



Abschlussbericht

Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (Phase 1 und 2: 1. November 2022 bis 31. Oktober 2024)

Version 1.0

Dezember 2024

Im Auftrag von:

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

Autoren:

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

TC Team Consult

Rue des Maraîchers 36
Seefeldstrasse 224
Günterstalstr. 11-13

CH-1205 Genève
CH-8008 Zürich
D-79102 Freiburg i.Br.

+41 22 311 52 01
+41 43 488 61 24
+49 761 1562234

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
1 Management Summary	1
2 Einleitung	3
2.1 Ausgangslage	3
2.2 Methodisches Vorgehen	5
3 Kontextanalyse	7
3.1 Rahmenbedingungen und Arbeitsauftrag der externen Meldestelle	7
3.2 Anpassungen und Verlängerung des Pilotprojekts	7
3.3 Gesetzliche Grundlagen	8
3.4 Entwicklung der externen Meldestellen in Phase 1 des Pilotprojekts (1. November 2022 bis 30. April 2024)	9
3.5 Entwicklung der externen Meldestellen in Phase 2 des Pilotprojekts (1. Mai bis 31. Oktober 2024)	11
4 Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»	13
4.1 Beschreibung der Ziele	13
4.2 Zielerreichungsgrad über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts	13
4.2.1 Zielsetzung 1: Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit	13
4.2.2 Zielsetzung 2: Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung	15
4.2.3 Zielsetzung 3: Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen	15
4.2.4 Zielsetzung 4: Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa	16
4.2.5 Zielsetzung 5: Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ	17
4.2.6 Zielsetzung 6: Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)	18
4.3 Zwischenfazit	19
5 Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»	21
5.1 Beschreibung der intendierten Wirkung	21
5.2 Erreichte Wirkung	21
5.2.1 Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ während des Pilotprojekts (qualitativ und quantitativ)	21
5.2.2 Beitrag der Meldestelle an Korrekturen	23
5.3 Zwischenfazit	24
6 Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen	25

6.1	Bedarf nach einer externen Meldestelle	25
6.1.1	Bedarf bei den Mitarbeitenden	25
6.1.2	Bedarf bei Asylsuchenden	26
6.1.3	Bedarf von Dritten	26
6.2	Institutionelle Unabhängigkeit der Meldestelle	27
6.3	Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen durch die beteiligten Stakeholder	27
6.3.1	Eventuell nützliche, aber zu breit angelegte Meldestelle	28
6.3.2	Keine aussagekräftigen Meldungen	28
6.3.3	Hoher Nutzen im Auftritt gegen Aussen	28
6.3.4	Wertschätzung der Möglichkeit anonymer Meldungen	29
6.3.5	Ungewisse Relevanz der Meldestellen	29
6.4	Zwischenfazit	29
7	Operative und konzeptionelle Fragestellungen	31
7.1	Personeller Geltungsbereich der externen Meldestellen	31
7.2	Sachlicher Geltungsbereich der externen Meldestellen	34
7.3	Abgrenzung der externen Meldestelle zum internen Beschwerdemanagement des SEM	36
7.4	Schnittstellen zum SEM P&A	38
7.5	Zugang zu den externen Meldestellen	40
7.6	Bearbeitung der Meldungen	42
7.7	Schnittstelle zum Qualitätsmanagement Unterbringung SEM Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR)	43
7.8	Zwischenfazit	43
8	Vergleichende Analyse (Benchmarking)	45
8.1	BUBS	45
8.1.1	Organisatorische Ausgestaltung und Unabhängigkeit	46
8.1.2	Umfang der Tätigkeiten	46
8.1.3	Zielsetzung und Aufgaben	46
8.1.4	Personeller Geltungsbereich	47
8.1.5	Sachlicher Geltungsbereich	47
8.1.6	Zugang	47
8.2	Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme Baden-Württemberg	48
8.2.1	Organisatorische Ausgestaltung und Unabhängigkeit	48
8.2.2	Umfang der Tätigkeiten	49
8.2.3	Zielsetzung und Aufgaben	49
8.2.4	Personeller Geltungsbereich	50
8.2.5	Sachlicher Geltungsbereich	50
8.2.6	Zugang	50
8.3	Best Practices	50
9	Fallstudien	51
9.1	Fall 1: Weggezogene Bettdecke	51
9.2	Fall 2: Schulbesuch von Kindern	54
9.3	Fall 3: Verletzte UMAs	56
9.4	Fall 4: Meldung von Securitas Mitarbeiter	59
9.5	Fall 5: Psychische Probleme	61

9.6	Fall 6: Defekte Klimatisierung	63
10	Synthese und Empfehlungen	66
10.1	Zusammenfassende allgemeine Erwägungen	66
10.2	Beantwortung der Evaluationsfragen	66
10.3	Empfehlungen	76
10.3.1	Empfehlung 1: Weiterführung und Roll-out der externen Meldestellen	76
10.3.2	Empfehlung 2: Organisation der externen Meldestelle	77
10.3.3	Empfehlung 3: Ausweitung der Kommunikation zu den externen Meldestellen	77
10.3.4	Empfehlung 4: Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Meldewesen	77
10.3.5	Empfehlung 5: Fokus auf eine systemorientiertere Sichtweise	78
Anhang		79
Anhang 1:	Quellenverzeichnis	79
Anhang 2:	Interviewte Personen	80
Anhang 3:	Online-Meldeformulare der Externen Meldestellen	82
Anhang 4:	Mehrsprachiges Online-Angebot der BUBS	86

Abkürzungsverzeichnis

AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
BAZ	Bundesasylzentrum
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung des SEM
BJ	Bundesamt für Justiz
BUBS	Berliner unabhängige Beschwerdestelle
DB AS	Direktionsbereich Asyl
FTE	Vollzeitäquivalente
GZ	Gemeindezentrum
LE	Leistungserbringer
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz
OeSA	Oekumenischen Seelsorgedienst für Asylsuchende
Q	Quartal
QMU	Qualitätsmanagement Unterbringung
SAH	Schweizerischen Arbeiterhilfswerk
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEM P&A	SEM Partner und Administration
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SUPR	Sektion Unterbringung und Projekte Regionen
TC	TC Team Consult SA
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell der externen Meldestelle (eigene Darstellung)	4
Abbildung 2: Entwicklungen der Meldungen in den Meldestellen (Quelle: Hugo Köppel)	10
Abbildung 3: Entwicklung des internen Beschwerdemanagements (Quelle: Hugo Köppel)	10
Abbildung 4: Meldende Personen nach Meldestelle (Quelle: Hugo Köppel)	11
Abbildung 5: Entwicklungen der Meldungen in den Meldestellen über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts Q1-Q8 (eigene Darstellung)	12
Abbildung 6: Meldende Personen über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts, Q1-Q8 (eigene Darstellung)	12
Abbildung 7: Absolute Zahlen der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende April 2024 (Quelle: Hugo Köppel)	33
Abbildung 8: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der Meldestelle des BAZ Basel in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)	33
Abbildung 9: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Zürich in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)	34
Abbildung 10: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Basel in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)	35
Abbildung 11: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Zürich in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)	35
Abbildung 12: Kanäle zum Eingang der Meldungen in den Meldestellen (eigene Darstellung)	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchgeführte Interviews und Befragungen (eigene Darstellung)	6
Tabelle 2: Entwicklung Anzahl Meldungen in den BAZ Basel und Zürich (eigene Darstellung)	14
Tabelle 3: Übersicht Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (eigene Darstellung)	19
Tabelle 4: Inanspruchnahme der externen Meldestellen nach Zielgruppen	31
Tabelle 5: Gegenüberstellung Anzahl Meldungen externe Meldestellen internes Beschwerdemanagement in Phase 1 des Pilotprojekts (eigene Darstellung)	36

1 Management Summary

Mit dem nachfolgenden Abschlussbericht werden die Ergebnisse der **Evaluation der ersten und der zweiten Phase des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (1. November 2022 bis 31. Oktober 2024)** aufbereitet und verdichtet.

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

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

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

Der vorliegende Evaluationsbericht umfasst eine Kontextanalyse, die Evaluation im engeren Sinne, eine vergleichende Analyse (Benchmarking), Fallstudien sowie eine Synthese mit Empfehlungen. Methodisch stützt sich die Evaluation auf eine Dokumentenanalyse, Befragungen und vertiefende Interviews. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Berichte, Konzepte, Monitoring-Daten sowie weitere relevante Sekundärdaten zu den externen Meldestellen und deren Kontext analysiert. Die Daten wurden zwischen Juli 2023 und Dezember 2024 erhoben.

Nach einer 18-monatigen Laufzeit der ersten Phase des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (1. November 2022 bis 30. April 2024) und der 6-monatigen Laufzeit des angepassten Pilotprojekts liegen die folgenden Erkenntnisse der Evaluation vor:

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

- Das **interne Beschwerdemanagement** sollte neben den externen Meldestellen beibehalten werden. Es handelt sich um komplementäre Kommunikationskanäle, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt werden.
- Die **Schnittstelle zu SEM Partner und Administration (SEM P&A)** funktioniert gut, verursacht aber zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukommt. Sollten die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen werden und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten, könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen.
- Der **Zugang** zu den beiden externen Meldestellen ist als niederschwellig zu beurteilen, könnte aber noch optimiert werden.
- Die **Bearbeitung der Meldungen** erfolgt nach den Vorgaben des Konzepts zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» und weisen eine gute Qualität auf.
- Die **Koppelung der externen Meldestellen mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM** ist zu begrüssen.
- Die im Rahmen der **vergleichenden Analyse** untersuchten Institutionen weisen gute Praktiken auf, die angepasst auf die lokalen Bedürfnisse von der externen Meldestelle in der Schweiz übernommen werden könnte.
- Die erfolgten **Anpassungen des Pilotprojekts in Phase 2** (1. Mai bis 31. Oktober 2024) haben keine nennenswerten Änderungen in der Nutzung der Meldestellen gebracht.

Die externen Meldestellen haben sich als tauglicher weiterer Kommunikationskanal für die Entgegennahme von Feedbacks von meldeberechtigten Personen erwiesen. Im Hinblick auf eine eventuelle Weiterführung der externen Meldestelle können die folgenden Empfehlungen ausgesprochen werden:

1. **Die externe Meldestelle sollte weitergeführt werden.**
2. **Eine zentrale, möglichst aus dem SEM ausgelagerte Organisationsform mit mobilen Elementen und einem erweiterten Onlineangebot ist anzustreben.**
3. **Die Kommunikation zu der externen Meldestelle sollte ausgeweitet werden.**
4. **Ein Gesamtkonzept zum Meldewesen in den BAZ sollte erarbeitet werden.**
5. **Der Fokus sollte auf eine systemorientiertere Sichtweise gelegt werden.**

2 Einleitung

Der nachfolgende Abschlussbericht zur Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» umfasst dessen erste und zweite Phase und damit einen Evaluationszeitraum vom 1. November 2022 bis zum 31. Oktober 2024 (Quartale 1-6 der 18-monatigen Pilotphase 1 sowie Quartale 1 und 2 der 6-monatigen Pilotphase 2) und beinhaltet die in diesem Zeitraum ermittelten Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation.

Der hier vorgelegte Abschlussbericht des Pilotprojekts umfasst neben einer Kontextanalyse Aussagen zur Zielerreichung, Wirkung, Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestelle und beantwortet Fragen zu operativen und konzeptionellen Aspekten der externen Meldestellen. Darüber hinaus enthält er eine vergleichende Analyse (Benchmarking) mit zwei ähnlichen Institutionen in Deutschland und erläutert anhand von fünf exemplarischen Fallstudien die tägliche Arbeit in den beiden externen Meldestellen.

Die Ergebnisse dieser Evaluation sollen der Geschäftsleitung des SEM ein direktes Feedback zu einer möglichen Optimierung der Abläufe in den externen Meldestellen liefern und eine erste Grundlage für die Entscheidung bilden, ob und wenn ja, wie im Anschluss an das Pilotprojekt das Konzept der externen Meldestellen für alle Asylregionen angewendet werden kann. Dies ermöglicht den zuständigen Akteuren, die weiteren Planungen nicht nur aufgrund der eigenen Erfahrungen, sondern auch aufgrund von systematischen, extern und objektiv generierten Erkenntnissen und konkreten umsetzbaren Empfehlungen vornehmen zu können.

2.1 Ausgangslage

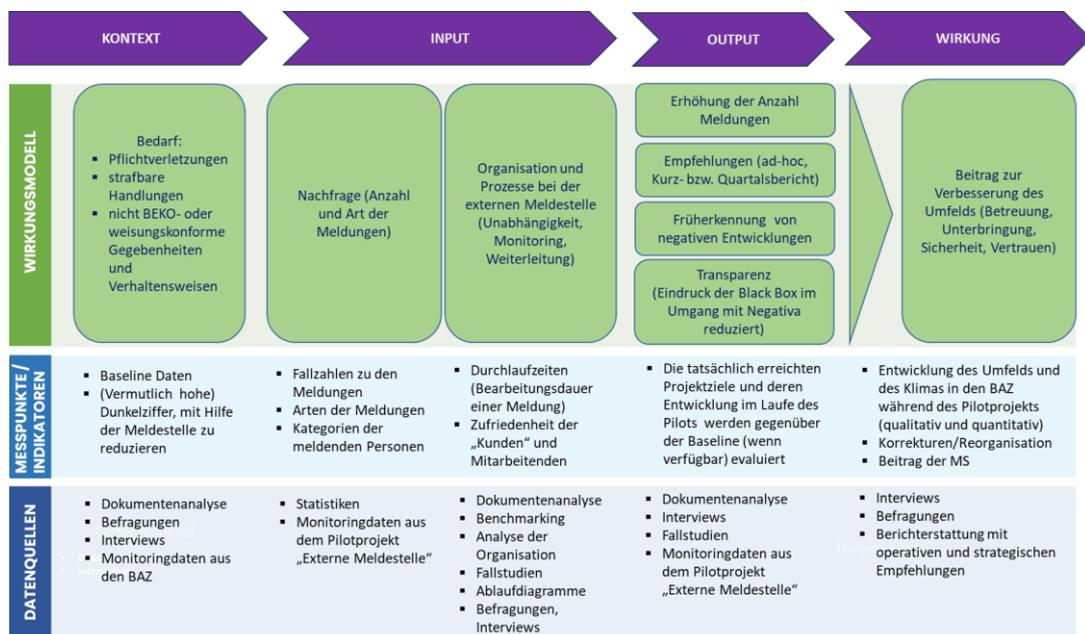
In einem BAZ, wo viele Menschen aus unterschiedlichsten Kulturen in einer schwierigen Lebensphase auf engstem Raum unterbracht sind, treten vermehrt Konflikte auf und können in diesem Umfeld oftmals zu Gewalt und Gegengewalt führen, welche sowohl von asylsuchenden Personen oder Mitarbeitenden ausgehen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

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

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

Eine dieser Massnahmen war die Konzeption des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» im Dezember 2021 und seit November 2022 die Einrichtung von zwei Pilotmeldestellen für Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit in den BAZ Basel und Zürich.³ Das von einem externen Koordinator begleitete Pilotprojekt war zunächst auf eine Laufzeit von insgesamt 18 Monaten von November 2022 bis Ende April 2024 angelegt (Phase 1) und wurde dann bis Ende Oktober 2024 (Phase 2) verlängert. Es hat zum Ziel, dass Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit eigenständig allfällige Unregelmässigkeiten an eine neutrale Stelle ausserhalb der SEM-Strukturen melden können. Die externe Meldestelle nimmt in einem unentgeltlichen Verfahren Meldungen auf- oder entgegen, erfasst und kategorisiert diese. Zusätzlich nimmt sie eine Beratungsfunktion wahr und kann dementsprechend die meldende Person an Fach- und Beratungsstellen weitervermitteln, an die Strafverfolgungsbehörden verweisen oder sich mit Zustimmung der meldenden Person, aber unabhängig vom SEM, an Aufsichts- und Strafbehörden sowie an die Eidgenössische Finanzkontrolle wenden. Die Meldestelle dokumentiert die Meldungen, führt aber keine weiteren Sachverhaltsabklärungen durch. Dabei filtert sie die systemischen Aspekte heraus und leitet, soweit Bedarf besteht, auch Einzelfälle mit Zustimmung der meldenden Person an das SEM weiter und spricht gegebenenfalls unverbindliche Empfehlungen aus. Die externe Meldestelle soll so einen Indikator zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ liefern und durch Koppelung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU) zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ führen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell der externen Meldestelle (eigene Darstellung)



Das SEM hat die Zielerreichung und die Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» von einem externen Anbieter begleitend und formativ evaluieren lassen. Wichtige Meilensteine dieser Evaluation sind ein Zwischenbericht, der nach zwölf

³ Ebenfalls BAZ mit Verfahrensfunktion.

Monaten Laufzeit des Pilotprojekts im November 2023 vorgelegt wurde, sowie dieser Abschlussbericht zu Phase 1 und 2, der zum Ende der Projektlaufzeit erstellt wurde. Die in den Berichten zusammengefassten Ergebnisse der Evaluation sollen Empfehlungen zur Optimierung der Pilotmeldestellen liefern und der Geschäftsleitung des SEM als Entscheidungsgrundlage über ein allfälliges Rollout des Konzepts der externen Meldestelle in alle Asylregionen dienen.

2.2 Methodisches Vorgehen

Die hier vorgelegte Evaluation umfasst die folgenden Analyseteile:

- Kontextanalyse
- Evaluation der Zielerreichung und Wirkung der externen Meldestelle
- Analysen zu:
 - Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen
 - Operativen und konzeptionellen Fragestellungen
- Vergleichende Analyse (Benchmarking)
- Fallstudien
- Spezifische Erkenntnisse zu Phase 2 des Pilotprojekts (1. Mai bis 31. Oktober 2024)
- Synthese und Empfehlungen

Alle Analyseteile stützen sich auf die nachfolgend erwähnten Erhebungsinstrumente. Mittels dieses Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben wurden und anschließen integrativ mittels Datentriangulation bewertet wurden, konnte eine multiperspektivische Sicht auf den Evaluationsgegenstand geschaffen werden. Das methodische Vorgehen erfolgt unter Berücksichtigung der SEVAL Standards.⁴

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

- Dokumenten- und Datenanalyse:⁵
 - Dokumente zur Konzeptionierung und Umsetzung der externen Meldestellen
 - Weitere relevante Dokumente zur Ausgestaltung des Meldewesens in den BAZ
 - Monitoring-Daten zu den externen Meldestellen
- Im Rahmen der Evaluation wurden zudem Interviews und schriftliche Befragungen mit den folgenden Personengruppen durchgeführt:

⁴ Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL, siehe <https://www.seval.ch/standards-kompetenzen/standards/>

⁵ Eine detaillierte Auflistung der konsultierten Dokumente und Daten ist im Quellenverzeichnis in Anhang 1 enthalten.

Tabelle 1: Durchgeführte Interviews und Befragungen (eigene Darstellung)

Personengruppen	Vorgesehen	Durchgeführt
Stakeholder der externen Meldestellen ⁶	30	33
Asylsuchende ⁷	40	40
Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit	6	8
Andere	4	4
Gesamt	80	85

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

⁶ Weitere Details zu den mit den verschiedenen Stakeholdern durchgeführten Interviews finden sich in Anhang 2.

⁷ Befragt wurden Asylsuchende aus dem BAZ Zürich und Basel (Verweildauer zwischen einer Woche und fünf Monaten), welche die Meldestellen zum Teil schon in Anspruch genommen hatten.

