

Motion Fraktion GB/JA! (Seraina Patzen, JA!) - übernommen durch Ursina Anderegg (GB): Qualität der Asylunterkünfte in der Stadt Bern prüfen und verbessern; Abschreibung

In der Stadtratssitzung vom 13. Februar 2020 wurde die folgende Motion erheblich erklärt:

Die Situation in vielen Kollektivunterkünften für Flüchtlinge in der Schweiz – auch im Kanton Bern – ist prekär. Seit vier Monaten werden im Kanton Bern Menschen in Zelten untergebracht und die Diskussion um die unterirdische „Notunterkunft Hochfeld“ in der Stadt Bern zieht sich nun schon über Jahre hin. Der von Bund und Kanton dauernd propagierte „Notstand“ im Flüchtlingswesen führt dazu, dass immer unmenschlichere Unterbringungsformen geduldet werden.

Im Sommer 2015 wurde die Asylunterkunft in der ehemaligen Feuerwehrkaserne eröffnet. Voraussichtlich im Sommer 2016 wird das Bundeszentrum im ehemaligen Zieglerspital eröffnet. Die Eröffnung von weiteren Kollektivunterkünften ist angekündigt. Die Stadt Bern soll selbstverständlich Strukturen schaffen, damit sie möglichst viele Flüchtlinge aufnehmen kann. Sie hat aber auch eine Verantwortung, wenn es um die Unterbringungssituation auf städtischem Boden geht. Um für die Flüchtlinge, die in Asylzentren leben müssen, eine anständige Wohnsituation zu schaffen, braucht es eine regelmässige Überprüfung und Anpassung der Qualität der Unterkünfte und der Betreuung. Mängel müssen rechtzeitig erkannt und beseitigt werden. Zudem müssen die Bewohnenden der Asylzentren jederzeit die Möglichkeit haben, sich zu beschweren, ohne dass sie Konsequenzen zu fürchten brauchen.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt:

1. Ein jährliches Monitoring bezüglich Qualitätsstandards der Asylzentren auf städtischem Boden durchzuführen. Dabei sollen insbesondere folgende Aspekte überprüft werden:
 - a. Oberirdische und menschenwürdige Unterkünfte
 - b. Genügend individueller Raum mit Privatsphäre und Kochmöglichkeiten für die Bewohnenden
 - c. kindersensible Gestaltung der Unterkünfte
 - d. geschlechtersensible Gestaltung der Unterkünfte
 - e. Ausreichendes Betreuungsverhältnis durch qualifizierte Mitarbeitende
 - f. Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden
 - g. Genügend Beschäftigungs- und Bildungsangebote und Sprachkurse
 - h. Gute medizinische Versorgung
 - i. Zugang zur Unterkunft für zivilgesellschaftliche AkteurInnen
 - j. Vernetzung mit externen spezialisierten Fach- und Beratungsstellen
2. Eine unabhängige, niederschwellige Beschwerdestelle zu schaffen, die Beschwerden von Asylsuchenden betreffend Unterbringung, Betreuung und Asylverfahren vertraulich aufnimmt, prüft und sich für eine Verbesserung einsetzt. Die Beschwerdestelle soll in das jährliche Qualitätsmonitoring einbezogen werden.
3. Aus dem Monitoring resultierenden Handlungsbedarf umzusetzen und sich bei den entsprechenden kantonalen und nationalen Stellen für eine Verbesserung der Unterbringungssituation einzusetzen.

Bern, 14. Januar 2016

Erstunterzeichnende: Seraina Patzen

Mitunterzeichnende: Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Regula Bühlmann, Regula Tschanz, Cristina Anliker-Mansour, Ursina Anderegg, Katharina Gallizzi

Bericht des Gemeinderats

Seit der Einreichung der Motion haben sich die Rahmenbedingungen bei der Unterbringung geflüchteter Menschen in der Stadt Bern in verschiedener Hinsicht grundlegend verändert und verbessert. Nach Ansicht des Gemeinderats ist die Motion daher in Teilen nicht mehr aktuell; gleichzeitig werden die in der Motion vorgebrachten Anliegen hinsichtlich der Qualität der Unterbringung in den Kollektivunterkünften, die heute im Auftrag der Stadt Bern durch die Heilsarmee Migration (HA-MI) geführt werden, erfüllt. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat deshalb, die Motion abzuschreiben.

