



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. Mai 2021

426.

Dringliche Interpellation der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020), Umsetzung der verlangten Massnahmen für den Betrieb des Bundesasylzentrums Zürich durch die AOZ

Am 10. März 2021 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende Dringliche Interpellation, GR Nr. 2021/100, ein:

Mitte Januar 2021 wurde der Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020) der Öffentlichkeit vorgestellt. Generell verlangt der Bericht, dass Menschen in Asylzentren besser geschützt werden. Verbesserungspotential sieht die Kommission namentlich bei der Erkennung von vulnerablen Personen, beim Umgang mit Konflikten, der Gewaltprävention und beim Beschwerdemanagement, der Handhabung von körperlichen Durchsuchungen, den Disziplinarmassnahmen, beim Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung und vereinzelt bei der Infrastruktur. (Zusammenfassung Punkt 3) Die AOZ betreibt im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM das Bundesasylzentrum Duttweiler in Zürich. Für die Sicherheit im BAZ hat das SEM einen privaten Sicherheitsdienst beauftragt.

1. Ist heute gewährleistet, dass im Bundesasylzentrum Zürich (BAZ) Sanktionen grundsätzlich schriftlich verfügt werden? Wenn nicht: Wie wird der Stadtrat gegenüber dem Staatssekretariat für Migration SEM darauf hinwirken?
2. Sind bei Isolationen aus disziplinarischen oder psychiatrischen Gründen die Protokolle auch für die Betroffenen einsehbar? Wer entscheidet darüber, ob diese Protokolle einsehbar sind oder nicht?
3. Wie will der Stadtrat gegenüber dem SEM darauf hinwirken, dass der Besinnungsraum im BAZ Duttweiler nicht zu disziplinarischen Zwecken missbraucht und nur grundrechtskonform verwendet wird? Ist der Stadtrat bereit, wie von der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter ausdrücklich empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Bezeichnung dieser Festhalteräume als Besinnungsräume überdacht bzw. darauf verzichtet wird?
4. Werden die Mitarbeitenden der AOZ instruiert über das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) entwickelte, mehrsprachige Online-Instrument, das für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen geschaffen worden ist? In welchem Rahmen werden sie orientiert und für die Bedürfnisse vulnerabler Personen sensibilisiert?
5. Welche Massnahmen regt der Stadtrat an, damit die psychiatrische Versorgung asylsuchender Personen nicht auf akute Krisenfälle beschränkt ist? Ist vorgesehen, wie im BAZ Kreuzlingen mit Erfolg betrieben, eine von einem spezialisierten Psychiater oder einer spezialisierten Psychiaterin betreute Sprechstunde einzuführen?
6. Wie garantiert der Stadtrat, dass eine psychiatrische Behandlung auch nach dem Asylentscheid für jene Menschen, die der Stadt Zürich zugeteilt werden, weiter gewährleistet werden kann?
7. Werden Personen, die im BAZ von geschlechterspezifischer Gewalt betroffen sind, über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufgeklärt? Wer ist für diese Aufklärung zuständig? Wie oft erfolgte im vergangenen Jahr 2020 eine solche Aufklärung?
8. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter schlägt in ihrem Bericht vor, in den Bundesasylzentren einen Gemeinschaftsraum ausschliesslich für Frauen zu schaffen. Ist ein solcher innerhalb des BAZ im Aufbau?
9. Wie oft steht der spezielle Raum, der vom GZ Wipkingen betreut wird, den Asylsuchenden zu Verfügung? Wie oft können sie diesen auch allein benutzen?
10. In den Schlafzimmern gibt es keine Tische. Asylsuchende dürfen die Frischluftzufuhr nicht selbständig regeln. Wie kann der Stadtrat darauf hinwirken, dass schulpflichtige Asylsuchende an jedem Schultag an einigen Tischen Schulaufgaben lösen können und dass die Bewohnenden eigenständig für Frischluft in den Schlafräumen sorgen dürfen? Wie weit sind diese den Alltag bzw. die Nachtstunden elementar erleichternden Massnahmen gediehen?