3 Kontextanalyse

3.1 Rahmenbedingungen und Arbeitsauftrag der externen Meldestelle

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

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

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

3.2 Anpassungen und Verlängerung des Pilotprojekts

Aufgrund der bisherigen Umsetzungserfahrungen und auf Basis der Ergebnisse und Empfehlungen des Zwischenberichts der begleitenden Evaluation wurde das Pilotprojekt um eine 6-monatige zweite Phase (1. Mai bis 31. Oktober 2024) verlängert und das Konzept entsprechend angepasst.⁸

Diese Anpassung umfasste die folgenden Massnahmen:

- **Personeller Geltungsbereich:** Während in Phase 1 des Pilotprojekts nur Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit meldeberechtigt waren, wurde der personelle Geltungsbereich in Phase 2 erweitert, so dass in den letzten beiden Quartalen zusätzlich auch Seelsorgende und Freiwillige, welche im BAZ tätig waren, die Meldestellen nutzen durften. Auch war die Berechtigung, die externen Meldestellen zu nutzen, nicht mehr nur auf Personen beschränkt, die zum Zeitpunkt der Meldung in den BAZ Basel und Zürich untergebracht resp. in diesen tätig waren. Vielmehr erstreckte sich in Phase 2 des Pilotprojekts der personelle Geltungsbereich auch auf Personen aus dem BAZoV Embrach, dem BAZ ZSA IWB, dem BAZ Hagmatten, dem BAZ Aesch und dem BAZ Arlesheim.⁹

⁸ Siehe Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

⁹ Siehe S. 12 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

- **Information zur den externen Meldestellen:** In Phase 2 des Pilotprojekts wurde zusätzlich und systematisch in den durch die LE Betreuung durchgeführten Eingangsgesprächen in den BAZ auf die externen Meldestellen hingewiesen.¹⁰ Zudem wurden die Plakate und Flyer zu den externen Meldestellen mit QR-Codes versehen, die auf die Links zu den jeweiligen Websites verwiesen haben.
- **Berichterstattung der externen Meldestellen:** Die in Q1 bis Q6 vorgesehenen Quartalsberichte wurden im Konzept 4.0 zugunsten einer zeitnahen Information des SEM mittels umfangreicherer Monatsberichte, die auch auf systemische Aspekte hinweisen sollen, abgeschafft.¹¹
- **Erreichbarkeit der externen Meldestellen:** In Phase 2 des Pilotprojekts wurde auf den jeweiligen Websites zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, zu den externen Meldestellen über ein Onlineformular Kontakt aufzunehmen.¹² Dieses Formular wurde von der externen Meldestelle in Basel auf Deutsch und Englisch angeboten, von der externen Meldestelle Zürich lediglich auf Deutsch.
- **Systemisch orientierterer Ansatz:** Im revidierten Konzept zur Verlängerung des Pilotprojekts sind die externen Meldestellen explizit als eines unter mehreren Instrumenten bezeichnet, welches neben anderen Informationen zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ liefern soll.
- **Projektorganisation:** Für die 6-monatige Verlängerung des Pilotprojekts wurde kein externer Koordinator eingesetzt. Die von diesem in Phase 1 wahrgenommenen Aufgaben, insbesondere das Monitoring sowie die Koordination der beiden Pilotmeldestellen, wurden gemäss Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle» von der Projektleitung wahrgenommen.¹³ Zudem wurde in Version 4.0 des Konzepts explizit vorgesehen, Vertreter der beiden betroffenen Asylregionen in die Projektorganisation des SEM zu berufen, um die Projektleitung fachlich zu unterstützen und als Ansprechpersonen in der jeweiligen Asylregion für Belange rund um die Meldestelle zu fungieren.¹⁴

3.3 Gesetzliche Grundlagen

Nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz (BJ) wäre für die im Rahmen des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» vorgesehenen Anlaufstellen eine spezifische formell-gesetzliche Grundlage erforderlich.

Es wurde in diesem Zusammenhang in Erwägung gezogen, eine eigene Rechtsgrundlage für das Pilotprojekt in der Verordnung über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen zu schaffen, um die Transparenz zu erhöhen, der Meldestelle einen eigenständigeren Status einzuräumen und ihre Unabhängigkeit rechtlich zu verankern. Die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage

¹⁰ Siehe S. 20 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

¹¹ Siehe S. 19 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

¹² Siehe Anhang 3.

¹³ Siehe S. 9 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

¹⁴ Siehe S. 9 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

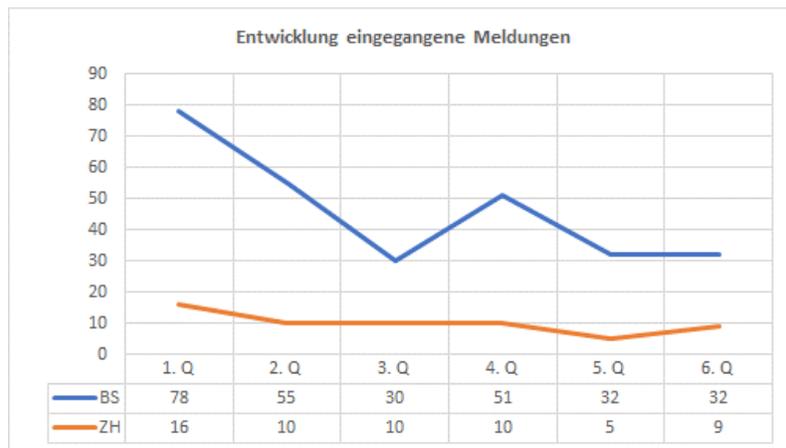
hätte allerdings den Start des Pilotprojekts substantiell verzögert, so dass im Rahmen des Pilotprojekts auf Art. 24b Abs. 1 AsylG zurückgegriffen wurde, wonach das SEM Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der BAZ beauftragen kann. Die in Art. 24b Abs. 1 AsylG erwähnten Aufgaben sind Teil der Hilfsverwaltung und dürfen daher keine Autonomie der beauftragten Stelle beinhalten. Das SEM kann sich zwar auf diese Bestimmung stützen, um Dritte mit der Bearbeitung von Meldungen von Asylsuchenden zu beauftragen, aber es kann ihnen keine materielle oder administrative Unabhängigkeit verleihen. Die Meldestellen sind somit zumindest während des Pilotprojekts der Aufsicht und der Weisungsbefugnis des SEM unterstellt. Die Betreiberinnen der Meldestellen sind damit verpflichtet, jederzeit über Inhalt und Stand der Arbeiten Auskunft geben zu können und stimmen wichtige Fragen laufend mit dem SEM ab. Darüber hinaus verpflichten sie sich, das Monitoring durch den externen Koordinator zu unterstützen sowie die nötigen Informationen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Betreiberinnen der externen Meldestellen sind zudem verpflichtet, dem SEM jederzeit über die Verwendung der finanziellen Mittel sowie über die Kalkulation der Preise der Leistungen Aufschluss zu erteilen.

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

3.4 Entwicklung der externen Meldestellen in Phase 1 des Pilotprojekts (1. November 2022 bis 30. April 2024)

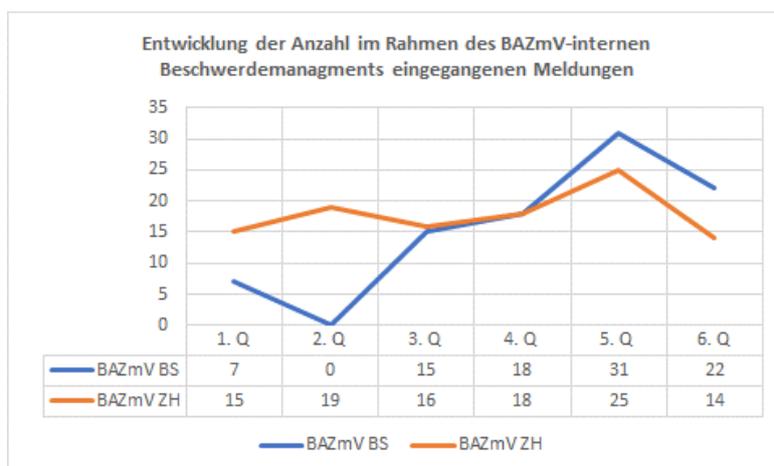
Die Meldestelle im BAZ Basel wies seit dem Beginn des Pilotprojekts eine höhere Anzahl an Meldungen auf. In Basel sind bis Ende Q6 des Pilotprojekts (Anfang November 2022 bis Ende April 2024) insgesamt 278 Meldungen eingegangen, wohingegen in der Meldestelle Zürich in den sechs Quartalen der Phase 1 des Pilotprojekts 60 Meldungen eingegangen sind. In Basel waren die Meldungen zwischen dem ersten und dem dritten Quartal rückläufig, in Q4 hat sich die Anzahl der Meldungen gegenüber Q3 jedoch wieder erhöht, bevor sie sich dann in Q5 und Q6 auf mittlerem Niveau stabilisiert hat. In Zürich waren die Meldungen zwischen dem ersten und dem zweiten Quartal ebenfalls rückläufig, haben sich dann jedoch in Q2 bis Q6 auf einem tiefen Stand eingependelt.

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



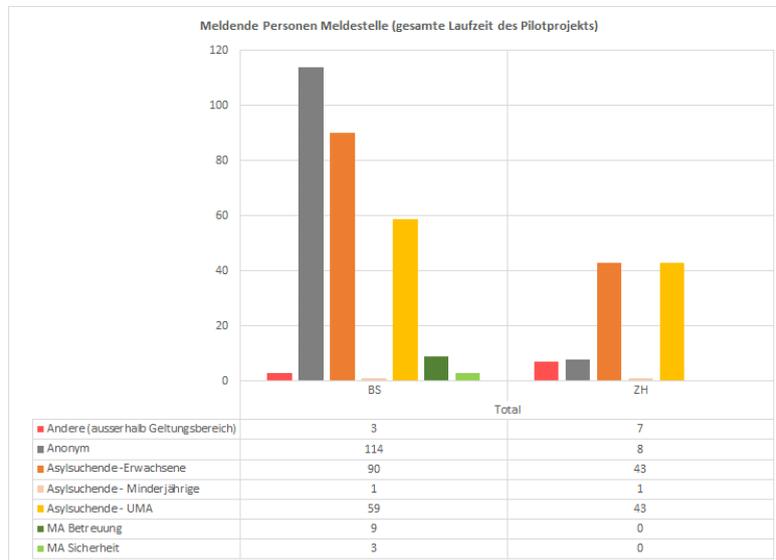
Im internen Beschwerdemanagement des SEM, das den Gesuchstellenden und den Mitarbeitenden seit dem 1. Juni 2021 als weiterer Kanal zur Verfügung steht, um Rückmeldungen und Beschwerden abzugeben, sind im Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende April 2024 insgesamt 200 Meldungen abgegeben worden. Die hier zu beobachtende Entwicklung steht im Gegensatz zu der Entwicklung der eingegangenen Meldungen bei den externen Meldestellen: Während sich im BAZ Zürich die Beschwerden zwischen Q1 und Q4 auf einem höheren Niveau relativ konstant einpendelten, bewegte sich die Anzahl Beschwerden im BAZ Basel in Q1 und Q2 (0 Meldungen) zunächst auf einem niedrigen Niveau, um sich dann in Q3 bis Q6 dem höheren Niveau der Beschwerden im BAZ ZH anzugleichen. Bei der Interpretation der Grafiken und dem Datenvergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass erst seit dem 29. August 2023 eine für das SEM P&A der beiden Projektstandorte einheitliche gültige Anleitung zur Erfassung der Beschwerden in Kraft getreten ist. Die Daten beruhen somit erst seit dem 4. Quartal der Implementierung des Pilotprojekts auf derselben Erfassungspraxis, der direkte Vergleich der Daten Q1-Q3 steht somit unter einem gewissen Vorbehalt.

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



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

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



Anmerkung: Im BAZ ZH wurden 42 Meldungen von UMAs zum selben Sachverhalt (Klimatisierung in den Schlafräumen) in einer Sammelmeldung zusammengefasst.

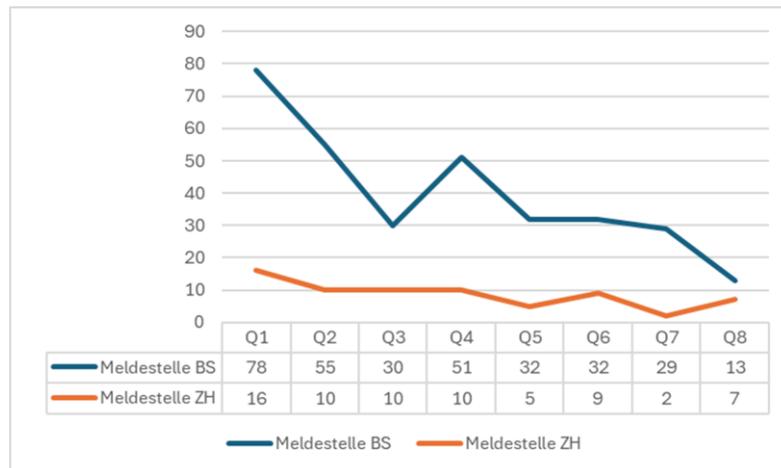
3.5 Entwicklung der externen Meldestellen in Phase 2 des Pilotprojekts (1. Mai bis 31. Oktober 2024)

Die mit den in Phase 2 des Pilotprojekts erfolgten Anpassungen verknüpfte Annahme, dass diese zu einer Erhöhung der Anzahl der Meldungen führen würden, hat sich nicht erfüllt.

Zwar wies die Meldestelle im BAZ Basel weiterhin eine höhere Anzahl an Meldungen auf, insgesamt waren die Meldungen in Q7 und Q8 des Pilotprojekts jedoch weiterhin rückläufig. In Basel sind bis Ende des Pilotprojekts im Oktober 2024 insgesamt 320 Meldungen eingegangen, wohingegen in der Meldestelle Zürich in den beiden Phasen des Pilotprojekts insgesamt 69 Meldungen eingegangen sind. In den beiden Quartalen der Verlängerung des Pilotprojekts gingen die Meldungen in Basel auf 29 (Q7) bzw. 13 (Q8) zurück und wiesen damit den geringsten Wert über die gesamte Dauer des Pilotprojekts auf. In Zürich wies Q7 mit 2 Meldungen den geringsten Wert während der gesamten Umsetzung des Pilotprojekts auf, in Q8 stiegen dann die Meldungen wieder auf 7 an, was dem drittniedrigsten Wert in Zürich entspricht.

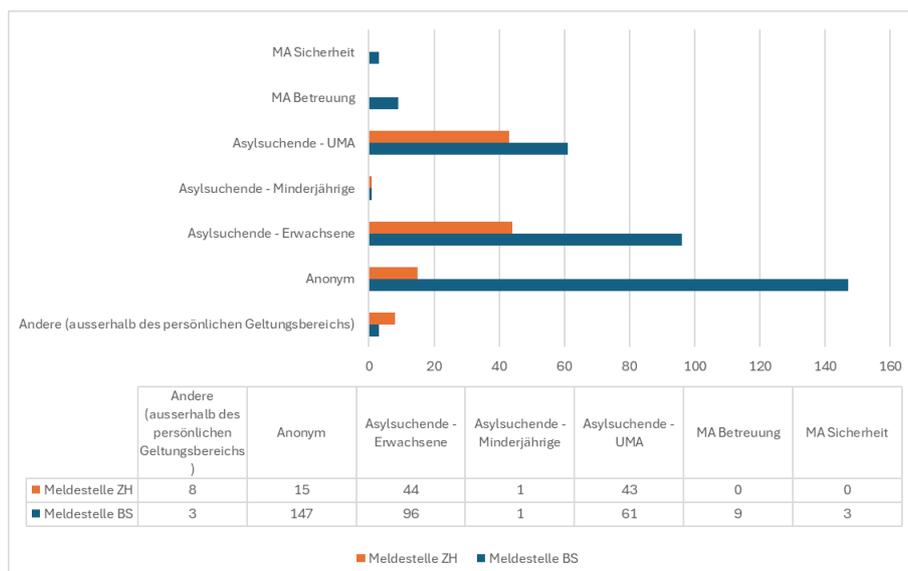
Diese Entwicklung der Meldungen könnte allerdings auch auf externe Faktoren, wie beispielsweise eine niedrigere Belegung der beiden BAZ in Q7 und Q8 des Pilotprojekts, zurückzuführen sein.

Abbildung 5: Entwicklungen der Meldungen in den Meldestellen über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts Q1-Q8 (eigene Darstellung)



Die Verlängerung des Pilotprojekts hat auch zu keiner massgeblichen Veränderung bei den meldenden Personen geführt: Erwachsene Asylsuchende stellen in beiden Meldestellen nach wie vor die grösste Gruppe der meldenden Personen, gefolgt von UMAs. In Zürich wurde das Angebot der externen Meldestelle auch während der Verlängerung des Pilotprojekts nicht von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit in Anspruch genommen. Von den während der Verlängerung zusätzlich meldeberechtigten Seelsorgenden und Freiwilligen, die in den jeweiligen BAZ tätig sind, sind keine Meldungen eingegangen. Bei der Meldestelle Basel sind aus den in der Verlängerung neu unter den personellen Geltungsbereich fallenden weiteren BAZ 19 Meldungen eingegangen. Bei der Meldestelle Zürich ist während der Verlängerung des Pilotprojekts eine Meldung von einem Bewohner der neu hinzugefügten BAZ eingegangen.

Abbildung 6: Meldende Personen über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts, Q1-Q8 (eigene Darstellung)



Anmerkung: Im BAZ ZH wurden 42 Meldungen von UMAs zum selben Sachverhalt (Klimatisierung in den Schlafräumen) in einer Sammelmeldung zusammengefasst.

4 Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

4.1 Beschreibung der Ziele

Gemäss dem Konzept zum Pilotprojekt¹⁵ ist Zielsetzung der externen Meldestellen, dass Asylsuchende und Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit eigenständig allfällige Unregelmässigkeiten einerseits und positive Rückmeldungen andererseits an eine neutrale Stelle melden können. Die externen Meldestellen sollen so einen Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ darstellen und mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU) zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ führen.

Die externe Meldestelle soll bewirken, dass

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

4.2 Zielerreichungsgrad über die gesamte Laufzeit des Pilotprojekts

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

4.2.1 Zielsetzung 1: Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit

Über die externen Meldestellen sind im Untersuchungszeitraum (Q1-Q8 des Pilotprojekts) insgesamt 389 Meldungen eingegangen. Dabei wurden 246 Meldungen von Asylsuchenden sowie 12 Meldungen von Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit abgegeben. Die verbleibenden Meldungen wurden entweder anonym abgegeben oder betrafen Sachverhalte und Personengruppen, die ausserhalb des Geltungsbereichs der externen Meldestellen lagen.¹⁶ Im Zeitraum der Q1-Q6 des Pilotprojekts sind über das interne Beschwerdemanagement des SEM 200 Meldungen eingegangen.¹⁷

Im Jahr vor der Umsetzung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (1. November 2021 bis 31. Oktober 2022) sind über das interne Beschwerdemanagement im BAZ

¹⁵ Siehe S.6 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle» SEM, 01.05.2024.

¹⁶ Siehe Abbildung 6.

¹⁷ Quelle: Hugo Köppel, Zwischenstand 6.Q, 18.06.2024.

Basel neun Beschwerden¹⁸ und im BAZ Zürich sieben Beschwerden¹⁹ von Personen, die unter den Geltungsbereich der externen Meldestellen fallen würden, erfasst worden.

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

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

Tabelle 2: Entwicklung Anzahl Meldungen in den BAZ Basel und Zürich (eigene Darstellung)

meldeberechtigte Personengruppen	BAZ Basel		BAZ Zürich	
	Ausgangssituation ²⁰	Meldungen externe Meldestelle ²¹	Ausgangssituation ²²	Meldungen externe Meldestelle ²³
Asylsuchende	4	246	5	46 ²⁴
Erhöhung der Meldungen?		+ 242 signifikante Erhöhung		+ 41 Erhöhung
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit	5	12	2	0
Erhöhung der Meldungen?		+7 nicht signifikante Erhöhung		keine Erhöhung

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

¹⁸ SEM, NWCH Beschwerdeliste.

¹⁹ SEM, 2022 Beschwerdeliste.

²⁰ Anzahl Meldungen internes Beschwerdemanagement November 2021 bis Ende Oktober 2022.

²¹ November 2022 bis Oktober 2024.

²² Anzahl Meldungen internes Beschwerdemanagement November 2021 bis Ende Oktober 2022.

²³ November 2022 bis Oktober 2024.

²⁴ Im BAZ ZH wurden 42 Meldungen von UMAs zum selben Sachverhalt (Klimatisierung in den Schlafräumen) in einer Sammelmeldung zusammengefasst.

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

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

4.2.2 Zielsetzung 2: Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung

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

In der momentanen Ausgestaltung der externen Meldestellen kann diese ihre Erkenntnisse mittels monatlichen Kurzberichtes, Mitteilung oder Empfehlung dem SEM unterbreiten. Darüber hinaus konnten die Meldestellen in Q1-Q6 des Pilotprojekts mögliche Fehlentwicklungen dem SEM mittels Quartalsbericht mitteilen. Auch kann die quartalsweise durchgeführte Auswertung der erhobenen Daten mögliche negative Fehlentwicklungen aufzeigen.²⁵ Die erforderliche Kurzfristigkeit ist somit nur gegeben, wenn die negativen Entwicklungen von den Meldestellen mittels monatlichen Kurzberichts, Mitteilung oder Empfehlung mitgeteilt werden.

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

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

Aufgrund der nicht immer gegebenen Kurzfristigkeit im Meldefluss in Q1-Q6 des Pilotprojekts und der geringen Anzahl von Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit ist diese Zielkomponente auch nur zum Teil erreicht.

4.2.3 Zielsetzung 3: Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen

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

²⁵ Siehe S. 17 Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023.