Veränderung der Ausgangslage

Die Zahl der neuen Asylgesuche ist in der Schweiz seit einigen Jahren stark rückläufig und befindet sich aktuell auf einem Tiefstand (vgl. Grafik). Zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion im Jahr 2016 war die Lage im Asylsystem auf Grund der hohen Zahl geflüchteter Menschen sehr angespannt. Dadurch kam es bei der Unterbringung in Notunterkünften teilweise zu problematischen Verhältnissen. Die Lage im Asylsystem hat sich seither auf Grund der abnehmenden Fallzahlen stark verändert. Damit einher ging auch eine Verbesserung der Situation bei der Unterbringung. So wurden u.a. die Notunterkünfte im Kanton Bern aufgehoben, die verbleibenden Kollektivunterkünfte im Kanton sind alle oberirdisch.

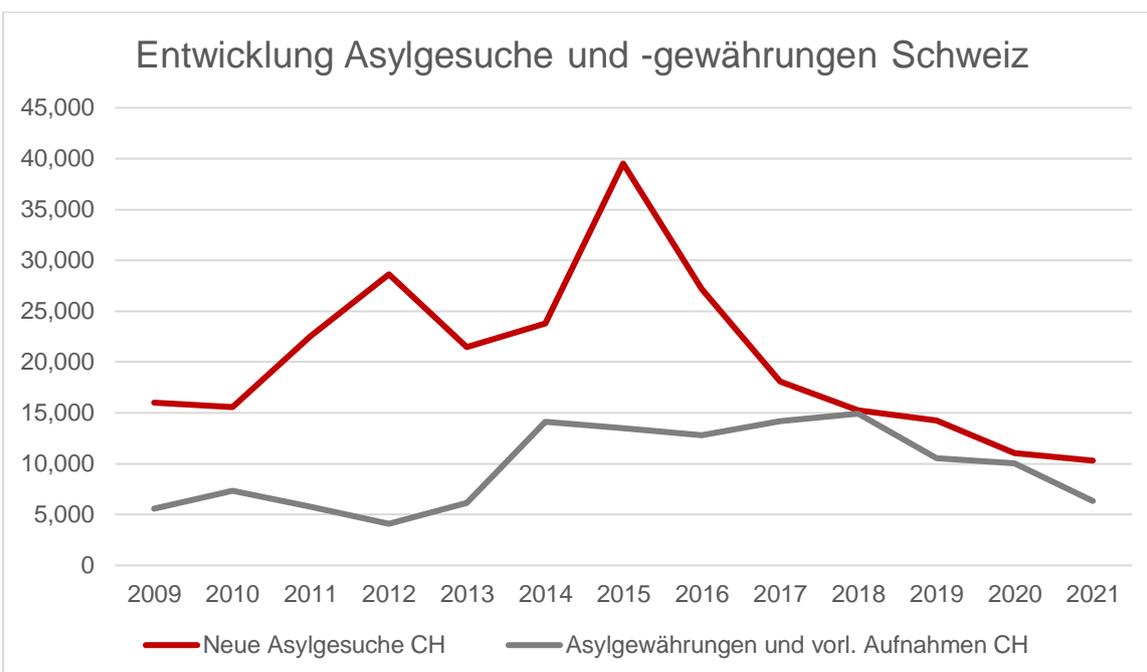


Abbildung 1: Entwicklung der Asylgesuche, Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen, 2009-2021 (Quelle: Asylstatistik SEM, Stand Oktober 2021)

Gleichzeitig wurde im Zuge der Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE) die Zuständigkeit für die Asylunterkünfte neu geregelt. Im Rahmen von NA-BE sind heute die fünf regionalen Partner in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich auch für die Unterbringung der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge (VA/FL) verantwortlich. Die Stadt Bern, die selber über einen Leistungsauftrag als regionale Partnerin verfügt, kann damit heute stärker auf die Situation in den Kollektivunterkünften Einfluss nehmen.

