



Var / Live, 30. Juli 2021

Aktenzeichen: 020.0-158/40

Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren

Asylregionen West- und Nordwestschweiz

Urs von Arb
Veronika Litwan



Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Auftrag	4
3. Vorgehen und Methodik	4
4. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf	5
4.1 Bereits erfolgte Massnahmen	5
4.2 Wechsel Dienstleiter LE Sicherheit in der Asylregion Westschweiz und Corona	6
4.3 Auftrag, Zuständigkeitsbereich, Prozesse und Matrix-Organisation	6
A Umsetzung Betriebskonzept Unterbringung im Bereich Sicherheit	7
B Rolle und Stellung Sicherheitsverantwortlicher und Zusammenarbeit SSI – P&A	8
C Präsenz SEM in den BAZ	10
4.4 Personal und Ausbildung LE Sicherheit	10
A Ausbildung und Controlling	10
B Rekrutierung LE Sicherheit	11
4.5 Umgang mit renitenten Personen/Gewaltvorfällen	11
A Zusammenarbeit LE Sicherheit und LE Betreuung	11
B Rapportierung von Gewaltvorfällen	12
C Nutzung Besinnungsraum	14
D Unabhängige Meldestelle	14
5. Stellungnahme DB AS und DB PR	15
6. Fazit	15
7. Anhang	16
7.1 Fragenkatalog	16

1. Ausgangslage

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreibt zur Durchführung von Asylverfahren sowie zur Unterbringung von Asylsuchenden Bundesasylzentren (BAZ). Der Betrieb der BAZ funktioniert gesamthaft gut, die Asylsuchenden werden bedürfnisgerecht untergebracht und betreut. Die Sicherheit in den BAZ wird durch Mitarbeitende (MA) eines externen Leistungserbringers (LE Sicherheit) unter Aufsicht des SEM sichergestellt. Der LE Sicherheit sorgt für Ruhe, Ordnung und Sicherheit in der Unterkunft sowie auf dem gesamten Unterkunftsgelände. Dabei stellen sie die Sicherheit der im BAZ untergebrachten Asylsuchenden, der MA im BAZ sowie sämtlicher externen anwesenden Personen sicher.

Die Arbeit des Sicherheitspersonals in einzelnen BAZ wurde in letzter Zeit jedoch vermehrt von verschiedenen Seiten kritisiert. So sind bereits im Frühling 2020 verschiedene Medienberichte erschienen, wonach es im BAZ Basel zu regelmässigen Auseinandersetzungen zwischen dem Sicherheitspersonal und Asylsuchenden gekommen und unverhältnismässig Gewalt gegen Asylsuchende angewendet worden sei. Diese unbestätigten Anschuldigungen werden auch von der linksextremen Szene missbraucht, um Kampagnen gegen das SEM zu führen, welche teilweise erhebliche Sachschäden verursachten. Dabei schreckt die linksextreme Szene nicht davor zurück Fotos, Namen und Adressen von Mitarbeitenden des SEM und von Leistungserbringern im Internet zu veröffentlichen. Aktionen gegen die Firma Securitas und einzelnen Mitarbeitenden sowie anfangs 2021 Vandalenakten an Privatfahrzeugen einer Mitarbeiterin des SEM inkl. einer Diffamierungskampagne gegen sie und anderen Mitarbeitenden der Securitas sind die Konsequenzen dieser Veröffentlichungen.

Im Dezember 2020 hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ihren Bericht betreffend die Überprüfung der BAZ durch die NKVF von 2019-2020 publiziert. Die NKVF ist mit der Unterbringung prinzipiell zufrieden, sieht aber Verbesserungspotential im Bereich der Sicherheit. Sie ortet diese insbesondere im Umgang mit Konflikten und der Gewaltprävention und empfiehlt eine erweiterte Schulung des Sicherheitspersonals, vor allem in den Bereich Deeskalation sowie der interkulturellen und gewaltfreien Kommunikation. Den LE Sicherheit empfiehlt die NKVF stärker auf die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen einzugehen.

Im Februar 2021 wurden in zwei anonymen Schreiben Vorwürfe von Protectas Mitarbeitenden an das Arbeitsklima und die Grundhaltung der Protectas Kader formuliert.

Im März 2021 fand im BAZ Boudry ein unangekündigter Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Comité européen de prévention de la torture, CPT) statt. Der Zwischenbericht vom 9. April 2021 kritisiert die verschiedenen Disziplinar massnahmen, insbesondere die Anwendung des Besinnungsraums, sowie eine lückenhafte Ausbildung der LE Sicherheit.

Gestützt auf diese verschiedenen Feststellungen hat das SEM bereits reagiert und in verschiedenen Bereichen Entscheide getroffen und umgesetzt oder neue Konzepte ausgearbeitet, welche in den kommenden Monaten umgesetzt werden sollen.

So wurde der kritisierte Besinnungsraum im BAZ Boudry bereits am 7. April 2021 geschlossen. Die Geschäftsleitung des SEM hat zudem am 12. April 2021 ein Gewaltpräventionskonzept verabschiedet, das künftig in allen BAZ umgesetzt wird. Ziel ist es, Eskalationen und gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Asylsuchenden wie auch zwischen Mitarbeitenden und Asylsuchenden möglichst zu verhindern. Parallel erarbeitet das im Dezember 2020

Bericht internes Audit

initialisierte Projekt MARA Massnahmen für den Umgang mit renitenten Asylsuchenden während des Asylverfahrens in den BAZ. Erste Ergebnisse sollten bis Ende Juni 2021 vorliegen und dann schrittweise in allen BAZ umgesetzt werden.

Im operationellen Bereich wurden Ende März 2021 nach Sitzungen zwischen SSI und Protectas Massnahmen zur Verbesserung der Dienstleistungen von Protectas vereinbart, welche nun umgesetzt werden (siehe auch 4.1). Diese Massnahmen betreffen insbesondere Rapportierung, Ausbildung, interne Kommunikation, Planung und Führung sowie Überprüfung der Umsetzung.

2. Auftrag

Innerhalb des SEM sind verschiedene Direktionsbereiche (DB), namentlich DB Asyl (DB AS) und DB Planung & Ressourcen (DB PR) für die Sicherheit der BAZ zuständig. Im Bereich der Sicherheit BAZ bestehen verschiedenste Schnittstellen der Zusammenarbeit, inkl. Informationsfluss. Die verschiedenen Vorfälle und Feststellungen haben aufgezeigt, dass die vorgegebenen Prozesse zwischen den verschiedenen Stakeholdern in den Regionen teils unterschiedlich angewendet werden.

Das Audit soll zum einen der Bewertung der Umsetzung der vorgeschriebenen Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten im Bereich Sicherheit BAZ dienen, zum anderen soll es durch die Identifizierung von Lessons-Learnt konkrete Vorschläge für die Verbesserung der Führungsstruktur (doppelte Führungslinie mit teilweiser Matrix-Organisation) und des Führungsverhaltens aufzeigen.

Zielobjekte

Die dargestellte Problematik betrifft vor allem die Asylregionen Nordwestschweiz und Westschweiz, weshalb diese auch die Zielobjekte des internen Audits sind. Die Asylregion Bern wird als Good-Practice Beispiel und somit als Benchmark ebenfalls besucht.

Das Audit betrifft den LE Sicherheit sowie jene Stellen des DB AS und DB PR, welche für die Sicherheit der BAZ verantwortlich sind. Zwar ist die LE Betreuung nicht direkt von diesem Audit betroffen, da aber die Zusammenarbeit und der Infofluss zwischen den beiden Leistungserbringern essentiell ist, wurden auch Vertreter der LE Betreuung befragt.