11. Hat der Stadtrat Kenntnis darüber, ob das gesamte Sicherheitspersonal, welches im BAZ zum Einsatz kommt, eine Weiterbildung in interkultureller Kommunikation erhält? Wie lange dauert diese? Was für Fachpersonen erteilen diese Ausbildung?
12. Wie kann die AOZ gewährleisten, dass der Einsatz von Betreuungspersonal für technische Hilfsarbeit wie Küchendienst 20 Prozent des individuellen Einsatzes nicht übersteigt? Wie hoch ist der prozentuale Einsatz für solche Dienste gemäss Schätzungen derzeit?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreibt und leitet das Bundesasylzentrum Zürich (BAZ). Die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) ist im Auftrag des SEM für die Betreuung im BAZ zuständig, welche auch die medizinische Erstversorgung «Medic Help» beinhaltet. Für die Sicherheit hat das SEM einen privaten Sicherheitsdienst beauftragt.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ist eine nationale, behördenunabhängige Kommission, die den gesetzlichen Auftrag hat, die Menschen- und Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Grundrechte der betroffenen Personen gewahrt werden. Diese Aufgabe nimmt sie im Rahmen regelmässiger Kontrollbesuche wahr und erarbeitet zuhanden der zuständigen Behörden konkrete Empfehlungen. Die NKVF prüft aufgrund der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Personen unter anderem auch die BAZ. Die Berichte der NKVF zu den Kontrollbesuchen in den BAZ richten sich grundsätzlich an das SEM. Die Stadt Zürich äusserte sich zum Bericht betreffend die Überprüfung der BAZ 2019–2020, da sie für den temporären Betrieb der Halle 9 verantwortlich war.

Der Stadtrat misst der Arbeit der NKVF generell und insbesondere in Bezug auf die BAZ eine grosse Bedeutung zu. Als im Bundesrecht verankerte und vom Bundesrat gewählte Kommission verfügt sie über eine hohe Legitimation gegenüber dem SEM, das für die BAZ und damit auch für das BAZ Zürich die Gesamtverantwortung trägt. Der Stadtrat und die AOZ nehmen die Erkenntnisse aus der Berichterstattung der NKVF für den eigenen Verantwortungsbereich sehr gerne auf. Das SEM braucht der Stadtrat hingegen nicht darauf hinzuweisen, da den Verantwortlichen die entsprechenden Informationen bekannt sind. Der Stadtrat, das Sozialdepartement und die AOZ bringen die Haltung der Stadt – auch in Bezug auf Fragen zur Sicherheit im BAZ Zürich – gegenüber dem SEM aber immer dann zum Ausdruck, wenn dies als zielführend erachtet wird.

Mit Medienmitteilung vom 5. Mai 2021 hat das SEM angekündigt, einerseits eine Untersuchung zu möglichen unverhältnismässigen Gewaltanwendungen gegenüber Asylsuchenden in den BAZ einzuleiten. Andererseits überprüft das SEM im Rahmen eines internen Audits die Abläufe und deren Umsetzung im Sicherheitsbereich sowie die Rekrutierung des in den BAZ arbeitenden Sicherheitspersonals. Darüber hinaus werden derzeit verschiedene Massnahmen zur Prävention von Gewaltvorfällen in den BAZ erprobt. Im Zuge dessen prüft es auch die Einrichtung einer externen Beschwerdestelle für Asylsuchende. Der Stadtrat begrüsst diese Massnahmen, da sie seinen wiederholt geäusserten Anliegen entsprechen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Ist heute gewährleistet, dass im Bundesasylzentrum Zürich (BAZ) Sanktionen grundsätzlich schriftlich verfügt werden? Wenn nicht: Wie wird der Stadtrat gegenüber dem Staatssekretariat für Migration SEM darauf hinwirken?»):

Die NKVF wies in ihrem neusten Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020) das SEM bereits darauf hin, dass sämtliche Disziplinar massnahmen durch das SEM schriftlich verfügt werden sollten.

Gemäss SEM kommen in allen BAZ die Bestimmungen des Betriebskonzepts Unterbringung (BEKO) zur Anwendung. Diese sehen die konsequente schriftliche Erfassung und Umsetzung

aller Disziplinar massnahmen vor und räumen den Asylsuchenden entsprechende Beschwerdemöglichkeiten ein. Die Sanktionen werden gegenüber den Asylsuchenden im Voraus mündlich kommuniziert. Sind sie damit nicht einverstanden, können sie sich auf schriftlichem oder mündlichem Weg beim SEM beschweren.

Unabhängig vom BAZ Zürich werden seitens Stadtrat und AOZ aktuell Möglichkeiten niederschwelliger interner wie externer Beschwerdestellen für Klientinnen und Klienten der AOZ geprüft.

