



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Commission nationale de prévention de la torture CNPT  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT  
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Bern, 10. April 2024

---

**Bericht an das Staatssekretariat für  
Migration (SEM) betreffend die  
Überprüfung der Bundesasylzentren  
(BAZ) der Asylregion Tessin und  
Zentralschweiz durch die Nationale  
Kommission zur Verhütung von Folter  
(NKVF)  
September 2023 – Januar 2024**

---



## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>EINFÜHRUNG .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>FESTSTELLUNGEN UND HANDLUNGSBEDARF .....</b>	<b>3</b>
<b>a.</b>	<b>Infrastruktur .....</b>	<b>3</b>
i.	<i>Unterkunft Via Motta 7-11 (BAZ Chiasso) (geschlossen) .....</i>	4
ii.	<i>BAZ Balerna, Unterkunft Via Motta 1b (BAZ Chiasso), BAZ Eigenthal, BAZ Emmen, BAZ     Glaubenberg .....</i>	4
<b>b.</b>	<b>Gewaltprävention.....</b>	<b>6</b>
i.	<i>Physische Gewalt .....</i>	6
ii.	<i>Sexualisierte Gewalt .....</i>	8
iii.	<i>Verdacht auf Prostitution .....</i>	10
iv.	<i>Gemischte Unterbringung .....</i>	10
v.	<i>Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende) .....</i>	13
<b>c.</b>	<b>Gesundheitsversorgung .....</b>	<b>13</b>
<b>d.</b>	<b>Familien mit Kindern .....</b>	<b>14</b>
<b>e.</b>	<b>LGBTIQ+-Personen .....</b>	<b>15</b>
<b>f.</b>	<b>Zimmerzuteilung .....</b>	<b>15</b>
<b>g.</b>	<b>Verpflegung.....</b>	<b>16</b>
<b>h.</b>	<b>Kleider.....</b>	<b>17</b>



## I. Einführung

1. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte unangemeldet sämtliche Bundesasylzentren (BAZ) der Asylregion Tessin und Zentralschweiz:
  - BAZ Balerna und BAZ Chiasso (Unterkunft Via Motta 1b, Unterkunft Via Motta 7-11) am 18. und 19. September 2023
  - BAZ Emmen am 20. Oktober 2023
  - BAZ Eigenthal am 5. Dezember 2023
  - BAZ Glauenberg am 10. und 11. Januar 2024
2. Die Delegationen führten vertrauliche Gespräche mit asylsuchenden Personen, darunter Familien mit Kindern und unbegleitete Minderjährige, mit Verantwortlichen und Mitarbeitenden der Betreuungs-<sup>1</sup> und Sicherheitsunternehmen<sup>2</sup> sowie des Staatssekretariats für Migration (SEM). Die Kommission ist sich bewusst, dass die Arbeitsbelastung für die Mitarbeitenden in den BAZ nach wie vor hoch und die Arbeitsbedingungen herausfordernd sind. Sie dankt daher allen Mitarbeitenden für die Zeit, die sie sich genommen haben und die uneingeschränkte Einsicht in alle angeforderten Unterlagen.
3. Bei ihrem Besuch legte die Kommission den Schwerpunkt auf die materiellen Lebensbedingungen insbesondere von Familien mit Kindern, die Situation von unbegleiteten Minderjährigen sowie auf die Gewaltprävention. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und, wo nötig, Handlungsbedarf aufgezeigt.

## II. Feststellungen und Handlungsbedarf

### a. Infrastruktur

4. Die Kommission anerkennt, dass das SEM in Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der Armee bestrebt ist, allen asylsuchenden Personen jederzeit eine angemessene Unterbringung zur Verfügung zu stellen. Die Nutzung von provisorischen und teilweise menschenrechtlich problematischen Unterkünften<sup>3</sup> sowie die Umnutzung von Gemeinschafts- und Rückzugsräumen in bestehenden BAZ zu Schlafräumen bei gleichzeitig längeren Aufenthaltsdauern<sup>4</sup> in den Unterkünften stellt jedoch eine Herausforderung dar. Dies führt dazu, dass besonders vulnerable asylsuchende Personen und Kinder zum Teil nicht in für sie geeigneten Einrichtungen

<sup>1</sup> Asylorganisation Zürich (AOZ) in den BAZ Balerna, BAZ Chiasso (Via Motta 1b und Via Motta 7-11) und BAZ Glauenberg, ORS Schweiz AG in den BAZ Emmen und BAZ Eigenthal.

<sup>2</sup> Die Securitas AG ist im Auftrag des SEM für die Sicherheit in den BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz zuständig. Im BAZ Eigenthal und im BAZ Glauenberg war die Securitas AG für die Leitung im Bereich Sicherheit und den Logendienst zuständig, die Verkehrsüberwachung Schweiz AG (VÜCH) für die übrigen Sicherheitsdienstleistungen, insbesondere Patrouillen, körperliche Durchsuchungen (Grobkontrollen) und Interventionen bei Gewaltvorfällen. In den BAZ Balerna und Chiasso (beide Unterkünfte) war ausschliesslich die Securitas für die Sicherheit im BAZ zuständig (VÜCH nur für die Aussenpatrouillen in den beiden Gemeinden).

<sup>3</sup> Zum Beispiel ein baufälliges Gebäude oder eine Halle. Unterirdische Zivilschutzanlagen ohne Tageslicht gab es in der Berichtsperiode in der Asylregion Tessin und Zentralschweiz nicht. Siehe Ziff. 5 und Ziff. 6.

<sup>4</sup> Siehe Art. 24 Abs. 4 Asylgesetz (AsylG), SR 142.31. Die Bestimmung sieht eine maximale Aufenthaltsdauer von 140 Tagen in einem BAZ vor. Aus den Listen, die das SEM anlässlich der Besuche vorgelegt hat, geht jedoch hervor, dass sich oft einige Dutzend asylsuchende Personen bereits länger in den BAZ aufgehalten haben.



untergebracht werden. Die Kommission hat ausserdem festgestellt, dass sich bei vielen Asylsuchenden, die längere Zeit in einem BAZ verbracht haben, eine erhöhte Belastung und zunehmende Frustration bemerkbar machen.

*i. Unterkunft Via Motta 7-11 (BAZ Chiasso) (geschlossen)*

5. Die Kommission hat sich bereits in einem Schreiben vom November 2023<sup>5</sup> an das SEM zur abbruchreifen und unhygienischen Unterkunft in der Via Motta 7-11 im Bahnhof Chiasso geäussert. Der vorliegende Bericht geht daher nicht mehr darauf ein. Die Kommission begrüsst die Schliessung der Unterkunft auf Ende Dezember 2023.<sup>6</sup>

*ii. BAZ Balerna, Unterkunft Via Motta 1b (BAZ Chiasso), BAZ Eigenthal, BAZ Emmen, BAZ Glauenberg*

6. Das BAZ Emmen befindet sich in einer Mehrzweckhalle am Dorfrand unmittelbar neben dem Kasernenareal. Die Unterkunft besteht aus einem einzigen Schlaf- und Essraum mit 100 Doppelstockbetten und kann bis zu 200 Personen beherbergen. Rückzugsräume fehlen.<sup>7</sup> So stillte eine Mutter ihr Baby im offenen Bettenbereich und den zahlreichen Kleinkindern<sup>8</sup> stand kein Spielbereich zur Verfügung (ein solcher war in Planung). Viele asylsuchende Personen berichteten, dass sie nachts wegen des Lärms<sup>9</sup> in der Halle trotz grosser gegenseitiger Rücksichtnahme schlecht schlafen. Vor allem Asylsuchende, die bereits mehrere Monate in der Unterkunft lebten<sup>10</sup>, empfanden die komplett fehlende Privatsphäre und die stete Unruhe in der Nacht als belastend.
7. Der UNO-Pakt I<sup>11</sup> verankert in Artikel 11 das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschliesslich auf ausreichende Unterbringung. Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont, dass dieses Recht ein angemessenes Mass an Privatsphäre, Raum, Sicherheit, Licht und Frischluft sowie eine adäquate Basisinfrastruktur umfasst.<sup>12</sup> Für den Europarat gehören zu menschenrechtskonformen Bedingungen in Aufnahmezentren für Migrantinnen und Migranten, einschliesslich Asylsuchenden, das Recht, nicht unter übermässigem Lärm zu leiden.<sup>13</sup>

<sup>5</sup> Veröffentlicht auf der Website der NKVF am 21. Dezember 2023.

<sup>6</sup> Information SEM am 11. Januar 2024 bei Schlussgespräch Besuch BAZ Glauenberg.

<sup>7</sup> Es wird versucht, die Situation im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu verbessern. In der Halle wurden Raumteiler von rund zwei Meter Höhe aufgestellt, die den Ess-, Schlaf- und Verwaltungsbereich voneinander trennen. Ausserdem gibt es eine mit Stellwänden abgetrennte Lesecke, in die sich eine einzige Person zurückziehen kann. Die untere Etage der Doppelstockbetten decken vielen asylsuchenden Personen mit einer Plastikplane ab. Sie sind jedoch verpflichtet (dem Vernehmen nach aus Sicherheitsgründen), eine Öffnung zu belassen.

<sup>8</sup> Am Besuchstag (20. Oktober 2023) waren vier Säuglinge (0-12 Monate) und 20 Kleinkinder (1-6 Jahre) im BAZ Emmen untergebracht.

<sup>9</sup> So schliefen neben 158 Personen, davon 24 Säuglinge und Kleinkinder, auch drei Hunde im offenen Bettenbereich (Stand am Besuchstag, 20. Oktober 2023). Am Abend trafen etwa 20 Asylsuchende ein, so dass ca. 180 der 200 Plätze belegt waren.