Bei der Bearbeitung eingehender Meldungen konsultiert die externe Meldestelle zudem immer das BEKO. Kommt die Meldestelle zum Schluss, dass dieses allenfalls nicht umgesetzt wird, kann sie diese Erkenntnis mittels monatlichen Kurzberichts, Einzelmitteilung oder Einzelempfehlung dem SEM unterbreiten. Kommt die Meldestelle zum Schluss, dass das BEKO bezüglich der eingegangenen Meldung zwar umgesetzt wird, jedoch nicht den Bedürfnissen der meldenden Person entspricht, teilte die Meldestelle dies dem SEM in Q1-Q6 des Pilotprojekts mittels Quartalsbericht mit.²⁶

Voraussetzung einer Weiterleitung an das SEM²⁷ ist allerdings die Zustimmung der meldenden Person. Erfolgt diese nicht, können Pflichtverletzungen, strafbare Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonforme Gegebenheiten und Verhaltensweisen zwar durch die Meldestelle, aber nicht durch das SEM erkannt werden. Eine frühzeitige Erkennung dieser Verhaltensweise und deren Korrektur bzw. die Einleitung strafrechtlicher Schritte durch das SEM ist in dieser Konstellation somit nicht möglich.

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

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

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

4.2.4 Zielsetzung 4: Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa

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

²⁶ Siehe S. 15 Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023.

²⁷ Von dieser Weiterleitung an das SEM sind jedoch die Anzeige- und Meldepflichten der externen Meldestelle klar abzugrenzen.

In diesen Interviews wurde mehrfach erwähnt, dass die externen Meldestellen nicht nur zur Erhöhung der Transparenz bei der Ermittlung und Aufklärung von Missständen bei der Unterbringung führen, sondern auch die Glaubwürdigkeit bei der Aufarbeitung von gemeldeten Fällen erhöht. Vor allem externe Akteure und Partner (NGOs und Freiwillige) haben eine positive Meinung zu den externen Meldestellen und sehen diese als Öffnung des SEM zu mehr Transparenz und als einen wichtigen erforderlichen Baustein im Rahmen der politisch sensiblen Unterbringung von Asylsuchenden. Festzuhalten bleibt in diesem Kontext zudem, dass es sich bei den externen Meldestellen nur um ein mögliches Instrument handelt, welches im Verbund mit anderen Massnahmen und Instrumenten angewendet werden sollte, um die Transparenz bei der Aufklärung und Aufarbeitung von potenziellen Missständen bei der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhöhen.

Die Zielkomponente ist somit erreicht.

4.2.5 Zielsetzung 5: Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ

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

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

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

Eine ansatzweise Rückmeldung zur Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ konnte mittels der 40 Interviews von Asylsuchenden im Rahmen der vorliegenden Evaluation erzielt werden: Alle interviewten Asylsuchenden waren mit der Situation in den BAZ Basel und Zürich zufrieden. Teilweise wurde die Würzung der Verpflegung moniert. Grundlegende systemrelevante Beschwerden und Gewaltvorfälle wurden trotz expliziter Nachfrage in diesen Gesprächen nicht thematisiert.

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

4.2.6 Zielsetzung 6: Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)

Das Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» sah für Phase 1 des Pilotprojekts vor, dass die Quartalsberichte der Sektion Unterbringung und Projekte Regionen (SUPR) des SEM übermittelt werden. Dort wurden die Empfehlungen der Meldestelle sowie die jeweiligen Rückmeldungen des SEM analysiert, um Abweichungen vom BEKO oder den Qualitätsstandards Unterbringung zu identifizieren. Wurden solche Abweichungen festgestellt, prüfte die SUPR, ob das betroffene BAZ bereits Massnahmen getroffen hatte und ob diese geeignet waren, die Abweichung zu beheben. Die Ergebnisse dieser Prüfung wurden dokumentiert und zusammen mit dem quartalsweisen Bericht der Meldestelle innerhalb der Frist von einem Monat dem/der Regionenkoordinator/in, dem Qualitätsmanagementbeauftragten des Direktionsbereichs Asyl (DB AS), SEM P&A und dem (zukünftigen) Sicherheits-Coach des jeweiligen BAZ zugestellt. Die SUPR gab der Meldestelle auf die im Quartalsbericht gemachten Empfehlungen eine Rückmeldung, SEM P&A entschied dann, ob sie die Empfehlungen mit den LE Betreuung und Sicherheit besprochen werden sollte. Positive Rückmeldungen der Meldestelle sollten von der SUPR in eine «Best Practice»-Dokumentation aufgenommen und im Rahmen des «Best Practice»-Fensters zwecks allfälliger Anwendung in allen Asylregionen mit dem/der Regionenkoordinator/in gespiegelt werden.²⁸

In Phase 2 des Pilotprojekts wurde, wie oben in Kapitel 3.2 beschrieben, die Quartalsberichte abgeschafft zugunsten einer zeitnahen Information des SEM mittels umfangreicherer Monatsberichte, die auch auf systemische Aspekte hinweisen sollten.

Die Interviews haben ergeben, dass teilweise die im Konzept vorgesehenen Rückmeldungen des SEM bei der Meldestelle nicht angekommen sind. Ebenso gingen die Quartalsberichte der externen Meldestellen nicht innerhalb der im Konzept vorgesehenen Frist beim SEM SUPR ein.²⁹ Im Rahmen der Umsetzung des Pilotprojekts hätte somit verstärkt auf die Einhaltung der Fristen und Meldeflüsse geachtet werden müssen und eine offene Kommunikation mit den Meldestellen weiter gepflegt werden sollen. Das vorgesehene «Best Practice»-Fenster kam mangels positiver Meldungen aus den Meldestellen nicht zur Anwendung.

Eine Koppelung der Meldestelle zum QMU war dennoch gegeben und funktionierte gut. Alle relevanten Akteure des Qualitätszirkels waren in die Kommunikation bzw. den Meldefluss involviert, die Kommunikation der konkret getroffenen, auf Meldung beruhenden, Verbesserungsmaßnahmen gegenüber den Meldestellen hätten allerdings noch optimiert werden können.

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

²⁸ Siehe S. 20 Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023.

²⁹ Im Konzept ist vorgesehen, dass die Quartalsberichte der externen Meldestellen in der zweiten Woche des Folgemonats nach einem Quartal bei SEM SUPR eingehen sollten.

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

4.3 Zwischenfazit

Das Pilotprojekt «Externe Meldestelle» hat somit die in dem Konzept festgelegten Ziele nur teilweise erreicht.

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

Tabelle 3: Übersicht Zielerreichung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (eigene Darstellung)

Zielkomponente	Bemerkungen	Zielerreichungsgrad
Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldungen von Asylsuchenden: Ziel erreicht ▪ Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit: Ziel nicht erreicht 	 Teilweise erreicht
Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicht immer gegebene Kurzfristigkeit im Meldefluss ▪ Geringe Anzahl Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit ▪ Mangelnde Repräsentativität 	 Teilweise erreicht
Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht	Nur möglich, wenn: <ul style="list-style-type: none"> ▪ die meldende Person der Weiterleitung der Meldung an das SEM zustimmt und 	 Bei bestimmten Konstellationen erreicht

Zielkomponente	Bemerkungen	Zielerreichungsgrad
BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen	<ul style="list-style-type: none"> auf ihre Anonymität verzichtet 	
Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa	<ul style="list-style-type: none"> Erhöhte Transparenz Erhöhte Glaubwürdigkeit 	 Erreicht
Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ	<ul style="list-style-type: none"> Fehlende Repräsentativität Eher punktuelle Monitoring-Daten 	 Nicht erreicht
Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU)	<ul style="list-style-type: none"> Eine Koppelung der Meldestelle zum QMU ist gegeben Laufende Verbesserung eher einzelfallbezogen 	 Teilweise erreicht

5 Wirkung des Pilotprojekts «Externe Meldestelle»

5.1 Beschreibung der intendierten Wirkung

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

Der Gewährleistung von Rückmeldungsmöglichkeiten wird auch im Gewaltpräventionskonzept des SEM³⁰ eine wichtige Rolle zugesprochen. Diese sollen dazu beitragen, Risikofaktoren auf der Ebene des sozialen³¹ und institutionellen Umfelds³² zu vermeiden. Zudem weist das Gewaltpräventionskonzept darauf hin, dass Beschwerde- und Gewaltvorfälle dokumentiert werden sollen, damit die Wirksamkeit der aufgrund des Konzepts getroffenen Massnahmen überprüft werden kann.

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

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

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

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

Im Folgenden werden die durch diese Datenquellen gewonnenen Erkenntnisse präsentiert.

5.2 Erreichte Wirkung

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

Zur Ergründung des Klimas in den BAZ und der Einschätzung eines möglichen positiven Einflusses der externen Meldestellen sind Interviews mit Asylsuchenden, Objektleitenden, Mitarbeitenden der BAZ Basel und Zürich sowie leitende Personen aus den Abteilungen beider Asylregionen durchgeführt worden. Zusätzlich wurden

³⁰ Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren, SEM, 12.04.2021

³¹ Risikofaktor «Wahrgenommene Ungleichbehandlung, sich herabwürdigend, ohne Respekt behandelt fühlen», Konzept zur Gewaltprävention, S.15

³² Risikofaktor «Kommunikationsstyle und Auftreten Mitarbeitende BAZ gegenüber AS», S.20; Risikofaktor «Machtgefälle zwischen AS und BAZ Mitarbeitende», Konzept zur Gewaltprävention, S.22

Vertreter von NGOs und Dritte interviewt, welche in Kontakt zu Asylsuchenden stehen. Schliesslich wurden auch die Mitarbeiterinnen der Meldestellen sowie deren Vorgesetzte dazu befragt.

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

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

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

Den meisten interviewten Asylsuchenden waren die Meldestellen nicht bekannt: 35 der 40 interviewten Personen verneinten, die externen Meldestellen oder deren Poster und Flyer zu kennen. Deren Auswirkung auf die Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ während des Pilotprojekts konnte von dieser Personengruppe somit nicht beurteilt werden.

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

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

5.2.2 Beitrag der Meldestelle an Korrekturen

Gemäss dem Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle»³³ unterbreitete die Meldestelle dem SEM unverbindliche Empfehlungen, welche sich sowohl auf Einzelfälle oder auf ein gehäuft auftretendes Problem beziehen. Sie werden in monatlichen Kurzberichten zusammengefasst. So sollen sich abzeichnende Trends betreffend Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ³⁴ ausweisen lassen. Aufgrund der Dokumentation zu den Quartalsberichten³⁵, in welcher die gemachten Empfehlungen und die vom SEM erstatteten Rückmeldungen sowie getroffenen Massnahmen zusammengefasst sind, wird ersichtlich, ob und was die Meldungen konkret ausgewirkt haben.

Aufgrund der im ersten Quartalsbericht formulierten drei Empfehlungen der externen Meldestelle in Basel wurden im BAZ keine Massnahmen ergriffen³⁶. Dies wurde folgendermassen begründet:

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

Aufgrund von der Meldestelle Zürich weitergeleiteten Meldungen wurde gemäss des ersten Quartalsberichts ein Anliegen seitens LGBTQI+ bezüglich Toleranz aufgenommen. Dieses Thema wurde daraufhin künftig an den wöchentlichen Informationsveranstaltungen thematisiert³⁷. Zusätzlich formulierte die externe Meldestelle in Zürich noch drei Empfehlungen. Zwei dieser Empfehlungen³⁸ betrafen die stärkere Bekanntmachung der externen Meldestelle unter den Mitarbeitenden und den UMAs. Aufgrund dieser Empfehlungen hat das BAZ mehrere Massnahmen zur Intensivierung der Informationsvermittlung unter diesen Zielgruppen unternommen. Einer weiteren Empfehlung³⁹ wurde nicht nachgegangen, weil gemäss BAZ schon Massnahmen in diesem Bereich getroffen wurden.

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

- Die Zugänglichkeit der Informationsveranstaltungen, in welchen unter anderem über die externe Meldestelle aufmerksam gemacht wird,⁴⁰

³³ Siehe S. 17 Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023

³⁴ Ibid.

³⁵ Dokumentation 1. Quartalsbericht «Externe Meldestelle», Aktenzeichen: 271.1-2760/24/3/17, 25.05.2023

³⁶ Unentgeltliche Abgabe von Hygieneartikel und/oder Bekleidung ; Schulung der Mitarbeiter in interkulturelle Kommunikation, Konfliktlösung, Umgang mit aggressivem Verhalten usw.; Überprüfung der Abläufe des morgendlichen Weckdienstes.

³⁷ 1. Quartalsbericht externe Meldestelle BAZmV ZH, S.3

³⁸ Damit die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit wissen, dass sie sich ebenfalls an die externe Meldestelle wenden können, ist zu prüfen, ob die entsprechenden Prozessbeschriebe und Checklisten diesen Punkt thematisieren. Das gleiche gilt für UMA, die nicht an den Informationsveranstaltungen teilnehmen.

³⁹ Prüfung von Alternativen zu Kollektivunterkünften Bezüglich Unterbringung von LGBTQI+.

⁴⁰ Empfohlene Teilnahme auch für UMAs, niederschwelligerer Zugang.

- eine Anpassung und die Prüfung von Alternativen des „Punktesystems Beschäftigung der Betreuung/ORS“, welches gemäss der Meldungen Unverständnis und Konflikte auslöst, und,
- wie schon im ersten Quartalsbericht erwähnt, spezifische Schulungen der Mitarbeitenden oder andere Massnahmen (u.a. zur Gewaltprävention, Umgang mit Konflikten, Kommunikation), um sicherzustellen, dass die Situation und das Leben im BAZ Basel für alle Beteiligten gewaltfrei gestaltet werden kann⁴¹.

Im zweiten Quartalsbericht formulierte die Meldestelle ZH aufgrund der geringen Anzahl Meldungen keine Empfehlung an das SEM. Gemäss Bericht führte jedoch eine Meldung zu einer Verbesserung der BAZ-internen Schnittstelle zwischen Medic Help (Anweisung zu Spezialernährung aus medizinischen Gründen) und der Essensausgabestelle. Dies habe zu einer Berücksichtigung der Diätvorgaben von Medic Help bei der Essensausgabe geführt⁴².

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

5.3 Zwischenfazit

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

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

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

⁴¹ 2. Quartalsbericht externe Meldestelle BAZ Basel, S.8

⁴² 2. Quartalsbericht externe Meldestelle BAZmV ZH, S.2

6 Bedarf, Unabhängigkeit, Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen

6.1 Bedarf nach einer externen Meldestelle

Der Bedarf des SEM nach einer externen Meldestelle wurde nach diversen Vorwürfen zu Gewaltvorfällen in den BAZ⁴³ formuliert. Ein unabhängiges Meldesystem wird auch von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)⁴⁴ empfohlen: Es fehle in den BAZ ein allen bekanntes, vertrauliches Meldesystem, an das (mutmasslich) unverhältnismässige oder unzulässige Gewaltanwendungen gemeldet werden könnten. Ein solches sei sowohl für die Asylsuchenden als auch für die Mitarbeitenden (einschliesslich des Gesundheitsdienstes und der Sicherheitsunternehmen) und Dritten (genannt werden Rechtsvertretung, Seelsorge, Lehrpersonen und Freiwillige) wichtig.⁴⁵ Zum Schutz von asylsuchenden Personen vor Gewalt im BAZ gehöre ein effektives und effizientes, vertrauliches und transparentes Meldesystem.⁴⁶ Diesbezüglich erachtet die NKVF die zur Zeit der Veröffentlichung des Berichts gerade eingerichteten externen Meldestellen als eine Chance, die erwähnten Defizite im Umgang mit Hinweisen auf unverhältnismässige oder unzulässige Gewalt durch Mitarbeitende (insbesondere Sicherheitsmitarbeitende) zu beheben.⁴⁷

Ein anonymes Meldesystem für kritische Vorfälle wird auch von alt Bundesrichter Oberholzer (um tatsächliche oder vermeintliche Missstände in BAZ besser bekannt zu machen)⁴⁸ und im internen Audit zur Sicherheit in den BAZ von von Arb empfohlen.⁴⁹ Ein solches könne unterschwellig viel Frustrationspotenzial und somit Gewaltpotenzial aus dem Alltag der BAZ nehmen, trage zur Verbesserung der Lebensqualität der Gesuchsteller bei und leiste einen konkreten Beitrag zu deren Mitwirkung in der Gestaltung der Unterbringung und Betreuung.

6.1.1 Bedarf bei den Mitarbeitenden

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

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

⁴³ Siehe S. 5 der Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023.

⁴⁴ Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021-2022.

⁴⁵ Ibid., S.9, 48.

⁴⁶ Ibid., S. 37.

⁴⁷ Ibid., S. 10, 48.

⁴⁸ Oberholzer, Niklaus: Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30.9.2021, S.80.

⁴⁹ Von Arb, Urs: Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren Asylregionen West- und Nordwestschweiz, S. 14.

bei ihnen über etwas beschwerten, an die Meldestelle verweisen könnten, wenn das angesprochene Thema nicht in ihren Kompetenzen falle. Zudem erwähnte eine Person, dass die Meldestelle zur Verbesserung der Qualität beitragen könne, wenn diese konsequent als Qualitätsmanagementinstrument genutzt würde. Momentan würden jedoch zu wenig Meldungen eingehen, damit dies ermöglicht werde. Auch wurde von den Mitarbeitenden angesprochen, dass die Anonymität die Nachverfolgung von Einzelfällen erschwere, da dadurch die der Meldung zugrunde liegenden Sachverhalte nur sehr schwer nachzuvollziehen seien.

6.1.2 Bedarf bei Asylsuchenden

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

Der Bedarf der Asylsuchenden nach einer Meldestelle, die anonyme Meldungen ermöglicht, scheint aufgrund der erfassten Meldungen verhältnismässig gering: Ausser im zweiten Quartal in Basel, wo über 60% der Meldungen anonym eingingen, waren anonyme Meldungen immer die Minderheit⁵⁰. Gemäss Quartalsbericht 1 des BAZ Zürich haben die Meldenden, die eine Weiterleitung ans SEM wünschten, auf Anonymität verzichtet, was eine spezifische Abklärung der Vorfälle erleichtert habe.

Die interviewten Asylsuchenden haben durchweg den Bedarf nach einer solchen Stelle bejaht. Die externe Meldestelle war allerdings nicht allen Befragten bekannt: 35 der 40 interviewten Personen verneinten, die externen Meldestellen oder deren Poster und Flyer zu kennen. Befürwortet wurde zudem von den Asylsuchenden ein proaktiver aufsuchender Ansatz der Meldestelle, bei dem die Mitarbeitenden der Meldestelle die Asylsuchenden ansprechen und sich nach deren Wohlbefinden erkundigen.

6.1.3 Bedarf von Dritten

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

⁵⁰ Hugo Köppel (30.08.2023): Monitoring Pilotprojekt «Externe Meldestelle» Quartalsauswertung der Daten der Erfassungsinstrumente, drittes Quartal; 1. Quartalsbericht, externe Meldestelle BAZmV ZH, S.4.

6.2 Institutionelle Unabhängigkeit der Meldestelle

Die gesetzliche Grundlage (Art. 24b Abs. 1 AsylG) erlaubt es dem SEM nicht, einer externen Stelle bei der Bearbeitung von Meldungen von Asylsuchenden materielle oder administrative Unabhängigkeit zu verleihen.⁵¹ Gemäss Konzept handelte es sich um eine operativ autonome und von Dritten geführte externe Meldestelle, welche der formalen Weisungsbefugnis und Aufsicht des SEM unterstand.⁵² In anderen Worten, die externe Meldestelle stand im Mandatsverhältnis mit dem SEM und somit unter dessen Aufsicht.⁵³

Die Unabhängigkeit und Neutralität der Meldestellen wurden in Rahmen der bestehenden Ausgestaltung vor allem dadurch eingeräumt, dass ihnen grösstmögliche Autonomie bei ihrer täglichen operativen Tätigkeit gewährleistet wurde: So führten sie ihre Tätigkeiten in Räumlichkeiten ausserhalb der BAZ aus und meldeten dem SEM die Fälle ausschliesslich in anonymisierter Form, ausser bei expliziter Zustimmung der meldenden Person.⁵⁴ Gemäss Konzept erfolgte die regelmässige Berichterstattung der Meldestelle an das SEM anonym. Zudem verblieben die Dossiers und die Inhalte des Erfassungsinstrumentes bei der Meldestelle und wurden nicht dem SEM übergeben. Die externe Meldestelle war nicht dazu verpflichtet, Meldungen an das SEM weiterzuleiten. Das Einverständnis der meldenden Person war dazu unabdinglich. Umgekehrt hatte die externe Meldestelle keine Befugnis, Auskünfte bei den Mitarbeitenden des SEM oder dessen Leistungserbringer einzuholen, sie hatte keine Akteneinsichtsrechte, konnte Beteiligte nicht zur schriftlichen oder mündlichen Stellungnahme auffordern und hatte keine Zutrittsrechte zum BAZ mit Ausnahme der Teilnahme an Austauschsitzen und der Informationsveranstaltung für die Asylsuchenden oder auf explizite Einladung.⁵⁵

6.3 Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestellen durch die beteiligten Stakeholder

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

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

⁵¹ Siehe S. 5 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁵² Siehe S. 5 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁵³ Siehe S. 14 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁵⁴ Siehe S. 14 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁵⁵ Siehe S. 17 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

Nicht alle der interviewten Asylsuchenden (35 von 40) kannten die externe Meldestelle, obwohl einige Anliegen hatten, die sie gerne bei einer solchen Stelle platziert hätten.

