



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 den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Zivilschutzanlage Steckborn (TG) vom 28. März 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Berichts betreffend die Überprüfung der Zivilschutzanlage (ZSA) Steckborn durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und die Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme. Die Delegation der NKVF besuchte die ZSA Steckborn in der Asylregion Ostschweiz (OCH) am 28. März 2023. Im Rahmen dieses Besuches überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

In den Jahren 2022 und 2023 kamen diverse Herausforderungen auf das SEM und die verschiedenen Partner zu. 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 und 2023 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 weitere Unterkünfte eröffnet und wieder geschlossen. Die zusätzlich eröffneten Unterkünfte sind in Bezug auf Infrastruktur, Lage oder



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

Wie 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.

A. Einleitende Bemerkungen

Punkt 1

Die Kommission weist das SEM darauf hin, dass die Unterbringung von asylsuchenden Personen in unterirdischen Unterkünften ohne Tageslicht und oft ungenügender Frischluftzufuhr aus menschenrechtlicher Sicht problematisch ist. Der UNO-Pakt 1 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. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Unterbringung in Zivilschutzanlagen nur von möglichst kurzer Dauer sein sollte und für bestimmte Personengruppen immer ungeeignet ist.

Das SEM bedauert, dass Asylsuchende - unabhängig davon, welchem Geschlecht und welcher Altersgruppe diese angehören - in unterirdischen Zivilschutzanlagen untergebracht werden müssen. Das SEM ist sich bewusst, dass die Unterbringung in unterirdischen Zivilschutzanlagen eine zusätzliche Belastung für Asylsuchende darstellen kann. Bedauerlicherweise bestehen aufgrund der zuvor erläuterten Situation in der Asylregion OCH derzeit nicht ausreichend alternative Unterbringungsmöglichkeiten. Zudem wurde bekanntlich die Finanzierung von Containerstätten durch das Parlament abgelehnt.

B. Kapazität und Belegung

Punkte 2-4

Die Kommission weist darauf hin, dass Ihr von mehreren Asylsuchenden berichtet wurde, dass bei einer hohen Belegung der ZSA Steckborn die Gebäudetechnik (Warmwasseranlage, Lüftungsanlage, Trocknungsgeräte) nicht ausreichend sei. Viele Asylsuchende berichteten zudem, dass bei hoher Belegung der Lärmpegel, auch nachts, sehr hoch und das Schlafen sehr schwierig sei. Nach Einschätzung der Kommission ist die Zivilschutzanlage Steckborn für die Unterbringung von deutlich weniger als 270 Personen geeignet. Die Kommission empfiehlt dem SEM die maximale Kapazität für die Anlage zu überdenken und deutlich zu reduzieren.

Das SEM teilt die Auffassung der Kommission, dass die Unterbringungssituation bei einer Belegung von über 200 Personen in der ZSA Steckborn kritisch wird, insbesondere was die Gebäudetechnik betrifft. Entsprechend ist die Asylregion OCH bemüht, die Belegung nach Möglichkeit unter 200 Personen zu halten, was aber angesichts der hohen Eintrittszahlen nicht immer umsetzbar ist.



C. Infrastruktur

Punkte 5-9

Die Kommission berichtet, dass asylsuchende Frauen und Mädchen insbesondere nachts keinen sicheren Zugang zu den Toiletten haben. Zudem sind die Schlafräume für Frauen und minderjährige Kinder nicht abschliessbar und es gibt keinen Rückzugsbereich für Frauen. Die Kommission beurteilt die Zivilschutzanlage Steckborn als baulich ungeeignet und den internationalen Standards nicht genügend um Asylsuchende unterschiedlichen Geschlechts unterzubringen. Sie empfiehlt daher, auf eine gemischtgeschlechtliche Unterbringung in der Zivilschutzanlage zu verzichten. Sofern an der gemischtgeschlechtlichen Unterbringung festgehalten wird, empfiehlt die Kommission, Massnahmen zu ergreifen, um asylsuchenden Frauen und Mädchen insbesondere nachts einen sicheren Zugang zu den Toiletten zu ermöglichen.