Gleichzeitig ist die Stadt Bern bezüglich Unterbringung der VA/FL an die kantonalen Vorgaben des Gesetzes über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG) gebunden und hat in gewissen Bereichen keinen oder nur wenig Handlungsspielraum. Namentlich schreibt das SAFG vor, dass grundsätzlich alle neuzugewiesenen Personen in einer ersten Phase in Kollektivunterkünften

untergebracht werden (Art. 35 SAFG); ein individuelles Wohnen ausserhalb von Kollektivunterkünften ist im Grundsatz erst möglich, wenn die VA/FL erwerbstätig oder in Ausbildung sind und die vorgegebenen Integrationsziele erreicht haben (u.a. Sprachniveau A1). Ausnahmen sind vorgesehen für besonders verletzte Personen und Familien mit Kindern (Art. 35 Abs. 2. SAFG).

Die nachfolgenden Ausführungen zu den Ziffern 1 bis 3 beziehen sich auf die Situation in den von der HA-MI im Auftrag der Stadt Bern geführten Kollektivunterkünften.

Zu Punkt 1:

Im Bereich der Unterbringung der VA/FL in der Phase I (Kollektivunterkünfte) arbeitet die Stadt Bern mit der Heilsarmee Migration (HA-MI) als Subakkordantin zusammen. Die HA-MI verfügt als Organisation über viel Erfahrung und professionelle Standards im Asylbereich.

Die in Ziffer 1 der Motion formulierten Anforderungen werden heute in den drei durch die HA-MI geführten Kollektivunterkünften (KU) alle erfüllt:

- a. Die von der HA-MI betriebenen KU sind oberirdisch und entsprechen einer menschenwürdigen Unterkunft. Welche Kollektivunterkünfte betrieben werden und wieviele Plätze zur Verfügung stehen, wird allerdings durch die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI) vorgegeben. Die Stadt Bern und die HA-MI haben hier nur einen beschränkten Einfluss, den sie aber wenn immer möglich nutzen.
- b. Die Bewohnenden verfügen über genügend individuellen Raum mit Privatsphäre und Kochmöglichkeiten. Nach Möglichkeit und Bedarf (Traumatisierte, LGBTI, Schwerkranke, Familien) werden die Bewohnenden in Einzelzimmern untergebracht. Zudem wird darauf geachtet, dass vulnerable Personen rasch in das individuelle Wohnen wechseln können.
- c. Eine kindersensible Gestaltung der Unterkünfte ist in allen drei KU gegeben. Es bestehen innerhalb und ausserhalb der KU diverse Angebote für Kinder.
- d. Eine geschlechtersensible Gestaltung der Unterkünfte ist gegeben. Alleinreisende Frauen werden primär in der KU Sandwürfi untergebracht, die über kleine Wohneinheiten verfügt; damit können dort Frauen-WGs geführt werden. Sanitärbereiche sind auch in den beiden anderen KU getrennt. LGBTIQ-Personen werden (sofern bekannt) nach Möglichkeit ebenfalls der KU Sandwürfi zugeteilt und erhalten dort ein Einzelzimmer. Bei LGBTIQ-Personen wird zudem darauf geachtet, dass sie rasch in eine Wohnung (Phase II) wechseln können (Einstufung als besonders verletzte Person gemäss Art. 35 Abs. 2 SAFG).
- e. Ein ausreichendes Betreuungsverhältnis durch qualifizierte Mitarbeitende ist gegeben.
- f. Sensibilisierung und Schulung der Mitarbeitenden sind sichergestellt. Es werden regelmässig interne Fallbesprechungen durchgeführt und externe Kursangebote zu aktuellen Fachthemen besucht.
- g. Es stehen verschiedene Beschäftigungs- und Bildungsangebote sowie Sprachkurse zur Verfügung. Für die Arbeitsintegration stehen den VA/FL sämtliche Programme des städtischen Kompetenzzentrums Arbeit (KA) offen. Die Sprachförderung ab Sprachniveau A1 erfolgt abhängig vom individuellen Potenzial. Auf Grund der kantonalen Konzepte ist das Angebot für Personen mit Aufenthaltsstatus N eingeschränkt.¹ Der Asylsozialdienst (ASD) versucht jedoch auch dieser Klientel-Gruppe angemessene Möglichkeiten zu bieten.

¹ Die Zeitdauer des Status N hat sich in den letzten Jahren grundsätzlich verkürzt. Ein Asylentscheid soll heute spätestens nach 12 Monaten vorliegen. Ein Beschwerdeverfahren kann diesen jedoch hinauszögern und somit den N-Status verlängern.