<sup>10</sup> Drei asylsuchende Personen waren seit einem halben Jahr in der Unterkunft, sechs Personen seit ca. fünf Monaten, vier Personen seit ca. vier Monaten und neun Personen seit ca. drei Monaten. Die Angaben zur Aufenthaltsdauer stammen von einer Liste des SEM und Betreuungsunternehmens. Das System erfasst die Anzahl Tage seit der Registrierung. Eine genaue Aufschlüsselung der Aufenthaltstage nach Unterkunft und asylsuchender Person ist gemäss SEM zurzeit nicht möglich. Die Gespräche mit mehreren asylsuchenden Personen bestätigten gleichzeitig, dass einige von ihnen seit vielen Monaten im BAZ Emmen untergebracht sind.

<sup>11</sup> Internationaler Pakt der UNO über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I), SR 0.103.1.

<sup>12</sup> *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, Ziff. 7.

<sup>13</sup> *Conseil de l'Europe, Rétention administrative des migrants et des demandeurs d'asile, Guide pour les*



8. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterbringung in Mehrzweckhallen von möglichst kurzer Dauer sein sollte und für Familien mit Kindern und andere besonders vulnerable Personen immer ungeeignet ist.**
9. Den asylsuchenden Personen stehen in den übrigen besuchten Unterkünften kaum Gemeinschafts- und Rückzugsräume zur Verfügung.<sup>14</sup> Im BAZ Balerna und in der Unterkunft Via Motta 1b des BAZ Chiasso gab es neben den Speisesälen praktisch keine weiteren Gemeinschaftsbereiche. Es fehlten z.B. ein Raum nur für Frauen, ein Spielzimmer für Kinder oder ein Meditationsraum (Gebetsraum).<sup>15</sup>
10. Im BAZ Eigenthal, wo sich die Schlafsäle in freistehenden Baracken befanden, standen Toiletten und Duschen für die meisten asylsuchenden Personen, auch für Familien mit Kleinkindern, nur in einer separaten Baracke zur Verfügung.<sup>16</sup> Diese war bis zu 100 Meter von den Schlafräumen entfernt und nur über einen teilweise schneebedeckten Weg zu erreichen. Im BAZ Emmen wurden allen Asylsuchenden, auch Frauen und Kindern, die Containertoiletten im Freien zugewiesen, während die wenigen Toiletten in der Halle den Mitarbeitenden zur Verfügung standen.<sup>17</sup> Die Kommission kann diese Zuweisung nicht nachvollziehen. Bei Regen oder Schnee ist der Zugang zu den Aussentoiletten gefährlich (Rutschgefahr) und nicht wettergeschützt. Die beiden Toilettencontainer waren am Besuchstag aufgrund des regnerischen Wetters stark verschmutzt, was auch von vielen asylsuchenden Personen bemängelt wurde.
11. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) hat die Aufstellung von Containern mit Toiletten (und Duschen) kritisiert, die von den Schlafbereichen aus nur über einen Weg im Freien zu erreichen sind, der zudem vereist und rutschig ist. Dies sei gefährlich und mache es gleichzeitig unmöglich, die sanitären Anlagen sauber zu halten.<sup>18</sup>

---

*praticiens*, S. 38. Diese Empfehlungen betreffen vor allem die geschlossene Unterbringung von Migrantinnen und Migranten inklusive von Asylsuchenden (Administrativhaft). Die Empfehlungen zu den materiellen Bedingungen sind jedoch auf die Situation in einer Asylunterkunft mit Aufenthaltspflicht übertragbar.

<sup>14</sup> Um die Kapazitäten zu erhöhen, wurden in der ganzen Schweiz Gemeinschaftsräume in den BAZ zu Schlafräumen umfunktioniert und Zivilschutzanlagen und Mehrzweckhallen als zusätzliche Unterkünfte geöffnet.

<sup>15</sup> In den BAZ Eigenthal und BAZ Glaubenberg gab es Gemeinschaftsbereiche, aber keinen Gemeinschaftsraum, der nur für Frauen zugänglich war (im BAZ Eigenthal befanden sich die Schlafräume in freistehenden Armeebaracken, im BAZ Glaubenberg in mehreren separaten Häusern der Kaserne). Die meisten Frauen im BAZ Glaubenberg zogen sich in ihre Schlafräume und Häuser zurück, während sich in den für alle asylsuchenden Personen zugänglichen Bereichen vor allem Männer aufhielten.

<sup>16</sup> Im Gegensatz zu den anderen Baracken mit Schlafsälen gab es in einer Baracke auch eine Toilette. In einem Bereich waren allein reisende Frauen mit Kindern untergebracht, im anderen Bereich Familien mit Kindern einschliesslich der Männer. Die Toilette konnte von den in dieser Baracke untergebrachten Frauen und Kindern benutzt werden. Sie waren die einzigen, die im selben Gebäude schlafen und die Toilette benutzen konnten.

<sup>17</sup> Die Herrentoilette im Obergeschoss der Halle verfügt über drei Pissoirs und drei abschliessbare Sitztoilettenkabinen, die Frauentoilette über eine ebenfalls abschliessbare Sitztoilette. Im Aussenbereich befanden sich am Besuchstag zwei Container, einer mit vier Pissoirs und vier abschliessbaren Kabinen mit Sitztoilette für Männer und Jungen und ein Container mit fünf abschliessbaren Kabinen mit Sitztoilette (von denen eine defekt war) für Frauen und Mädchen. Zusätzliche Toiletten für den Aussenbereich sollten nach erhaltenen Angaben in den kommenden Tagen geliefert werden.

<sup>18</sup> *Report to the Lithuanian Government on the periodic visit to Lithuania carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (CPT/Inf (2023) 01)*, Ziff. 14. Die Situation bezog sich auf geschlossene Zentren für Asylsuchende. Diese durften die Unterkunft überhaupt nicht verlassen. Die kritische Beurteilung des nicht wettersicheren Zugangs zu sanitären Anlagen im Freien (Verletzungsgefahr und verschmutzte Toiletten und Duschen) lässt sich nach Ansicht der Kommission jedoch auf die Situation im BAZ Emmen übertragen.



12. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, den asylsuchenden Personen nach Möglichkeit in allen Unterkünften einen sicheren und wettergeschützten Zugang zu Toiletten und Duschen zu ermöglichen.<sup>19</sup>**
13. Für viele asylsuchende Personen in den besuchten Unterkünften ist die Nutzung von Gruppenduschen ohne Sichtschutz unangenehm und mit Scham behaftet. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen den Sichtschutz in den Duschräumen zu verbessern.**
14. Keine der besuchten Unterkünfte ist barrierefrei.<sup>20</sup> Im BAZ Eigenthal war ein gehbehindertes Mädchen mit ihrer Familie untergebracht, im BAZ Balerna ein Mann im Rollstuhl. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, asylsuchende Personen mit einer körperlichen Behinderung (und deren Familien) konsequent in barrierefreien Unterkünften unterzubringen und ihnen insbesondere die selbständige Benützung von an sich barrierefrei zugänglichen Toiletten und Duschen zu ermöglichen.<sup>21</sup>**

## **b. Gewaltprävention**

### *i. Physische Gewalt*

15. Das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verpflichtet die Staaten, die körperliche Unversehrtheit von Personen, die sich in der Kontrolle und Fürsorge von Behörden befinden, zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.<sup>22</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat darauf hingewiesen, dass dies nicht bedeutet, dass jeder Fall von Gewalt durch jede Person verhindert werden muss und kann.<sup>23</sup> Die Behörden sind

<sup>19</sup> Die wenigen Toiletten im Innern der Mehrzweckhalle des BAZ Emmen sind den asylsuchenden Personen zur Verfügung zu stellen. Zusätzliche Toiletten für die Asylsuchenden (und in einem separaten Bereich für die Mitarbeitenden) sind wie geplant im Aussenbereich zu errichten.

<sup>20</sup> Im BAZ Eigenthal sind die Baracken auf dem weitläufigen Gelände durch Wege miteinander verbunden, die insbesondere für Rollstühle, Rollatoren und Kinderwagen nicht geeignet sind. Die einzelnen Baracken sind nur über Treppen und Türschwellen erreichbar. Im BAZ Glaubenberg sind sämtliche Schlafräume, Toiletten und Duschen in den verschiedenen Häusern sowie die drei Speisesäle nur über Treppen zugänglich. Im BAZ Emmen sind die Toiletten und Duschen im Obergeschoss der Halle nur über eine Treppe erreichbar. Die Toiletten im Aussenbereich sind nur über Stufen und Schwellen zugänglich. Im den drei Unterkünften im Tessin sind die meisten Bereiche nur über Treppen erreichbar. Im BAZ Balerna gibt es im Erdgeschoss zwar durch einen Umbau eine an sich barrierefreie Toilette und Dusche, diese ist aber nur mit Hilfe von Mitarbeitenden zugänglich, da die Tür verschlossen ist. Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren vom November 2023, S. 22.

<sup>21</sup> Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Personen mit Behinderungen «eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen». Siehe Art. 9 Abs. 1 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) (UNO-BRK). Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (November 2023), S. 23.

<sup>22</sup> EGMR, *Premiyny gegen Russland*, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 73. Als Beispiele nennt der EGMR inhaftierte Personen oder Wehrdienstleistende. Nach Auffassung der Kommission trifft dies auch auf asylsuchende Personen in den BAZ zu. Auch wenn die Kontrolle über die in den BAZ untergebrachten Personen nicht mit der Kontrolle über Personen in einem Gefängnis vergleichbar ist, so ist sie doch erheblich und umfasst unter anderem eine Anwesenheitspflicht in der Unterkunft, Ein- und Ausgangskontrollen und ein System von Sicherheitsmassnahmen, einschliesslich systematischer Grobdurchsuchungen oder der Einschluss von bis zu zwei Stunden in einem Sicherheitsraum oder Vorschriften und Einschränkungen wie zum Beispiel bei der Konsumation von eigenen Lebensmitteln im BAZ und ein System von Disziplinarmassnahmen. Zudem liegt die letzte und gesamte Verantwortung für die Unterbringung, Betreuung und Sicherheit der Asylsuchenden beim SEM und nicht bei den beauftragten Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen.