3. Vorgehen und Methodik

Methodisch stützt sich das Audit auf die qualitativen Erhebungsinstrumente der Dokumentenanalyse und des leitfadengestützten Interviews. Insgesamt wurden vom 4.5.2021 bis zum 27.5.2021 19 ausführliche Interviews mit verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern des DB AS und DB PR in der Zentrale wie in den BAZ der betroffenen Regionen geführt, ebenso mit Vertretern der LE Sicherheit und LE Betreuung. Mit Hilfe dieser Interviews werden die strategische Vision und Vorgaben mit der Umsetzung vor Ort, allfällige Probleme und Unterschiede analysiert.

Der Interviewleitfaden basiert auf die vorangegangene Dokumentenanalyse. In dieser Dokumentenanalyse wurden hauptsächlich das Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) mit den entsprechenden Anhängen, die Sicherheitskonzepte der besuchten BAZ, die Rahmenverträge mit den Dienstleistungserbringern Sicherheit sowie die entsprechenden Dienstanweisungen genau angeschaut. Die Interviewfragen wurden situativ an die Funktion des Befragten angepasst.

Das Audit orientiert sich dabei an den folgenden übergeordneten Themenbereichen:

- Auftrag, Zielsetzung und erwartete Ergebnisse:
SOLL-IST Analyse: Abgleich des Auftrags (gemäss EJPD-Vo und BEKO), des gesetzlichen Rahmens, der gesetzten Ziele und der Erwartungen der Direktion des SEM mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen (gemäss Berichterstattung NKVF, interne Audits Sektion SUPR und eigener Auditierung im Rahmen des Auftrags) im Bereich Sicherheit in den BAZ.
- Zuständigkeitsbereich und –abgrenzung:
Analyse des Zuständigkeitsbereichs der Stakeholder P&A/SSI/SiVer/LE Sicherheit/LE Betreuung und deren Abgrenzung nach innen und aussen, Untersuchung der Rollenverteilung im Bereich Sicherheit BAZ und Zusammenarbeit mit der Zentrale.
- Prozesse und Matrix-Organisation:
Funktionieren der Organisation im Sicherheitsbereich, Abgleich der bestehenden Prozesse und deren Umsetzung, Schnittstellen sowie Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stakeholdern.
- Personal und Schulung LE Sicherheit:
Rekrutierungsprozess und Sicherheitsscreening, Anstellungsbedingungen, spezifische Schulungen und Weiterbildungen für die Arbeit im BAZ, Kultur, Selbstverständnis und Integration im BAZ.
- Umgang mit renitenten Personen/Gewaltvorfällen:
Prozesse und deren Umsetzung, Umsetzung von vereinbarten Massnahmen, Präventionskonzept, Verhinderung von Gewaltvorfällen und Reaktion darauf, interne und externe Kommunikation, Begleitung Mitarbeitende, Zusammenarbeit LE Sicherheit/Betreuung, Massnahmen gegen Reputationsschäden, *lessons learnt* und Reporting/Aufarbeitung bei Vorfällen.

4. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

4.1 Bereits erfolgte Massnahmen

Bereits vor und während dem Audit wurden vom SEM verschiedenste Massnahmen im Bereich Sicherheit in den BAZ getroffen. Der Auditor unterstützt diese Anpassungen, welche im Sinne einer lernenden Organisation zeigen, dass Probleme erkannt und Prozesse überdenkt werden.

Protectas hat auf Ende März 2021 verschiedene Massnahmen betreffend Qualität ihrer Dienstleistungen in die Wege geleitet (Auswahl von Massnahmen):

- Gründung einer Protectas internen Personalkommission für die MA in den SEM-Diensten (unabhängige und neutrale Stelle);
- Nachschulung des Kaders im Bereich Rapportierung, inkl. Nachbesprechungen von Vorfällen;
- Verbesserung der Ausbildung: so sollen Verfehlungen im Verhalten direkt in die verschiedenen Ausbildungsmodule einfließen, inkl. einer Vereinheitlichung der SEM spezifischen Schulung. Dabei soll ein besonderes Augenmerk auf die Kommunikation und Deeskalation gelegt werden. SSI wird im Bereich Ausbildung eingebunden.

Weiter wurden bereits vom DB PR und DB AS während dem Audit verschiedene Verbesserungspunkte erkannt und direkt umgesetzt:

- Überprüfung des Rapportierungsablaufs, inkl. Anpassung des Rapportformulars, so dass der Ablauf ersichtlich ist. Dabei sollen die Rapporte der Betreuung auch vereinheitlicht werden.

- Verbesserung der Qualität der Rapporte
- 14 tägige statistische Auswertungen zu Händen der Direktion
- Schaffung eines Sicherheitsfensters an der monatlichen Sitzung Regionenkoordination P+A mit Teilnahme SSI, um eine verbesserte Zusammenarbeit DB PR und DB AS im Bereich Sicherheit in den BAZ zu erreichen.

4.2 Wechsel Dienstleister LE Sicherheit in der Asylregion Westschweiz und Corona

Protectas ist seit März 2020 der Dienstleister LE Sicherheit in der Asylregion Westschweiz. Verschiedene Faktoren haben dazu geführt, dass sich die Situation in der Westschweiz im Bereich Sicherheit mit dem Wechsel zugespitzt hat. So scheint Protectas den Auftrag am Anfang unterschätzt zu haben. Die Einführung von Protectas wurde durch Securitas durchgeführt, welche vorher Dienstleister LE Sicherheit in der Asylregion Westschweiz und auch Mitkonkurrent war. Diese Einführung verlief nicht optimal. Zudem hat die Corona-Pandemie den Einstieg enorm erschwert. Die MA SEM waren angehalten im Home-Office zu arbeiten, was zu einer mangelhaften Einführung von Protectas geführt hat, da keine Ansprechpartner des SEM vor Ort waren.

Ab Sommer 2020 gab es zusätzlich eine Häufung von renitenten GS in der ganzen Schweiz. Diese Situation war für keine Asylregion einfach. Zudem konnten viele wichtige Schulungen von Protectas wegen den Corona-Massnahmen nicht stattfinden. In der Westschweiz kam es in dieser Zeit zu einer Überforderung von LE Sicherheit. Diese war in dieser schwierigen Zeit von der Einführung neuer Prozesse absorbiert. Die teilweise lückenhaften Schulungen haben die Situation weiter verschärft. Protectas hat mittlerweile darauf reagiert und verschiedene Massnahmen (siehe 4.1) beschlossen und umgesetzt.

Auch in Basel war die Situation mit der Corona Krise und der Häufig von renitenten GS angespannter als sonst. Mittlerweile hat sich die Situation in der ganzen Schweiz beruhigt.

Die Visibilität des SEM als Auftraggeber und Chef vor Ort hat in der Pandemie durch die Abwesenheit im Home-Office zusätzlich gelitten.