Zu Frage 2 («Sind bei Isolationen aus disziplinarischen oder psychiatrischen Gründen die Protokolle auch für die Betroffenen einsehbar? Wer entscheidet darüber, ob diese Protokolle einsehbar sind oder nicht?»):

Gemäss SEM werden durch das von ihnen beauftragte Sicherheitspersonal keine Asylsuchenden aus disziplinarischen oder psychiatrischen Gründen isoliert, sondern einzig, wenn diese als selbst- oder fremdgefährdend eingeschätzt werden. In solchen Fällen können Asylsuchende maximal zwei Stunden bis zum Eintreffen der Polizei, die verpflichtend gerufen werden muss, im Besinnungsraum isoliert werden. Diese Vorfälle werden durch das Sicherheitspersonal in einem internen Ereignisrapport festgehalten, der für die Asylsuchenden nicht einsehbar ist.

Zu Frage 3 («Wie will der Stadtrat gegenüber des SEM darauf hinwirken, dass der «Besinnungsraum» im BAZ Duttweiler nicht zu disziplinarischen Zwecken missbraucht und nur grundrechtskonform verwendet wird? Ist der Stadtrat bereit, wie von der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter ausdrücklich empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Bezeichnung dieser Festhalteräume als «Besinnungsräume» überdacht bzw. darauf verzichtet wird?»):

Gemäss SEM ist die Verwendung des Besinnungsraumes schweizweit für alle BAZ festgelegt. Die NKVF überprüfte auch die rechtskonforme Verwendung des Besinnungsraumes. Sie hat das SEM darauf hingewiesen, die formell-rechtlichen Sicherheits- und Schutzmassnahmen sowie die Nutzungsmodalitäten des Besinnungsraumes näher zu klären. Der Stadtrat unterstützt diese Forderung. Das Sozialdepartement hat sich in seiner Stellungnahme zum NKVF-Bericht dahingehend geäussert: *«Aufgrund der Erfahrungen mit dem Testbetrieb wie auch dem regulären Betrieb würden wir uns für eine Ausweitung der Kompetenzen der Betreuung zu sicherheitsspezifischen Themen beziehungsweise gegenüber den Sicherheitsbeauftragten aussprechen. Mit diesem Setting konnten im Rahmen des Testbetriebs bereits positive Erfahrungen gemacht werden.»*

Zu Frage 4 («Werden die Mitarbeitenden der AOZ instruiert über das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) entwickelte, mehrsprachige Online-Instrument, das für die Ermittlung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen geschaffen worden ist? In welchem Rahmen werden sie orientiert und für die Bedürfnisse vulnerabler Personen sensibilisiert?»):

Die AOZ setzt für ihre Mitarbeitenden ein umfangreiches, internes Schulungs- und Weiterbildungskonzept um, das mehr als zwanzig Kursmodule unter anderem zu nachfolgenden Themen umfasst: «Betreuung und Schutz von Kindern und Jugendlichen», «Betreuung und Unterbringung von Frauen in Kollektivstrukturen», «Geflüchtete LGBTIQ-Menschen in Kollektivstrukturen» oder «Betreuung von psychisch kranken Asylsuchenden und Flüchtlingen». Bei der Durchführung der Module arbeitet die AOZ mit externen, spezialisierten Fachorganisationen zusammen. Das erwähnte Tool vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen bietet eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Angeboten und Anstrengungen der AOZ zur Betreuung und Begleitung vulnerabler Personen. Die AOZ ist aktuell an der Abklärung, wie dieses Tool als weiteres Element in die Schulung und Weiterbildung sowie die Betreuungsarbeit der AOZ integriert werden kann.

Zu Frage 5 («Welche Massnahmen regt der Stadtrat an, damit die psychiatrische Versorgung asylsuchender Personen nicht auf akute Krisenfälle beschränkt ist? Ist vorgesehen, wie im BAZ Kreuzlingen mit Erfolg betrieben, eine von einem spezialisierten Psychiater oder einer spezialisierten Psychiaterin betreute Sprechstunde einzuführen?»):

Wie das Sozialdepartement in seiner Stellungnahme zum NKVF-Bericht festgehalten hat, ist dem Stadtrat insbesondere die adäquate Behandlung von traumatisierten Geflüchteten ein Anliegen, das die AOZ bei den durch sie betreuten Personen umzusetzen versucht. Bei jeglichen gesundheitlichen Problemstellungen, die die Asylsuchenden im BAZ vorbringen, macht die AOZ über «Medic Help» eine Triage und meldet die Betroffenen in Zürich beim Ambulatorium Kanonengasse an. Dieses bietet eine psychiatrische Sprechstunde. Das SEM führt darüber hinaus in drei Asylregionen zu begrüssende Pilotprojekte durch, die eine freiwillige Erstabklärung der psychischen Gesundheit durch Pflegefachpersonen umfassen und in Abhängigkeit von Art sowie Schweregrad der Belastung den Asylsuchenden niederschwellige psychosoziale Unterstützung oder medizinische Beratung und Behandlung anbieten. Die Einführung einer psychiatrischen Sprechstunde durch eine spezialisierte Psychiaterin oder einen spezialisierten Psychiater für Asylsuchende mit Suchtproblemen wie im BAZ Kreuzlingen ist vom SEM zurzeit jedoch nicht geplant.