<sup>23</sup> EGMR, *Premiyny gegen Russland*, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 73.





in solchen Situationen jedoch verpflichtet, bestimmte Vorkehrungen, einschliesslich präventive Massnahmen, zu treffen, um Personen vor physischer Gewalt, auch durch Privatpersonen, zu schützen.<sup>24</sup> Die Behörden müssen dabei alle Massnahmen ergreifen, «die vernünftigerweise von ihnen erwartet werden können», um eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für die körperliche Unversehrtheit der betroffenen Personen abzuwenden, von der die Behörden Kenntnis haben oder hätten haben müssen.<sup>25</sup>

16. Physische Gewalt von Asylsuchenden gegen andere Asylsuchende wurde von allen Gesprächspartnern in den besuchten BAZ thematisiert.<sup>26</sup> In der Regel waren zwei oder ein paar wenige Asylsuchende beteiligt, seltener kam es zu schweren Gewalttätigkeiten in grösseren Gruppen, wie z.B. im BAZ Glauenberg, wo es zu einer Massenschlägerei gekommen war. Für das Sicherheitsgefühl der asylsuchenden Personen ist vor allem das Verhalten der Sicherheitsmitarbeitenden in Situationen physischer Gewalt entscheidend.
17. In den dokumentierten Fällen physischer Gewalt intervenierten die Sicherheitsmitarbeitenden typischerweise mit körperlichem Zwang (eingreifen und oft auch immobilisieren). In mindestens 12 Fällen wurden asylsuchende Männer wegen gewaltsamen Vorfällen in den Sicherheitsraum eingesperrt.<sup>27</sup> Familien mit Kindern und allein reisende Frauen in der Unterkunft Via Motta 1b des BAZ Chiasso fühlten sich besonders unsicher. Zudem äusserten sich mehrere Mitarbeitende und zahlreiche asylsuchende Personen in den Unterkünften in Balerna und Chiasso, kritisch über das Vorgehen der Sicherheitsmitarbeitenden, die bei Konflikten nicht frühzeitig deeskalierend eingeschritten waren (oder soweit möglich Gewaltpräventionsbetreuende beizogen), sondern erst nachdem es bereits zu physischer Gewalt gekommen war.<sup>28</sup> Demgegenüber gaben an der Massenschlägerei im BAZ Glauenberg unbeteiligte Asylsuchende an, sich bis zum Eintreffen der Polizei durch die Sicherheitsmitarbeitenden ausreichend geschützt gefühlt zu haben.
18. **Die Kommission empfiehlt dem SEM, das Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen insbesondere im BAZ Chiasso (Via Motta 1b) und im BAZ Balerna zu verpflichten, so rasch wie möglich geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit sowie des Sicherheitsgefühls der asylsuchenden Personen, insbesondere von Familien mit Kindern und allein reisenden Frauen, zu ergreifen.**
19. Die asylsuchenden Personen im BAZ Emmen fühlten sich in aller Regel sicher und äusserten sich sehr positiv über die Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden. Die Delegation wurde auch über zwei Fälle von (mutmasslicher) Gewalt durch Mitarbeitende informiert. In einem Fall kam es zu wiederholten Wutausbrüchen eines Betreuungsmitarbeiters gegen asylsuchende Personen und andere Mitarbeitende.

<sup>24</sup> EGMR, Preminy gegen Russland, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 72 und Ziff. 83. In diesem Fall hatten die Verantwortlichen des Gefängnisses eine inhaftierte Person nicht ausreichend vor wiederholter, systematischer Gewalt durch andere inhaftierte Personen geschützt.

<sup>25</sup> EGMR, Preminy gegen Russland, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 84. Was angemessene Massnahmen sind, hängt laut Gerichtshof von den jeweiligen Gegebenheiten ab.

<sup>26</sup> BAZ Balerna, BAZ Chiasso (Via Motta 1b) und BAZ Glauenberg, weniger im BAZ Eigenthal und gar nicht im BAZ Emmen.

<sup>27</sup> Zwei Fälle betreffen das BAZ Chiasso (Unterkunft Via Motta 1b) (Juni – September 2023). Zehn Fälle betreffen das BAZ Glauenberg (Januar – Dezember 2023).

<sup>28</sup> Dieselbe Rückmeldung gaben asylsuchende Personen in den BAZ im Tessin bereits im Juli 2022. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 195.



Leitungspersonen des Betreuungsunternehmens suchten das Gespräch mit dem betreffenden Mitarbeiter und verwarnten ihn. In einem anderen Fall wurde ein Betreuungsmitarbeiter beschuldigt, ein Kind geschlagen zu haben. Die Verantwortlichen des Betreuungsunternehmens suspendierten den Mitarbeiter für einige Tage, während eine interne Untersuchung lief. Das SEM wurde informiert. Die Abklärungen bestätigten die Vorwürfe gemäss den erhaltenen Informationen nicht. Der Mitarbeiter arbeitet inzwischen wieder in der Unterkunft. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass in beiden Fällen die Verantwortlichen des Betreuungsunternehmens rasch Abklärungen vorgenommen haben.

## *ii. Sexualisierte Gewalt*

20. Das Verbot von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Artikel 3 EMRK schliesst den Schutz vor sexualisierter Gewalt mit ein<sup>29</sup> und kann einen Staat unter bestimmten Umständen dazu verpflichten, operative Massnahmen zum Schutz von Opfern oder potenziellen Opfern von sexualisierter Gewalt zu ergreifen.<sup>30</sup> Dies bedeutet nicht, dass die Behörden jedes Risiko sexualisierter Gewalt verhindern müssen. Die Massnahmen sollten jedoch zumindest einen wirksamen Schutz insbesondere von Kindern und anderen schutzbedürftigen Personen vor Misshandlungen einschliesslich vor sexualisierter Gewalt gewährleisten, von denen die Behörden Kenntnis hatten oder hätten haben müssen.<sup>31</sup> Der Staat behält diese Verpflichtungen auch dann, wenn er Aufgaben an private Organisationen oder Personen überträgt.<sup>32</sup> Gerade wenn der Staat Aufgaben an Dritte überträgt und sich des Risikos sexualisierter Gewalt bewusst ist oder bewusst sein müsste, hat er diesem Risiko durch geeignete Massnahmen und Schutzvorkehrungen zu begegnen. Dazu gehören zumindest wirksame, staatlich kontrollierte Mechanismen bzw. Stellen zur Aufdeckung und Meldung von Misshandlungen.<sup>33</sup>
21. Bei beobachteter sexualisierter Gewalt von asylsuchenden Personen gegen andere asylsuchende Personen funktioniert nach Einschätzung der Kommission die sofortige Intervention durch Mitarbeitende, soweit sie dies überprüfen konnte. Die Kommission begrüsst das rasche Eingreifen der Mitarbeitenden. Weitergehende, rasche Schutzmassnahmen werden jedoch nicht immer ergriffen (z.B. erhöhte Präsenz von Sicherheitsmitarbeitenden, Unterbringung in einem anderen Zimmer oder Verlegung in eine andere Unterkunft sowie Gespräch mit tatverdächtiger Person mit der BAZ-Leitung

<sup>29</sup> Der EGMR hat in zahlreichen Urteilen immer wieder festgestellt, dass sich aus dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Art. 3 EMRK Schutzpflichten des Staates gegenüber Betroffenen sexualisierter Gewalt ergeben. Der EGMR leitet daraus neben präventiven operativen Schutzmassnahmen, auch eine Verpflichtung der Vertragsstaaten ab, sexualisierte Gewalt wirksam zu bestrafen. Siehe Urteil vom 4. Dezember 2003 (39272/98), M.C. gegen Bulgarien. Siehe auch Urteil vom 28. Mai 2015 (41107/10), Y. gegen Slowenien und Urteil vom 26. März 1985 (8978/80), X und Y gegen Niederlande.

<sup>30</sup> Urteil vom 2. Februar 2021 (22457/16), X und andere gegen Bulgarien, Ziff. 181. Im konkreten Fall ging es um sexualisierte Gewalt gegen Kinder in einem Heim in Bulgarien durch einen Angestellten des Heimes.

<sup>31</sup> Urteil vom 28. Januar 2014 (35810/09), O'Keeffe gegen Irland, Ziff. 144. Im konkreten Fall ging es um sexualisierte Gewalt eines Lehrers gegenüber einem Mädchen in einer Privatschule. Diese Situation ist nicht identisch mit der Situation in einem BAZ. Die Situation ist aber insofern vergleichbar, als die vom Gerichtshof definierten Pflichten der Behörden zum Schutz vor sexualisierter Gewalt auf die Situation in einem BAZ übertragbar sind.

<sup>32</sup> Urteil vom 28. Januar 2014 (35810/09), O'Keeffe gegen Irland, Ziff. 150.

<sup>33</sup> Urteil vom 28. Januar 2014 (35810/09), O'Keeffe gegen Irland, Ziff. 162. Solche Verfahren sind nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Durchsetzung des Strafrechts und die Verhinderung von sexualisierter Gewalt von grundlegender Bedeutung.





oder der Polizei, etc.); dies führt dazu, dass betroffene asylsuchende Personen auch nach dem Bekanntwerden von Vorfällen sexualisierter Gewalt ungenügend geschützt oder sogar weiterhin von dieser betroffen sind. Die Kommission erinnert das SEM als gesamtverantwortliche Behörde sowie die Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen als vom SEM Beauftragte daran, dass sie dem Risiko sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen in den Unterkünften, auch durch andere Asylsuchende, mit geeigneten Massnahmen und Schutzvorkehrungen begegnen müssen.