- h. Die medizinische Versorgung ist sichergestellt. Alle Neueintretenden werden mit dem Erstversorgerarzt vernetzt, bei Bedarf mit Übersetzung durch den Übersetzungsdienst Comprendi.
- i. Der Zugang zur Unterkunft für zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure ist gewährleistet.
- j. Eine Vernetzung mit externen spezialisierten Fach- und Beratungsstellen erfolgt nach Bedarf.

Die in der Motion geforderten Standards sind auch mehrheitlich in den NA-BE-Leistungsverträgen enthalten. Die geforderte Qualität der Unterbringung wird durch die GSI sowie durch die Stadt jährlich mit Audits und Zwischengesprächen geprüft.

Zu Punkt :2

Die Neuordnung der Zuständigkeiten im Rahmen von NA-BE hat auch bei der Frage der Beschwerdestelle zu mehr Klarheit geführt: Bei Beanstandungen und Beschwerden im Zusammenhang mit der Unterbringung können sich VA/FL in einem ersten Schritt direkt an die für sie zuständigen Sozialarbeitenden des Asylsozialdiensts (ASD) wenden. Seit der Einführung von NA-BE kann der ASD direkt auf die Situation in den Kollektivunterkünften Einfluss nehmen; auf Grund der Subakkordanz mit der HA-MI ist der ASD zudem organisatorisch unabhängig von der Betreiberin der Kollektivunterkunft. Da der Asylsozialdienst Teil der Stadtverwaltung ist, steht den VA/FL in einem zweiten Schritt zudem der Gang zur städtischen Ombudsstelle offen.

Im Asylverfahren verfügen ausserdem alle Antragstellenden bis zum Erhalt des Asylentscheids über einen Rechtsbeistand, im Falle einer Ablehnung zudem über Unterstützung bei der Beschwerdeführung durch den Rechtsbeistand des Bundesasylzentrums. Dies stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber der Situation im Jahr 2016 dar.

Zu Punkt 3:

Nötige Verbesserungen werden in den Kollektivunterkünften fortlaufend umgesetzt.

Zum Bundesasylzentrum im ehemaligen Zieglerspital

Von der Situation in den von der HA-MI im Auftrag der Stadt Bern geführten Kollektivunterkünften ist die Situation im Bundesasylzentrum (BAZ) Ziegler zu unterscheiden. Seit Mai 2016 unterhält das Staatssekretariat für Migration (SEM) im ehemaligen Zieglerspital in Bern ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion. Da das BAZ der Hoheit des Bundes untersteht, sind die Einflussmöglichkeiten der Stadt Bern hier deutlich kleiner als bei den Kollektivunterkünften. Unter der Leitung der Stadt wird jedoch eine Begleitgruppe geführt, die den Betrieb des BAZ beobachtet, Anliegen aus der Bevölkerung und dem Quartier einbringt und allfällige Optimierungsmassnahmen vorschlägt. Die Begleitgruppe Ziegler trifft sich üblicherweise einmal pro Semester, zusätzliche Sitzungen werden nach Bedarf durchgeführt. Während der Corona-Pandemie kam es anfänglich zu einem Unterbruch im Sitzungsrhythmus, die dringlichsten Fragen wurden vorübergehend schriftlich geklärt. Im November 2021 wurden die Sitzungen der Begleitgruppe nun wieder aufgenommen.

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) führt in den Bundesasylzentren regelmässig unangemeldete Kontrollbesuche durch. Anlässlich ihrer Besuche überprüft die Kommission die Eignung der Infrastruktur der Bundesasylzentren, namentlich für Familien mit Kindern, aber auch die Betreuung (insbesondere von vulnerablen Personen) und das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende. Sie überprüft überdies auch den Umgang mit Sanktionen und kontrolliert Massnahmen im Bereich der Sicherheit. Die Ergebnisse der Kontrollbesuche und Empfehlungen an das SEM werden von der NKVF regelmässig in

entsprechenden Berichten veröffentlicht. Im Bericht 2019 – 2020 empfiehlt die NKVF unter anderem die Einrichtung eines niederschweligen und unabhängigen Beschwerdemanagements.²

Nach schwerwiegenden Vorwürfen von Nichtregierungsorganisationen und Medien beauftragte das SEM im Jahr 2021 Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer mit der Untersuchung verschiedener Vorfälle in den BAZ (wobei die untersuchten Vorfälle nicht das BAZ im Zieglerspital betrafen). Gleichzeitig veranlasste das SEM ein internes Audit zur Untersuchung der Vorfälle. Im Oktober 2021 hat das SEM den Bericht Oberholzer sowie die Ergebnisse des internen Audits veröffentlicht.