4.3 Auftrag, Zuständigkeitsbereich, Prozesse und Matrix-Organisation

Die 6 Regionen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht: in der Grösse von einem Kanton zu 7 Kantonen, unterschiedliche Ansprechpartner in den Kantonen bzw. Gemeinden, unterschiedliche Anzahl verschieden ausgestalteter Standorte, Distanzen, zweisprachige Regionen, Stadt-Land, bauliche/logistische Unterschiede, andere Dienstleistungserbringer. Die Leitung einer Region kann daher ungleich aufwändiger und komplexer sein als die Leitung eines früheren EVZ. Eine funktionierende Koordination, welche gleiche Standards sicherstellt, ist daher enorm wichtig, insbesondere in der Anfangsphase. Ein Besuch in den BAZ offenbart die unterschiedlichen Realitäten, aber auch unterschiedliche Haltungen schnell. Die Koordination wird aktuell von einem der 6 Regionenleitenden sichergestellt, welcher über eine langjährige Erfahrung verfügt. Führungsmässig problematisch ist die Tatsache, dass der Koordinator über keinerlei Weisungsrecht verfügt und zudem einer seiner Kollegen die Stellvertretung des Vizedirektors wahrnimmt und ihm gegenüber de facto weisungsberechtigt ist. Dies macht es schwierig, festgestellten Anpassungsbedarf oder nötige Korrekturen durchzusetzen.

Empfehlung 1: Die Führungsspanne des Vizedirektors des DB AS ist gross, der DB ist zudem dezentral aufgestellt. Im Rahmen einer Kompetenzdelegation ist zu prüfen, ob es Anpassun-

gen der Organisationsstruktur braucht. Denkbar wäre beispielsweise, den Regionen-Koordinator mit Weisungsbefugnis auszustatten oder die Sektion UPR aufzuwerten und dieser Einheit Policy Aufgaben im Bereich Unterbringung und Betreuung mit entsprechender Weisungsbefugnis (analog den Policy-Abteilungen AVP und DAR) zu übertragen. Angesichts der Grösse des Direktionsbereiches wäre allenfalls auch eine zweite Stellvertretung des Vizedirektors des DB AS denkbar.

A Umsetzung Betriebskonzept Unterbringung im Bereich Sicherheit

Das BEKO beschreibt klar Auftrag, Zuständigkeiten, Prozesse und Matrix Organisation im Bereich Sicherheit. Das BEKO dient als Handbuch und enthält alle relevanten Grundlagen und Regelungen, welche durch die verschiedenen Akteure in den BAZ im Bereich der Unterbringung eingehalten werden müssen. Die Adressaten des BEKO sind insbesondere die Leitungen der Asylregionen, die Sektionen Partner und Administration (P&A), die LE Betreuung, die LE Sicherheit sowie alle weiteren in den BAZ tätigen Akteure. Das BEKO definiert im Bereich Sicherheit das Grundprinzip 5, wonach «die MA SEM, der LE Betreuung und der LE Sicherheit gemeinsam den ordnungsgemässen Betrieb des jeweiligen BAZ sicher[stellen]. Diese Akteure arbeiten dabei Hand in Hand und unterstützen sich gegenseitig unbürokratisch in der Aufgabenerfüllung. Sie kommunizieren offen, proaktiv und rechtzeitig»¹.

Das BEKO enthält die Zielsetzungen im Bereich der Unterbringung von Asylsuchenden. Der Grundauftrag LE Sicherheit sowie die Verantwortung wird im Kapitel 10 erläutert. Allen Interviewpartnern war der Auftrag im Bereich Sicherheit bekannt und es wurde regelmässig auf das BEKO verwiesen.

Obwohl das BEKO zwar verbindlich den Auftrag, die Zuständigkeiten sowie die Prozesse und Matrix-Organisation im Bereich Sicherheit regelt, hapert es im Sicherheitsbereich in der Umsetzung. Jede Region scheint das BEKO etwas anders zu interpretieren. Dies führt zu einem Verantwortungsvakuum im Bereich Sicherheit innerhalb des SEM. Schlussendlich wird die Verantwortung nicht klar vom SEM getragen, sondern auf den LE Sicherheit übertragen.

Auffällig ist, dass das BEKO zwar gelobt wird, da es gut und ausführlich sei, die Umsetzung jedoch als teilweise schwierig beschrieben wurde. Es wird bemängelt, dass das BEKO hoch komplex sei und nicht alle Partner sich an dieses halten würden. Hier scheint vor allem das Problem zu sein, dass auf Leitungsebene das BEKO bekannt ist, dieses aber nicht für die verschiedensten Mitarbeitenden runtergebrochen wird und somit im Alltag nicht immer angewandt wird.

Weiter scheint das BEKO in den Regionen von verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich wahrgenommen zu werden. Dies führt zwischen den Regionen aber auch innerhalb der Regionen zu sehr unterschiedlichen Interpretationen der verschiedenen Rollen und Verantwortungen sowie Prozesse im Bereich Sicherheit. Beispielhaft sei hier die Graphik der Führungsprozesse² im Bereich Sicherheit erwähnt. Diese Graphik wurde ohne Zustimmung von DB PR geändert und stimmt nicht mit dem im BEKO beschriebenen Führungsprozess überein. Während den Interviews wurden den SEM-internen Akteuren beide Graphiken gezeigt und gefragt, welche Graphik vor Ort gelebt würde. Die Antworten waren innerhalb der Regionen sehr verschieden, was darauf hinweist, dass das BEKO nicht gelebt und evtl. nicht verstanden wird und es kein gegenseitiges Rollenverständnis innerhalb der Regionen, bzw. des SEM

¹ BEKO vom 01.01.2021, Version 3.0, p. 7

² BEKO vom 01.01.2021, Version 3.0, p. 8 und 50

im Bereich Sicherheit gibt. Verschiedenste Aussagen von Interviewpartnern unterstreichen diese Wahrnehmung.

Empfehlung 2: Das BEKO ist als Konzept prinzipiell gut, wird jedoch im Bereich Sicherheit in den untersuchten Asylregionen nicht gelebt. Es handelt sich somit nicht um ein Strukturproblem, sondern um ein Umsetzungsproblem. Es muss ein *verstärkter Austausch im Sicherheitsbereich zwischen DB AS und DB PR auf allen Hierarchiestufen* stattfinden.

Empfehlung 3: Das SEM ist für die Führungskultur und das Einhalten des BEKO verantwortlich. Die Führungskultur und das BEKO müssen sowohl durch die Regionenleitung wie auch die Betriebsleitung gelebt werden. In der Umsetzung des BEKO bestehen offenkundige Unterschiede und verschiedene Ansichten der Auslegung. So erwähnen beispielsweise mehrere Personen, dass eine andere Person zuständig sei für die Nachbearbeitung von Einzelfällen. Wie die genaue Zusammenarbeit funktioniert und wer die Federführung in der Nachbearbeitung innerhalb des SEM hat, inkl. der Verantwortung Sitzungen mit den beiden LE einzuberufen, bleibt unklar oder es bestehen verschiedene Ansichten. Es lohnt sich in die *Ausbildung der Kaderpersonen des SEM im Bereich BEKO inkl. Rollenverständnis zu investieren*, resp. bei allfälligen Neubesetzungen darauf zu achten führungsstarke Personen zu rekrutieren. Dabei muss ein Augenmerk auf das Verantwortungsbewusstsein im Sicherheitsbereich, sowie auf eine klare Rollenverteilung nach BEKO bei der Regionenleitung, C P&A und den SiVer gelegt werden. Schlussendlich ist die Verankerung des Sicherheitsthemas keine Organisationsfrage, sondern eine Haltungsfrage.

Empfehlung 4: Auch in den BAZoV muss die Führungskultur durch das SEM und den LE Betreuung und LE Sicherheit gelebt werden. Diesbezüglich lohnt es sich zu überprüfen, ob in *jedem BAZ ein/e Objektverantwortliche/r (P&A) vor Ort* eingesetzt wird, welche/r klar Chef/in vor Ort wäre und die LE in ihrer alltäglichen Arbeit unterstützt.