22. In den BAZ Balerna, Chiasso (Via Motta 1b<sup>34</sup> und Via Motta 7-11)<sup>35</sup> und Eigenthal wurden Mitarbeitenden Fälle von sexualisierter Gewalt von asylsuchenden Personen gegen andere asylsuchende Personen gemeldet oder von Mitarbeitenden beobachtet und dokumentiert.<sup>36</sup> Die Kommission würdigt die Meldungen und Dokumentation positiv. Sie zeigen, dass sexualisierte Gewalt gegen Asylsuchende von den Mitarbeitenden wahrgenommen wird, was eine wichtige Voraussetzung zum Schutz von Betroffenen ist.
23. Während des Besuchs in den BAZ Balerna und Chiasso erhielt die Delegation jedoch auch Hinweise darauf, dass asylsuchende Personen teilweise zögerten, sich jemandem anzuvertrauen, weil sie von den mutmasslichen Tätern eingeschüchtert worden waren, Angst vor Repressalien hatten und negative Auswirkungen auf ihr Asylverfahren befürchteten. Die Kommission regt an, weiterhin Betroffene aktiv aufzufordern, Vorfälle zu melden und aktiv zu kommunizieren, dass eine Meldung keinen Einfluss auf das Asylverfahren hat. Betroffene sind zudem mit geeigneten Massnahmen vor Repressalien zu schützen. Je nach Situation sind Fachstellen oder die Polizei beizuziehen.
24. Die Kommission würdigt das rasche Eingreifen<sup>37</sup> der Mitarbeitenden bei direkt beobachteten Vorfällen von sexualisierter Gewalt positiv. Es besteht jedoch bei Mitarbeitenden manchmal Unklarheit darüber, welche Massnahmen bei gemeldeten, aber

<sup>34</sup> Die Kommission hat sich bereits in einem Schreiben vom November 2023 an das SEM zu einem besonders dringenden Fall von sexualisierter Gewalt in der Unterkunft in Via Motta 1b im BAZ Chiasso geäussert. Veröffentlicht auf der Website der NKVF am 21. Dezember 2023.

<sup>35</sup> Von Juni bis Mitte September 2023 dokumentierten die Mitarbeitenden der drei Unterkünfte im Tessin insgesamt 12 Fälle von sexualisierter Gewalt gegen asylsuchende Personen. Im BAZ Balerna gab es zwei dokumentierte Fälle von sexualisierter Gewalt gegen Asylsuchende, in einem Fall belästigte ein asylsuchender Minderjähriger eine asylsuchende Frau, im anderen Fall ein asylsuchender Mann eine asylsuchende Frau. In der Unterkunft Via Motta 1b gab es acht dokumentierte Fälle von sexualisierter Gewalt, in sechs Fällen belästigte ein asylsuchender Mann eine asylsuchende Frau und in zwei Fällen belästigte ein asylsuchender Mann eine asylsuchende Minderjährige. In der Unterkunft Motta 7-11 gab es zwei dokumentierte Fälle, in denen ein asylsuchender Mann eine asylsuchende Minderjährige belästigte. Die Vorfälle umfassten unter anderem das Eindringen in ein Schlafzimmer für Frauen, Fragen nach der Handynummer und anderen Kontaktmöglichkeiten eines Mädchens, Festhalten am Hals und versuchtes Küssen, andere nicht einvernehmliche körperliche Berührungen, Beleidigungen aufgrund der sexuellen Orientierung oder es wurde mit Vergewaltigung gedroht. Im BAZ Eigenthal gab es einen dokumentierten Fall von sexualisierter Gewalt. Im BAZ Glauenberg waren Mitarbeitende sensibilisiert, aber keine Fälle von sexualisierter Gewalt bekannt. Im BAZ Emmen war sexualisierte Gewalt weder bei Mitarbeitenden noch bei Asylsuchenden ein Thema.

<sup>36</sup> Obwohl das Vorkommen solcher Fälle Anlass zur Sorge gibt, wertet die Kommission die Meldungen auch als Zeichen dafür, dass sexualisierte Gewalt in den betroffenen BAZ sichtbar und von den Mitarbeitenden als Problem wahrgenommen wird.

<sup>37</sup> Die Betreuungs- oder Sicherheitsmitarbeitenden gingen sofort dazwischen und trennten die Personen, kümmerten sich um die von sexualisierter Gewalt Betroffenen und erklärten den Tätern, dass ihr Verhalten nicht akzeptabel ist. In mehreren Fällen erhielten die betroffenen Frauen und Mädchen unmittelbar nach dem Vorfall Unterstützung durch den Gesundheitsdienst.



nicht direkt beobachteten Vorfällen zu ergreifen sind.<sup>38</sup> Das kann potenziell zu einem ungenügenden Schutz der Betroffenen führen.

25. Im BAZ Eigenthal suchten die Verantwortlichen des SEM, sowie der Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen rasch das Gespräch mit den betroffenen Eltern, als ein Fall von sexualisierter Belästigung unter Kindern bekannt wurde.

*iii. Verdacht auf Prostitution*

26. Bei Besuchen erhielt die Kommission Hinweise über Prostitution in zwei BAZ. Gemäss den erhaltenen Informationen waren keine Mitarbeitenden involviert und es bestand kein Verdacht auf einen Zusammenhang mit Menschenhandel. Auch gab es keine Hinweise, dass die betroffenen Personen von Dritten zur Prostitution aufgefordert oder gezwungen wurden.<sup>39</sup> Den Mitarbeitenden waren die Hinweise auf Prostitution bekannt. Sie teilten den Delegationen mit, dass sie unsicher sind, wie genau damit umzugehen sei.
27. Die Kommission weist darauf hin, dass das SEM bei Gerüchten und Verdachtsfällen aktiv das Gespräch mit der betroffenen Person suchen muss. Das SEM muss sich vergewissern, dass die betroffene Person keinem Zwang ausgesetzt ist und kann die Möglichkeit dazu nutzen, die betroffene Person auf niederschwellige Beratungs- und Unterstützungsangebote (Gesundheit und Prävention) hinzuweisen. Nur so kann das SEM den Schutz der betroffenen Person gewährleisten. Die Kommission schlägt vor, dass das SEM Richtlinien erlässt, wie in solchen Situationen vorzugehen ist um die Mitarbeitenden zu unterstützen.
28. Sollten die Abklärungen im Einzelfall ergeben, dass Zwang ausgeübt wurde, weist die Kommission darauf hin, dass Zwangsprostitution unter das Verbot der Zwangsarbeit nach Artikel 4 EMRK fällt.<sup>40</sup> Die Bestimmung verpflichtet nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Behörden, unter bestimmten Umständen operative Massnahmen zum Schutz von Betroffenen oder potentiellen Betroffenen von Zwangsprostitution zu ergreifen.<sup>41</sup>

*iv. Gemischte Unterbringung*

29. Zu geschlechtersensiblen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende gehören laut Europarat unter anderem die getrennte Unterbringung von Männern und Frauen sowie getrennte Toiletten oder zumindest unterschiedliche und kontrollierte Nutzungszeiten der sanitären Anlagen.<sup>42</sup> Auch das UNHCR hält fest, dass bei der Unterbringung das Trennungsgebot zu beachten ist. Dazu gehören «die geschlechtergetrennte Unterbringung

<sup>38</sup> In einem Fall machten beispielsweise mehrere Frauen die Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden der Unterkunft Via Motta 1b in Chiasso über mehrere Wochen hinweg wiederholt auf sexualisierte Gewalt durch einen asylsuchenden Mann aufmerksam. Die Sicherheitsmitarbeitenden wiesen den Mann zwar jeweils zurecht und erinnerten ihn an die Regeln im BAZ. Weitere Massnahmen sind jedoch nicht dokumentiert.

<sup>39</sup> Selbstbestimmte Sexarbeit ist in der Schweiz legal. Siehe Bundesgericht, Urteil vom 8. Januar 2021, 6B\_572/2020, Erwägung 7.2. Das Bundesgericht hielt fest, dass es sich bei freiwilliger, bezahlter Sexarbeit «um eine sozialübliche und zulässige Tätigkeit handelt». Während des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes dürfen Asylsuchende jedoch keine Erwerbstätigkeit ausüben. Siehe Art. 43 Abs. 1 AsylG.

<sup>40</sup> Siehe EGMR, S.M. gegen Kroatien, Nr. 60561/14, Urteil vom 25. Juni 2020, Ziff. 298-303. Siehe auch EGMR, Rantsev gegen Zypern und Russland, Nr. 25965/04, Urteil vom 7. Januar 2010, Ziff. 283-289.

<sup>41</sup> Siehe EGMR, S.M. gegen Kroatien, Nr. 60561/14, Urteil vom 25. Juni 2020, Ziff. 306-307. Zwangsprostitution und Menschenhandel sind in der Schweiz zudem strafbar. Siehe Art. 182, Art. 193, Art. 195, Art. 196 und Art. 199 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0.

<sup>42</sup> Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention. Siehe dazu Europarat, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Ziff. 314.



alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass Frauen nicht an den Schlafeinheiten oder Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen».<sup>43</sup>

30. Eine konsequente Umsetzung des Trennungsprinzips trägt dazu bei, asylsuchende Personen, insbesondere Frauen und Mädchen<sup>44</sup>, besser vor sexualisierter Gewalt zu schützen und dieser vorzubeugen.<sup>45</sup> Dabei ist sich die Kommission bewusst, dass die Verwirklichung des Trennungsgebotes in der Praxis angesichts der anhaltend hohen Zahl von asylsuchenden Personen, der Schwierigkeit, genügend Unterbringungsplätze zu finden und der infrastrukturellen Gegebenheiten von Zivilschutzanlagen, Mehrzweckhallen und Kasernen eine erhebliche Herausforderung darstellt. Sie ist jedoch der Ansicht, dass bei sorgfältiger und gleichzeitig schutzorientierter Planung auch unter den gegebenen Umständen die getrennte Unterbringung der verschiedenen Personengruppen möglich ist.
31. In den BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz stellt die fehlende Trennung von verschiedenen Personengruppen nach wie vor ein Problem dar. Die gemischte Unterbringung auf denselben Korridoren und teilweise sogar in denselben Zimmern bzw. in einer Halle sowie die teilweise gemischte Nutzung von Toiletten und Duschen zeigt aus Sicht der Kommission ein mangelndes Verständnis für die Schutzbedürfnisse von asylsuchenden Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft und ist mit den Anforderungen der EMKR<sup>46</sup> und der Istanbul-Konvention nicht vereinbar.<sup>47</sup>
32. Ohne Trennung besteht ein erhöhtes Risiko von Ruhestörung, Schlafproblemen, Konflikten und Gewalt, einschliesslich sexualisierter Gewalt. Mehrere Asylsuchende in verschiedenen BAZ, die den Schlafrum mit fremden Personen unterschiedlichen Geschlechts teilten, gaben an, im Schlafrum keinen geschützten Ort zu haben, um sich umziehen zu können.
33. Besonders schwierig ist die Situation im den BAZ Balerna, Chiasso<sup>48</sup> und Emmen<sup>49</sup>, wo verschiedenste Personengruppen gemischt auf denselben Korridoren oder gar im selben

<sup>43</sup> UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (August 2017), S. 17. Siehe auch UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, (*Guidelines on the Protection of Refugee Women*), Ziff. 81.