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

6.3.1 Eventuell nützliche, aber zu breit angelegte Meldestelle

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

6.3.2 Keine aussagekräftigen Meldungen

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

6.3.3 Hoher Nutzen im Auftritt gegen Aussen

Obwohl die Meldestelle von nur wenigen der befragten Personen genutzt wurde, wurde sie dennoch als nützlich empfunden.

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

Die befragten Vertreter der NGOs und anderer Organisationen, welche mit Asylsuchenden in Kontakt stehen und durch die Objektverantwortlichen der BAZ Basel und Zürich oder durch die Meldestellen vermittelt wurden, bestätigten, dass die externe Meldestelle nach Aussen Glaubwürdigkeit ausstrahlte. Dies, obwohl sie keinen direkten Kontakt zu den Meldestellen hatten, was in der jetzigen Ausführung der Stelle

auch nicht vorgesehen ist: Sie gehören nicht zur meldeberechtigten Zielgruppe, sondern werden allenfalls den meldenden Personen zur Beratung weiterempfohlen.

6.3.4 Wertschätzung der Möglichkeit anonymer Meldungen

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

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

6.3.5 Ungewisse Relevanz der Meldestellen

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

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

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

6.4 Zwischenfazit

Die verschiedenen befragten Personengruppen zeigten unterschiedliche Bedürfnisse und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit den Meldestellen. Deren Akzeptanz war bei den meisten befragten Personengruppen grundsätzlich gegeben. Gleichzeitig wurden die Meldestellen teilweise von SEM Mitarbeitenden und gleichermassen NGOs aus verschiedenen Gründen angezweifelt.

Auch war der Bedarf je nach Adressatengruppe unterschiedlich ausgeprägt: Die Mitarbeitenden fanden es nützlich, dass sie Asylsuchende, welche sich bei ihnen beschwerten, an die Meldestelle verweisen konnten. Zudem erachteten sie die Möglichkeit als positiv, sich selbst bei Bedarf an eine externe Stelle wenden zu können, auch wenn dies bisher äusserst selten der Fall war. Auch bei möglichen Problemen

mit Mitarbeitenden externer Firmen erachteten sie die externe Meldestelle als nützlich.

Einem Grossteil der befragten Asylsuchenden (35 von 40 befragten Personen) war die externe Meldestelle nicht bekannt, und wurde demzufolge nicht genutzt. In den Interviews wiesen Asylsuchende jedoch vereinzelt auf Missstände hin, welche in den Geltungsbereich der Meldestelle gefallen wären.

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

7 Operative und konzeptionelle Fragestellungen

7.1 Personeller Geltungsbereich der externen Meldestellen

Nach dem Konzept zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle»⁵⁶ konnte diese zunächst ausschliesslich Anliegen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit der BAZ Basel und Zürich entgegennehmen. Während der Verlängerung des Pilotprojekts wurde der personelle Geltungsbereich dann erweitert: In den letzten beiden Quartalen waren zusätzlich auch Seelsorgende und Freiwillige, welche im BAZ tätig waren, berechtigt die Meldestellen zu nutzen. Auch war die Berechtigung, die externen Meldestellen zu nutzen, nicht mehr nur auf Personen beschränkt, die zum Zeitpunkt der Meldung in den BAZ Basel und Zürich untergebracht resp. in diesen tätig waren. Vielmehr erstreckte sich in Phase 2 des Pilotprojekts der personelle Geltungsbereich auch auf Personen aus dem BAZoV Embrach, dem BAZ ZSA IWB, dem BAZ Hagmatten, dem BAZ Aesch und dem BAZ Arlesheim.⁵⁷ Den Mitarbeitenden des SEM standen die externen Meldestellen nicht zur Verfügung, sie konnten bei Beschwerden und Meldungen entweder den Dienstweg oder die Whistleblowingstelle des Bundes nutzen. Dasselbe galt für die Mitarbeitenden des Rechtsschutzes und der anderen im BAZ tätigen Akteure.

Gemäss dem «Standardprozess Fallbearbeitung»,⁵⁸ erklärte sich die Meldestelle für unzuständig, wenn eine Meldung ausserhalb des personellen Geltungsbereichs eintraf und der Fall wurde abgeschlossen. Ausnahmen bildeten Meldungen ausserhalb des personellen Geltungsbereichs, welche einer Information bedürfen.

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

Tabelle 4: Inanspruchnahme der externen Meldestellen nach Zielgruppen

Zielgruppen \ Meldestelle	BAZ Basel (Ende Oktober 2024)	BAZ Zürich (Ende Oktober 2024)
Asylsuchende	308 Meldungen	69 Meldungen
Hat die Zielgruppe die Meldestelle in Anspruch genommen?	Ja, signifikante Inanspruchnahme der Dienstleistung der externen Meldestelle	Ja, Inanspruchnahme der Dienstleistungen der externen Meldestelle
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit	12 Meldungen	0 Meldungen

⁵⁶ Siehe S. 11 Version 3.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 11.07.2023.

⁵⁷ Siehe S. 12 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt „Externe Meldestelle“, SEM, 01.05.2024.

⁵⁸ Siehe Standardprozess Fallbearbeitung auf S. 24 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

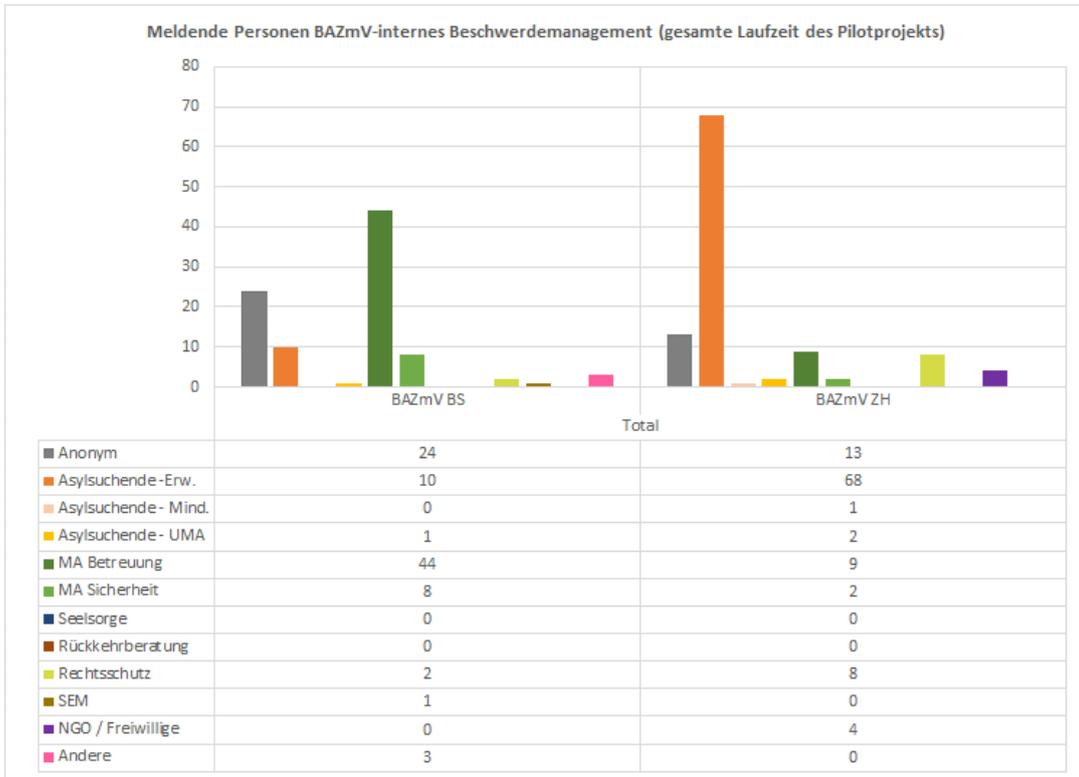
Meldestelle Zielgruppen	BAZ Basel (Ende Oktober 2024)	BAZ Zürich (Ende Oktober 2024)
Hat die Zielgruppe die Meldestelle in Anspruch genommen?	Nein, geringe Inanspruchnahme der Dienstleistung	Nein, keine Inanspruchnahme der Dienstleistungen der externen Meldestelle

Dieser Befund wird gestützt durch die Analyse der Monitoring-Daten im internen Beschwerdemanagement: So machten von Anfang November 2022 bis Ende April 2024 die Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit im Rahmen des internen Beschwerdemanagements im BAZ Basel 56% und im BAZ Zürich 10% aller Meldungen aus. Die Anteile der Meldungen der Mitarbeitenden Betreuung und Sicherheit lag im selben Zeitraum bei den externen Meldestellen im BAZ Basel bei rund 4% bzw. im BAZ Zürich bei 0%. In absoluten Zahlen führt dieser Vergleich zu dem folgenden Ergebnis: Während in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende April 2024 die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit im BAZ Basel und Zürich im Rahmen des internen Beschwerdemanagements 63 Meldungen abgegeben haben, wurden die externen Meldestellen in den BAZ Basel und Zürich von dieser Adressatengruppe nur insgesamt für 12 Meldungen in Anspruch genommen.

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

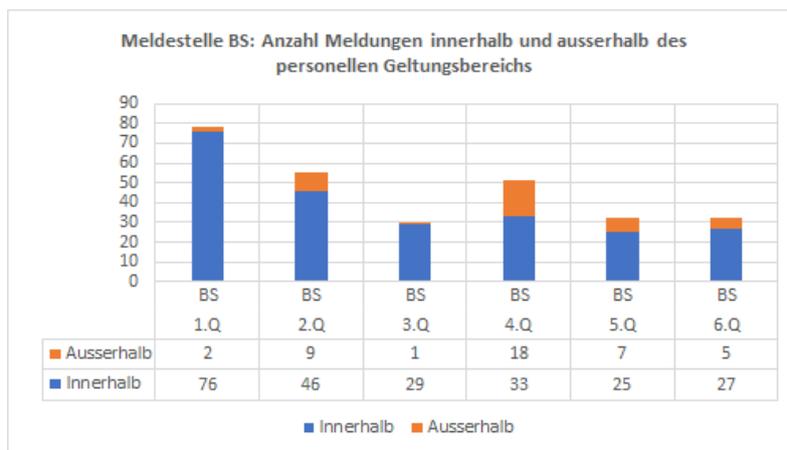
Angesprochen wurde in Bezug auf die Zielgruppe der externen Meldestellen zudem, ob deren Angebot nicht auch Mitarbeitenden des SEM offenstehen sollte. Zwar stehen diesen Mitarbeitenden die anderen oben genannten Kanäle zur Verfügung, es könnte aber in Anbetracht der aufgrund von verschiedenen Krisen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

Abbildung 7: Absolute Zahlen der meldenden Personen im internen Beschwerdemanagement in dem Zeitraum von Anfang November 2022 bis Ende April 2024 (Quelle: Hugo Köppel)



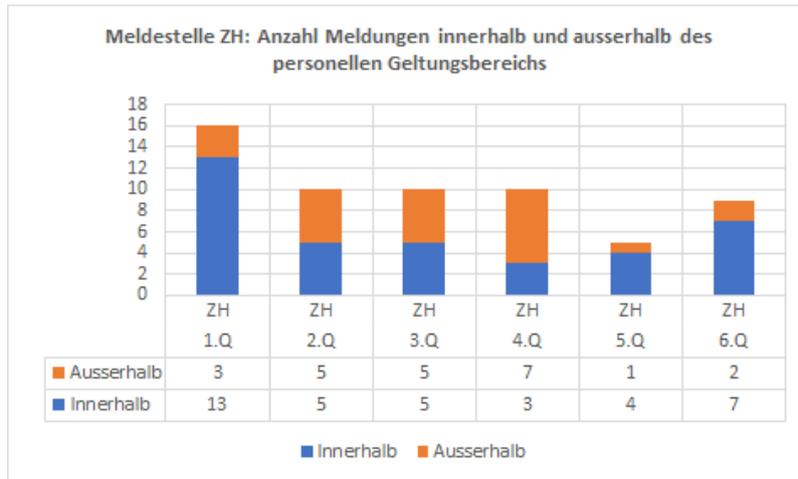
Anhand der Analyse der Anzahl der Meldungen, welche in Phase 1 des Pilotprojekts innerhalb (83%) und ausserhalb (17%) des personellen Geltungsbereichs in der externen Meldestelle des BAZ Basel abgegeben wurden, wird zudem deutlich, dass dort der personelle Geltungsbereich offenbar zielgruppengerecht ausgerichtet ist.

Abbildung 8: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der Meldestelle des BAZ Basel in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)



Auffällig hingegen ist, dass in der Meldestelle des BAZ Zürich im selben Zeitraum ein höherer Anteil von Meldungen, die ausserhalb des personellen Geltungsbereichs lagen, eingegangen ist. So lagen bei der Meldestelle des BAZ Zürich in den Q1-Q6 durchschnittlich 38% der eingegangenen Meldungen ausserhalb des personellen Geltungsbereichs. Hierbei handelt es sich vor allem um Personen aus anderen BAZ oder kantonalen Zentren, die die externe Meldestelle in Anspruch nehmen wollten.

Abbildung 9: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Zürich in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)



Zusammengefasst ist festzustellen, dass der bestehende personelle Geltungsbereich der externen Meldestellen beibehalten werden kann. Allenfalls eine Erweiterung auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM, wie zum Teil in Phase 2 des Pilotprojekts geschehen⁵⁹, könnte in Betracht gezogen werden. Dies würde die Repräsentativität erhöhen und helfen, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.

7.2 Sachlicher Geltungsbereich der externen Meldestellen

Gemäss dem Konzept des SEM zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» beschränkt sich deren Wirkungskreis auf Meldungen im Bereich Unterbringung, Betreuung, Sicherheit oder des Verhaltens von Mitarbeitenden in den BAZ.⁶⁰ Trifft eine Meldung ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs ein, erklärt sich die Meldestelle für unzuständig und der Fall wird abgeschlossen.⁶¹

Die Analyse der Anzahl der Meldungen, die während Phase 1 des Pilotprojekts innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der externen Meldestelle

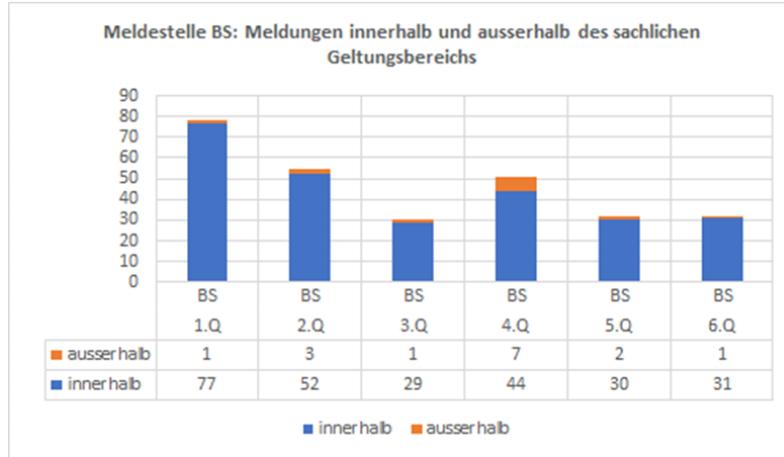
⁵⁹ In Phase 2 wurde der personelle Geltungsbereich auf Seelsorgende und in den BAZ tätige Freiwillige ausgeweitet.

⁶⁰ Siehe S.11 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁶¹ Siehe Standardprozess Fallbearbeitung auf S. 24 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

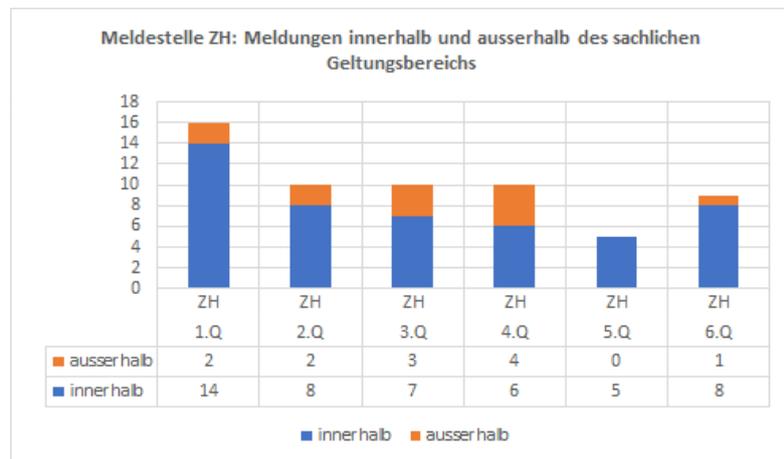
des BAZ Basel abgegeben wurde, zeigt, dass der Grossteil der abgegebenen Meldungen (95%) innerhalb des sachlichen Geltungsbereichs lagen.

Abbildung 10: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Basel in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)



Bei der externen Meldestelle der BAZ Zürich ergibt sich ein anderes Bild: 80% der abgegebenen Meldungen lagen im Untersuchungszeitraum im sachlichen Geltungsbereich der externen Meldestelle. Hier wäre es interessant, weitergehende Informationen zu den verbleibenden 20% der Meldungen ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs zu erhalten, um diesen gegebenenfalls anzupassen.

Abbildung 11: Anzahl Meldungen innerhalb und ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der Meldestelle im BAZ Zürich in Phase 1 des Pilotprojekts (Quelle: Hugo Köppel)



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

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass der sachliche Geltungsbereich nach Ansicht des Evaluationsteams angemessen ausgestaltet war und bei einer Fortführung beibehalten werden sollte.

7.3 Abgrenzung der externen Meldestelle zum internen Beschwerdemanagement des SEM

Das SEM-interne Beschwerdemanagement basiert auf Kapitel 3.3 des Konzepts zur Informationsvermittlung⁶² und auf Kapitel 8 und 10 des Gewaltpräventionskonzepts.⁶³ Danach hat jedes BAZ über ein Beschwerdemanagement zu verfügen, welches unter anderem dazu dient, Gewaltvorfälle melden zu können. Hierzu werden in den BAZ eine vom SEM betriebene «Feedback-Box» bereitgestellt, die den Asylsuchenden die Möglichkeit bieten soll, Anliegen, Rückmeldungen oder Beschwerden betreffend die Unterbringung schriftlich dem SEM zukommen zu lassen.

Gemäss dem Dokument «Beschwerdemanagement für Asylsuchende in Bundesasylzentren»⁶⁴ hat das SEM interne Beschwerdemanagement die folgenden Zielsetzungen:

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

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

Wie bereits oben erwähnt, wurden das interne Beschwerdemanagement und die externe Meldestelle von ähnlichen Zielgruppen genutzt. Im Phase 1 des Pilotprojekts wurden die beiden Kanäle von der Schnittmenge der meldeberechtigten Personengruppen (Asylsuchende, Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit, Anonym und Andere) in insgesamt 358 Fällen wie folgt in Anspruch genommen:

Tabelle 5: Gegenüberstellung Anzahl Meldungen externe Meldestellen internes Beschwerdemanagement in Phase 1 des Pilotprojekts (eigene Darstellung)

Schnittmenge der meldeberechtigte Personengruppen	Externe Meldestellen (EM) in den BAZ Basel und Zürich	Internes Beschwerdemanagement (IBM)	GESAMT
Asylsuchende (AS)	194 Meldungen 70% der Meldungen AS	82 Meldungen 30% der Meldungen AS	276 Meldungen 53% der Gesamtmeldungen

⁶² Anhang 4 BEKO, Version 2.0, SEM, Januar 2021.

⁶³ Anhang 15 BEKO, SEM, 12.04.2021.

⁶⁴ SEM, 05.07.2020.