B Rolle und Stellung Sicherheitsverantwortlicher und Zusammenarbeit SSI – P&A

Die Matrix-Organisation im Bereich Sicherheit ist hoch komplex und somit fehleranfällig. Obwohl das BEKO gut ist, ist die Umsetzung jedoch mangelhaft und jede Region interpretiert das BEKO anders. SSI ist für die Policies und Weisungen sowie die Beratung der Regionenleitung im Sicherheitsbereich zuständig. Die Akzeptanz dieser Rolle, vertreten durch den SiVer, innerhalb der Asylregionen ist jedoch unterschiedlich. Dies spiegelt sich in der Stellung des SiVers innerhalb der Asylregionen wider. Weder in der Region Nordwestschweiz noch Westschweiz scheint der SiVer im SEM-Team im BAZ integriert zu sein. Der institutionelle Informationsfluss ist zwar beschrieben, ändert jedoch je nach Tageszeit, ist sehr kompliziert und nicht immer zielführend.

In keiner untersuchten Region gibt es ein gemeinsames Verständnis der Rolle des SiVer. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Regionenleitung, der Leitung P&A und dem SiVer scheint im Bereich Sicherheit nicht stattzufinden, obwohl diese enge Zusammenarbeit als Grundprinzip in den Führungsprozessen im BEKO erwähnt wird³. Dies dürfte unter anderem dazu führen, dass vis-à-vis dem LE Sicherheit nicht einheitlich als SEM kommuniziert wird, sondern DB AS und DB PR eigenständig und somit teilweise widersprüchlich gegenüber LE Sicherheit kommunizieren.

³ BEKO vom 01.01.2021, Version 3.0, p. 51

Sowohl P&A wie auch SSI sind für verschiedene Aspekte der Sicherheit in den BAZ zuständig. So ist laut BEKO SSI für die Umsetzung von Policies und Weisungen, Einstellen Personal LE Sicherheit und Pikettdienst verantwortlich. P&A ist für den Alltag im BAZ und administrative Arbeiten gegenüber dem LE Sicherheit weisungsbefugt. Diese doppelte Verantwortung für den LE Sicherheit birgt das Risiko eines Zuständigkeits- resp. Verantwortungs-vakuum im Bereich Sicherheit und gegenüber LE Sicherheit. So scheint vor allem das Zusammenspiel P&A und SSI nicht immer optimal zu funktionieren. Beispielsweise scheint nicht klar zu sein, wer die Federführung bei der Nachbearbeitung eines sicherheitsrelevanten Einzelfalls hat. So fühlt sich weder der SiVer noch der C P&A für die Nachbesprechung des Einzelfalls gemeinsam mit LE Sicherheit und LE Betreuung verantwortlich. Das SEM überlässt es schlussendlich den beiden LE selbständig diese Fälle aufzuarbeiten.

Empfehlung 5: Die Rolle des SiVer muss geklärt werden und der SiVer muss in den untersuchten Regionen integriert werden. Der Kontakt zwischen SiVer und P&A sollte gestärkt werden und der Austausch auf Augenhöhe stattfinden.

Exemplarisch ist auch die im *Leitfaden – Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien* (Anhang 8 des BEKO) beschriebene Führungsverantwortung Einzelfall/Vorfälle, welche tageszeitabhängig entweder bei der Regionenleitung (Bürozeiten) oder bei SSI (Pikettdienst) liegt. Beide LE sollen sicherheitsrelevante Ereignisse dem Chef P&A (während den Bürozeiten) melden und den SiVer alarmieren. Ausserhalb der Bürozeiten sollen solche Ereignisse via LE Sicherheit dem Pikettdienst SSI gemeldet werden. Somit ist die Führungsverantwortung zu Bürozeiten zwar bei der Regionenleitung, der C P&A soll aber von den LE informiert werden und ausserhalb der Bürozeiten ist SSI für alles zuständig.⁴

Empfehlung 6: Die Führungsverantwortung Einzelfälle/Vorfälle sollte tageszeitunabhängig einheitlich gestaltet werden. Die Regionenleitung hat klar die Verantwortung und P&A ist für den Alltag im BAZ zuständig. Sicherheitsrelevante Ereignisse müssten, unabhängig von der Tageszeit, P&A gemeldet werden. Der Pikettdienst wäre entsprechend von DB PR auf den DB AS zu übertragen (siehe auch Empfehlung 8). Der SiVer ist spätestens bei den Nachbesprechungen beizuziehen.

Empfehlung 7: Der Informationsfluss Asylregion/SSI im Ereignisfall muss überprüft werden. Da die Regionenleitung klar die Verantwortung im Bereich Sicherheit trägt, muss DB AS auch die Federführung im Informationsfluss übernehmen. DB PR ist in Kopie zu setzen.

Allgemein stellt sich die Frage, ob der SiVer nicht direkt der Regionenleitung unterstellt werden sollte. Eine solche Unterstellung hätte verschiedene Vorteile wie auch Nachteile. Vorteile wären eine einfachere Führungslinie, die klare Verantwortung der Sicherheit bei der Regionenleitung ohne Möglichkeit eines Verantwortungsvakuums im Sicherheitsbereich und eine Stellvertreterregelung vor Ort bei Abwesenheit des SiVer. Nachteile wären im Bereich der einheitlichen Praxis in den verschiedenen Regionen und das Fehlen einer DB AS-unabhängigen Kontrollinstanz für die Sicherheit im BAZ. Auf die Möglichkeit einer Unterstellung des SiVer bei der Regionenleitung angesprochen, äussern sich die SEM-internen Interviewpartner grösstenteils positiv. Eine Unterstellung des SiVer bei P&A wurde jedoch negativ bewertet.

Empfehlung 8: Die Ansiedelung des SiVer im DB PR führt momentan zu vielen Unsicherheiten und unterschiedlicher Integration. Der SiVer sollte dem DB AS und hierarchisch direkt der Regionenleitung unterstellt werden. Sein Aufgabenbereich und Pflichtenheft würde sich dadurch nicht verändern. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass der SiVer weiterhin

⁴ Leitfaden – Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien, Stand 1. Juli 2020, p. 8

seine Kontrollaufgaben im Bereich Sicherheit unabhängig wahrnehmen kann. Der DB PR ist weiterhin für die fachlichen Inputs sowie die Kontrollverantwortung im Bereich Sicherheit zuständig. Gleichzeitig muss eine *Stellvertretung in der Asylregion des SiVer sichergestellt werden*. Diese könnte durch P&A übernommen werden. Da die Empfehlung 1 und 8 direkte Anpassungen an die Organisationsstruktur hätten, wird vorgeschlagen diese gemeinsam zu prüfen.

Die Zusammenarbeit zwischen SSI und den externen Partnern scheint nicht auf Augenhöhe stattzufinden. So wurde der SPOC LE Sicherheit angewiesen, ausschliesslich über SSI zu kommunizieren. Laut Aussagen des DB PR hat diese Anweisung das Ziel, dass SSI eine einheitliche Praxis in allen Regionen sicherstellen kann und keine bilateralen bzw. regional unterschiedlichen Absprachen stattfinden.

Diese Anweisung scheint jedoch von den externen Partnern nicht verstanden und als zu strikte erachtet worden sein. Wie bereits beschrieben, erhält LE Sicherheit nicht nur von SSI Aufträge, sondern auch von P&A. Diese Führungskultur beeinflusst auch die Arbeit der SiVer, welche sich in einer schwierigen Position gegenüber LE Sicherheit und DB AS sowie einem Loyalitätskonflikt zwischen SSI und der Region/DB AS befinden.