<sup>44</sup> Siehe Bundesamt für Statistik, Sexualisierte Gewalt: geschädigte Personen nach Geschlecht und Alter 2009-2022 (14. November 2023), [Grafik](#).

<sup>45</sup> Dabei ist die getrennte Unterbringung nur eine von verschiedenen Präventionsmassnahmen gegen sexualisierte Gewalt. Zentral ist zudem, dass es ein vertrauliches, effektives und niederschwelliges Meldesystem gibt.

<sup>46</sup> Siehe Ziff. 20.

<sup>47</sup> Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention. Siehe Ziff. 29.

<sup>48</sup> In den BAZ im Tessin waren verschiedene Personengruppen wie Familien mit Kindern, allein reisende Männer, allein reisende Frauen und unbegleitete Minderjährige gemischt auf denselben Etagen und teilweise in denselben Zimmern untergebracht: Im BAZ Balerna waren in fünf von 17 Schlafräumen mit unbegleiteten Jungen (14-17 Jahre) gleichzeitig ein oder zwei junge Männer (Jg. 2001, einer Jg. 2004 und alle anderen Jg. 2005, wobei alle im September 2023 über 18 Jahre alt) untergebracht. Ebenfalls im BAZ Balerna war ein 14-jähriges unbegleitetes Mädchen mit zwei allein reisenden Frauen und einer Frau mit einer 14-jährigen Tochter und zwei 11-jährigen Söhnen im selben Schlafrum beherbergt. Das bedeutet, dass Minderjährige mit nicht verwandten Erwachsenen in einem Zimmer untergebracht waren. In allen besuchten BAZ wurden mehrfach verschiedene Familien in einem Zimmer untergebracht, was dazu führte, dass Frauen und Mädchen mit fremden Männern in einem Zimmer übernachten mussten.

<sup>49</sup> Im BAZ Emmen waren alle Asylsuchenden – allein reisende Männer, allein reisende Frauen und Familien mit Kleinkindern – im gleichen offenen und einzigen Schlafbereich der Mehrzweckhalle untergebracht. Allein reisende Männer wurden, wenn möglich, in einem Bettenbereich untergebracht, der durch einen Korridor von den anderen



Schlafräum oder einer einzigen Halle untergebracht waren. In allen BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz kommt es vor, dass Frauen, Männer und Kinder verschiedener Familien demselben Schlafräum zugewiesen sind.<sup>50</sup> Im BAZ Glaubenberg teilten sich zudem Frauen, Männer und Kinder mehrerer Familien jeweils einen Raum mit Toilettenkabinen und einen Duschraum im Korridor des Traktes. Zu einem besonders kritischen Fall in der Unterkunft in der Via Motta 7-11 im Bahnhof Chiasso hat sich die Kommission bereits in einem Schreiben vom November 2023 geäußert.<sup>51</sup> Die Kommission hatte die gemischte Unterbringung in den BAZ im Tessin zudem bereits anlässlich des Besuchs im Juli 2022 kritisiert.<sup>52</sup>

34. Im BAZ Glaubenberg zogen sich viele Frauen in die Schlafräume zurück, während sich in den Gemeinschaftsbereichen vor allem Männer aufhielten. Ein Rückzugsraum nur für Frauen fehlte, obwohl es leerstehende Schlafräume und einen Saal gab, der nur für Registrierungen genutzt wurde und sonst leer stand.
35. **Die Kommission empfiehlt den Verantwortlichen des SEM und der Betreuungsunternehmen, deshalb die Praxis der gemischten Unterbringung rasch anzupassen:**<sup>53</sup>
- **Die verschiedenen Personengruppen sind nach Geschlecht und Alter getrennt in unterschiedlichen Zimmern und nach Möglichkeit auf unterschiedlichen Stockwerken oder in unterschiedlichen Trakten unterzubringen.**<sup>54</sup>
  - **Wenn mehrere Familien in einem gemeinsamen Schlafräum untergebracht sind, sind geeignete Massnahmen zu treffen (z.B. Raumteiler aufstellen).**
  - **Allen asylsuchenden Personen sind geschlechtergetrennte Toiletten<sup>55</sup> zur Verfügung zu stellen und eine geschlechtergetrennte Nutzung der Duschen<sup>56</sup> zu ermöglichen.**<sup>57</sup>

---

Asylsuchenden getrennt war. Männer, Frauen und Kleinkinder aus Familien sowie allein reisende Frauen wurden auf der anderen Seite des Korridors untergebracht.

<sup>50</sup> In allen BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz teilten sich Familien mit Kindern dieselben Schlafräume. In den BAZ Eigenthal und BAZ Glaubenberg waren die verschiedenen übrigen Personengruppen zumindest nach Stockwerken oder sogar Häusern getrennt untergebracht.

<sup>51</sup> In der Unterkunft Via Motta 7-11 war eine einzige allein reisende Frau mit 11 allein reisenden Männern im selben Schlafsaal untergebracht, der gleichzeitig Durchgangsraum für alle Personen im BAZ war.

<sup>52</sup> Die NKVF kritisierte beim Schlussgespräch des Besuches im Juli 2022 und im letzten Gesamtbericht die gemischte Unterbringung in den BAZ im Tessin (insb. Unterkunft Via Motta 1b). Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 151.

<sup>53</sup> Eine Ausnahme vom Trennungsprinzip bildet das Prinzip der Einheit der Familie. Familienangehörige sind soweit wie möglich nicht zu trennen, ausser dies wird ausdrücklich gewünscht oder das übergeordnete Kindesinteresse oder der Schutz vor (häuslicher) Gewalt spricht dafür. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 153.

<sup>54</sup> Eine vergleichbare Empfehlung formulierte die Kommission für die BAZ im Tessin bereits nach dem Besuch im Juli 2022. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 153.

<sup>55</sup> Anders als Duschen müssen Toiletten jederzeit zugänglich sein.

<sup>56</sup> Das kann auch durch unterschiedliche Duschzeiten für denselben Duschraum ermöglicht werden, wobei sicherzustellen ist, dass während den Duschzeiten für Frauen keine Männer Zugang haben.

<sup>57</sup> Art. 60 Abs. 3 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) (SR 0.311.35). Siehe Europarat, Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Ziff. 314. Siehe auch UNHCR, Richtlinien für den Schutz von Flüchtlingsfrauen, (Guidelines on the Protection of Refugee Women), Ziff. 81 und UNHCR, Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (August 2017), S. 17: Zum Trennungsprinzip «gehören die geschlechtergetrennte Unterbringung alleinstehender Frauen, nach Möglichkeit auf getrennten Stockwerken beziehungsweise in getrennten Trakten, abschliessbare



- **Nach Möglichkeit sind Gemeinschaftsräume und Rückzugsorte für Frauen zur Verfügung zu stellen.**

v. *Gewaltpräventionsbetreuende (Konfliktpräventionsbetreuende)*<sup>58</sup>

36. Im letzten Gesamtbericht über die BAZ hat die Kommission den positiven Einfluss der Gewaltpräventionsbetreuenden (GPB) hervorgehoben.<sup>59</sup> In mehreren Gesprächen in den BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz wurde deutlich, dass die GPB nach wie vor nicht ausreichend auf ihre Aufgabe vorbereitet werden.<sup>60</sup> Problematisch ist, dass die GPB auch weiterhin andere Aufgaben erfüllen müssen.<sup>61</sup> **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen dringend, die Gewaltpräventionsbetreuenden angemessen auf ihre Aufgabe vorzubereiten und sie nicht mit anderen Aufgaben zu betrauen.**<sup>62</sup>

c. **Gesundheitsversorgung**

37. Die medizinische Versorgung stand nicht im Mittelpunkt der Überprüfung. Die Kommission stellte jedoch fest: Die somatische Erstversorgung durch Pflegefachpersonal des Gesundheitsdienstes (MedicHelp) funktionierte in den besuchten BAZ in der Regel gut. Beim Zugang zu weiterführender medizinischer Versorgung ergeben sich insbesondere bei einer abgelegenen Lage eines BAZ Herausforderungen. Für viele Asylsuchende im BAZ Eigenthal war der Zugang zu haus- und fachärztlicher Versorgung, im BAZ Glaubenberg<sup>63</sup> in einem einzelnen Fall die fachärztliche und die Notfallversorgung ein zentrales Thema. Die Kommission weist darauf hin, dass bereits kranke Personen, akut oder chronisch, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer benötigten notfallmässigen medizinischen Behandlung besteht, in einer Unterkunft in Spitalnähe untergebracht werden müssen.<sup>64</sup>
38. Die Delegationen stellten bei den Besuchen fest, dass viele Asylsuchende unter starken psychischen Belastungen leiden. Psychologische und psychiatrische Versorgung war in den BAZ Eigenthal, Emmen und Glaubenberg jedoch nur in Notfällen verfügbar.<sup>65</sup> Die Kommission erinnert an ihre frühere Empfehlung, psychisch stark belastete Personen möglichst schon während des Aufenthaltes in den BAZ an geeignete Stellen zu verweisen und niederschwellige psychiatrische-psychologische Unterstützungsangebote zu fördern

---

Zimmer, getrennte sanitäre Anlagen, die so gelegen sind, dass die Frauen nicht an den Schlafeneinheiten, Aufenthaltsräumen oder sanitären Anlagen der Männer vorbeigehen müssen.»