Schnittmenge der meldeberechtigte Personengruppen	Externe Meldestellen (EM) in den BAZ Basel und Zürich	Internes Beschwerdemanagement (IBM)	GESAMT
	57% der Meldungen EM	44% der Meldungen IBM	
Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit (MA)	12 Meldungen 16% der Meldungen MA 4% der Meldungen EM	63 Meldungen 84% der Meldungen MA 34% der Meldungen IBM	75 Meldungen 14% der Gesamtmeldungen
Anonym	122 Meldungen 77% der anonymen Meldungen 36% der Meldungen EM	37 Meldungen 23% der anonymen Meldungen 20% der Meldungen IBM	159 Meldungen 30% der Gesamtmeldungen
Andere	10 Meldungen 77% der anderen Meldungen 3% der Meldungen EM	3 Meldungen 23% der anderen Meldungen 2% der Meldungen IBM	13 Meldungen 3% der Gesamtmeldungen
GESAMT	338 Meldungen 65% der Gesamtmeldungen	185 Meldungen 35% der Gesamtmeldungen	523 Meldungen

Diese Gegenüberstellung verdeutlicht, dass es sich bei den externen Meldestellen und dem internen Beschwerdemanagement um komplementäre Kommunikationskanäle handelt, welche von den meldeberechtigten Gruppen in unterschiedlicher Intensität genutzt wurden: 65% der insgesamt 523 Meldungen wurden in Phase des Pilotprojekts aus den externen Meldestellen beigesteuert, 35% aus dem internen Beschwerdemanagement. Deutlich wurde zudem, dass die externen Meldestellen schwerpunktmässig von Asylsuchenden in Anspruch genommen wurden (70% der Gesamtmeldungen dieser Personengruppe), wohingegen das interne Beschwerdemanagement hauptsächlich von den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit genutzt wurde (84% der Gesamtmeldungen dieser Personengruppe). Eine parallele Weiterführung dieser beiden Meldekanäle sollte somit erfolgen.

Bei einer solchen parallelen Weiterführung würde es sich allerdings anbieten, ein abgestimmtes Gesamtkonzept für diese Meldekanäle und einheitliche Erhebungsstandards zu etablieren. Bisher erfolgt die Erfassung der internen Beschwerden nicht systematisch und teilweise überhaupt nicht.⁶⁵ Seit dem 29. August 2023 erfolgt

⁶⁵ Übersicht Erfassung interne Beschwerden gemäss Kapitel 10 Gewaltpräventionskonzept, SEM, 23.08.2023.

in den BAZ Basel und Zürich eine Erfassung der Meldungen des internen Beschwerdemanagements nach einheitlichen Vorgaben.⁶⁶

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

7.4 Schnittstellen zum SEM P&A

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

- **Regelmässiger Austausch zwischen den Meldestellen und SEM P&A.**⁶⁷
- **Mitteilung der externen Meldestellen an SEM P&A:** Stimmt die meldende Person einer Weiterleitung ihrer Meldung zu, erging mittels eines vordefinierten Formulars eine Mitteilung an SEM P&A. Die Mitteilung konnte einzelfallspezifisch oder gesammelt mittels monatlichen Kurzberichts an das SEM P&A übermittelt werden. In Fällen mit Gefahr in Verzug oder hoher Dringlichkeit erging zusätzlich eine Information an die Regionenleitung und die Sektionschefin oder den Sektionschef P&A. Eine Information erfolgte auch, wenn die entsprechende Meldung ausserhalb des personellen Geltungsbereichs der externen Meldestelle lag.⁶⁸
- **Empfehlung der externen Meldestellen an SEM P&A:** Die externen Meldestellen konnten darüber hinaus dem SEM P&A unverbindliche Empfehlungen unterbreiten. Dies konnte für anonymisierte Einzelfälle oder in Bezug auf ein gehäuft auftretendes Problem erfolgen. Empfehlungen waren bei allen Meldungen möglich, also bei solchen, deren beanstandetes Verhalten sich noch korrigieren liess, wie auch für abgeschlossene Gegebenheiten, wenn sich die Probleme in ähnlicher Weise wieder stellen konnten. Eine Empfehlung erfolgte im Rahmen der Bearbeitung der eingegangenen Meldung oder wurde je nach Dringlichkeitsstufe gemäss vordefinierten Formularen gesammelt und der jeweiligen Sektion SEM P&A mit Kopie an den externen Koordinator übermittelt (in Phase 1 des Pilotprojekts). Gesammelte Empfehlungen übermittelte die Meldestelle mittels monatlichen Kurzberichts.⁶⁹
- **Rückmeldung von SEM P&A an die externen Meldestellen:** SEM P&A gab der Meldestelle auf ihre Mitteilung oder Information eine schriftliche Rückmeldung innerhalb von vordefinierten Fristen. So hatte SEM P&A die externen Meldestellen innert drei Arbeitstagen darüber zu informieren, wie es bei der vorliegenden Meldung vorgehen wird. In seiner Rückmeldung gab SEM P&A Auskunft über die getätigten Abklärungen, deren Ergebnis sowie über die Umsetzung

⁶⁶ Internes Beschwerdemanagement, Anleitung Erfassung Meldungen/Beschwerden, SEM 29.08.2023.

⁶⁷ Siehe S. 18 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.,

⁶⁸ Siehe S. 18 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁶⁹ Siehe S. 19 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

oder ggf. Nichtumsetzung der Empfehlung. Für den letzten Fall legte das SEM die Gründe für die Nichtumsetzung der Empfehlung dar. War nach Erachten der Meldestelle die Rückmeldung des SEM zu lange ausstehend oder inhaltlich zu wenig substantiell, konnte die Meldestelle beim SEM entsprechende Nachfragen stellen.⁷⁰

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

Wären die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen worden⁷¹, hätten sie mittel- bis langfristig eine präventive Wirkung entfalten können,⁷² welche auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich gebracht hätte: Meldungen, die über die externen Meldestellen gemacht wurden, wurden von diesen zunächst triagiert und nicht eins zu eins an SEM P&A weitergegeben.⁷³ Diese Filterfunktion hätte über längere Sicht zu einer gewissen Entlastung führen können, da dadurch nicht alle Meldungen an SEM P&A weitergetragen worden wären. Auch hätte die präventive Wirkung der externen Meldestellen eine Entlastung für SEM P&A generieren können, indem durch die Meldungen und Korrekturmassnahmen Missstände proaktiv vermieden hätten werden können und dadurch viel Zeit und Energie auch bei SEM P&A gespart hätte werden können.

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

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

⁷⁰ Siehe S. 22 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024.

⁷¹ Siehe S. 6 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024: Die externe Meldestelle bewirkt, dass die bisher tiefe Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit, Seelsorgenden sowie den im BAZ tätigen Freiwilligen erhöht wird.

⁷² Siehe S. 6 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle», SEM, 01.05.2024: Die externe Meldestelle bewirkt, dass negative Entwicklungen in der Unterbringung frühzeitig erkannt und behoben werden.

⁷³ Siehe Standardprozess Fallbearbeitung auf S. 24 Version 4.0 des Konzepts Pilotprojekt «Externe Meldestelle» SEM, 01.05.2024.

7.5 Zugang zu den externen Meldestellen

Zur Beantwortung des Aspektes des Zugangs zu den externen Meldestellen kann im Rahmen der Evaluation auf die Monitoringdaten, die bei Terminen in den Meldestellen vor Ort gemachten Erfahrungen, die schriftliche Befragung von Nutzerinnen und Nutzern der Meldestellen, Interviews mit Asylsuchenden sowie auf Befragungen von Freiwilligen, welche in den jeweiligen BAZ tätig sind, zurückgegriffen werden.

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

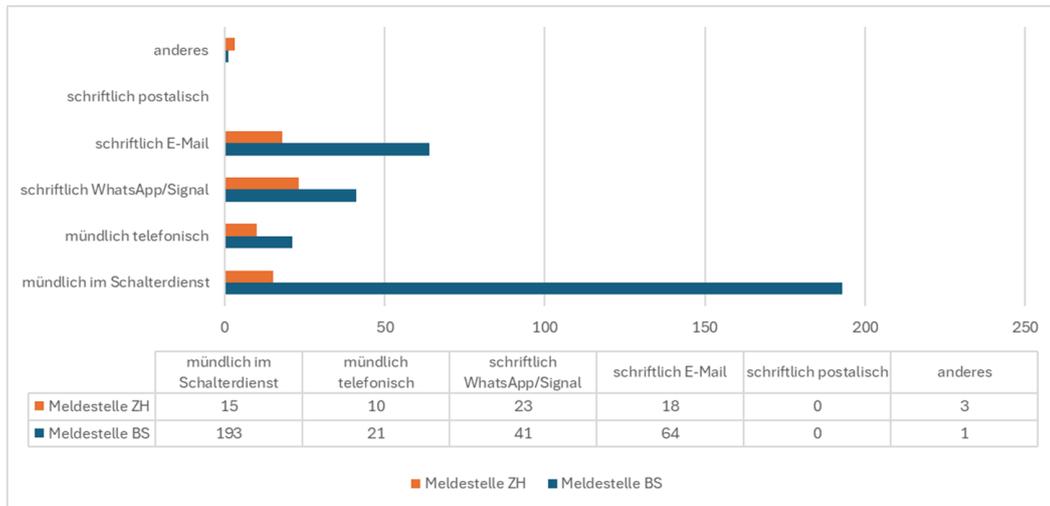
Während der Grossteil der Meldungen in Basel mündlich im Schalterdienst abgegeben wurde, wurde in der Meldestelle Zürich hauptsächlich WhatsApp/Signal und E-Mail zur Einreichung von Meldungen genutzt.

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

- **Externe Meldestelle BAZ Basel:** In Basel wurden die Dienstleistungen der externen Meldestelle zumindest von Asylsuchenden sehr gut angenommen. Die Anzahl der eingegangenen Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit waren hingegen gering. Die hohe Anzahl von 320 eingegangenen Meldungen lässt auch Rückschlüsse auf einen einfachen und niederschweligen Zugang zur externen Meldestelle in Basel zu. Dies wird untermauert von der Tatsache, dass im Untersuchungszeitraum 60,3% der Meldungen mündlich in der Sprechstunde abgegeben wurden. 20,0% der Meldungen wurden per E-Mail, 12,8% der Meldungen per WhatsApp bzw. Signal und 6,6% der Meldungen mündlich per Telefon abgegeben. Die hohe Anzahl von Meldungen während der Sprechstunde war unter anderem darauf zurückzuführen, dass die dortige Meldestelle über Büroräumlichkeiten in unmittelbarer Nähe zum BAZ und zum vom Oekumenischen Seelsorgedienst für Asylsuchende (OeSA) betriebenen Café Mama Africa verfügte. Der Zugang zu den Räumlichkeiten war vom BAZ aus nicht einzusehen und von dort aus in 2 Minuten zu Fuss zu erreichen. Hinzu kam, dass das Personal der dortigen Meldestelle Meldungen auf Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Türkisch entgegennehmen konnte. Die verfügbaren Daten stützen somit die These, dass der Zugang zur externen Meldestelle in Basel niederschwellig war.
- **Externe Meldestelle BAZ Zürich:** Im Vergleich zur externen Meldestelle Basel war der Eingang von insgesamt 69 Meldungen bei der externen Meldestelle in Zürich während des Untersuchungszeitraums gering. Auffallend war auch, dass dort keinerlei Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit eingegangen sind. 33,3% der Meldungen sind in Zürich über WhatsApp bzw. Signal gemacht worden, 26,1% schriftlich per E-Mail, 21,7% mündlich in der Sprechstunde sowie 14,5% mündlich telefonisch. Die externe Meldestelle in Zürich war 3 Tramstationen vom BAZ entfernt untergebracht. Dies gewährleistete

zwar eine räumliche Trennung. Diese war jedoch zu weit und die externe Meldestelle für die Asylsuchenden nicht so einfach zu finden wie in Basel. Deshalb wurde seit Mai 2023 zusätzlich eine Sprechstunde in einem Container unmittelbar vor dem BAZ angeboten. Da der Container auf Geheiss der Stadt Zürich entfernt werden musste, fand seit September 2023 eine zusätzliche Schalter-sprechstunde unmittelbar neben dem BAZ im Begegnungsraum des Gemeinde-zentrums (GZ) Wipkingen statt. Die Zahlen zur externen Meldestelle in Zürich sprechen eher dafür, dass der Zugang dort insgesamt nicht so niederschwellig angelegt war, wie in Basel und dass Optimierungspotenzial in Bezug auf die Informationsvermittlung zum Angebot der externen Meldestelle in Zürich bestand.

Abbildung 12: Kanäle zum Eingang der Meldungen in den Meldestellen (eigene Darstellung)



Insgesamt war der Zugang zur externen Meldestelle in Basel aufgrund deren Lage und deren Nutzung durch die meldeberechtigten Gruppen auch während der Sprechstunde als niederschwelliger zu beurteilen als der Zugang externen Meldestelle in Zürich. Insgesamt bestand noch ein Optimierungspotenzial im Online-Angebot der Meldestellen insgesamt: In diesem Kontext hätte sich zunächst angeboten, ein einheitliches Angebot der Meldestellen zur Verfügung zu stellen. So verfügte die Meldestelle in Basel über ein Online-Meldeformular in den Sprachen Deutsch und Englisch, die Meldestelle in Zürich bot auf ihrer Website nur ein Formular in deutscher Sprache an.⁷⁴ Dieser Unterschied war der Tatsache geschuldet, dass die beiden externen Meldestellen von unterschiedlichen Trägern (SAH Bern: externe Meldestelle BAZ Basel; SAH Zürich: externe Meldestelle BAZ Zürich) betrieben wurden. Sachlich und fachlich lässt sich dies jedoch nicht nachvollziehen, eine Vereinheitlichung der Zugangswege sollte angestrebt werden. Auch wäre es sinnvoll, das Online-Angebot (inklusive des Online-Meldeformulars) in mehr Sprachen als bisher

⁷⁴ Siehe Anhang 3.

anzubieten. So bietet etwa die in Kapitel 8 in der vergleichenden Analyse untersuchte unabhängige Berliner Beschwerdestelle (BUBS) ihre Online-Services, inklusive Online-Meldeformular in 13 Sprachen an.⁷⁵

7.6 Bearbeitung der Meldungen

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

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

In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde vom SEM und den externen Meldestellen die Qualität der Fallbearbeitung als gut eingestuft. Auch die schriftliche Befragung der Nutzer und Nutzerinnen der externen Meldestellen hat diese Einschätzung bestätigt.

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

⁷⁵ Siehe Screenshot in Anhang 4.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Bearbeitung nach den Vorgaben des Konzepts zum Pilotprojekt «Externe Meldestelle» erfolgte und eine gute Qualität aufwies.

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

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

Grundsätzlich ist aus Sicht des Evaluationsteams eine solche Koppelung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM zu begrüßen. Eine laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgte in der Regel jedoch eher einzelfallbasiert. Verbesserungen in Einzelfällen sind durchaus positiv zu bewerten, entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem. Hinweise auf solche Tendenzen waren allerdings während des Untersuchungszeitraums nicht zu beobachten.

7.8 Zwischenfazit

Der bestehende personelle und sachliche Geltungsbereich der externen Meldestellen sollte beibehalten werden. In Betracht gezogen werden könnte allenfalls und wie teilweise in Phase 2 des Pilotprojekts erfolgt, eine Erweiterung des personellen Geltungsbereichs auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM, da dies zu einer Erhöhung der Repräsentativität der Meldungen hätte führen können und geholfen hätte, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.

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

Die Schnittstelle zu SEM P&A verursacht zwar zunächst für SEM P&A einen Mehraufwand, der zu dem umfangreichen Tagesgeschäft hinzukam. Sollten die externen Meldestellen, wie im Konzept vorgesehen, von den meldeberechtigten Gruppen verstärkt in Anspruch genommen werden und mittel- bis langfristig präventive Wirkung entfalten, könnten diese aber auch eine Entlastung für SEM P&A mit sich bringen.

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

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

Die Koppelung der externen Meldestellen mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM ist zu begrüßen. Eine laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgte jedoch eher einzelfallbasiert. Entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem, Hinweise hierauf waren allerdings nicht zu beobachten.

8 Vergleichende Analyse (Benchmarking)

Das Pilotprojekt «Externe Meldestelle» in den BAZ Basel und Zürich wurde mit in einem strukturierten Benchmarking-Verfahren mit zwei ähnlichen Institutionen vergleichend analysiert.

Vergleichsobjekte in diesem Verfahren waren zum einen die BUBS⁷⁶ und die Ombudsperson für Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg.⁷⁷

Analysiert wurden diese beiden Institutionen anhand der folgenden Kriterien und Dimensionen:

- Organisatorische Ausgestaltung und Unabhängigkeit
- Zielsetzung und Aufgaben
- Umfang der Tätigkeiten
- Personeller Geltungsbereich
- Sachlicher Geltungsbereich
- Zugang

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden best practices identifiziert, welche bei der Weiterentwicklung und ggf. Weiterführung der externen Meldestelle in der Schweiz berücksichtigt und auf die lokalen Bedürfnisse angepasst übernommen werden könnten.

8.1 BUBS

Zum Jahresbeginn 2024 lebten 34.361 geflüchtete Menschen in den vertragsgebundenen Unterkünften des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten Berlin (LAF), darüber hinaus waren rund 5.500 Personen in den beiden Ankunftscentren untergebracht.⁷⁸

Die BUBS geht zurück auf ein Projekt aus dem Jahr 2017, in dem 40 geflüchtete Frauen eine «Monitoring Group» für Berliner Gemeinschaftsunterkünfte gründeten. Gemeinsam mit dem Integrationsbüro Pankow entwickelte die Monitoring Group das Konzept für ein Modellprojekt für ein unabhängiges Beschwerdesystem mit den folgenden vier wesentlichen Merkmalen:

- Unabhängigkeit
- Niedrigschwelligkeit
- Mehrsprachigkeit
- Proaktivität

Ein Pilotprojekt wurde von der Berliner Senatsverwaltung ins Leben gerufen, um die Lebensbedingungen in Flüchtlingsunterkünften in Berlin zu verbessern. Dabei halfen ehemalige Geflüchtete den Bewohnern und Bewohnerinnen der Gemeinschaftsunterkünften ihre Anliegen anzusprechen und Probleme zu lösen. Das Projekt war

⁷⁶ Siehe <https://www.bubs.berlin/>

⁷⁷ Siehe <https://www.justiz-bw.de/Lde/Startseite/Auslaender+und+Fluechtlingspolitik/Ombudsperson+fuer+Fluechtlingsaufnahme>

⁷⁸ Siehe <https://www.berlin.de/laf/ueber-uns/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1408899.php>

erfolgreich und führte nach Abschluss zur offiziellen Ausschreibung der „Berliner unabhängigen Beschwerdestelle – BUBS“, welche die Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. gewann. Die BUBS nimmt nunmehr jährlich tausende Beschwerden aus ganz Berlin auf, arbeitet in eigens ins Leben gerufenen Gremien mit Behörden, der Senatsverwaltung und Initiativen der Geflüchtetenhilfe an dauerhaften Lösungen und steht seit dem 25.09.2021 fest verankert im Berliner Landesgesetz.

8.1.1 Organisatorische Ausgestaltung und Unabhängigkeit

Die BUBS ist eine unabhängige Stelle, die nach einem Ausschreibungsverfahren in Trägerschaft von der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. betrieben wird. Sie umfasst einen Personalkörper von 28 Vollzeitäquivalenten (FTE) aus 15 verschiedenen Ländern. Dementsprechend gross ist die kulturelle und sprachliche Kompetenz der Mitarbeitenden der BUBS. Die BUBS ist zentral in einer Geschäftsstelle organisiert und bietet verschiedene Sprechstundenformate in den jeweiligen Unterkünften an. Ergänzt wird diese Struktur bestehend aus Geschäftsführung und Geschäftsstelle durch einen Fachbeirat, der als Schnittstelle zwischen der BUBS und den politischen Entscheidungsträgern fungiert. Darüber hinaus verfügt die BUBS über sogenannte Lotsen. Es handelt sich hierbei um ehemalige Geflüchtete, die den Bewohnern in den Unterkünften proaktiv und aufsuchend als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Die BUBS verfügt über ein zertifiziertes internes Qualitätsmanagement. Zu den Gesamtkosten der BUBS liegen im Moment der Verfassung des Abschlussberichts noch keine Angaben vor.

8.1.2 Umfang der Tätigkeiten

Im Jahr 2023 hat die BUBS 2.192 Beschwerden geflüchteter Menschen aufgenommen und diese an die jeweils zuständige Berliner Behörde weitergeleitet. Die Beschwerden bezogen sich hauptsächlich auf die Kategorien Verpflegung, Ausstattung, Leistungen und Unterkunftspersonal. Daneben pflegt die BUBS direkten Kontakt mit den verschiedenen Unterkünften über 4 Beschwerdekoordinatoren. Auch die BUBS im Jahr 2023 an zahlreichen Informationsveranstaltungen, Pop-up Sprechstunden, Austausch mit Flüchtlingskoordinatoren und NGOs teilgenommen.

