprechend werden Asylsuchenden bei Bedarf mit angemessener und saisongerechter Bekleidung sowie Hygieneartikeln ausgestattet. Wir werden prüfen, ob für die in der ZSA Aesch untergebrachten Jugendlichen genügend saisonale Kleidung vorhanden ist.

Abschliessend sprechen wir der Kommission unseren Dank für den Bericht aus. Wir sind sehr daran interessiert, die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhalten und kontinuierlich zu verbessern.

Dementsprechend hat sich das SEM im Rahmen des Projekts «PreSeC» mit der Einführung der in der vorliegenden Stellungnahme bereits erwähnten Verantwortlichen für Gewaltprävention und Personensicherheit befasst und testet im Rahmen eines Pilotprojekts die Einführung einer «externen Meldestelle» für Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit. Wir sind davon überzeugt, dass diese Massnahmen einen bedeutenden Mehrwert für die Unterbringung, die Betreuung und vor allem die Sicherheit der Asylsuchenden in den BAZ bringen wird.

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



Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Marcel Suter

Vizedirektor

Leiter Direktionsbereich Bundesasylzentren