<sup>58</sup> Passender als Konfliktpräventionsbetreuende (KPB) ist nach Sicht der Kommission die Bezeichnung Gewaltpräventionsbetreuende (GPB). Konflikte gehören zum menschlichen Zusammenleben. Es geht nicht darum, Konflikte zu verhindern, sondern darum, dass Konflikte nicht zu Gewalt eskalieren und keine Menschen zu Schaden kommen.

<sup>59</sup> Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 181-182.

<sup>60</sup> Siehe bereits NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 184.

<sup>61</sup> Vergleichbare Feststellungen machte die Kommission bereits bei früheren Besuchen. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 183-184; Lettre, Visite de la CNPT au Centre fédéral temporaire pour requérants d'asile (CFA) de Provence (VD) (caserne les Rochat) le 29 mars 2023, para. 28.

<sup>62</sup> Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 185-187.

<sup>63</sup> Ein junger Mann mit Epilepsie war im BAZ untergebracht. Nach übereinstimmender Einschätzung verschiedener Fachleute ist aufgrund der Lage der Unterkunft eine zeitnahe medizinische Versorgung, sollte diese im Falle eines epileptischen Anfalls notwendig sein, nicht gewährleistet.

<sup>64</sup> Zum Beispiel Personen mit Herz-Lungen-Erkrankungen, polymorbide Personen, Personen mit Anfallsleiden.

<sup>65</sup> Gemäss erhaltenen Informationen besteht in den besuchten Regionen der Zentralschweiz allgemein eine psychologische und psychiatrische Unterversorgung. Psychologische und psychiatrische Versorgung über Notfälle hinaus ist in der Asylregion nur in den BAZ des Kantons Tessin zugänglich.





und zugänglich zu machen.<sup>66</sup> Eigeninitiativen von Asylsuchenden (und Mitarbeitenden) zur Stärkung der eigenen Resilienz und der Resilienz anderer Personen sollen ermöglicht und gefördert werden.<sup>67</sup>

#### d. Familien mit Kindern

39. Mehrere in der Unterkunft Via Motta 1b des BAZ Chiasso untergebrachte Familien mit minderjährigen Kindern gaben an, dass sie sich dort nicht sicher fühlten.<sup>68</sup>
40. Die Kommission stellte fest, dass sich in allen besuchten BAZ Betreuungsmitarbeitende zwar bemühten, Aktivitäten für noch nicht schulpflichtige Kinder anzubieten, diese jedoch in den meisten Unterkünften eher sporadisch stattfanden. Nur im BAZ Emmen gab es regelmässige Angebote für Kleinkinder durch Betreuungsmitarbeitende. Mehrere Asylsuchende in den BAZ Balerna, Chiasso, Eigenthal und Glauenberg äusserten sich besorgt darüber, dass es nur wenige Aktivitäten für nicht schulpflichtige Kinder gebe. Es blieb weitgehend den Eltern überlassen, sich um eine Tagesstruktur für Kleinkinder zu bemühen.
41. Schulpflichtige Kinder in den BAZ Balerna, Chiasso, Eigenthal und Glauenberg lobten die engagierten Lehrerinnen und Lehrer.<sup>69</sup> Die Schule gäbe ihnen Beschäftigung. Gleichzeitig war das Unterrichtsangebot in den BAZ Balerna, Chiasso und Glauenberg teilweise stark reduziert worden, so dass die schulpflichtigen Kinder auf Wartelisten gesetzt wurden und an mehreren Wochentagen nicht in der Schule gehen konnten und sich teilweise selbst um ihre schulische Ausbildung (Selbststudium) kümmern mussten.<sup>70</sup>
42. Die Kommission erkennt an, dass es angesichts des bestehenden Lehrkräftemangels schwierig ist, eine ausreichende Zahl von Lehrpersonen einzustellen. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass das Recht auf Bildung vollumfänglich umgesetzt werden muss.<sup>71</sup> **Die verantwortlichen Behörden der betroffenen Kantone müssen dafür sorgen, dass alle schulpflichtigen Kinder in den BAZ rasch und im vollen Umfang den Grundschulunterricht besuchen können.**

<sup>66</sup> NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 135.

<sup>67</sup> Kritisch dazu NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 314.

<sup>68</sup> Siehe Ziff. 17. Zur Unterbringung von Kindern in der Unterkunft Via Motta 7-11 siehe Ziff. 5.

<sup>69</sup> Im BAZ Emmen gibt es kein Schulangebot und es ist deshalb nicht für Familien mit schulpflichtigen Kindern geeignet. Am Besuchstag der NKVF gab es im BAZ Emmen keine schulpflichtigen Kinder.

<sup>70</sup> Aufgrund nicht ausreichender Kapazitäten müssen die schulpflichtigen Kinder in den BAZ im Tessin gestaffelt in den Unterricht und es gibt eine Warteliste von bis zu mehreren Wochen. Mehrere Kinder in Balerna und Chiasso gaben an, an drei Tagen in der Woche jeweils einen halben Tag zur Schule zu gehen. Im BAZ Glauenberg konnten seit mehreren Monaten nicht alle Stellen für Lehrpersonen besetzt werden, bei gleichzeitiger Zunahme der Anzahl schulpflichtiger Kinder. Deshalb wurde das Angebot ab Anfang Januar 2024 halbiert. Die schulpflichtigen begleiteten und unbegleiteten Kinder und Jugendlichen besuchen nur noch zweimal statt viermal pro Woche einen halben Tag die Schule. Auch hier gibt es eine Warteliste von bis zu mehreren Wochen für schulpflichtige Kinder. Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (November 2023), S. 26.

<sup>71</sup> Siehe Art. 19 und 62 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) (SR 101) sowie Art. 28 und 29 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-KRK) (SR 0.107).





#### e. LGBTIQ+-Personen

43. In fast allen besuchten BAZ berichteten LGBTIQ+-Personen<sup>72</sup> von Beschimpfungen durch andere asylsuchende Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung.<sup>73</sup> Einige LGBTIQ+-Personen berichteten, dass sie sich zwar von bestimmten Mitarbeitenden unterstützt und ernst genommen fühlten, dass es aber auch einzelne Mitarbeitende sowohl der Betreuungs- als auch der Sicherheitsunternehmen gegeben habe, die sich über LGBTIQ+-Personen abwertend geäußert hätten. An verschiedenen Standorten sagten LGBTIQ+-Personen den Delegationen, dass sie sich zwar ausserhalb der Unterkunft wohl, sich aber innerhalb des BAZ manchmal unsicher fühlten. Sie würden sich schützen, indem sie ihre sexuelle Orientierung oder Geschlechtsidentität gegenüber anderen asylsuchenden Personen und manchmal auch gegenüber Mitarbeitenden nicht offenlegten.<sup>74</sup> **Die Kommission weist darauf hin, dass es eine ständige Aufgabe ist, diskriminierende Äusserungen und Verhaltensweisen von Mitarbeitenden als solche klar zu benennen und konsequent zu unterbinden. Sie empfiehlt dem SEM, den Betreuungs- und Sicherheitsunternehmen Diskriminierungen zu bekämpfen und alle Mitarbeitenden zu sensibilisieren.**<sup>75</sup>
44. In der Unterkunft Via Motta 7-11 wurden LGBTIQ+-Personen in einem Zimmer untergebracht. Es war nicht als «LGBTIQ+-Zimmer» gekennzeichnet, aber den Mitarbeitenden und asylsuchenden Personen als solches bekannt und wurde von allen so bezeichnet. Während die Absicht positiv ist, sind die Auswirkungen negativ. Eine LGBTIQ+-Person erzählte einem Delegationsmitglied, dass sie bewusst nicht in diesem Raum schläft, weil sie sich sonst exponiert fühle. Um Stigmatisierung und Gewalt vorzubeugen, dürfen entsprechende Zimmer nicht mehr als Raum für LGBTIQ+-Personen bezeichnet werden, auch nicht informell. In Anlehnung an die Praxis im BAZ Balerna sollte es stattdessen als Zimmer für Personen mit besonderen Bedürfnissen bezeichnet werden. Bei der Nutzung ist von den Mitarbeitenden höchste Diskretion zu wahren und der Wille der betroffenen Personen zu respektieren.

#### f. Zimmerzuteilung

45. In den Häusern des BAZ Glaubenberg befinden sich im Obergeschoss jeweils kleinere Zimmer für 2 bis 12 Personen, im Untergeschoss die grossen Schlafsäle für bis zu 24 Personen. In einem Haus für allein reisende Männer wurden die kleineren Zimmer vom Betreuungsunternehmen an besonders vulnerable Männer vergeben. Allerdings

<sup>72</sup> Der Begriff LGBTIQ+ ist ein Akronym: lesbische, gay (schwule), bisexuelle, trans-, intersexuelle und queere Menschen. Er bezieht sich auf die sexuelle Orientierung oder die Geschlechtsidentität.

<sup>73</sup> Eine LGBTIQ+-Person aus der Unterkunft Via Motta 7-11 berichtete, dass sie zuvor im BAZ Glaubenberg untergebracht war und dort von einer asylsuchenden Person aufgrund ihrer sexuellen Orientierung angegriffen wurde. In der Unterkunft Via Motta 7-11 fühle sie sich sicherer. In der Unterkunft Via Motta 1b in Chiasso beschimpfte ein Asylsuchender eine andere asylsuchende Person aufgrund ihrer sexuellen Orientierung. Die Mitarbeitenden intervenierten sofort, trennten die betroffene Person und die beschimpfende Person und wiesen Letztere zurecht.

<sup>74</sup> Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (November 2023), S. 24.