Empfehlung 9: Die *Führungsstruktur und -kultur muss überprüft werden*. Es ist nicht zielführend, externe Partner anzuweisen, sich nicht mit anderen Stellen im SEM auszutauschen. Die Führung muss den komplexen Aufgaben im Sicherheitsbereich, inkl. guter Zusammenarbeit mit allen involvierten internen oder externen Partnern, gewachsen sein.

C Präsenz SEM in den BAZ

Verschiedene Personen haben eine fehlende Präsenz des SEM im BAZ-Alltag erwähnt. Besonders erwähnt wurde dieses Manko vor allem in den BAZoV aber auch in den BAZmV der untersuchten Asylregionen. Das SEM wird vor Ort nicht gespürt. Der Fakt, dass LE Sicherheit an der Loge viele administrative Arbeiten des SEM übernimmt, welche per se nichts mit der Sicherheit zu tun haben, verstärkt diese fehlende SEM-Präsenz im BAZ-Alltag. Somit sind die MA LE Sicherheit oftmals die erste Anlaufstelle bei Fragen und Problemen der GS. Dies betrifft oftmals auch Fragen betreffend Asylverfahren und Betreuung. Die Loge ist in den BAZ der Dreh- und Angelpunkt, wobei eine Präsenz des SEM fehlt.

Weiter wird mehrfach seitens SEM erwähnt, dass sowohl den LE Sicherheit wie auch LE Betreuung das Wissen über das Asylverfahren fehlt und sie somit verschiedene Fragen der GS nicht beantworten können. Grundsätzlich ist dies jedoch nicht die Aufgabe von LE Sicherheit und LE Betreuung, sondern des SEM.

Empfehlung 10: Für Fragen betreffend Asylverfahren und Ähnliches soll eine *SEM-Vertretung an der Loge (ev. zu bestimmten Zeiten) geprüft werden*. Diese SEM-Vertretung erhöht gleichzeitig die Präsenz und Visibilität des SEM im BAZ-Alltag, welches die Gesamtverantwortung trägt.

4.4 Personal und Ausbildung LE Sicherheit

A Ausbildung und Controlling

Die NKVF empfiehlt den LE Sicherheit die Aus- und Weiterbildung des in den BAZ tätigen Personals auszubauen und stärker an die Besonderheiten der Arbeit mit und für asylsuchende Personen anzupassen. Laut allen Interviewpartner wird jedoch bereits sehr viel in die Ausbildung der LE Sicherheit investiert (vom SEM und LE Sicherheit) und die Kadenz der Ausbildungen wird als genügend beschrieben. Jedoch wird in den verschiedenen Interviews

klar, dass seitens SEM kein qualitatives Controlling der Ausbildungen der LE Sicherheit stattfindet. Aktuell beschränkt sich das Controlling auf die Anwesenheit.

Empfehlung 11: Die Kadenz der Ausbildungen des LE Sicherheit scheint angemessen zu sein, es fehlt jedoch eine *qualitative Kontrolle der Ausbildung der LE Sicherheit durch das SEM, insb. der interkulturellen Ausbildung*. Dies sollte schnellstmöglich nachgeholt werden und wenn nötig auf die Inhalte der Ausbildungen Einfluss genommen werden inkl. klare Vorgaben wie z.B. verbale Deeskalation und weitere Soft Skills im spezifischen Asylkontext. Weiter wird den LE Sicherheit empfohlen *direkte Beispiele aus dem BAZ-Alltag und Lessons Learnt aufzunehmen*. Der SiVer sollte regelmässig (mind. 1x pro Quartal) diese wöchentlichen Trainings besuchen und die Möglichkeit haben, Inhalte für das Training zu traktandieren.

B Rekrutierung LE Sicherheit

Mehrfach wurde erwähnt, dass die LE Sicherheit Mühe haben, geeignetes Personal zu rekrutieren. Seit dem Rundschaubericht vom 05.05.2021 hat Protectas keine einzige Bewerbung (Stand Mitte Mai 2021) mehr erhalten. Angesprochen auf die Problematik äussern verschiedene Personen als Grund die schlechte Bezahlung und die hohen Anforderungsprofile des SEM an die MA LE Sicherheit. Es stellt sich die Frage, ob zu den aktuellen Bedingungen überhaupt das geeignete Personal gefunden werden kann. Zudem muss jeder MA LE Sicherheit eine zweite Landessprache beherrschen, obwohl diese im Alltag nicht oft gebraucht wird und andere Sprachen wie arabisch von Vorteil wären.

Empfehlung 12: Allgemeine Überprüfung der Diskrepanz der (gestiegenen) Anforderungen und der gebotenen Leistungen bzw. Entlohnung. Um die Rekrutierung von geeignetem Personal zu erleichtern, sollte abgeklärt werden, ob die Voraussetzung der zweiten Landessprache in diesem spezifischen Umfeld wirklich überall nötig ist und diese nicht durch Englisch oder einer anderen nützlicheren Sprache (z.B. Arabisch) ersetzt werden könnte.

4.5 Umgang mit renitenten Personen/Gewaltvorfällen

A Zusammenarbeit LE Sicherheit und LE Betreuung

Beim Umgang mit renitenten Personen/Gewaltvorfällen ist eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen LE Sicherheit und LE Betreuung ausschlaggebend. Grundsätzlich gibt es bei Konflikten zwei verschiedene Grundhaltungen: einerseits Dialog, Konfliktmanagement, Deeskalation und andererseits Sanktionen und harte Hand.

Prinzipiell müssen beide Ansätze im Alltag angewendet werden, um Gewalt zu verhindern. Es ist wichtig die Personen abzuholen, die Regeln und bei deren Nichteinhaltung die Konsequenzen klar aufzuzeigen. Grundsätzlich gibt man jeder Person einen gewissen Vertrauensvorsprung, dass sie sich richtig verhalten wird. Wenn die Regeln jedoch gebrochen werden, müssen die Konsequenzen strikt umgesetzt werden. Diese zwei Ansätze müssen gemeinsam von LE Betreuung und LE Sicherheit in den BAZ gelebt und angewendet werden. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den zwei LE ist unumgänglich und muss durch das SEM mit klaren Anweisungen unterstützt werden. In dieser Arbeit ist es wichtig, einen starken Betriebsleiter vor Ort zu haben, welche die unterschiedlichen Kulturen der beiden LE integriert und auf Augenhöhe mit den LE kommuniziert. Das SEM muss als Einheit gegenüber den LE auftreten, weshalb der Betriebsleiter und die Regionenleitung sich auch im Bereich Sicherheit verantwortlich fühlen müssen und diese Verantwortung gegenüber den LE übernehmen müssen.

Mehrmals wurde erwähnt, dass viele Gewaltvorfälle passiert seien, als LE Sicherheit versucht hat die Hausordnung durchzusetzen. Laut BEKO ist jedoch die LE Betreuung für die Umsetzung und Einhaltung der Hausordnung innerhalb des BAZ zuständig.⁵ Die LE Betreuung muss ihre Verantwortung hier klarer übernehmen. Sollte es bei der Durchsetzung der Hausordnung zu Gewalttätigkeiten kommen, interveniert LE Sicherheit sofort. Aktuell sind die MA der LE Sicherheit sehr verunsichert, was dazu führt, dass oft nur noch zögerlich und sehr spät reagiert wird, was wieder ein neues Sicherheitsrisiko darstellt.

Eine engere Zusammenarbeit zwischen LE Sicherheit und LE Betreuung erhöht das Potenzial Konflikte gewaltfrei zu lösen. Die Stärkung der Betreuung wird auch von der NKVF⁶ und im Konzept MARA als Massnahme vorgeschlagen. Alle Interviewpartner haben sich positiv zum Pilotprojekt der *Floor Walker* geäußert und befürworten eine definitive Einführung solcher Floor Walker. Dies unterstreicht auch die Mitwirkungsverantwortung der LE Betreuung bei schwierigen Fällen.

Empfehlung 13: Das Konzept der *Floor Walker* soll definitiv und langfristig umgesetzt werden. Eine Weiterentwicklung der Floor Walker zu *gemischten Patrouillen zwischen LE Betreuung und LE Sicherheit* soll geprüft werden. Das DB AS hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Empfehlung bereits Ende August / Anfang September 2021 mit einem Antrag an die GL erfüllt werden sollte.

Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass die Loge konfliktanfällig ist. Es kommt regelmässig vor, dass GS zu spät erscheinen und/oder betrunken und/oder unter Einfluss anderer Substanzen sich auffällig und teilweise sehr aggressiv verhalten. Es entstehen daher häufig Konflikte, welche, wenn immer möglich, gewaltfrei gelöst werden sollen.

Empfehlung 14: Da die Loge Dreh- und Angelpunkt des BAZ ist, besteht dort auch ein erhöhtes Konfliktpotenzial. Eine enge Zusammenarbeit zwischen LE Sicherheit und LE Betreuung an der Loge ist daher unabdingbar. *Eine ständige Vertretung an der Loge durch den LE Betreuung ist zu prüfen.* Diese Vertretung kann gleichzeitig auch als Auskunftsperson bei Fragen zur Betreuung fungieren. Die Loge könnte somit mehr als «Welcome-Desk» denn als «Sicherheitsfestung» verstanden werden. Die Präsenz von LE Betreuung und vom SEM würde diesen Kulturwandel unterstützen. (Siehe auch Empfehlung 10)

B Rapportierung von Gewaltvorfällen

Die Rapportierung von Gewaltvorfällen seitens LE Sicherheit wurde mehrfach angesprochen. Neben der teilweise mangelhaften *Qualität* der Rapporte wurde auch die *Form* der Rapport und das *Follow-Up* angesprochen.

Laut *Leitfaden – Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien* muss der Ereignisrapport innert 2 Stunden nach Abschluss eines Vorfalles durch den LE Sicherheit an den SSI (cc Chef/in P&A Asylregion) versendet werden. Was mit dem Rapport passiert, wird nicht ausgeführt.⁷ Laut den Interviews werden diese Rapporte gelesen, eine einheitliche Bearbeitung, mit Ausnahme der Ablage durch SSI, scheint jedoch nicht vorhanden zu sein. Ein Grundkonsens, wie solche Rapporte nachbearbeitet werden sollen und wer die Federfüh-

⁵ BEKO vom 01.01.2021, Version 3.0, p. 58

⁶ Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020), Punkt 93, p. 24.

⁷ Leitfaden – Zusammenarbeit Asylregionen – Sektion Sicherheit und Immobilien, Stand 1. Juli 2020, p. 10

rung in dieser Nachbearbeitung hat, scheint in beiden geprüften Asylregionen nicht vorhanden zu sein. Aktuell werden die Rapporte so vielen Personen versendet, dass sich niemand mehr dafür verantwortlich fühlt.

Empfehlung 15: Ein *neues Rapportformular* wird bereits ausgearbeitet. Dieses neue Formular muss neben der bewertungsfreien Beschreibung des Vorfalles auch das Follow-up, inkl. Nachbesprechung erhalten. Die *Verantwortung der Nachbesprechung der Rapporte liegt klar bei P&A*. Sobald physische Gewalt angewendet wird, muss eine Sitzung zwischen SEM, LE Betreuung und LE Sicherheit durch P&A einberufen werden. Anhand des Rapports muss geklärt werden was passiert ist, wie es gelöst wurde und was die Lessons Learnt sind. Allenfalls werden Massnahmen eingeleitet. Der SiVer sollte bei dieser Nachbesprechung der Rapporte ebenfalls in seiner Beratungsrolle und für die Überprüfung der korrekten Policy-Umsetzung anwesend sein.

Zwischenzeitlich wurde eine neue Weisung erlassen, wonach auch LE Betreuung einen separaten Rapport bei einem Gewaltvorfall verfassen muss. Die Wahrnehmungen eines Vorfalles sind sehr personen- und perspektivenabhängig. Personen, welche erst kurz vor der Eskalation oder sogar nach der Eskalation hinzukommen, schätzen einen Vorfall ohne Vorgeschichte oft anders ein. Die Doppelrapportierung führt in der Folge sehr häufig zu widersprüchlichen Rapporten. Diese widersprüchlichen Rapporte müssen dann durch das SEM aufgearbeitet werden und bieten Angriffsflächen bei medialen Nachfragen.

Empfehlung 16: Es soll weiterhin nur ein Rapport pro Gewaltereignis federführend durch LE Sicherheit erstellt werden. Die LE Betreuung soll jedoch die Möglichkeit erhalten ihre Beobachtungen in den Rapport von LE Sicherheit einfließen zu lassen. Wenn LE Betreuung keine weiteren Beobachtungen anzufügen hat, wird dies so im Rapport vermerkt. Das *Rapportformular muss dementsprechend angepasst werden*.

Wahrnehmungen im Bereich der Anwendungen von physischer Gewalt sind immer subjektiv. Es gibt auch immer Personen, welche entweder gezielt die LE Sicherheit provozieren oder infolge von Konsum von Drogen oder Alkohol die Selbstbeherrschung verlieren. In diesem Kontext muss auch die LE Sicherheit vor falschen Anschuldigungen, welche schliesslich ein Reputationsrisiko für das SEM bedeuten, nach Möglichkeit geschützt werden. Der Einsatz von Bodycams würde es erlauben, ein neutrales Bild einer Situation zu haben und die richtigen Schlüsse zu ziehen. Der Einsatz könnte auf bestimmte Risiko-Regionen oder Zeiten mit erhöhtem Risiko eines Konflikts begrenzt werden.

Empfehlung 17: Eine objektive Beschreibung eines Vorfalles ist sehr schwierig. Es wird daher vorgeschlagen, dass *LE Sicherheit Bodycams einsetzen* sollen. Mit Bodycams könnten widersprüchliche Aussagen überprüft werden und auch die Qualität der Intervention von LE Sicherheit sichergestellt werden. Entsprechende technische Möglichkeiten mit Fokus auf Persönlichkeitsschutz bestehen. Die rechtliche Grundlage für einen solchen Einsatz muss im Vorfeld geprüft werden.

In den Augen der MA LE Sicherheit dienen die Rapporte vor allem dazu, Suspendierungen von MA LE Sicherheit vorzunehmen, wenn im SEM entschieden wird, dass der MA nicht richtig reagiert hatte. Eine Fehler- und vor allem Lernkultur wird seitens LE Sicherheit im SEM nicht wahrgenommen und sie empfinden oft, dass LE Sicherheit als Sündenbock herhalten müsse. Dies begünstigt schliesslich die (unakzeptable) Anpassung oder Verfälschung eines Rapportes. Mehrere Personen erwähnen, dass die MA LE Sicherheit aktuell sehr unsicher seien, was sie überhaupt noch dürfen ohne direkt suspendiert zu werden. Dies führt dazu,

dass die MA LE Sicherheit Angst haben zu intervenieren, was zu weiteren Fehlern oder auch Überreaktionen führen kann.

Empfehlung 18: Im Umgang mit Gewaltvorfällen muss eine Fehlerkultur gegenüber den MA LE Sicherheit eingeführt werden, um zu verhindern, dass Rapporte bereits bei kleineren Unregelmässigkeiten allenfalls ver- oder gefälscht werden. Grosse Verfehlungen müssen weiterhin direkt und lückenlos geahndet werden.

C Nutzung Besinnungsraum

Verschiedene Medienberichterstattungen erwähnen, dass der Besinnungsraum nicht ordnungsgemäss benützt wird. In der Region Westschweiz sollen sogar verschiedene Anordnungen betreffend Nutzung bestanden haben. Dies wurde in der Zwischenzeit korrigiert. In den Interviews haben alle MA LE Sicherheit den Verwendungszweck und die Anweisung (maximale Aufenthaltsdauer, Anvisierung Polizei, etc.) gekannt. Dies wurde auch so durch die NKVF festgestellt⁸. Bei der Dokumentenanalyse wurde jedoch festgestellt, dass die Anweisungen betreffend Umgang Besinnungsraum je nach Sprachversion unterschiedlich sind. So ist in der deutschen Version vom 13.01.2014 festgehalten, dass «der isolierte Asylsuchende mindestens alle 30 Minuten auf sein Wohlbefinden hin zu kontrollieren» sei⁹. In der französischen Version vom 03.03.2021 steht, dass «le RA isolé doit faire l'objet d'un contrôle de son état de santé/bien être au moins toutes les 15 minutes»¹⁰.

Hinzukommt, dass Weisungen meistens zuerst nur auf Deutsch verfügbar sein sollen und es Monate dauert, bis die französische Version verfügbar sei. Die LE Sicherheit übersetzt daher selbstständig die Weisungen, um die Zwischenzeit zu überbrücken.

Empfehlung 19: *Weisungen müssen von Anfang an in allen Landessprachen zur Verfügung stehen.* Es darf nicht in der Verantwortung der LE Sicherheit sein, die Weisungen zuerst selber übersetzen zu müssen. Weiter muss die *Weisung betreffend Besinnungsraum sofort überarbeitet werden und in allen Landessprachen in der gleichen Ausführung mit gleichem Datum vorhanden sein.*

D Unabhängige Meldestelle

Die NKVF sieht ein erhebliches Verbesserungspotential beim Umgang mit Konflikten, bei der Gewaltprävention und bei Gewaltvorwürfen, namentlich durch Einführung eines niederschweligen und systematischen Beschwerdemanagements¹¹. Der Auditor unterstützt diese Massnahme, welche bereits unerschwerlich viel Frustrationspotenzial und somit Gewaltpotenzial aus dem Alltag der BAZ nehmen kann. Ein effizientes Beschwerdemanagement ist ein wichtiger Bestandteil von Gewaltprävention und Gewaltschutz, trägt zur Verbesserung der Lebensqualität der GS in den BAZ bei und leistet einen konkreten Beitrag zur Mitwirkung der GS zur Gestaltung der Unterbringung und Betreuung. Weiter könnte eine solche Meldestelle auch die Funktion eines Early Warnings übernehmen und direkt und unabhängig auf allfällige systemrelevante Probleme oder in einzelnen BAZ hinweisen. Mit einer unabhängigen Meldestelle könnte man das interne Beschwerdemanagement outsourcen und die gewonnen Ressourcen anderweitig nützen.

⁸ Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020), Punkt 78, p. 21.

⁹ Dienstliche Anweisung an Alle Nr. 2014-01-13 vom 13.01.2014

¹⁰ Dienstliche Anweisung an alle Standorte in der Westschweiz (Nachtrag) vom 09.03.2021

¹¹ Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020), Punkt 169, p. 38.

Empfehlung 20: *Aufbau einer unabhängigen Meldestelle* für Anliegen der GS in den BAZ.

5. Stellungnahme DB AS und DB PR

Die Empfehlungen wurden den direkt betroffenen Direktionsbereichen am 18.6.2021 zur Stellungnahme unterbreitet.

Stellungnahme DB PR: Für den DB PR sind die Analyse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen nachvollziehbar und zielführend. Wir schlagen vor, die Empfehlungen in einer gemeinsamen Arbeits- oder Projektgruppe DB AS / DB PR zu priorisieren und einen Zeitplan und die Zuständigkeiten für die Umsetzung festzulegen.

Insbesondere die Empfehlung 8, Unterstellung der SiVer in den Regionen, muss sorgfältig unter Abwägung der Vor- und Nachteile geprüft werden. Eine Umsetzung bedingt zudem die Einsetzung eines Organisationsentwicklungsprojektes, da diverse Folgefragen (z.Bsp. Zuständigkeit Kreditführung, Rolle der Zentrale in Wabern etc.) damit zusammenhängen.

Stellungnahme DB AS: Aus Sicht DB Asyl enthält die Analyse sämtliche wesentlichen Punkte und die Problematik wird differenziert und ausgewogen beschrieben. Die aus der Analyse abgeleiteten Empfehlungen und Massnahmen kann der DB Asyl nachvollziehen, unsere Anpassungen und Ergänzungen zu einzelnen Punkten wurden zudem im Bericht aufgenommen.

Um die zahlreichen Empfehlungen des Audit-Berichts in der Praxis umzusetzen, regt der DB Asyl die Initialisierung eines mehrjährigen Umsetzungsprojekts an.

6. Fazit

Konflikte gehören zum Alltag in einem BAZ, wo viele Menschen aus unterschiedlichsten Kulturen in einer schwierigen Lebensphase auf engen Raum unterbracht sind. Meinungsverschiedenheiten, Frustration oder auch Missverständnisse können in diesem Umfeld zu Gewalt und Gegengewalt führen. Diese kann von asylsuchenden Personen oder Mitarbeitenden ausgehen und sich gegen Asylsuchende und das Personal richten. Bereits die NKVF stellte kein strukturelles Gewaltproblem fest. Der Auditor kommt zum gleichen Schluss. Es kann nie ganz ausgeschlossen werden, dass MA LE Sicherheit illegitim unverhältnismässige Gewalt gegen GS anwenden. Sowohl das SEM wie auch seine Partner haben jedoch eine Struktur geschaffen und auch optimiert, in welcher solche «schwarzen Schafe» erkannt werden können.

Die aktuellen Probleme im Sicherheitsbereich in den untersuchten Asylregionen scheinen kein Strukturproblem zu sein. Die bestehenden Prozesse sind zwar klar definiert, werden aber teilweise unterschiedlich angewendet. Im Sinne einer lernenden Organisation müssen gewisse Strukturen und Prozesse überprüft und allenfalls schweizweit angepasst, bzw. geschärft werden. Das SEM muss gegenüber seinen Partnern eine klare und einheitliche Position vertreten und seine Verantwortung im Bereich Sicherheit auf allen Stufen wahrnehmen. Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen sollen einen Beitrag dazu liefern.

Der Auditor dankt allen Interviewpartnern für die immer sehr offenen, konstruktiven und transparenten Gespräche.

7. Anhang

7.1 Fragenkatalog

a. Auftrag, Zielsetzung und erwartete Ergebnisse:

SOLL-IST Analyse: Abgleich des Auftrags (gemäss EJPD-Vo und Beko), des gesetzlichen Rahmens, der gesetzten Ziele und der Erwartungen der Direktion des SEM mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen (gemäss Berichterstattung NKVF, interne Audits Sektion SUPR und eigener Auditierung im Rahmen des Auftrags) im Bereich Sicherheit in den BAZ.