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass eine gemischtgeschlechtliche Unterbringung in der ZSA Steckborn für alle Beteiligten nicht optimal und entsprechend herausfordernd ist. Deshalb ist die Asylregion OCH bemüht, in der ZSA Steckborn nach Möglichkeit nur allein reisende Männer unterzubringen. Wegen der bereits geschilderten Situation ist dies jedoch nicht immer möglich. Aufgrund dessen hat das SEM zusammen mit den Leistungserbringer (LE) Betreuung und Sicherheit bereits Massnahmen eingeführt, welche Frauen und Mädchen den sicheren Zugang zu den Toiletten gewährleisten. Entsprechend werden Frauen grundsätzlich in den fünf kleineren Schlafräumen untergebracht, deren Zugang zu den Toiletten über den Speisesaal führt. Der LE Sicherheit führt in diesem Bereich, insbesondere in der Nacht, regelmässige Patrouillen durch. Zudem ist auch der Nachtdienst des LE Betreuung regelmässig in diesem Bereich unterwegs. Personen, welche sich nachts in den Speisesaal begeben wollen, werden in den Aufenthaltsraum verwiesen. Ein zusätzliches Zimmer zur Unterbringung von Frauen, welches über eine eigene separate Toilette verfügt, befindet sich am anderen Ende der Anlage.

Aufgrund der begrenzten räumlichen Verhältnisse ist es in der ZSA Steckborn derzeit leider nicht möglich, einen Rückzugsbereich ausschliesslich für Frauen einzurichten. Wir werden jedoch mit der Stadt Steckborn klären, ob die Schlösser der Unterkunftszimmer ersetzt werden können, so dass die Türen von innen geschlossen werden können.

Punkte 11-12

Die Kommission konstatiert, dass die Zivilschutzanlage in die Jahre gekommen ist. Dies zeigte sich besonders bei den Duschen für die Männer. Die Farbe blätterte von den Wänden und vom Boden ab, zudem waren die Duschen unhygienisch. Die Delegation dokumentierte einen grossflächigen Schimmelbefall an den Wänden. Die Kommission empfiehlt dem SEM, aus Gründen der Hygiene und des Gesundheitsschutzes, so schnell wie möglich Sanierungsarbeiten in Auftrag zu geben. Zudem regt die Kommission an, um die Privatsphäre besser zu schützen und die Sicherheit der asylsuchenden Personen zu erhöhen, zusätzliche Duschen, wenn möglich in Form von abschliessbaren Kabinen, zu installieren (z.B. Duschcontainer auf dem Vorplatz der Zivilschutzanlage).

Wir können Ihnen bestätigen, dass die erwähnte Dusche inzwischen saniert wurde. Die neu eingebaute Türe wirkt einerseits einem erneuten Schimmelbefall entgegen und schützt andererseits die Sicherheit und Privatsphäre der Asylsuchenden besser. Die Sanierung des Bodens ist noch ausstehend, hierfür wartet das SEM noch die Rückmeldung der Stadt ab.



D. Gesundheitsfachstelle Medic Help

Punkt 14

Die Kommission weist daraufhin, dass der Gesundheitsdienst über keinen eigenen Kühlschrank zur Aufbewahrung von Medikamenten, die kühl gelagert werden müssen (z.B. Insulin), verfügt. Stattdessen werden diese Medikamente im Kühlschrank aufbewahrt, der auch für andere Zwecke genutzt wird (z.B. Aufbewahrung von Essen). Die Kommission ist erstaunt über diese Art der Mehrfachnutzung, da dadurch sowohl der vertrauliche Zugang, als auch die sichere und fachgerechte Lagerung der Medikamente sowie die Hygiene nicht sichergestellt sind. Die Kommission empfiehlt daher, dem Gesundheitsdienst einen eigenen Kühlschrank zur Aufbewahrung von Medikamenten zur Verfügung zu stellen.

Wir teilen die Ansicht der Kommission bezüglich der Notwendigkeit eines separaten Kühlschranks für die Gesundheitsfachstelle Medic Help. Die Räumlichkeiten von Medic Help bieten derzeit zu wenig Platz für einen Kühlschrank. In den bestehenden Räumlichkeiten würde ein Kühlschrank zudem zusätzliche Wärme erzeugen.

Die entsprechenden Medikamente werden daher in einem separaten Fach des Getränkekühlschranks des LE Betreuung gelagert, welcher für Asylsuchende nicht zugänglich ist. Diese Situation ist nicht ideal und wir setzen alles daran, die Infrastruktur der Gesundheitsfachstellen in den BAZ entsprechend zu erweitern. In diesem Zusammenhang versuchen wir auch Platz für einen Medikamentenkühlschrank zu schaffen.

E. Familien mit Kindern

Punkte 15-19

Die Kommission erachtet die Wohnsituation in der Zivilschutzanlage als nicht kindesgerecht. Die beiden in der ZSA Steckborn untergebrachten Familien wurden nach Geschlechtern in getrennten Schlafsälen einquartiert. Beide Familien erlebten diese Trennung als belastend. Die Kommission ist der Ansicht, dass Mitglieder derselben Familie in der Regel im selben Schlafraum untergebracht werden sollten. Eine getrennte Unterbringung von Familienmitgliedern sollte nur aus Gründen des übergeordneten Kindesinteresses, zum Schutz vor physischer, psychischer oder sexualisierter Gewalt oder auf Wunsch der Familienmitglieder erfolgen. Bei einer niedrigen Belegung und zwei leeren Schlafräumen wäre es nach Einschätzung der Delegation möglich gewesen, die beiden Familien jeweils in einem eigenen Schlafraum unterzubringen. Schliesslich empfiehlt die Kommission Kinder und Jugendliche, schwangere Frauen und andere verletzbare Personen nicht in unterirdischen Zivilschutzanlagen unterzubringen.

Das SEM stimmt der Kommission zu, dass die Unterbringung insbesondere von Kindern, Jugendlichen und anderen verletzlichen Personen in unterirdischen Zivilschutzanlagen nicht optimal ist. Aufgrund der bereits geschilderten Situation standen dem SEM zum Zeitpunkt des Besuchs der Kommission jedoch keine alternativen Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Betreffend Unterbringung von Familien sieht das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) vor, dass diese in der Regel in separaten Räumlichkeiten untergebracht werden. Im Falle von Engpässen infolge von hohen Gesuchseingängen darf vorübergehend von dieser Norm abgewichen werden. Die derzeit vorliegende und eingangs erläuterte Situation entspricht



einem solchen Engpass. Da den Familien zum Zeitpunkt des Eintritts in die ZSA Steckborn keine eigenen Schlafräume zur Verfügung gestellt werden konnten, haben die in der Asylregion OCH zuständigen SEM-Mitarbeitenden entschieden, männliche und weibliche Familienmitglieder getrennt unterzubringen. Ohne diese Massnahme hätten sich Frauen und Mädchen mit fremden Männern einen Schlafräum teilen müssen.

F. Gewaltprävention

Punkte 20-22

Die Kommission regt an, bei stark alkoholisierten oder anderweitig intoxikierten asylsuchenden Personen geeignete alternative Massnahmen zum (informellen) mehrstündigen Ausschluss aus dem Zentrum zu prüfen. 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. Schliesslich empfiehlt die Kommission, in der Zivilschutzanlage Steckborn und generell in den Zivilschutzanlagen Gewaltpräventionsbetreuende einzusetzen und deren Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung zu priorisieren.

Wir können die Kommission darüber informieren, dass in der ZSA Steckborn in der Zwischenzeit ein separater Raum beim Durchgangsbereich der Loge zur Verfügung steht, in dem stark alkoholisierte Asylsuchende übernachten können. Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit entscheiden in solchen Fällen gemeinsam, ob die betreffenden Asylsuchenden regulär im BAZ untergebracht oder ob diese vorübergehend im separaten Raum einquartiert werden.

Zudem können Asylsuchende und Schutzbedürftige gemäss Art. 24 EJPD Vo (Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen; SR 142.311.23) 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. Im Falle eines kritischen Gesundheitszustands (z.B. bei Bewusstlosigkeit) alarmiert das Zentrumspersonal umgehend die Notfalldienste. Somit werden intoxikierte Personen im Rahmen der Notfallversorgung von medizinischen Fachpersonen überwacht und wenn nötig hospitalisiert.

Das SEM geht mit der NKVF einig, dass der Einsatz von Konfliktpräventionsbetreuenden (KPB) sowie deren Schulung von hoher Wichtigkeit ist. Die Asylregion OCH prüft derzeit den Einsatz von KPB in der ZSA Steckborn und hat dem LE Betreuung die Berechnung der dafür notwendigen Ressourcen in Auftrag gegeben.

G. Verpflegung

Punkte 23-27

Die Kommission empfiehlt dem SEM sicherzustellen, dass alle asylsuchenden Personen ausreichend verpflegt sind, da viele der angesprochenen Asylsuchenden angaben, dass die Menge der Mahlzeiten manchmal nicht ausreicht und es oft nicht möglich sei, eine zweite Portion zu erhalten. Zudem erinnerte die Kommission an ihre Empfehlung, insbesondere den Eltern von Kleinkindern zu erlauben, eigene Lebensmittel in das BAZ zu bringen. Sie verweist auf die UNO-Kinderrechtskonvention und internationale humanitäre Standards zur



Säuglings- und Kleinkindernahrung und ermutigt das Betreuungsunternehmen ausserdem, Lösungen zu prüfen, die es ermöglichen, besser auf die individuellen Ernährungsbedürfnisse von Kleinkindern einzugehen. Weiter weist die Kommission darauf hin, dass gekaufte Getränke und Lebensmittel in Gläsern, Dosen und Büchsen von den Sicherheitsmitarbeitenden eingezogen werden und verweist auf das gute Beispiel der Asylregion Nordwestschweiz, wo solche Getränke und Lebensmittel in Plastikbehälter umgefüllt und ins BAZ mitgenommen werden dürfen. Schliesslich regt die Kommission an, dass das SEM und das Betreuungsunternehmen in Absprache mit der Gemeinde Steckborn den Asylsuchenden zumindest ab und zu ermöglichen, selber zu kochen und allenfalls die dafür notwendigen Anpassungen in der Zivilschutzanlage vorzunehmen.

Wir nehmen die Angaben der Kommission betreffend unzureichende Mengen an Mahlzeiten zur Kenntnis. Auswertungen zu Essensresten und -abfällen ergeben jedoch ein anderes Bild. Gemäss diesen Auswertungen muss der für die ZSA Steckborn zuständige Mahlzeitendienst regelmässig mehrere Kilo an nicht-verwendeten Mahlzeiten zurücknehmen. Demgemäss scheint das Thema «Food Waste» in der ZSA Steckborn dringlicher als dasjenige von in ungenügenden Mengen vorhandenem Essen. Zudem berücksichtigt der LE Betreuung in der ZSA Steckborn die spezifischen Ernährungsbedürfnisse entsprechend den Vorgaben des BEKO (medizinisch verordnete Spezialmenüs / Menüs für Schwangere, Kleinkinder und Vegetarier / Ernährungsbedürfnisse gemäss religiösen Vorschriften).

Betreffend persönliche Nahrungsmittel kann die Hausordnung eines BAZ vorsehen, dass gewisse Lebensmittel aus Gründen der Hygiene oder der Sicherheit nicht ins BAZ gebracht werden dürfen. So sieht das BEKO vor, dass die Regionenleitung entscheidet, welche Lebensmittel von Asylsuchenden in die jeweiligen BAZ mitgebracht werden können. Diese werden in der BAZ-spezifischen Hausordnung festgehalten. Die Listen der im BAZ erlaubten und nicht-erlaubten Lebensmittel wurde für die gesamte Asylregion OCH per Anfang Jahr angepasst. Asylsuchende können diverse Lebensmittel in die BAZ mitnehmen.

Nahrungsmittel, welche zwar aus hygienischen Gründen im BAZ erlaubt, deren Aufbewahrungsgefässe aus Sicherheitsgründen jedoch nicht zulässig sind, können in andere Gefässe abgefüllt werden. Das SEM hat den LE Sicherheit in der Asylregion OCH in der Zwischenzeit nochmals auf diese Handhabung hingewiesen.

Schliesslich befürworten wir das Model des betreuten Kochens. In der ZSA Steckborn ist die Umsetzung dieses Modells allerdings nicht möglich, da die technische Infrastruktur dazu nicht geeignet ist. Die Anlagen befinden sich im Besitz der Stadt und das SEM kann nur bedingt in Anlagen investieren, welche uns lediglich vorübergehend zur Verfügung stehen und deren Wiederinbetriebnahme nicht gesichert ist. Die Betreuung kann jedoch im Rahmen von Freizeitaktivitäten oder Beschäftigungsprogrammen z.B. das Backen von Kuchen oder Brot anbieten.



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

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