8.1.3 Zielsetzung und Aufgaben

Die BUBS verfolgt die folgenden Zielsetzungen:

- Die Verbesserung der Situation von Geflüchteten in Berlin
- Gemeinsam mit Geflüchteten, Behörden und Unterkunftsbetreibern bestmögliche Lösungen finden
- Stärkere Flüchtlingsorientierung der Prozesse in den Berliner Behörden
- Geflüchtete über ihre Rechte aufklären
- Unterkunftsbetreiber beim Qualitätsmanagement unterstützen

Die BUBS ist Anlaufstelle für Beschwerdeführer, aber auch Ansprechpartnerin für bereits bestehende Beschwerdestellen und ist im Sinne einer Erfassungs-, Informations- und Beratungsstelle für die Zielgruppe zu verstehen. Sie nimmt zusammen mit dem Fachbeirat eine Schnittstellenfunktion zwischen Betroffenen, zuständigen Stellen, fachlichen Netzwerken und der Verwaltung ein. Durch ihren lösungsorien-

tierten und niedrigschwelligen Ansatz ermöglicht die BUBS eine effiziente Beschwerdeaufnahme und unterstützt dadurch die Beschwerdeführer bei der Verfolgung ihrer Anliegen. Der BUBS obliegt es zudem, die Dokumentation und Kategorisierung der anfallenden Beschwerden in einer Datenbank vorzunehmen.

Es existieren neben der BUBS in Berlin weitere verschiedene Beschwerdemöglichkeiten für in vertragsgebundenen Einrichtungen des LAF untergebrachte Personen (z.B. die Beschwerdestelle des LAF, der Petitionsausschuss des Landes Berlin). Daneben agiert die BUBS als zentrale unabhängige Stelle, die zum einen ein niedrigschwelliges Angebot, orientiert an den Bedarfen der betroffenen Personen, unterbreitet und zum anderen einen gesamtstädtischen Überblick über das Beschwerdeaufkommen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten ermöglicht. Die jeweilige Behörde bleibt auch weiterhin für die Bearbeitung von Beschwerden zuständig. So verbleibt die Zuständigkeit im Falle von Beschwerden zur Unterbringung beim LAF. Dieses wird von der BUBS allerdings nunmehr so unterstützt, als dass ein neuer, niedrigschwelliger Zugang für alle Menschen geschaffen wird, die sich aus verschiedenen Gründen mit Ihrer Beschwerde eben nicht an die schon etablierten Instanzen wenden wollen, sondern es bevorzugen, sich mit ihrem Anliegen an externe und unabhängige Ansprechpartner zu wenden.

8.1.4 Personeller Geltungsbereich

Der personelle Geltungsbereich der BUBS erstreckt sich auf die folgenden Personengruppen:

- In Berlin gemeldete Geflüchtete, egal wo sie in der Stadt wohnen
- Mitarbeitende aus Flüchtlingsunterkünften
- Ehrenamtlich tätige Unterstützer

8.1.5 Sachlicher Geltungsbereich

Der sachliche Geltungsbereich der BUBS umfasst die folgenden Elemente:

- Alle Beschwerden von beschwerdeberechtigten Personen, die eine Flüchtlingsunterkunft oder eine Berliner Behörde betreffen. Egal um was es geht.
- Zum Beispiel: Lange Wartezeit für Leistungsbescheid vom LAF/Jobcenter/Amt für Soziales, Besuch in Unterkünften, Schulplätze, ...

8.1.6 Zugang

Wie bereits erwähnt, ist der Zugang zur BUBS sehr niederschwellig. Die BUBS verfügt über eine Website mit Online-Beschwerdeformular in 13 Sprachen. Die Beschwerdeaufnahme kann in den folgenden Formen erfolgen:

- Die Beschwerdeführer können persönlich die BUBS aufsuchen und dort im persönlichen Gespräch mit den Mitarbeitenden ihre Beschwerde vortragen.
- Die Beschwerdeführer können sich telefonisch oder per Video bzw. Online an die BUBS wenden und die Übermittlung der Beschwerde und personenbezogenen Daten mit den Mitarbeitenden vereinbaren.

- Die Beschwerdeführer können sich schriftlich (per Post oder E-Mail) an die BUBS wenden und auf diesem Weg ihre Beschwerde einreichen. Die Beschwerdeführer erhalten eine Eingangsbestätigung von der Beschwerdestelle.
- Die Beschwerdeführer können sich im Rahmen der Vor-Ort-Besuche der Mobil Teams (Lotsen) an diese wenden und ihnen die Beschwerde vortragen.
- Sonstige Stellen oder Personen, bei denen Betroffene eine Beschwerde eingereicht haben, können diese mit Einwilligung des Beschwerdeführers an die BUBS weiterreichen.

Diese verschiedenen Zugänge wurden im Jahr 2023 mit der folgenden Intensität genutzt:

- Sprechstunden in den Unterkünften, 1-2 mal im Monat (57%)
- Telefon, 13 Sprachen (22%)
- E-Mail (12%)
- Direkt in Geschäftsstelle (8%)
- Onlineformular, 13 Sprachen (1%)

8.2 Ombudsperson für Flüchtlingserstaufnahme Baden-Württemberg

Im Jahr 2023 hat das Bundesland Baden-Württemberg einen Zugang von 36.319 Asylsuchenden verzeichnet.⁷⁹ Im März 2015 beschloss der Ministerrat des Landes Baden-Württemberg die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle für die Flüchtlingserstaufnahme. Baden-Württemberg hat damit ein Alleinstellungsmerkmal unter den Bundesländern, denn kein anderes Bundesland in Deutschland setzt sich mit solch einer Stelle speziell für Belange rund um die Flüchtlingserstaufnahme ein. Seitdem hat sich die Ombudsstelle für die Flüchtlingserstaufnahme in Baden-Württemberg fest etabliert.

8.2.1 Organisatorische Ausgestaltung und Unabhängigkeit

Die Ombudsperson ist ehrenamtlich tätig. Unterstützt wird diese ehrenamtliche Tätigkeit durch eine Geschäftsstelle mit zwei hauptamtlichen Mitarbeitenden. Organisatorisch sind die Ombudsperson und die Geschäftsstelle beim Ministerium für Justiz und für Migration Baden-Württemberg angesiedelt.

Jeweils eine weitere ehrenamtlich tätige Ansprechperson ist zudem in den vier baden-württembergischen Regierungspräsidien in Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen tätig und unterstützt so die Arbeit der Ombudsperson vor Ort. Diese Ansprechpersonen werden von den Regierungspräsidien ernannt, handeln im Auftrag der Ombudsperson und werden für diese in den Erstaufnahmeeinrichtungen des jeweiligen Regierungsbezirks tätig.

Die Ombudsperson ist neutral, unabhängig von Weisungen und entscheidet selbst über die Befassung mit Einzelfällen. Sie ist ausschliesslich beratend tätig und hat

⁷⁹ Siehe <https://www.justiz-bw.de/Lde/Startseite/Auslaender+und+Fluechtlingspolitik/Zahlen+und+Fakten>

weder eine behördliche Entscheidungskompetenz noch eine Weisungsbefugnis gegenüber Behörden oder ehrenamtlich Engagierten. Sie handelt informell, koordinierend und vermittelnd. Die Kommunikation auf Behörden- und Verwaltungsseite erfolgt direkt mit den unmittelbar zuständigen Stellen und Behörden.

Zu den Gesamtkosten der Ombudsstelle liegen im Moment der Verfassung des Abschlussberichts noch keine Angaben vor.

8.2.2 Umfang der Tätigkeiten

Im Jahr 2022 hat die Ombudsstelle 89 Anfragen (67 von Mitarbeitenden, 19 von Ehrenamtlichen und Bürgern, 11 von Geflüchteten und 3 Sonstige) aufgenommen, 29 Gespräche mit Behörden, Organisationen und Institutionen geführt, 8 Erstaufnahmeeinrichtungen besucht und 9 Vorträge gehalten.

8.2.3 Zielsetzung und Aufgaben

Die Ombudsstelle ist Ansprech-, Mittler- und Unterstützungsstelle für Flüchtlinge, ehrenamtlich engagierte Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Erstaufnahme, von Behörden und Institutionen sowie für Anliegen aus der Nachbarschaft in Fragen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Baden-Württemberg:

- Die Ombudsstelle agiert und reagiert auf konkrete Eingaben. Sie geht Anliegen im Rahmen ihres Selbstbefassungsrechts eigenverantwortlich nach und sucht im Rahmen ihrer Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten nach zielgerichteten und einvernehmlichen Lösungen.
- Sie berät und unterstützt Antragstellerinnen und Antragsteller, indem sie Informationen und Kontakte vermittelt.
- Sie kann zuständige Behörden und Institutionen außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens hinzuziehen oder beraten.
- Sie dokumentiert Anfragen und ihre Tätigkeiten, dabei unterliegen alle Vorgänge und Angelegenheiten der Amtsverschwiegenheit und notwendigen Vertraulichkeit.
- Die Ombudsstelle koordiniert und unterstützt die Zusammenarbeit zwischen Ombudsperson und ehrenamtlichen Ansprechpersonen.
- Durch ihre informelle Hilfestellung entlastet die Ombudsstelle die Verwaltung.

Die Aufgabe der Ombudsperson besteht in der Prüfung von Themen, Sachverhalten und Problemen, welche an sie herangetragen werden oder welche sie selbst feststellt. Im Rahmen der Selbstbefassung entscheidet sie über das weitere Vorgehen. Zudem ist es Aufgabe der Ombudsperson, eigenverantwortlich Informationsbesuche in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes durchzuführen, um sich mit Bewohnerinnen und Bewohnern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Ehrenamtlichen vor Ort auszutauschen. Die Ombudsperson kann bei während ihrer Tätigkeit wahrgenommenen Problemen oder Hinweisen auf Auffälligkeiten die zuständigen Behörden informieren und Gespräche mit Organisationen und Behörden initiieren.

8.2.4 Personeller Geltungsbereich

Der personelle Geltungsbereich der Ombudsstelle erstreckt sich auf die folgenden Personengruppen:

- Geflüchtete
- Ehrenamtliche
- Mitarbeitende der (Landes-) Erstaufnahmeeinrichtungen, aus Organisationen, Institutionen und zuständigen Behörden
- Nachbarn und Anlieger aus der Umgebung von Landeserstaufnahmeeinrichtungen

8.2.5 Sachlicher Geltungsbereich

Der sachliche Geltungsbereich der Ombudsstelle umfasst die folgenden Elemente:

- Fragen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen.
- Zum Beispiel: Verweildauer und Verlegung in Stadt- und Landkreise, Zusammenführung mit nahen Familienangehörigen, Fragen zur Schulpflicht und Kinderbetreuung, ...

8.2.6 Zugang

Der Zugang zur Ombudsstelle kann über die folgenden Kanäle erfolgen:

- E-Mail
- Telefon
- Direkter Kontakt mit Ombudsmann bzw. Geschäftsstelle

8.3 Best Practices

Folgende gute Praktiken, welche angepasst auf den lokalen Kontext im Rahmen einer allfälligen Anpassung oder eines schweizweiten Roll-Outs der externen Meldestellen Anwendung finden könnten, sind hervorzuheben:

- Zentrale Organisationsform der BUBS und der Ombudsstelle mit verschiedenen mobilen Elementen.
- Aufsuchende Lotsen mit Migrationshintergrund der BUBS.
- Mehrsprachiges Online- und Serviceangebot der BUBS.
- Weit gefasster personeller Geltungsbereich der Ombudsstelle.
- Effiziente Organisation und Struktur der Ombudsstelle mit dem Einsatz von Ehrenamtlichen.

9 Fallstudien

Die Analyse der Monitoringdaten der externen Meldestellen hat ergeben, dass sich die Beschwerden hauptsächlich auf die Versorgung, Infrastruktur und die Hygiene beziehen und weniger auf Gewaltvorfälle. Um exemplarisch die Bandbreite der im Rahmen dieser Evaluation untersuchten Arbeit der externen Meldestellen darzustellen, wurden die nachfolgenden Fallstudien ausgewählt.⁸⁰ Die Fallstudien sind nach einem einheitlichen Raster erarbeitet, das jeweils die folgenden Kriterien umfasst:

- Profil der meldenden Person
- Art der Kontaktaufnahme zu der externen Meldestelle
- Inhalt der Meldung
- Bearbeitung des Falls durch die externe Meldestelle
- Antwort des SEM auf den Fall
- Bearbeitung der Antwort des SEM durch die externe Meldestelle
- Abschluss der Meldung
- Auswirkung der Meldung

9.1 Fall 1: Weggezogene Bettdecke

Profil der meldenden Person	Alter	Volljährig
	Geschlecht	Weiblich
	Herkunft	Türkei
	Standort BAZ	Basel
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Keine information
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	16.8.2023
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	WhatsApp
	Sprache	Englisch
Meldung	Kommunikationsmittel	Termin in den Räumlichkeiten der Meldestelle. Danach mehrere E-Mails.

⁸⁰ Die Auswahl der Fälle ist möglichst breit erfolgt und stellt und ist nicht repräsentativ für die Fallanzahl in der jeweiligen Kategorie.

	Inhalt	Die weibliche meldende Person hat angegeben, dass ihr während des Weckvorgangs am Morgen von einem männlichen Mitarbeiter des BAZ die Decke weggezogen wurde. Dies wurde von der meldenden Person als ein empfindlicher Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden.
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches Gespräch per Telefon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum)	Persönliches Gespräch in der Meldestelle.
	Sprache	Englisch. Die meldende Person beherrschte die Sprache sehr gut, es gab keine Kommunikationsprobleme.
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Datum der Berichterstattung an das SEM: 29.09.2023 (aufgrund Verzögerung Beratung hat sich die Fallbearbeitung in die Länge gezogen) Inhalt der Berichterstattung an das SEM: 1. Prüfung durch Meldestelle, ob Vorgang BEKO-konform war. Ergebnis: Weckprozess mit Decke wegziehen ist nach Ansicht der Meldestelle nicht BEKO-konform bzw. ist zu diesem Vorgang im BEKO keine Information zu finden 2. Anonymisierte Weiterleitung über Formular und E-Mail an das SEM verbunden mit der Fragestellung, ob es das Wegziehen der Decke Teil des Standardprozesses zum Aufwecken der Asylsuchenden sei.
	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Beratung dahingehend, dass Weckprozess von der Meldestelle mit dem SEM abgeklärt würde. Weiterleitung der Person an Queeramnesty www.queeramnesty.ch/asyl
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	Datum der Antwort des SEM: 19.10.2023 Inhalt der Antwort: Weckprozess ist ein wichtiger Teil des Ablaufs im BAZ und soll helfen, zur Tagesstruktur der Asylsuchenden beizutragen, sowie die Wahrnehmung von Terminen und Abläufen im BAZ (z.B. Putzen der Zimmer) zu erleichtern. Laut SEM ist der Weckprozess BEKO-konform und läuft wie folgt ab:

		<ol style="list-style-type: none"> 1. Betreten des Zimmers, und erstes Wecken. 2. Wieder kommen, erneutes Wecken. 3. Letztes Mittel (ultima ratio): Wenn sich Asylsuchender nicht wecken lässt, kann die Decke weggezogen werden. Dies ist jedoch nicht als Standardmassnahme, sondern als ultima ratio zu verstehen.
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	<p>Datum der Rückmeldung an meldende Person: 20.10.2023.</p> <p>Inhalt der Rückmeldung: Weckprozess ist ein wichtiger Teil des Ablaufs und soll helfen, zur Tagesstruktur der Asylsuchenden beizutragen, sowie die Wahrnehmung von Terminen und Abläufen im BAZ (z.B. Putzen der Zimmer) zu erleichtern. Das Wegziehen der Decke ist als zulässiges letztes Mittel zu betrachten.</p>
	Bearbeitung der Antwort (allfällige Rücksprache, Reporting)	Der Prozess von der Meldung bis zur Rückmeldung an die meldende Person hat insgesamt rund zwei Wochen gedauert - nein: Hat in diesem Fall viel länger gedauert, da die Beratung einen zeitlichen Unterbruch hatte und Person erst Ende September sich wieder meldete, konnte Meldung erst dann weitergeleitet werden. (fast zwei Monate)
Abschluss der Meldung		Rückmeldung an meldende Person.
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	<p>Meldung hatte keine Auswirkungen auf den Weckprozess.</p> <p>Im Anschluss haben die Mitarbeiterinnen der Meldestelle eine Besprechung mit der Gewaltschutzpräventionsbeauftragten zu der Meldung durchgeführt, mit dem folgenden Ergebnis: Wenn das Wegziehen der Decke von einem Mann bei einem Mann und von einer Frau bei einer Frau erfolgt, ist dies als letztes Mittel hinnehmbar. Ist eine andere Konstellation gegeben (wie im gemeldeten Fall), ist dies nicht zu akzeptieren.</p> <p>Eine Änderung auf der individuellen Ebene der meldenden Person ist nicht erfolgt.</p>
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Die Meldestelle hat aufgrund mehrerer ähnlichen Meldungen im 4. Quartalsbericht (Zeitspanne: 1. August 2023 bis 31. Oktober 2023) dem SEM die folgende Empfehlung unterbreitet: «1. Empfehlung: Thema „Massnahmen Weckprozess“

		<p>Es wurde vermehrt gemeldet, dass den AS während des Weckvorgangs die Decke weggezogen wird. Dies wird von den AS als ein empfindlicher Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden. Die externe Meldestelle empfiehlt, den Weckprozess zu überprüfen und Massnahmen zu definieren, die die Privatsphäre der AS nicht verletzen.»</p> <p>Eine Änderung auf struktureller Ebene ist bisher ebenfalls nicht erfolgt.</p>
	Keine Änderung(en)	Keine Änderungen.

9.2 Fall 2: Schulbesuch von Kindern

Profil der meldenden Person	Alter	Volljährig
	Geschlecht	Männlich mit Familie
	Herkunft	Afghanistan
	Standort BAZ	Basel
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Keine information
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	9.2.23
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	Vor Ort
	Sprache	Englisch
Meldung	Kommunikationsmittel	Termin in den Räumlichkeiten der Meldestelle.
	Inhalt	Die meldende Person hatte sechs schulpflichtige Kinder, aber nur drei dieser Kinder durften die Schule besuchen. Die Kinder zwischen 7 und 10 Jahren gehen nicht zur Schule. Dies war für die meldende Person sowie für deren Kinder, die auch gerne zur Schule gehen würden, nicht nachvollziehbar, weshalb sie sich an die Meldestelle gewendet hat.
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches	Persönliches Gespräch in der Meldestelle

	Gespräch per Telefon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum	
	Sprache	Englisch. Die meldende Person beherrschte die Sprache sehr gut, es gab keine Kommunikationsprobleme
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Datum der Berichterstattung an das SEM: 13.2.23 Inhalt der Berichterstattung an das SEM: Anonymisierte Weiterleitung über Formular und E-Mail an das SEM verbunden mit der Fragestellung, ob die meldende Person vielleicht im Anmeldeprozess seiner Kinder etwas verpasst hat und wie das Vorgehen mit der Einschulung bzw. die Frage, wie es dazu kommen könnte, dass nur ein Teil der Kinder einer Familie die Schule besucht und ein Teil nicht.
	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Rückverweisung an das BAZ. Dort wurde der meldenden Person geraten, abzuwarten.
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	Datum der Antwort des SEM: 5.5.23 per E-Mail im Zusammenhang mit einer anderen Meldung bezüglich Schule-Zugang eines AS über 15 Jahre und vorher mündlich in einem Austauschgespräch am Telefon. Inhalt der Antwort: Die Organisation der Schule läuft über den Kanton. Wenn Klassen voll sind, können sich in Einzelfällen Wartezeiten ergeben.
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	Datum der Rückmeldung an meldende Person: 5.5.23 Inhalt der Rückmeldung: Rückmeldung des SEM wurde an meldende Person weitergeleitet. Die drei unbeschulten Kinder konnten zum Zeitpunkt der Rückmeldung bereits die Schule besuchen, weil Platz in einer Klasse gefunden werden konnte.
	Bearbeitung der Antwort (allfällige)	Nein.

	Rücksprache, Reporting)	
Abschluss der Meldung		Rückmeldung an meldende Person.
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	Nein.
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Nein.
	Keine Änderung(en)	Keine Änderungen.