- Kennen Sie den Auftrag, die Zielsetzung und die erwarteten Ergebnisse der verschiedenen Stakeholder im Bereich Sicherheit (P&A/SSI/SiVer/LE Sicherheit)?
- Wenn ja, inwieweit können die einzelnen Aufträge, Ziele und Erwartungen der Direktion des SEM durch P&A/SSI/SiVer/LE Sicherheit erfüllt werden?
- Sind der Auftrag und die Zielsetzung des LE Sicherheit/SSI/P&A im Bereich Sicherheit klar und kohärent? Gibt es Widersprüche?
- Sind die Aufgaben und Ziele der verschiedenen Stakeholder im Bereich Sicherheit mit den aktuellen Ressourcen erreichbar?
- Worauf ist die allfällige Nichterfüllung einzelner Aufträge, Ziele und Erwartungen zurückzuführen?

b. Zuständigkeitsbereich und –abgrenzung:

Analyse des Zuständigkeitsbereichs der Stakeholder P&A/SSI/SiVer/LE Sicherheit/LE Betreuung und deren Abgrenzung nach innen und aussen, Untersuchung der Rollenverteilung im Bereich Sicherheit BAZ und Zusammenarbeit mit der Zentrale.

- Kennen Sie den Zuständigkeitsbereich des P&A/SSI/SiVer/LE? Sind die Zuständigkeitsbereiche nach ihrer Ansicht klar definiert? Entspricht die alltägliche Zusammenarbeit den vorgesehenen Prozessen?
- Gibt es Punkte, die nicht zum Zuständigkeitsbereich der einzelnen Akteure gehören sollten?
- Gibt es Punkte, die bisher nicht in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Akteure fallen, aber dorthin gehören würden?
- Wie beurteilen Sie allgemein die Rollenverteilung im Bereich Sicherheit? Gibt es ihrer Meinung nach Optimierungs- oder Klärungsbedarf?
- Gibt es Bereiche, in denen die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsakteure und weiteren internen und externen Akteuren ungeklärt ist oder zu regelmäßigen Missverständnissen führt?
- Ist die Zusammenarbeit (auf dem Papier und in der Realität) zwischen der LE Betreuung und LE Sicherheit klar und funktioniert sie?

c. Prozesse und Matrix-Organisation:

Funktionieren der Organisation im Sicherheitsbereich, Abgleich der bestehenden Prozesse und deren Umsetzung, Schnittstellen sowie Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stakeholdern.

- Kennen Sie die verschiedenen Prozesse zwischen den Akteuren im Bereich Sicherheit? Wenn ja, wie beurteilen Sie diese Prozesse? Gibt es Stärken und Schwächen? Wer trägt die Prozessverantwortung?
- Kennen Sie die verschiedenen Schnittstellen zwischen den Akteuren im Bereich Sicherheit? Wie funktionieren diese Schnittstellen?

Bericht internes Audit

- Wie ist der Informationsfluss zwischen LE Sicherheit/SSI/SiVer/P&A im Bereich Sicherheit organisiert? Funktioniert nach Ihrer Meinung dieser Informationsfluss?
- Wie beurteilen Sie die Führungsstruktur im Bereich Sicherheit? Sind die Verantwortlichkeiten klar? Werden die Vorgaben gemäss BEKO umgesetzt?
- Wie bewerten Sie die aktuelle Matrix-Organisation im Bereich Sicherheit? Was würden Sie ändern, wenn Sie könnten?
- Austausch/Rapporte: Gibt es geeignete Austauschgefässe? Finden diese in regelmässigem Rhythmus statt? Findet ein Austausch auf Augenhöhe statt?

d. Personal und Schulung LE Sicherheit:

Rekrutierungsprozess und Sicherheitsscreening, Anstellungsbedingungen, spezifische Schulungen und Weiterbildungen für die Arbeit im BAZ, Kultur, Selbstverständnis und Integration im BAZ.

- Wie funktioniert der Rekrutierungsprozess für Mitarbeitende des LE Sicherheit? Welche Sicherheitsscreenings finden statt? Wer führt diese durch?
- Welche Schulungen müssen Mitarbeitende des LE Sicherheit für den Einsatz in einem BAZ abschliessen? Wer ist für die Durchführung der Schulungen verantwortlich?
- Gibt es Verbesserungspotenzial der Schulungen für die Mitarbeitenden des LE Sicherheit für den Einsatz in einem BAZ? Fehlen grundlegende Schulungen? Gibt es genug adäquate Schulungen?
- Gibt es ein Controlling der Schulungen? Durch wen wird das Controlling durchgeführt? Wie häufig?
- Wer ist für die Sicherstellung der Absolvierung der obligatorischen Schulungen verantwortlich?
- Wie sind die Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden des LE Sicherheit im BAZ? Wie beurteilen Sie diese? Gibt es allenfalls Unterschiede zu dem MA LE Betreuung?
- Wie würden Sie die Sicherheitskultur in ihrer Asylregion beurteilen? Wie beurteilen Sie die Integration der LE Sicherheit in ihrer Asylregion?
- Wie ist der Umgang mit Frustrationspotenzial bei den Mitarbeitenden des LE Sicherheit? Findet eine Begleitung durch die Führung statt?
- Nur für Westschweiz: Haben Sie Veränderungen in der Zusammenarbeit mit LE Sicherheit, inkl. Personal, Schulungen, Kommunikation, Prozessen, seit dem Wechsel des LE festgestellt? Verbesserungen oder Verschlechterungen?

e. Umgang mit renitenten Personen/Gewaltvorfällen:

Prozesse und deren Umsetzung, Umsetzung von vereinbarten Massnahmen, Präventionskonzept, Verhinderung von Gewaltvorfällen und Reaktion darauf, interne und externe Kommunikation, Begleitung Mitarbeitende, Zusammenarbeit LE Sicherheit/Betreuung, Massnahmen gegen Reputationsschäden, *lessons learnt* und Reporting/Aufarbeitung bei Vorfällen.

- Wie beurteilen Sie den Umgang mit renitenten Personen durch den LE Sicherheit?
- Kennen Sie die Disziplinar-massnahmen inkl. der verschiedenen Prozesse, welche gegen renitente Personen eingesetzt werden können? Wenn ja, funktionieren diese Prozesse oder gibt es Verbesserungsbedarf? Wie beurteilen Sie die Art der Disziplinar-massnahmen?
- Wie viele Gewaltvorfälle gibt es in ihrer Asylregion circa pro Jahr? Gibt es mehr in BAZ mit Verfahren oder BAZ ohne Verfahren? Wenn Sie einen Unterschied feststellen, woran liegt dieser?
- Findet eine Gewaltprävention statt? Wenn ja, wie sieht diese aus?

Bericht internes Audit

- **Rapporte:** was geschieht mit Ereignisrapporten? Werden diese diskutiert, mit wem? Werden aus protokollierten Vorfällen best practices abgeleitet daraus Schlüsse gezogen? Gibt es eine Fehlerkultur? Vertrauen sie diesen Rapporten? Schreibt die LE Betreuung auch Rapporte bei besonderen Ereignissen? Wie werden die Ereignisse zwischen den verschiedenen Stakeholdern aufgearbeitet?
- Wie geht man mit Gewaltvorfällen in ihrer Asylregion um? Gibt es eine interne oder externe Kommunikation? Gibt es Massnahmen gegen Reputationsschäden?
- Hat sich die Situation mit renitenten Personen seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie verändert? Wenn ja, was sind Ihrer Meinung nach die Gründe?