Der Bericht Oberholzer legt verschiedene Mängel in den Bundesasylzentren offen, namentlich die Problematik der Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an Dritte, mangelhafte Ausbildung des Sicherheitspersonals und die Anwendung der sogenannten «Besinnungsräume» in den Bundesasylzentren.³ Der Bericht macht verschiedene Empfehlungen, unter anderem die Einrichtung eines anonymen Meldesystems für kritische Vorfälle. Die Umsetzung der Empfehlungen wird gemäss SEM zurzeit geprüft.

Weiter ist in den eidgenössischen Räten zurzeit das Postulat Brenzikofer hängig.⁴ Dieses fordert die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende. Diese Meldestelle soll Ansprechpartnerin bei Gewalt, Diskriminierung und anderweitigen schwerwiegenden Problemen in den Asylunterkünften sein. Der Bundesrat beantragt in seiner Stellungnahme vom 26. August 2020 die Ablehnung des Postulats und verweist darauf, dass das Betriebskonzept Unterbringung verbindliche Vorgaben für alle Betriebsabläufe in den BAZ enthalte und den Bewohnerinnen und Bewohnern effektive Möglichkeiten zur Verfügung stelle, sich über Vorkommnisse und Mängel zu beschweren. Zusätzlich seien mit den Seelsorgenden und der unentgeltlichen Beratung und Rechtsvertretung Akteure in den Bundesasylzentren tätig, denen völlige Unabhängigkeit zukomme. Diese können dem SEM ebenfalls kritische Beobachtungen melden und würden dies in der Praxis auch tun. Weiter verweist der Bundesrat auf die Tätigkeit der NKVF.

Der Gemeinderat unterstützt die Forderung nach einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende auf nationaler Ebene. Hingegen ist es aus Sicht des Gemeinderats nicht an der Stadt Bern, für die Asylsuchenden im BAZ Ziegler eine städtisch geführte Ombudsstelle einzurichten. Eine solche hätte gegenüber den Bundesbehörden schlicht keine Kompetenzen und würde deshalb gegenüber dem Status quo keinen Mehrwert bringen; die Vorfälle im Frühling 2021 haben gezeigt, dass sich Angestellte und Betroffene bei Vorfällen an Organisationen der Zivilgesellschaft (namentlich Amnesty International) wenden und diese im Stande sind, den Anliegen die nötige Aufmerksamkeit zu verschaffen. Gleichzeitig ist klar festzuhalten, dass dieser Status quo aus Sicht des Gemeinderats ungenügend und eine offizielle Ombudsstelle auf Bundesebene nötig ist. Der Gemeinderat unterstützt deshalb das Anliegen des Postulats Brenzikofer zur Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene und wird die Thematik auch an seinen Treffen mit den Berner Bundesparlamentarier/-innen aufnehmen.

² NKVF (2020): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020), www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/schwerpunktberichte.html (abgerufen am 11.1.2022), S. 20ff.

³ Oberholzer, Niklaus (2021): Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/aktuell/untersuchungsbericht-oberholzer.html (abgerufen am 11.1.2022), S. 101ff.

⁴ Curia Vista 20.3776. Das Postulat wurde am 18.06.2020 im Nationalrat eingereicht; der Rat hat es noch nicht behandelt.

Die Stadt Bern wird zudem über die Begleitgruppe Ziegler den Betrieb des BAZ im ehemaligen Zieglerhospital weiter begleiten und sich dabei auch über die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht Oberholzer informieren lassen. Es ist geplant, an den Sitzungen der Begleitgruppe ein jährlich wiederkehrendes Standardtraktandum einzuführen, in dessen Rahmen die Qualitätsstandards im BAZ Ziegler mit den Betreiberorganisationen diskutiert werden. Die Thematik soll zudem auch weiterhin an den Austauschtreffen zwischen der Städteinitiative Sozialpolitik, in deren Vorstand die Stadt Bern vertreten ist, und dem SEM zur Sprache gebracht werden.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die erheblich erklärte Motion abzuschreiben.

Bern, 26. Januar 2022

Der Gemeinderat