9.3 Fall 3: Verletzte UMAs

Profil der meldenden Person	Alter	UMAs (neun Personen, alle neun Meldungen einzeln aufgegeben mit Angabe ihrer N-Nummer)
	Geschlecht	Männlich
	Herkunft	Afghanistan
	Standort BAZ	Basel
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Keine information
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	9.11.22
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	Über HEKS in die Sprechstunde verwiesen.
	Sprache	Türkisch gesprochen (Muttersprache eine andere aus Afghanistan)
Meldung	Kommunikationsmittel	Termin in den Räumlichkeiten der Meldestelle
	Inhalt	Meldende Personen gaben an, nachts überraschend im Schlaf von einem Securitas Mitarbeiter, der von einer anderen Person begleitet worden ist, rassistisch beschimpft, attackiert und verprügelt worden zu sein. Auslöser hierfür war wohl die Tatsache, dass einer der Jungen im Bett ein Video angeschaut hat. (Sie vermuteten,

		dass der Angreifer zudem alkoholisiert gewesen sei, da jemand beobachtete wie dieser sich später übergeben habe.)
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches Gespräch per Telefon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum	Persönliches Gespräch in der Meldestelle. Nummern der UMAs wurden erfasst.
	Sprache	Türkisch
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Datum der Berichterstattung an das SEM: 10.11.22 Inhalt der Berichterstattung an das SEM: Anonymisierte Weiterleitung und E-Mail an das SEM (damals hatten wir das Formular noch nicht).
	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Beratung durch die Meldestelle, die folgenden anderen Stellen zu kontaktieren: <ul style="list-style-type: none">▪ Polizei: Meldende Personen wollten erst Nummer des Securitas Mitarbeiters herausfinden und hatten Angst sich mit Polizei in Verbindung zu setzen.▪ MedicHelp▪ KESB Meldung und entsprechend Information der meldenden Personen
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	Datum der Antwort des SEM: 15.11.22 Inhalt der Antwort: Sicherheitsprotokolle wurden überprüft, keine entsprechenden Inhalte gefunden, deshalb wurde Meldung zunächst nicht weiterverfolgt. KESB war vor Ort und hat Fall abgeklärt, das Verfahren wurde vom SEM und der KESB danach zunächst abgeschlossen. Ausschnitt der E-Mail: «Stellvertretend für meine P&A-Kolleg:innen melde ich mich nochmals zurück zum untenstehend gemeldeten Dossier seitens der externen Meldestelle. Wir sind der Meldung selbstverständlich sofort nachgegangen und haben mit den verantwortlichen Mitarbeitenden von ORS / Securitas das Gespräch gesucht, um allfällige Rapporte / Berichte Inhalte zum geltend gemachten Vorfall ausfindig zu machen bzw. unserer Aufklärungspflicht nachzukommen. Kurzes Feedback unsererseits zum gemeldeten Vorfall (Stand heute

		15.11.): Es bestehen vom entsprechenden Datum keine Securitas- oder ORS-Rapporte über den unten erwähnten oder aber über einem ähnlich gelagerten Sachverhalt in der vorliegenden Zeit. Vielmehr sind nur zwei Rapporte vorhanden, die in einem sehr entfernten Kontext allenfalls in Betracht zu ziehen wären, jedoch andere Personen und eine andere Ausgangslage betreffen. Sie sind daher mit dem gemeldeten Sachverhalt in keinen inhaltlichen Zusammenhang zu stellen. Seitens avisierter KESB haben wir die Rückmeldung erhalten, dass in Anschluss der Gefährdungsmeldung keine weiteren Schritte oder Massnahmen getätigt werden. Falls weitere Hinweise auftauchen würden, werden wir der Sache freilich nachgehen.»
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	Datum der Rückmeldung an meldende Person: 17.11.22 und nochmals ein Tag später Inhalt der Rückmeldung: Rückmeldung des SEM wurde an meldende Person weitergeleitet. Meldende Personen wurden zudem auch informiert, dass KESB gemäss Aussagen SEM (aus dem Gespräch mit Simon damals) Abklärungen gemacht habe, aber es eingestellt worden sei. Personen sollen sich an Polizeibehörden wenden für eine Anzeige und bei Bedarf nochmals in eine Beratung der externen Meldestelle kommen. Eine Person der UMAs hat sich ein paar Tage später nochmals mit einer Beschreibung gemeldet, aber danach kam keine Antworten mehr zurück.
	Bearbeitung der Antwort (allfällige Rücksprache, Reporting)	Nein
Abschluss der Meldung		Rückmeldung an meldende Personen
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	Eine Woche später wurde der Fall wieder aufgenommen, da in Interviews die Tat wiederholt geschildert und von allen UMAs unabhängig voneinander bestätigt wurde.

		Der betreffende Securitas Mitarbeiter wurde ausfindig gemacht, ein Strafverfahren wurde eingeleitet.
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Nein
	Keine Änderung(en)	Keine Änderung

9.4 Fall 4: Meldung von Securitas Mitarbeiter

Profil der meldenden Person	Alter	Volljährig
	Geschlecht	Anonym
	Herkunft	Schweiz
	Standort BAZ	Basel
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Keine Information
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	28.11.22
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	E-Mail
	Sprache	Deutsch
Meldung	Kommunikationsmittel	E-Mails
	Inhalt	Meldende Person (Mitarbeiter Securitas) fühlte sich bedroht von Bewohner mit N-Nummer. Dieser Bewohner hat die meldende Person abends bis zu ihrem Auto verfolgt, die Beifahrertür aufgerissen und gesagt, dass er jetzt mitkommen werde. Die meldende Person hat sich verbal zur Wehr gesetzt, so dass der Bewohner von der Autotür abgelassen hat. Der Mitarbeiter hat das Auto verschlossen und ist zur Loge zurückgerannt.
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches Gespräch per Tele-	Die Meldestelle hat auf die E-Mail der meldenden Person geantwortet, diese hat sich jedoch daraufhin nicht mehr zurückgemeldet.

	fon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum	
	Sprache	Deutsch
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Datum der Berichterstattung an das SEM: 30.11.22 Inhalt der Berichterstattung an das SEM: Anonymisierte Weiterleitung über Formular und E-Mail an das SEM zur Info.
	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Nein
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	Keine Antwort, da meldende Person sich nicht mehr bei der Meldestelle zurückgemeldet hat.
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	Nicht erfolgt, da sich Meldung erledigt hatte.
	Bearbeitung der Antwort (allfällige Rücksprache, Reporting)	
Abschluss der Meldung		Nicht erfolgt, da sich Meldung erledigt hatte.
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	Nein
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Nein
	Keine Änderung(en)	Keine Änderungen

9.5 Fall 5: Psychische Probleme

Profil der meldenden Person	Alter	Volljährig
	Geschlecht	Weiblich
	Herkunft	Asien
	Standort BAZ	Zürich
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Noch nicht lange
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	29.9.2023
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	Per E-Mail
	Sprache	Englisch
Meldung	Kommunikationsmittel	Am 3.10, Termin in den Räumlichkeiten der Meldestelle. Danach mehrere E-Mails.
	Inhalt	Aufgrund der psychischen Probleme der Person - sie war in ihrem Heimatland bereits in Behandlung und hatte eine entsprechende Diagnose - sei eine Unterbringung im Mehrbettzimmer unzumutbar.
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches Gespräch per Telefon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum)	Persönliches Gespräch in der Meldestelle
	Sprache	Englisch. Die meldende Person beherrschte die Sprache sehr gut, es gab keine Kommunikationsprobleme
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Am darauffolgenden Tag, am 4. Oktober, Meldung per E-Mail an den Objektverantwortlichen mit der Bitte zur Prüfung, ob eine Einzelunterbringung möglich wäre. Im dazu vorgesehen und verwendeten Formular «Mitteilung, Empfehlung und Information» wird der Fall beschrieben und als mässig dringliche Situation eingestuft. Die Kommunikation wird von der MS als Mitteilung und Information bezeichnet (und nicht als Empfehlung). Das SEM wird um Kenntnisnahme und Rückmeldung gebeten.

	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Die externe Meldestelle hat der Person geraten, sich an Medic-Help zu wenden. Diese können Empfehlungen an die Leitung formulieren, dass eine Einzelunterbringung nötig ist. Zudem hat sie die Person über die Möglichkeit der Privatunterbringung informiert.
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	2 Tage nach der Meldung hat das SEM geantwortet. Sie würden sich an allfällige Auflagen des Fachpersonals halten. Grundsätzlich sei eine Unterbringung ausserhalb des BAZ aufgrund von psychischer Belastung oder Unwohlsein nicht vorgesehen. Es werde jedoch geprüft, ob dies für eine beschränkte Zeit möglich sei. Es gebe keine Möglichkeiten, die Person ausserhalb des BAZ unterzubringen. Die Person werde gemäss den ärztlichen Anweisungen behandelt. Die beiden Einzelzimmer waren jedoch besetzt.
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	Sofortige Information der meldenden Person. KW hat nochmals auf die Lösung der Privatunterkunft verwiesen.
	Bearbeitung der Antwort (allfällige Rücksprache, Reporting)	Keine Rücksprache der MS an das SEM. Reporting Hugo Köppel
Abschluss der Meldung		Am 9.10.2023 gab die MS der meldenden Person eine Rückmeldung mit der Antwort des SEM. Danach gab es noch Kontakte per E-Mail und Telefon, welche jedoch nicht mehr rapportiert wurden, weil die Person nicht mehr im BAZ untergebracht war.
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	KW findet es schwierig, dazu eine Angabe zu machen. Es sei schwierig zu wissen, ob es Auswirkungen gab, welche auf die Ratschläge der MS oder aufgrund deren Berichterstattung ans SEM zurückzuführen sind. Die Person wurde kurz nach ihrer Meldung in die stationäre Psychiatrie eingewiesen. Danach ist sie zu einem Bekannten gezogen und hat die Möglichkeit einer Privatunterkunft genutzt. Diese Möglichkeit bedürfe einer Formalität beim BAZ; die AS seien aber nicht unbedingt darüber informiert.

		KW denkt, dass das Problem auch ohne die MS diese Lösung gefunden hätte. Aber die MS habe der Person einen emotionalen Support geleistet.
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Keine Veränderungen.

9.6 Fall 6: Defekte Klimatisierung

Profil der meldenden Personen	Alter	Minderjährige UMAs, Betreuungspersonal
	Geschlecht	Gemischt
	Herkunft	Gemischt
	Standort BAZ	Zürich
	Aufenthaltsdauer bei Kontaktaufnahme zur MS	Keine Angaben
Kontaktaufnahme zur MS	Datum	22.6.2023
	Kommunikationsmittel erste Kontaktaufnahme (Telefon, whatsapp, vor Ort usw.)	E-mail
	Sprache	Deutsch
Meldung	Kommunikationsmittel	E-mail
	Inhalt	Da die Lüftung nicht funktioniert, ist es in den Zimmern in der Nacht so heiss, dass es schwierig ist, zu schlafen. Dieser Zustand sei bekannt und trotz mehrmaligen Beschwerden sei nichts dagegen unternommen worden. Zudem seien die Zimmer schlecht belüftet, was zu Krankheiten führe.
	Ort (Meldung bei Kontaktaufnahme, oder persönliches Gespräch per Telefon/in der Meldestelle/im Begegnungsraum)	Kein persönliches Treffen.

	Sprache	-
Bearbeitung durch die MS	Berichterstattung an das SEM (Datum, Inhalt, Kommunikationsmittel)	Ein Tag später sendete die MS ihre Rückmeldung an den Objektverantwortlichen mit der Bitte, zu prüfen und zurückzumelden, was es für Lösungsansätze gibt. Im Meldeformular wird die Kommunikation als Mitteilung und Empfehlung und die Situation als nicht dringlich bezeichnet (die Hitzeperiode war bereits vorbei). Jedoch wird eine Abklärung/Untersuchung, die Behebung des Zustands und eine Rückmeldung an die externe MS gefordert.
	Allfällige Beratung an die meldende Person (Weiterleitung an andere Stellen, NGOs usw.)	Keine
Antwort des SEM	Datum und Inhalt der Antwort	Die Antwort des SEM traf 4 Tage später ein. Das Problem sei bekannt, es gebe Lieferschwierigkeiten bezüglich der Lüftung. Massnahmen seien schon vor Eingang der Meldung getroffen worden, unter anderem durch das Lüftungskonzept. Die Lieferung von Ventilatoren sei am Vortag erfolgt.
Bearbeitung der Antwort des SEM durch die MS	Feedback an die meldende Person (Datum, Inhalt)	Die Antwort des SEM wurde von der MS der Betreuungsperson, welche die Meldung abgeschickt hatte, kommuniziert. KW bat diese, die Antwort den betroffenen Personen wiederzugeben. Zudem stellte sie ihr die Frage, ob die Inbetriebnahme der Ventilatoren als vorübergehende Massnahme, bis die technischen Anlagen geliefert werden, ausreiche.
	Bearbeitung der Antwort (allfällige Rücksprache, Reporting)	Reporting and Hugo Köppel.
Auswirkung der Meldung	Änderung(en) auf individueller Ebene der meldenden Person	KW habe auch zuvor von Betreuungspersonen gehört, dass der Zustand mit der Hitze unzumutbar sei, und es sei nicht der erste Sommer mit diesem Problem. Vielleicht habe die Tatsache, dass dieses Problem an die externe Meldestelle kam, mehr Druck gebracht, um den Zustand zu ver-

		bessern. Dass Externe vom Problem mitbekamen, gab vielleicht den Ausschlag dazu; intern sei das Problem schon lange thematisiert worden.
	Änderung(en) auf struktureller Ebene	Keine

10 Synthese und Empfehlungen

10.1 Zusammenfassende allgemeine Erwägungen

Die Ergebnisse der begleitenden Evaluation des Pilotprojekts «Externe Meldestelle» (1. November 2022 bis 31. Oktober 2024) können wie folgt zusammengefasst werden:

Das Evaluationsteam spricht sich dafür aus, dass die externen Meldestellen beibehalten und das Konzept weiter ausgerollt wird, allerdings in einer neuen, noch im Detail zu definierenden zentralen Organisationsform, ergänzt um mobile flexible Elemente. Die Erwartungshaltung gegenüber diesen Meldestellen sollte jedoch realistisch bleiben: Die Repräsentativität der Meldungen war begrenzt, da sie sehr punktuell waren. Dies erschwerte, strukturelle Erkenntnisse und Verbesserungen aus den Meldungen abzuleiten. Der praktische Nutzen der Meldestellen für die meldenden Personen ist hingegen als sehr hoch zu beurteilen: Immerhin wurden im Laufe des Pilotprojektes insgesamt 389 Personen, welche ein Recht auf Schutz und würdige Lebensbedingungen haben, die Möglichkeit eröffnet, eine Meldung abzugeben, die ohne die Meldestellen vielleicht nicht berücksichtigt worden wäre.

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

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

10.2 Beantwortung der Evaluationsfragen

1. Zielerreichung
<p>1.1 Sind die Projektziele erreicht worden?</p> <p>Die Projektziele sind teilweise erreicht worden:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Zielkomponente 1: Erhöhung der Anzahl Meldungen von Asylsuchenden und Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit <p>In Bezug auf die Anzahl der Meldungen von Asylsuchenden erreicht, in Bezug auf die Anzahl Meldungen von Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit nicht erreicht.</p> <p><i>Zielkomponente insgesamt teilweise erreicht.</i></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Zielkomponente 2: Frühzeitige Erkennung und Behebung von negativen Entwicklungen in der Unterbringung

Aufgrund der Tatsache, dass eine Kurzfristigkeit im Meldefluss nicht immer gegeben ist, der geringen Anzahl Meldungen der Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sowie der mangelnden Repräsentativität ist diese

Zielkomponente teilweise erreicht.

- Zielkomponente 3: Erkennung und Korrektur von Pflichtverletzungen, strafbaren Handlungen von Mitarbeitenden, nicht BEKO- oder weisungskonformen Gegebenheiten und Verhaltensweisen

Dies ist nur uneingeschränkt möglich, wenn die meldende Person der Weiterleitung der Meldung an das SEM zustimmt und auf ihre Anonymität verzichtet. In dieser Konstellation ist die

Zielkomponente erreicht.

- Zielkomponente 4: Verhinderung des Eindrucks einer Black Box beim Umgang mit Negativa:

Die Meldestellen sorgen für eine erhöhte Transparenz und erhöhen die Glaubwürdigkeit des SEM.

Zielkomponente erreicht.

- Zielkomponente 5: Gradmesser über die Unterbringungs-, Betreuungs- und Sicherheitssituation in den BAZ

Aufgrund der fehlenden Repräsentativität sowie dem eher punktuellen Charakter der Meldungen, können die Meldestellen nur im Verbund mit anderen Instrumenten wie dem internen Beschwerdemanagement und regelmässigen Umfragen unter den Asylsuchenden und den Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit einen Beitrag zu einer Gradmesserfunktion liefern. Isoliert betrachtet sind die externen Meldestellen dazu jedoch nicht in der Lage.

Zielkomponente nicht erreicht.

- Zielkomponente 6: Laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ mittels Koppelung zum QMU

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

Zielkomponente teilweise erreicht.

1.2 Wo gibt es Optimierungspotentiale?

Optimierungspotential wurden in den folgenden Bereichen identifiziert:

- Das Online-Angebot der externen Meldestellen sollte vereinheitlicht und ausgebaut werden.
- Eine verstärkte zielgruppengerechte Kommunikation sollte umgesetzt werden, um die Anzahl der Meldungen, insbesondere in Zürich, zu erhöhen.
- Bei Verstetigung der externen Meldestellen ist eine zentrale Organisationsform mit mobilen Elementen (z.B. Lotsen wie bei der BUBS) zu wählen.

- Bei der Datenauswertung sollte verstärkt mit Trendanalysen gearbeitet werden. Ein Clustering nach Zielkomponenten würde die Analyse erleichtern. Zudem wäre es sinnvoll durch eine repräsentative und systemrelevante Gesamtperspektive unter Einbezug des internen Beschwerdemanagements zu schaffen.

2. Wirkung

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

Anhand der vorhandenen Daten und aufgrund der relativ kurzen Zeit seit der Einführung der Meldestellen ist es schwierig zu evaluieren, ob und inwiefern das Pilotprojekt eine Wirkung auf die Entwicklung des Umfelds und des Klimas in den BAZ hatte.

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

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

2.2 Wie ist die Wirkung der externen Meldestelle

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

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

- **auf die Stimmung im BAZ?**

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

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

Die externen Meldestellen leisteten zumindest einen Beitrag zur Zufriedenheit von meldeberechtigten Personen: Asylsuchende sowie Mitarbeitende der LE Betreuung und Sicherheit waren zufrieden mit der bestehenden Möglichkeit, sich mit seinen Anliegen an eine solche neutrale Stelle wenden zu können. Personen, welche die Meldestelle bereits in Anspruch genommen hatten, zeigten sich auf zufrieden mit dem Angebot der externen Meldestellen.

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

Die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit haben sich positiv dazu geäußert, eine solche Anlaufstelle wie die externe Meldestelle zur Verfügung zu haben. Trotz der geringen Inanspruchnahme, die sicherlich auch durch die Nutzung von anderen Meldewegen von diesen Mitarbeitenden zu erklären ist (informelles

Gespräch mit dem Vorgesetzten, Supervision, internes Beschwerdemanagement), wurde die Möglichkeit, theoretisch Zugriff auf die externe Meldestelle zu haben, geschätzt. Insofern ist von einer positiven Wirkung der externen Meldestellen auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden LE Betreuung und Sicherheit im BAZ auszugehen.

Die Mitarbeitenden SEM P&A sahen die externen Meldestellen hingegen eher als Mehrbelastung an, deren Nutzen nicht im Verhältnis zu den Kosten steht. Eine positive Wirkung der externen Meldestellen auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden SEM P&A in den BAZ war deshalb im Untersuchungszeitraum nicht zu erkennen.

3. Bedarf

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

- Mitarbeitende LE Betreuung und Sicherheit: Weniger konkreter Bedarf, vielmehr potenzieller Bedarf. Theoretische Möglichkeit sich an eine solche Stelle wenden zu können, wird geschätzt.
- Asylsuchende: Von den interviewten Asylsuchenden wurde grundsätzlich der Bedarf nach einer solchen Stelle geäußert. Angeregt wurde von dieser Personengruppe auch, aufsuchende Entgegennahme von Meldungen einzuführen, analog zu dem Lotsen-Modell der BUBS.

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

Die befragten Adressaten waren überwiegend zufrieden mit der Meldestelle und waren in den meisten Fällen schon froh, ihr Anliegen dort deponieren zu können. Insofern entsprach die Meldestelle dem Bedürfnis und den Erwartungen der Adressaten.

Adressaten, welche die Meldestelle noch nicht in Anspruch genommen hatten, haben angeregt, eine aufsuchende Entgegennahme der Meldungen in den BAZ einzuführen, analog zum Lotsen-Modell der BUBS.