Zu Frage 6 («Wie garantiert der Stadtrat, dass eine psychiatrische Behandlung auch nach dem Asylentscheid für jene Menschen, die der Stadt Zürich zugeteilt werden, weiter gewährleistet werden kann?»):

Die Sozialberatung der AOZ begleitet und unterstützt alle Geflüchteten in Zuständigkeit der Stadt Zürich und kann insofern die psychiatrische Behandlung im Sinne des Stadtrats sicherstellen. Je nach Bedarf und Indikation zieht die AOZ Sozialberatung den PsychoSozialen Dienst (PSD) der AOZ hinzu, der eine einzelfallbezogene, niederschwellige Unterstützung anbieten kann. Diese Unterstützung beinhaltet beispielsweise persönliche Gespräche mit den Geflüchteten, die Vermittlung von psychosozialen Hilfestellungen zu geeigneten Institutionen vor Ort (Triage), die Entwicklung von Strategien im Zusammenhang mit spezifischen Krisensituationen oder die Beratung und Unterstützung der involvierten Fachpersonen. Die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen haben in diesem Rahmen Zugang zu denselben Leistungen wie andere in der Schweiz lebende Personen und sind dabei über die Grundversicherung abgedeckt.

Zu Frage 7 («Werden Personen, die im BAZ von geschlechterspezifischer Gewalt betroffen sind, über ihre rechtlichen Möglichkeiten aufgeklärt? Wer ist für diese Aufklärung zuständig? Wie oft erfolgte im vergangenen Jahr 2020 eine solche Aufklärung?»):

Gemäss SEM werden die Asylsuchenden beim Eintrittsgespräch durch die Rechtsberatungsstelle darüber informiert, dass sie sich mit ihren Anliegen jederzeit an die offene Anlaufstelle der Rechtsberatung wenden können. In den Räumlichkeiten der Rechtsberatungsstelle liegen Informationsflyer aus (beispielsweise zur Beratungsstelle sexuelle Gewalt, Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in der Ehe und Partnerschaft, Queer Amnesty, Transgender Network Switzerland).

Das Betreuungspersonal der AOZ meldet Verdachtsfälle von geschlechtsspezifischer Gewalt umgehend dem SEM. Für 2020 sind dem SEM keine Vorfälle bekannt. Mit Hilfe des Pflegefachpersonals legt die AOZ ein spezielles Augenmerk auf mögliche Anzeichen von geschlechtsspezifischer Gewalt sowie auf die besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse bestimmter Personengruppen wie z. B. LGBTIQ. Zu dieser Thematik ist die AOZ auch mit Fachorganisationen wie dem Transgender Network Switzerland (TGNS) im regelmässigen Austausch.

Gibt es Hinweise auf geschlechtsspezifische Gewalt oder informiert die asylsuchende Person direkt über einen entsprechenden Vorfall, suchen die Mitarbeitenden der Rechtsberatungsstelle das Gespräch mit der betroffenen Person, informieren über Hilfsangebote und vernetzen

bei Bedarf aktiv mit anderweitigen Beratungsstellen. Im BAZ Zürich ist die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not in Kooperation mit dem SAH Zürich und Schaffhausen für den Rechtsschutz für Asylsuchende zuständig.

Auf Wunsch der betroffenen Person wird gemäss SEM auch die Polizei beigezogen, damit eine Anzeige eingereicht werden kann. Bei Bedarf unterstützt die Rechtsberatungsstelle die Asylsuchenden bei der Einreichung der Anzeige. Die Polizei klärt die Betroffenen dabei über ihre weiteren rechtlichen Möglichkeiten auf. Über die Häufigkeit solcher Aufklärungen im BAZ Zürich liegen dem SEM keine Zahlen vor.

Zu Frage 8 («Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter schlägt in ihrem Bericht vor, in den Bundesasylzentren einen Gemeinschaftsraum ausschliesslich für Frauen zu schaffen. Ist ein solcher innerhalb des BAZ im Aufbau?»):

Seit Anfang 2021 besteht im BAZ Zürich ein Gemeinschaftsraum ausschliesslich für Frauen.