<sup>75</sup> Siehe Yogyakarta-Prinzipien, Prinzip 2, lit. F. Die Staaten sollen unter anderem alle «geeigneten Massnahmen ergreifen, einschliesslich Bildungs- und Weiterbildungsprogramme, um vorurteilsbehaftete oder diskriminierende Einstellungen oder Verhaltensweisen zu beseitigen, die mit der Vorstellung von der Minderwertigkeit oder Überlegenheit einer sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität oder eines Geschlechtsausdrucks verbunden sind.» Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (November 2023), S. 25.



quartierten sich dort immer wieder andere Männer selbständig ein und verdrängten teilweise die besonders schutzbedürftigen Männer in die grösseren Schlafsäle im Untergeschoss. Zwar intervenierten die Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden, doch gelang es den Angestellten des BAZ gemäss den erhaltenen Informationen nicht, diese Dynamik zu unterbinden.

### g. Verpflegung

46. Die UNO-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten «Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen, unter anderem (...) durch die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel (...)»<sup>76</sup> Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass angemessene Ernährung und Wachstumskontrolle in der frühen Kindheit besonders wichtig sind.<sup>77</sup>
47. Während es für Babys in allen besuchten Unterkünften ausreichend und passende Nahrung gab<sup>78</sup>, fehlte es in allen BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz an einem adäquaten Nahrungsangebot für Kleinkinder.<sup>79</sup> Dies führte gemäss erhaltenen Informationen dazu, dass viele Kinder das Essen verweigerten und teilweise zu Fällen von Mangelernährung.<sup>80</sup>
48. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und den von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen, eine ausreichende und vollwertige Ernährung von Kleinkindern entsprechend den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention zu ermöglichen.<sup>81</sup> Sie begrüsst, dass im BAZ Emmen inzwischen ein Kindermenü angeboten wird.<sup>82</sup>**
49. Im BAZ Glaubenberg durfte eine vorübergehend bettlägerige Person nicht im Schlafrum essen. Die Kommission kann diesen Entscheid nicht nachvollziehen. Sie regt an, dass bei medizinischen Gründen flexiblere und bedarfsgerechtere Lösungen ermöglicht werden.
50. Alle in den drei Unterkünften in Balerna und Chiasso untergebrachten asylsuchenden Personen, mit denen die Delegationsmitglieder sprachen, gaben an, dass die Verpflegung schlecht bis sehr schlecht sei. Die Kritik bezog sich vor allem auf die Qualität der

<sup>76</sup> Art. 24 Abs. 2 lit. c UNO-KRK.

<sup>77</sup> *Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, Ziff. 45.

<sup>78</sup> Für Säuglinge (bis ca. 12 Monate) gibt es in allen besuchten Unterkünften Milchpulver, gekochtes und püriertes Essen sowie gebrauchsfertige Babynahrung.

<sup>79</sup> Kleinkinder (ab ca. 1 Jahre), die vom Alter her feste Nahrung zu sich nehmen können, erhalten nach übereinstimmenden Angaben mehrerer Familien in den BAZ Balerna und BAZ Chiasso nur verschiedene Arten von Suppen, meist mit Käse oder in den BAZ Emmen, BAZ Eigenthal und BAZ Glaubenberg dasselbe Essen wie die Erwachsenen.

<sup>80</sup> Einzelne Fälle von Mangelernährung gibt es nach übereinstimmender Einschätzung mehrere Fachpersonen. Familien in verschiedenen BAZ berichteten zudem unabhängig voneinander, dass ihr Kind in den ersten Wochen in der Unterkunft an Gewicht verloren habe. In einem Fall stellte ein Kinderarzt einen Essensplan aus. Die Umsetzung funktioniere gemäss Eltern jedoch nicht gut, weil die Qualität der Lebensmittel und der Zubereitung immer noch schlecht sei und ihr Kind deshalb weiterhin oft nicht genug esse. Die andere Familie zeigte der Delegation Pulvernahrung für Kleinkinder, die sie selber eingekauft und bezahlt hatten.

<sup>81</sup> Eine bessere Qualität der Lebensmittel und der Zubereitung, mehr Vielfalt beim Essen und mehr Flexibilität (z.B. selbst einkaufen und zubereiten) würden nach Einschätzung zahlreicher Familien dazu beitragen, dass Kleinkinder besser ernährt werden könnten. Siehe auch UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren vom November 2023, S. 39. Siehe zudem SEM, Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Anhang 13, Empfehlungen der Ernährungsberatung.

<sup>82</sup> Information SEM Schlussgespräch Besuch BAZ Glaubenberg, 11. Januar 2024.



Lebensmittel und die Zubereitung der Mahlzeiten sowie auf die mangelnde Abwechslung der Verpflegung. Eine Durchsicht der Speisepläne der letzten zehn Wochen ergab, dass es sich immer um regionale Küche handelte. Die Mengen wurden als ausreichend bezeichnet. Im BAZ Eigenthal kam es gemäss Rapport zu einer Versammlung von über 50 asylsuchenden Personen, die sich kritisch über das Essen äusserten. Im BAZ Emmen und BAZ Glaubenberg (wo professionelle Köchinnen und Köche mit Asylsuchenden die Mahlzeiten zubereiten) bewerteten fast alle Erwachsenen das Essen positiv.

51. Eigene Lebensmittel dürfen zum Teil nur sehr eingeschränkt in die Unterkunft mitgebracht werden. Im BAZ Eigenthal durften die asylsuchenden Personen am Besuchstag überhaupt keine eigenen Lebensmittel ins BAZ mitnehmen.<sup>83</sup> Laut Auskunft des SEM wurde dies inzwischen angepasst, so dass auch dort eigene Lebensmittel erlaubt sind.<sup>84</sup> In den Unterkünften im Tessin und dem BAZ Glaubenberg sind die zugelassenen eigenen Lebensmittel beschränkt auf Kekse, Cracker u.ä. Im BAZ Emmen durften auch Kuchen und Brot in die Unterkunft genommen werden.

#### **h. Kleider**

52. Die notwendigsten Kleidungsstücke wie Unterwäsche, Socken, T-Shirts und Hosen sind in den BAZ vorhanden, da diese gemäss den erhaltenen Informationen von den Betreuungsunternehmen beschafft und vom SEM finanziert werden. Ansonsten sind die BAZ auf Kleiderspenden angewiesen. Hier zeigt sich ein sehr unterschiedliches Bild. Während die Asylsuchenden in einigen BAZ<sup>85</sup> in einer Art Kleiderladen aus einer grossen Auswahl an geeigneten Kleidern für alle Jahreszeiten, die meist von der lokalen Bevölkerung gespendet werden, selber auswählen und anprobieren können, ist das Kleiderangebot in anderen BAZ<sup>86</sup> ungenügend. Zudem wird in einigen BAZ die Kleiderauswahl ausschliesslich durch Mitarbeitende vorgenommen und die Kleidung aus einem Lager über den Tisch ausgegeben.<sup>87</sup> Das Angebot an Schuhen war insbesondere im BAZ Chiasso (beide Unterkünfte) nicht ausreichend.
53. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gemäss UNO-Pakt I umfasst ausdrücklich das Recht auf ausreichende Bekleidung.<sup>88</sup> Das SEM als gesamtverantwortliche Behörde und die von ihm beauftragten Betreuungsunternehmen

<sup>83</sup> Dies aus hygienischen Gründen. Vor allem, weil Bergmäuse angelockt würden.

<sup>84</sup> Feedbackgespräch zwischen dem SEM und der NKVF vom 27. März 2024.

<sup>85</sup> In den BAZ Balerna, Eigenthal und Glaubenberg gibt es eine Kleiderboutique für Asylsuchende. In diesen BAZ gibt es eine grosse Auswahl an Kleidern und Schuhen für Sommer, Frühling oder Herbst und Winter, für Frauen, Männer, Jugendliche, Kleinkinder und Babys (Ausnahme unbegleitete Jugendliche im BAZ Balerna). Die asylsuchenden Personen können die Kleider selbst aussuchen und anprobieren. Im BAZ Balerna wussten jedoch mehrere asylsuchende Personen nicht, dass es die Möglichkeit der Kleiderabgabe gibt.

<sup>86</sup> Die Anzahl von Mitarbeitenden und Dritten gespendeten Kleider und Schuhe im BAZ Chiasso reichen bei weitem nicht aus, um die asylsuchenden Personen genügend mit passender Kleidung über alle Jahreszeiten hinweg zu versorgen. Zahlreiche Asylsuchende und mehrere Mitarbeitende bestätigten dies in Gesprächen. Im BAZ Emmen sind nach erhaltenen Informationen Socken für die vielen Kleinkinder, grössere Kleidergrössen für Frauen und generell Winterkleider Mangelware. Während das Angebot an Kleidung für andere Asylsuchende im BAZ Balerna ausreichend war, war es den erhaltenen Informationen nach wegen der hohen Anzahl an unbegleiteten Minderjährigen schwierig, ausreichend geeignete Kleidung zur Verfügung zu stellen.

<sup>87</sup> Die Kleiderausgabe erfolgt im BAZ Chiasso (Via Motta 1b und Via Motta 7-11) und im BAZ Emmen nur auf Anfrage durch die Betreuungspersonen, wobei die asylsuchenden Personen die Kleidungsstücke und Schuhe nicht selber aussuchen und anprobieren können.

<sup>88</sup> Art. 11 UNO-Pakt I.



sind deshalb verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die asylsuchenden Personen über genügend und der Jahreszeit angepasste Kleidung verfügen.<sup>89</sup>

54. Die Kommission empfiehlt dem SEM und den Betreuungsunternehmen, dafür zu sorgen, dass in allen BAZ der Asylregion Tessin und Zentralschweiz für alle asylsuchenden Personen, insbesondere für Jugendliche und Kinder, genügend und der Jahreszeit angepasste Kleider und Schuhe vorhanden sind und dass die Asylsuchenden aktiv über die Kleiderabgabe informiert werden. Sie begrüsst, dass die asylsuchenden Personen in den BAZ Balerna, Eigenthal und Glauenberg Kleider und Schuhe in einem Art Kleiderladen auswählen und anprobieren können. Sie empfiehlt eine ähnliche Lösung auch für das BAZ Chiasso (Via Motta 1b) und das BAZ Emmen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und bitten Sie, innerhalb von 60 Tagen zu den oben genannten Punkten Stellung zu nehmen. Nach Erhalt Ihrer Stellungnahme wird das finalisierte Schreiben zusammen mit Ihrer Stellungnahme auf der Website der NKVF veröffentlicht.

Für die Kommission:

Martina Caroni  
Präsidentin NKVF

---

<sup>89</sup> Siehe neben Artikel 11 UNO-Pakt I auch Sphere-Handbuch, Notunterkünfte und Siedlungen Standard 4: Haushaltsgegenstände und BEKO, Kpt. 7.6.



NKVF

06. DEZ. 2023

P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter NKVF  
Frau Martina Caroni  
Präsidentin der NKVF  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Aktenzeichen: 244.33-1781/6/61

Unser Zeichen: sem-tapa

Wabern, 4. Dezember 2023

**Schreiben an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bundesasylzentren Balerna (Via Motta 1b) und Chiasso (Via Motta 7-11) vom 18. und 19. September 2023**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Schreibens betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF). In diesem Schreiben macht die Kommission im Vorfeld des Gesamtberichts das SEM vorgängig auf dringliche Punkte aufmerksam.

Am 18. und 19. September 2023 besuchte die Delegation der NKVF die BAZ Balerna (Via Motta 1b) und Chiasso (Via Motta 7-11) der Asylregion Tessin und Zentralschweiz (TZCH). Im Rahmen dieser Besuche überprüfte die Kommission die Einhaltung menschen- und grundrechtlicher Vorgaben.

Das SEM war in den letzten zwei Jahren mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Diese sind auf verschiedene Entwicklungen zurückzuführen. Einerseits hat der Kriegsausbruch in der Ukraine zur grössten Fluchtbewegung innerhalb Europas seit dem Zweiten Weltkrieg geführt. Das SEM hat in den Jahren 2022/23 rund 95'260 Gesuche um vorübergehenden Schutz bearbeitet. Des Weiteren ist die Zahl der regulären Asylgesuche ab Herbst 2022 markant angestiegen. Im Jahr 2022 sind beim SEM 24'511 Asylgesuche eingegangen. Derzeit wiederholt sich die Situation und bis Ende Oktober 2023 wurden 24'839 Asylgesuche registriert.

Das SEM dankt für die Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Betreuungsstandards und nimmt zu den im Schreiben festgehaltenen Punkten wie folgt Stellung.



SEM-D-2E8D3401/246

Staatssekretariat für Migration SEM  
Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern  
Tel. +41 58 465 11 11  
<https://www.sem.admin.ch>



## **A. Unterkunft Via Motta 7-11 (Chiasso)**

### *Punkte 1-4*

*Die Kommission empfiehlt dem SEM, in der Unterkunft Via Motta 7-11 ab sofort keine Kinder, schwangere Frauen, Personen mit Behinderungen und andere besonders vulnerable Personen unterzubringen. Andere asylsuchende Personen sollen dort nicht länger als einige Tage untergebracht werden. Zudem soll die Unterkunft so schnell wie möglich geschlossen werden.*

Das SEM teilt die Ansicht der Kommission, dass die Unterkunft Via Motta 7-11 für vulnerable Personen, insbesondere für Kinder, nicht geeignet ist. Angesichts der bereits geschilderten aktuellen Lage im Asylbereich und den derzeit hohen Asylgesuchszahlen ist das SEM auf eine ausreichende Anzahl Unterbringungsplätze angewiesen. Die Prognosen für das Jahr 2024 fallen gleich aus wie in diesem Jahr, weshalb die Erhaltung der bestehenden Kapazitäten für die Unterbringung von Asylsuchenden auch für das kommende Jahr gesichert werden muss. Dennoch ist die Schliessung des BAZ Via Motta 7-11 per 31. Dezember 2023 vorgesehen.

## **B. Gewaltprävention**

### *Punkt 5*

*Die Kommission stellt fest, dass mehrere Frauen die Betreuungs- und Sicherheitsmitarbeitenden der Unterkunft Via Motta 1b zum Teil über mehrere Wochen hinweg wiederholt auf sexualisierte Gewalt durch einen asylsuchenden Mann aufmerksam gemacht haben und dies in den entsprechenden Rapporten vom 6. August 2023 und 2. September 2023 festgehalten wurde. Zudem sind die besonders betroffene Frau und der verdächtige Mann weiterhin in derselben Unterkunft Via Motta 1b untergebracht worden. Schliesslich empfiehlt die Kommission, sofort die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die betroffene Frau (sowie andere Frauen) zu schützen.*

Das SEM bedauert, dass es zu Vorfällen gegen Frauen in der Unterkunft in Chiasso gekommen ist. Die betroffenen Frauen wurden ordnungsgemäss sowohl vom SEM als auch vom Leistungserbringer Betreuung zu den geäusserten Vorkommnissen angehört. Nach diesen ausführlichen Gesprächen mit allen betroffenen Frauen stellte sich heraus, dass es sich nicht um sexualisierte Gewalt handelte. Vielmehr handelte es sich um verbale Äusserungen eines Asylsuchenden, deren Inhalt von den betroffenen Frauen aus sprachlichen Gründen nicht verstanden wurde.

Im Betriebskonzept Unterbringung sowie im Gewaltpräventionskonzept sind verschiedene Massnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt vorgesehen. So sieht das Gewaltpräventionskonzept beispielsweise vor, dass in allen BAZ Abläufe für Gewaltvorfälle definiert und allen Partnern bekannt sind. Des Weiteren wird nach Gewaltvorfällen geprüft, ob die Betroffenen psychosoziale Unterstützung benötigen. Zudem werden die betroffenen Personen an die kantonalen Opferhilfestellen verwiesen. Die Rechtsvertretungsorganisationen unterhalten Beziehungen zu diesen Opferhilfestellen und werden aufgrund ihres Vertrauensverhältnisses zu den Asylsuchenden über mögliche Vorfälle sexueller Gewalt informiert.

Das SEM prüft zudem, ob die getrennte Unterbringung der Konfliktparteien in verschiedenen BAZ der jeweiligen Asylregion für den Schutz des potentiellen Opfers ausreichend und angemessen ist. Sollte in spezifischen Fällen die Sicherheit für die betroffene asylsuchende





Person in den BAZ nicht gewährleistet werden, kann diese ausserhalb des BAZ in einer Privatunterkunft, einem Frauenhaus oder einer ähnlichen Institution des Standortkantons des jeweiligen BAZ untergebracht werden.

Per September 2023 hat die Asylregion TZCH eine neue Mitarbeiterin eingestellt, die speziell für den Umgang mit Personen mit besonderen Bedürfnissen ausgebildet ist. Mit dieser Anstellung steht ein fester Ansprechpartner des SEM für die Asylsuchenden sowie die Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit zur Verfügung. Zudem hat das SEM in der Zwischenzeit die Anzahl der Mitarbeitenden des Leistungserbringers Sicherheit in allen BAZ der Asylregion TZCH erhöht.

Schliesslich setzt das SEM ab dem vierten Quartal 2023 in allen Asylregionen Verantwortliche für die Themen Gewaltprävention und Personensicherheit (VGPS) ein. Diese sind für die Umsetzung des Gewaltpräventionskonzepts, regelmässige Qualitätskontrollen im Bereich Personensicherheit und einer kontinuierlichen Aus- und Weiterbildung der Sicherheitsmitarbeitenden «on the job» zuständig. Das Konzept erhält die volle Unterstützung von Altbundesrichter N. Oberholzer. Die dazu notwendigen Stellen wurden jedoch nur zu einem Teil gesprochen, weshalb die VGPS bis zur Sprechung der übrigen Stellen nur ein eingeschränktes Portfolio an Aufgaben übernehmen können.

#### Punkt 6

*Die Kommission berichtet von einem Fall, bei dem eine einzelne allein reisende Frau mit elf allein reisenden Männern im selben Schlafsaal untergebracht worden ist, der gleichzeitig Durchgangsraum für alle Personen im BAZ ist. Die Kommission empfiehlt, die betroffene asylsuchende Frau (sowie andere allein reisende Frauen) sofort getrennt von Männern unterzubringen.*

Das SEM regelt die Unterbringung von Asylsuchenden in den BAZ im Betriebskonzept Unterbringung. Betreffend Unterbringung von Frauen besteht der Grundsatz, dass allein reisende Frauen und alleinstehende Frauen mit Kindern getrennt von allein reisenden Männern sowie Männern mit Familie untergebracht werden.

Im erwähnten Fall befand sich die Asylregion TZCH in einer Notlage. Die asylsuchende Frau mit besonderen Bedürfnissen wurde aufgrund fehlender alternativer Unterbringungsmöglichkeiten vorübergehend und für eine sehr kurze Zeit im Logenraum untergebracht. Der Bereich neben der Loge verfügt über eine Toilette für Personen mit körperlicher Beeinträchtigung, so dass die erwähnte Frau entsprechend unterstützt werden konnte. Zudem ist im Logenraum 24 Stunden pro Tag der Leistungserbringer Sicherheit präsent. In der Zwischenzeit hat das SEM für die asylsuchende Frau eine geeignete Unterkunft organisiert.



Abschliessend spricht das SEM der Kommission seinen Dank für das Schreiben aus. Das SEM ist sehr daran interessiert, die Qualität der Unterbringung von Asylsuchenden zu erhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Dementsprechend hat sich das SEM im Rahmen des Projekts «PreSeC» mit der Einführung der im vorliegenden Schreiben bereits erwähnten Verantwortlichen für Gewaltprävention und Personensicherheit befasst. Wir sind davon überzeugt, dass diese Massnahme einen bedeutenden Mehrwert für die Unterbringung, die Betreuung und vor allem die Sicherheit der Asylsuchenden in den BAZ bringen wird.

In diesem Sinne danken wir der Kommission für die gute Zusammenarbeit. Gerne empfangen wir die NKVF für weitere Besuche.

Freundliche Grüsse

Staatssekretariat für Migration



Marcel Suter, Vizedirektor  
Leiter Direktionsbereich Bundesasylzentren