4. Erfordernis der Unabhängigkeit

4.1 Ist es erforderlich, dass die externe Meldestelle institutionell unabhängig ist?

- Nach aussen: Ja, dadurch erhöhte Glaubwürdigkeit.
- Nach innen: Nicht zwingend erforderlich, Zielgruppen eher indifferent bezüglich institutioneller Unabhängigkeit.

4.2 Was wären die positiven und negativen Auswirkungen einer institutionellen Unabhängigkeit der externen Meldestelle?

- Für das SEM?
 - Positiv: Erhöhte Kreditibilität und höhere Glaubwürdigkeit der Meldestelle nach aussen
 - Negativ: Keine Weisungsbefugnis
- Für die Adressaten?
 - Positiv: Erhöhte Glaubwürdigkeit = mehr Vertrauen
 - Negativ: Ggf. längere Meldewege
- Für die externe Meldestelle selbst?
 - Positiv: Vollkommen eigenständige und institutionell gestärkte Position
 - Negativ: Eigenverantwortung

4.3 Sind andere organisationale Modelle denkbar bzw. zu empfehlen?

- Im Rahmen des Pilotprojekts: Nein.
- Bei einem Roll-out: Im Rahmen eines allfälligen Roll-outs sollte die heutige Organisationsform nicht beibehalten werden. Anzustreben wäre eine ressourcenschonende zentrale Lösung (Analog Ombudsmann Baden-Württemberg), ggf. flankiert von mobilen Elementen. Eine institutionelle Unabhängigkeit vom SEM wäre anzustreben, um die Glaubwürdigkeit der externen Meldestelle weiter zu erhöhen und diese organisatorisch zu verstetigen.

5. Wahrnehmung und Akzeptanz der externen Meldestelle

5.1 Wie ist die externe Meldestelle im Alltag der BAZ integriert?

Aufgrund der räumlichen Distanz sind die Meldestellen nicht fest in den Alltag der BAZ integriert. Es wird auf sie in der Infoveranstaltung und mittels Plakaten in den BAZ hingewiesen. Nur wenige der Asylsuchenden, mit denen Gespräche geführt wurden, kannten die externe Meldestelle.

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

- **Durch SEM P&A?**

Meldestelle eigentlich nicht erforderlich, da Fälle bereits intern bekannt; Meldestelle verursacht Mehraufwand; Ressourcen besser intern einsetzen.
- **Durch die Adressaten?**

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

- **Durch die Partner in den BAZ?**

Rolle gut definiert.

- **Durch Fach- und Beratungsstellen?**

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

- **Durch die externe Meldestelle selbst?**

Mehr institutionelle Unabhängigkeit; mehr Kompetenzen wären wünschenswert.

5.3 Wie ist die Akzeptanz der Meldestelle?

- **Bei SEM P&A?**

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

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

- **Bei den Adressaten?**

Hoch.

- **Bei den Partnern in den BAZ?**

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

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

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

Es scheint jedoch, dass die Asylsuchenden nicht hinreichend zum Angebot der Meldestelle informiert waren, da 35 der 40 Interviewpartner und -partnerinnen die externe Meldestelle nicht kannten.

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

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

Die interviewten Asylsuchenden kannten die externe Meldestelle und deren Angebot zum Grossteil nicht. Dies könnte gegebenenfalls auf ein sprachliches Problem in der Infoveranstaltung bzw. deren Überfrachtung mit Informationen zurückzuführen sein. Auch wäre es sinnvoll, verstärkt mit Flyern der externen Meldestelle zu arbeiten.

<p>Das interne Beschwerdemanagement war den meisten interviewten Asylsuchenden ebenfalls nicht bekannt.</p>
<p>6. Personeller Geltungsbereich</p>
<p>6.1 Werden mit dem Angebot die definierten Zielgruppen/Adressaten angesprochen?</p> <p>Die Zielgruppen nutzen die externen Meldestellen unterschiedlich.</p> <p>Zwar haben die Mitarbeitenden der LE Betreuung und Sicherheit sich im Hinblick auf das Vorhandensein der Meldestelle positiv geäußert, als Meldekanal wird von dieser Zielgruppe jedoch eher das interne Beschwerdemanagement genutzt.</p> <p>Die Asylsuchenden haben vor allem in Basel die Meldestelle in Anspruch genommen. Auch haben die Interviews mit Asylsuchenden ergeben, dass sich diese vom Angebot der externen Meldestelle angesprochen fühlen.</p>
<p>6.2 Ist die Zielgruppe im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele die richtige?</p> <p>Der bestehende personelle Geltungsbereich der externen Meldestellen sollte beibehalten werden. Eine Erweiterung auf Mitarbeitende von Beratungsstellen, Freiwillige und Mitarbeitende des SEM könnte in Betracht gezogen werden. Dies würde die Repräsentativität erhöhen und helfen, die intendierte Gradmesserfunktion der Meldestellen herbeizuführen.</p> <p>In Phase 2 des Pilotprojekts ist eine solche massvolle Erweiterung des personellen Geltungsbereichs der externen Meldestellen auf Seelsorgende und Freiwillige, welche im BAZ tätig sind, erfolgt. Diese Erweiterung ist als sinnvoll zu erachten, da die Bewohnenden des BAZ häufig ihre Anliegen und Probleme mit diesen Personengruppen teilen.</p>
<p>6.3 Gibt es Handlungsbedarf?</p> <p>Siehe oben 6.2.</p>
<p>7. Sachlicher Geltungsbereich und Abgrenzung</p>
<p>7.1 Ist die der sachliche Geltungsbereich im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele der richtige?</p> <p>In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews wurde der sachliche Geltungsbereich teilweise als sehr weit gefasst wahrgenommen. Durch diese weite Öffnung bestünde die Gefahr, dass durch eine hohe Anzahl auf die Unterbringung bezogene Meldungen, die relevanteren Meldungen zu Missständen in den BAZ, deren Ermittlung ja auch das Hauptziel der externen Meldestelle sein sollte, in den Hintergrund treten könnten.</p> <p>Insgesamt sollte der sachliche Geltungsbereich der externen Meldestellen allerdings beibehalten werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch niedrighschwellige Meldungen, die auf systemische Missstände hindeuten und zu deren Prävention herangezogen werden könnten, eingegangen werden kann.</p>

7.2 Gibt es Handlungsbedarf?

Nein.

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

8. Internes Beschwerdemanagement SEM / BAZ

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

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

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

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

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

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

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

Siehe oben 8.2.

9. Aufwand SEM P&A

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

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

10. Niederschwelliger Zugang

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

Aufgrund der bisher zur Verfügung stehenden Daten ist dies zumindest für Basel positiv zu beantworten. Auch wurde der Zugang als niederschwellig empfunden.

Die Bekanntheit der externen Meldestellen unter den Asylsuchenden müsste jedoch erhöht werden.

10.2 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Informationsvermittlung zur externen Meldestelle?

35 der 40 interviewten Asylsuchenden kannten die externen Meldestellen und deren Angebot nicht. Es besteht somit konkreter Handlungsbedarf im Bereich Informationsvermittlung zur externen Meldestelle.

10.3 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Erreichbarkeit der externen Meldestelle?

Beide Meldestellen sind über verschiedene Kanäle gut erreichbar.

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

Insgesamt besteht noch ein Optimierungspotenzial im Online-Angebot der Meldestellen. Zwar ist in Phase 2 ein Online-Meldeformular eingeführt worden, um die Erreichbarkeit der

externen Meldestellen noch weiter zu verbessern. Sinnvoll wäre es jedoch, ein einheitliches Formular zu nutzen und dieses in weiteren Sprachen⁸¹ anzubieten.

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

Nein.

10.5 Gibt es Handlungsbedarf im Bereich Sprache und Übersetzung?

Bei der Abgabe der Meldungen bisher nicht. Ein Bedarf besteht hingegen bei der Infoveranstaltung, der Website und dem Online-Formular.

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

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

11. Bearbeitung der Meldungen

11.1 Wie wird die Qualität der Bearbeitung der Fälle beurteilt?

▪ **von den meldenden Personen?**

Hohe Zufriedenheit mit dem Angebot und der Beratung durch die externe Meldestelle.

▪ **vom SEM?**

Vom SEM wird die Qualität der Bearbeitung der Fälle als gut beurteilt. Angemerkt wurde in diesem Zusammenhang, dass bei den Meldestellen die BEKO-Kenntnisse etwas besser sein könnten.

▪ **von der externen Meldestelle selbst?**

Die Qualität wird als gut erachtet. Teilweise wird das Reporting als sehr aufwändig angesehen.

11.2 Gibt es Handlungsbedarf?

Nein.

⁸¹ Das Online-Meldeformular der externen Meldestelle Basel stand auf Deutsch und Englisch zur Verfügung, das Online-Meldeformular der externen Meldestelle Zürich nur auf Deutsch; siehe Anhang 3.

12. Qualitätsmanagement Unterbringung SEM / SUPR

12.1 Wie ist die aktuelle Koppelung mit dem Qualitätsmanagement Unterbringung des SEM zu bewerten? Führt die Koppelung zum Qualitätsmanagement Unterbringung zu einer laufenden Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ?

Grundsätzlich ist aus Sicht des Evaluationsteams eine Koppelung mit dem Qualitätsmanagement SEM SUPR zu begrüßen. Eine laufende Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Sicherheit in den BAZ erfolgt momentan jedoch eher einzelfallbasiert. Verbesserungen in Einzelfälle sind durchaus positiv zu bewerten, entscheidend sind jedoch die Verbesserungen im Gesamtsystem. Hinweise auf solche Tendenzen sind bisher allerdings noch nicht zu beobachten.

12.2 Gibt es Handlungsbedarf?

Bisher nicht.

10.3 Empfehlungen

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

Zur weiteren Verbesserung der externen Meldestellen können die folgenden Empfehlungen gemacht werden:

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

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

Die externen Meldestellen sollten auf Basis einer eigenen gesetzlichen Grundlage institutionell unabhängig agieren können bzw. organisatorisch ganz ausgegliedert werden. Dies erhöht deren Glaubwürdigkeit nach aussen und würde ein gänzlich unabhängiges Handeln der Meldestellen erlauben.

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

10.3.2 Empfehlung 2: Organisation der externen Meldestelle

Eine zentrale Struktur (analog dem Ombudsmann in Baden-Württemberg), eventuell ergänzt um mobile Konzepte mit einem erweiterten Onlineangebot sollten in Betracht gezogen werden. Die interviewten Asylsuchenden legen grossen Wert auf eine aufsuchende Meldestelle, so dass zu überlegen ist, ob das Berliner Lotsenmodell angepasst eingeführt werden könnte und so einmal monatlich eine Präsenz der Meldestelle in den BAZ gewährleistet wäre.

Sinnvoll wäre es auch unter dem Gesichtspunkt der unité de doctrine, die externen Meldestellen von einer Betreiberin führen zu lassen, da so einer Silokultur vorgebeugt werden kann.

Angegliedert werden könnte die Meldestelle bei einer existierenden nationalen Institution, welche im Bereich Menschenrechte tätig ist, wie z.B. bei der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF) oder der Nationalen Menschenrechtsinstitution der Schweiz (NMRI).⁸²

10.3.3 Empfehlung 3: Ausweitung der Kommunikation zu den externen Meldestellen

Die Kommunikation zu den externen Meldestellen sollte ausgeweitet werden. Zumindest bei den Asylsuchenden war das Angebot der externen Meldestellen zu wenig bekannt.

Die Infoveranstaltung als ein wichtiges Mittel der Kommunikation zu den externen Meldestellen sollte unter diesem Gesichtspunkt detailliert analysiert und allfällige sprachliche Problemstellungen ausgeräumt werden. Zielgruppenrelevante Kommunikationskanäle (z.B. Social Media) sollten durchgängig genutzt werden.

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

10.3.4 Empfehlung 4: Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Meldewesen

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

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

⁸² Die NMRI wurde am Dienstag, den 23. Mai 2023, in Bern gegründet. Mit der Schaffung der NMRI wird ein zwanzigjähriger politischer Prozess abgeschlossen. Zu den Aufgaben dieser unabhängigen Institution gehören der Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden, Kantonen und Gemeinden sowie mit weiteren relevanten Akteuren. Siehe <https://www.isdh.ch/de>.

10.3.5 Empfehlung 5: Fokus auf eine systemorientiertere Sichtweise

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

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

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

Anhang

Anhang 1: Quellenverzeichnis

2022 Beschwerdeliste, SEM 2022

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

Bericht internes Audit Sicherheit in den Bundesasylzentren, SEM, 30.07.2021

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

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

Beschwerdemanagement für Asylsuchende in Bundesasylzentren, SEM, 05.07.2020

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

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

Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.3.1, SEM, 08.04.2024

Konzept Pilotprojekt «Externe Meldestelle», v.4.0, SEM, 01.05.2024 Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren, SEM, 12.04.2021

Monitoring Pilotprojekt «Externe Meldestelle» Quartalsauswertung der Daten der Erfassungsinstrumente, Q1-Q6, Hugo Köppel

NWCH Beschwerdeliste, SEM

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

Zwischenstand 4.Q, Hugo Köppel, 14.11.2023

Anhang 2: Interviewte Personen

Name	Institution	Datum
Baumgartner-Guggisberg, Edna	SEM	17.10.2023
Bernhard, Ursina	SAH Bern	17.10.2023
Bottler, Fedor	Opferberatung Zürich	30.10.2023
Bucher, Martin	SEM	12.10.2023
Carrillo, Tanja	Cuisines sans frontières	31.10.2023
Cotting, Claudio	SEM	31.10.2023
de Oliveira, Enrickson Agostinho	LE Betreuung	17.11.2023
Drai-Schwaiger, Patricia	SEM	16.10.2023
Eggmann, Leila	SEM	02.10.2023
Epifani, Sergio	LE Sicherheit	31.10.2023
Gashi, Leonora	LE Betreuung	17.11.2023
Giacomuzzi, Giulia	LE Betreuung	17.11.2023
Hagspiel, Michael	LE Betreuung	17.11.2023
Huber, Eric	SEM	31.10.2023
Huter, Vera	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht	02.11.2023
Karabulut, Olivia	SAH Bern	23.10.2023 und 21.10.2024
Keller, David	SEM	20.10.2023
Klingler, Claudia	SAH Zürich	18.09.2023
Köppel, Hugo	Externer Koordinator	25.09.2023
Manai, Sami	SEM	19.09.2023
Miceli, Maurizio	SEM	04.10.2023
Morell, Manuela	SAH Bern	23.10.2023 und 21.10.2024
Pulfer, Nina	SEM	31.10.2023
Oberson, Jerome	SEM	09.10.2023
Recher, Aleks	Transgender Network Switzerland (TGNS)	10.11.2023
Rothen, Dominique	SEM	Ursprünglich vorgesehen: 22.11.2023; verschoben
Saacke, Julie	GZ Wipkingen	14.11.2023

Name	Institution	Datum
Schiess, Andrea	Mütter- und Väterberatung Zürich	14.11.2023
Schiffer-Bah, Beatrice	SEM	16.10.2023
Schlegel, Milena	SAH Zürich	25.09.2023
Steiner, Alfred	Seelsorge	03.11.2023
Strohecker, Susanne	LE Betreuung	17.11.2023
Tanner, Patricia	SEM	25.10.2023
Trachsel, Jürg	Ombudsmann des Kantons Zürich	06.11.2023
Wechsler, Monika	SAH Zürich	05.09.2023 und 29.10.2024
Wittwer, Regula	SAH Bern	17.10.2023
ANONYM		
40 Asylsuchende	BAZ Zürich und BAZ Basel, Verweildauer: 1 Woche bis 5 Monate	12.06.2024, 04.11.2024 und 13.12.2024

Anhang 3: Online-Meldeformulare der externen Meldestellen

Online-Meldeformular der externen Meldestelle des BAZ Basel (betrieben von SAH Bern)

SAH Bern



Externe Meldestelle - Meldeformular

 Deutsch

 Englisch

Sind Sie...?

- Asylsuchend
- Andere

Möchten Sie anonym bleiben

- Ja
- Nein

Wenn Nein, teilen Sie uns bitte Ihren Namen und
Vornamen mit

Was möchten Sie melden?

- Bedrohung
- Beschäftigung
- Betreuung
- Diskriminierung
- Gewalt gegenüber Kindern
- Gewalt allgemein
- Grundschulunterricht
- Infrastruktur und Ausstattung
- Medizinische Versorgung
- Sauberkeit
- Sexuelle Belästigung
- Sicherheit
- Verpflegung

- Versorgung (Hygieneartikel/Bekleidung)
- Andere

Möchten Sie einen Beratungstermin?

- Ja
- Nein

Zurücksetzen

Senden

SAH Bern

Geschäftsstelle

Monbijoustrasse 32
Postfach
3001 Bern
T 031 380 64 60

 Kontakt

Alle Kontakte

 Facebook

 Twitter

 Schweizerisches Arbeiterhilfswerk **SAH**
SAH BERN
Euvre suisse d'entraide ouvrière **OSEO**
Soccorso operaio svizzero **SOS**



Online-Meldeformular «Externe Meldestelle Zürich»

Rund um Unterkunft und Zusammenleben Vertraulich und kostenlos

Haben Sie ein Anliegen bezüglich der Bundesasylunterkünfte BAZ Zürich-Duttweiler oder BAZ Embrach? Entweder als Bewohner*in oder als Mitarbeitende der beiden Unterkünfte? Oder als freiwillig oder seelsorgerisch Tätige in den beiden Unterkünften? Kritik, Wünsche, Lob, Missstände oder schwierige Situationen? Dann melden Sie sich bei uns. Wir nehmen Ihre Anliegen entgegen und beraten Sie bei Bedarf zu den weiteren Schritten – vertraulich und kostenlos.

Bitte füllen Sie alle mit * gekennzeichneten Felder aus. Ihre Daten werden absolut vertraulich behandelt, nicht an Dritte weitergegeben und ausschliesslich für Informationszwecke vom SAH Zürich genutzt.

Sind Sie...? *

- Asylsuchend
 Andere

Möchten Sie anonym bleiben? Wenn nein, teilen Sie uns bitte Ihren Namen und Vornamen mit. *

- Ja Nein

Was möchten Sie melden?

- Bedrohung
- Beschäftigung
- Betreuung
- Diskriminierung
- Gewalt gegenüber Kindern
- Gewalt allgemein
- Grundschulunterricht
- Infrastruktur und Ausstattung
- Medizinische Versorgung
- Sauberkeit
- Sexuelle Belästigung
- Sicherheit
- Verpflegung
- Versorgung (Hygieneartikel/Bekleidung)
- Andere

Möchten Sie einen Beratungstermin? Wenn ja, wie können wir Sie kontaktieren? *

- Ja Nein

Hinweis: Eine Kontaktaufnahme durch die Meldestelle ermöglicht eine detailliertere Bearbeitung Ihres Anliegens.

Spamschutz *

Was ergibt 7+4?

Bitte lösen Sie die folgende Aufgabe, um zu beweisen, dass Sie ein Mensch sind.

Absenden

Anhang 4: Mehrsprachiges Online-Angebot der BUBS



The screenshot shows the website of the Berliner unabhängige Beschwerdestelle (BUBS). The browser's address bar displays the URL <https://www.bubs.berlin/vi/en-ht/>. The navigation bar at the top includes links for Deutsch, Englisch, Anonym, Kurdî, Vietnamesisch, Русский, Українська, العربية, فارسی, and Anonym. The main header features the BUBS logo and the text 'Berliner unabhängige Beschwerdestelle'. The navigation menu includes 'Homepage', 'Über uns', 'Beschwerdeverfahren', and 'Kontakt'. The 'Kontakt' section is highlighted, with the heading 'Feedback geben'. The text in this section reads: 'Sie können uns telefonisch, über das Formular oder per E-Mail Feedback senden. Sie können sich auch über unser Büro in Neukölln wenden und direkt eine Beschwerde einreichen. Unsere Mitarbeiter werden Ihre Beschwerde in Ihrer Muttersprache entgegennehmen. Wir sprechen folgende Sprachen: Arabisch, Aserbaidschanisch, Dari, Deutsch, Englisch, Persisch, Französisch, Kurmandschi, Paschtunisch, Urdu, Vietnamesisch, Russisch, Soran, Tigrinya, Türkisch und Ukrainisch. Bei Bedarf kann eine Verdolmetschung für andere'. To the right of the text is an image of a hand writing on a document. Below the image are two buttons: 'Beschwerde einreichen' and 'Telefon'. The footer of the page includes the logo of the Berliner Senat and the text 'TC Team Consult SA © 2024'.