Zu Frage 9 («Wie oft steht der spezielle Raum, der vom GZ Wipkingen betreut wird, den Asylsuchenden zu Verfügung? Wie oft können sie diesen auch allein benutzen?»):

Der sogenannte Begegnungsraum, der im Auftrag der Stadt durch das GZ Wipkingen betrieben wird, ist für alle Asylsuchenden montags (14.00–17.00 Uhr), mittwochs (14.00–17.00 Uhr), donnerstags (11.00–16.00 Uhr), freitags (14.00–17.00 Uhr), samstags (19.00–21.00 Uhr) und sonntags (14.00–17.00 Uhr) offen. Am Donnerstag gibt es darüber hinaus einen spezifischen Treff für Kinder (16.00–17.30 Uhr). Der Begegnungsraum ist ausserdem während den Schulferien und für zusätzliche Veranstaltungen oder auf Anfrage der Asylsuchenden geöffnet. Die Sicherheitsvorschriften verlangen stets die Anwesenheit einer verantwortlichen Person wie zum Beispiel einer oder eines Mitarbeitenden des GZ Wipkingens. Es ist zu beachten, dass der Betrieb des Begegnungsraumes derzeit aufgrund der Corona-Pandemie eingeschränkt ist.

Zu Frage 10 («In den Schlafzimmern gibt es keine Tische. Asylsuchende dürfen die Frischluftzufuhr nicht selbständig regeln. Wie kann der Stadtrat darauf hinwirken, dass schulpflichtige Asylsuchende an jedem Schultag an einigen Tischen Schulaufgaben lösen können und dass die Bewohnenden eigenständig für Frischluft in den Schlafräumen sorgen dürfen? Wie weit sind diese den Alltag bzw. die Nachtstunden elementar erleichternden Massnahmen gediehen?»):

Da es sich beim BAZ Zürich um ein Gebäude mit kontrollierter Lüftung handelt, ist die selbstständige Regelung der Frischluftzufuhr nur eingeschränkt möglich. Nach Rückmeldung des SEM können die Asylsuchenden über den Innenhof selbstständig an die frische Luft gelangen. Gemäss Sicherheitskonzept des SEM sind zurzeit keine Tische in den Schlafzimmern erlaubt. Für die Schülerinnen und Schüler stehen zur Erledigung ihrer Hausaufgaben entsprechende alternative Möglichkeiten zur Verfügung, beispielsweise im Ruheraum, der Teeküche oder im Raum für unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Einzig während der Nachtruhe von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr sind die genannten Räume in der Regel nicht zugänglich.

Zu Frage 11 («Hat der Stadtrat Kenntnis darüber, ob das gesamte Sicherheitspersonal, welches im BAZ zum Einsatz kommt, eine Weiterbildung in interkultureller Kommunikation erhält? Wie lange dauert diese? Was für Fachpersonen erteilen diese Ausbildung?»):

Das SEM hat für die Sicherheit einen privaten Sicherheitsdienst beauftragt. Gemäss Rückmeldung des SEM wird das Sicherheitspersonal obligatorisch zum Thema «Interkulturelle Kompetenz» geschult. Die Partnerin für die Ausbildung ist die Schweizerische Flüchtlingshilfe. Die eintägigen Schulungen müssen alle zwei Jahre durch das Sicherheitspersonal wiederholt werden.

Zu Frage 12 («Wie kann die AOZ gewährleisten, dass der Einsatz von Betreuungspersonal für technische Hilfsarbeit wie Küchendienst 20 Prozent des individuellen Einsatzes nicht übersteigt? Wie hoch ist der prozentuale Einsatz für solche Dienste gemäss Schätzungen derzeit?»):

Die AOZ reguliert in entsprechenden Arbeitsplänen, dass der Einsatz von Betreuungspersonal für technische Hilfsarbeit wie Küchendienst 20 Prozent des individuellen Einsatzes nicht übersteigt. Die Mitarbeitenden der AOZ sind darüber hinaus im regelmässigen Austausch mit ihren vorgesetzten Stellen, um die Zeitaufwände bei einzelnen Aufgaben zu überprüfen. Ergeben sich Verschiebungen, wird über die Anpassung der Arbeitspläne oder des Personaleinsatzes sichergestellt, dass alle Aufgaben in der vorgegebenen Zeit erfüllt werden können. Der prozentuale Einsatz für technische Hilfsarbeiten liegt derzeit geschätzt zwischen 19 und 23 Prozent.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti