



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)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

EINSCHREIBEN

Herrn
Marcel Suter
Vizedirektor, Direktionsbereich Bundesasylzentren
Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6
3003 Bern

Unser Zeichen: NKVF
Bern, 08.11.2023

Besuch der NKVF in den Bundesasylzentren Balerna und Chiasso (Via Motta 7-11 und Via Motta 1b) am 18. und 19. September 2023

Sehr geehrter Herr Suter

Eine Delegation¹ der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte am 18. und 19. September 2023 die Bundesasylzentren (BAZ) in Balerna und Chiasso (Via Motta 7-11 und Via Motta 1b).² Die wichtigsten Erkenntnisse des Besuches werden in einem Bericht zusammen mit den Feststellungen zu den weiteren Besuchen von Bundesasylzentren in derselben Asylregion zusammengefasst. Die Kommission ist jedoch auf einige Punkte aufmerksam geworden, die ihr dringend und wichtig erscheinen und über die wir Sie bereits mit diesem Schreiben informieren möchten:

¹ Prof. Dr. iur. Martina Caroni (Delegationsleitung und Präsidentin der NKVF), Maurizio Albisetti Bernasconi (Kommissionsmitglied), Jean-Sébastien Blanc (Kommissionsmitglied), Sara Maggiore (Hochschulpraktikantin) und Lukas Heim (Wissenschaftlicher Mitarbeiter).

² Letztmals besuchte die NKVF die drei Unterkünfte am 5. und 6. Juli 2022. Siehe Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021–2022 (nachfolgend: NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021–2022), Ziff. 339.

Unterkunft Via Motta 7-11 (Chiasso)³

1. Die Gebäude an der Via Motta 7-11 befinden sich in einem abbruchreifen Zustand.⁴ Sie weisen undichte Wasserleitungen, Risse und Löcher in Wänden und Decken, abblätternden Putz und Farbe, verwitterte Holzböden und zerschlissene Jalousien auf. Viele der asylsuchenden Personen berichteten über den desolaten Zustand der gesamten Unterkunft und die unhygienischen Zustände in den Toiletten und Duschen, die sich hauptsächlich in einer ehemaligen Lagerhalle befinden. Dies deckt sich mit den Beobachtungen der Delegation. Im Sommer 2023 mussten, wie berichtet, im gesamten Gebäude Mäusefallen aufgestellt werden. In einem der Toilettenräume im Obergeschoss wurde nach einem Wasserschaden durch eine undichte Leitung das einzige Waschbecken demontiert und nicht mehr ersetzt. Die allein reisenden Männer im zugehörigen Schlafraum können nach dem Toilettengang nicht mehr vor Ort die Hände waschen.
2. In der Unterkunft gibt es ausser dem Speisesaal keine Gemeinschaftsbereiche⁵, keine Rückzugsorte, keinen Ort für Kinder zum Spielen⁶ und keinen Aussenbereich.⁷ Gleichzeitig sind die asylsuchenden Personen, darunter auch zahlreiche Kinder, verpflichtet, sich zwischen 18.00 Uhr und 9.00 Uhr in der Unterkunft aufzuhalten.⁸
3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat festgehalten, dass asylsuchende Kinder, ob begleitet oder unbegleitet, *extrem* vulnerabel sind und spezifische Bedürfnisse haben, die insbesondere mit ihrem Alter und ihrer Abhängigkeit von der Unterstützung durch Erwachsene, aber auch mit ihrem Status als Asylsuchende zusammenhängen.⁹ Fehlende Ausstattung für Kinder, kein Zugang zu Spielmöglichkeiten und keine speziellen Aktivitäten für Kinder sind Elemente, die zusammen mit anderen Faktoren dazu geführt haben, dass der Gerichtshof die Unterbringung von Kleinkindern und einer schwangeren Frau über einen Zeitraum von eineinhalb Monaten in einer Gemeinschaftsunterkunft

³ Beim Besuch waren 179 asylsuchende Personen, darunter 17 Familien mit insgesamt 35 Kindern, davon 9 Kleinkinder zwischen 1 und 6 Jahren, in der Unterkunft Via Motta 7-11 untergebracht. Eine Familie war seit über 200 Tagen in der Unterkunft, fünf Familien seit mehr als 100 Tagen. Diese Angaben zur Aufenthaltsdauer stammen aus einer Liste des SEM. Das System erfasst die Anzahl Tage seit der Registrierung mit dem SEM. Eine genaue Aufschlüsselung der Aufenthaltstage nach Unterkunft nach asylsuchender Person ist gemäss SEM zurzeit nicht möglich. Einige Asylsuchende haben einige Zeit (meistens ein paar Tage) der angegebenen Tage in anderen Unterkünften verbracht. Die Gespräche mit mehreren asylsuchenden Personen bestätigten gleichzeitig, dass viele von ihnen seit Monaten in der Unterkunft Via Motta 7-11 untergebracht sind.

⁴ Gemäss SEM sollen die Gebäude an der Via Motta 7-11 im Bahnhof Chiasso spätestens im Sommer 2024 abgebrochen werden.

⁵ Aufgrund des starken Anstieges der Anzahl der Asylsuchenden, wurden im Laufe des Jahres 2022 Gemeinschaftsräume in Schlafräume umgewandelt. So dient beispielsweise der an die Eingangsschleuse angrenzende Bereich nun als Schlafraum und gleichzeitig als Durchgangsbereich für alle Personen, die sich innerhalb der Unterkunft bewegen müssen.

⁶ Im Speisesaal war an den beiden Besuchstagen die inzwischen nicht mehr genutzte Kinderspielecke noch an den verblassten Kinderbildern (u.a. Tiere) an der Wand zu erkennen. Der Ort war schmutzig, ohne jede Abtrennung zu den Esstischen stark exponiert und somit ungeeignet für diesen Zweck. Mitglieder der Delegation konnten am ersten Besuchstag das so genannte Spielzimmer besichtigen. Dieses war gerade erst eingerichtet worden und noch nicht in Betrieb.

⁷ Ausser der an den Speisesaal anschliessende, völlig abgedunkelte und von der Aussenwelt abgeschirmte Raucherbereich, der für Nichtrauchende und Kinder ungeeignet ist.

⁸ In Art. 31 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UNO-KRK) (SR 0.107) wird das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäss aktive Erholung verankert. Der UNO-Kinderrechtsausschuss betont, dass Spiel und Erholung für die Gesundheit, die altersgemäss Entwicklung und das Wohlergehen von Kindern von grundlegender Bedeutung sind. Zur Verwirklichung dieses Rechtes gehört die Schaffung einer Umgebung, in der Kinder ihr Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel und altersgemäss aktive Erholung wahrnehmen können. Ein solches Umfeld ist in der Unterkunft Via Motta 7-11 nicht gegeben. Die Unterkunft ist daher auch nicht kindgerecht. Siehe *Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, 17. April 2013, Ziff. 9.

⁹ Statt vieler EGMR, R.R. und andere gegen Ungarn, Nr. 36037/17, Urteil vom 2. März 2021, Ziff. 49.

für Asylsuchende als unmenschliche Behandlung eingestuft hat.¹⁰ Der Gerichtshof ist zudem in weiteren Urteilen zum Schluss gelangt, dass desolate materielle Bedingungen und beengte Platzverhältnisse in Gemeinschaftsunterkünften bei längeren Aufenthalten besonders vulnerabler Personen, zu denen auch begleitete Kinder gehören, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen und die betroffenen Staaten jeweils gegen Art. 3 EMRK verstossen haben.¹¹

4. Die Kommission erachtet die Unterbringung von Kindern und anderen besonders vulnerablen Personen in der Unterkunft Via Motta 7-11 aufgrund der oben beschriebenen Zustände als mit Art. 3 EMRK unvereinbar. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen daher dringend, 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 dürfen dort nicht länger als einige Tage untergebracht werden. Die Unterkunft muss so schnell wie möglich geschlossen werden.**

Gewaltprävention

5. In einem Fall machten 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.¹² Die Sicherheitsmitarbeitenden wiesen den Mann zwar jeweils zurecht und erinnerten ihn an die Regeln im BAZ. Weitere Massnahmen sind jedoch nicht dokumentiert. Besonders beunruhigend ist aus Sicht der Kommission, dass beim Besuch, der rund sechs Wochen nach der ersten und rund zwei Wochen nach der zweiten Meldung der besonders betroffenen Frau stattfand, diese und der verdächtigte Mann weiterhin beide in der Unterkunft Via Motta 1b untergebracht waren. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen sofort die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die betroffene Frau (sowie andere Frauen) zu schützen.**
6. Ein weiterer Fall ist nach Ansicht der Kommission auch besonders problematisch: In der Unterkunft Via Motta 7-11 war eine einzige allein reisende Frau mit elf allein reisenden Männern im selben Schlafsaal («Loge») untergebracht, der gleichzeitig Durchgangsraum für alle Personen im BAZ ist. **Die Kommission empfiehlt dem SEM und dem Betreuungsunternehmen die betroffene asylsuchende Frau (sowie andere allein reisende Frauen) sofort getrennt von Männern unterzubringen.**¹³

¹⁰ EGMR, R.R. und andere gegen Ungarn, Nr. 36037/17, Urteil vom 2. März 2021, Ziff. 61. Die Unterkunft Via Motta 7-11 ist zwar keine geschlossene Unterkunft. Es besteht jedoch eine Aufenthaltpflicht von 15 Stunden pro Tag. Gleichzeitig fehlt ein Aussenbereich. Zudem sind die materiellen Bedingungen desolat, die Platzverhältnisse beengt und es fehlt an jeglichem Rückzugsraum. Das Urteil ist daher nach Ansicht der Kommission auf die Situation in der Unterkunft Via Motta 7-11 übertragbar.

¹¹ Siehe zum Beispiel EGMR, H.M. und andere gegen Ungarn, Nr. 38967/17, Urteil vom 10. Oktober 2022, Ziff. 17; EGMR, Darboe und Camara gegen Italien, Nr. 5797/17, Urteil vom 21. Juli 2022, Ziff. 174-183; EGMR, Tarakhel gegen Schweiz, Nr. 29217/12. Urteil vom 4. November 2014, Ziff. 93-122. Der EGMR betont zudem unter Verweis auf seine ständige Rechtsprechung, dass sich die Mitgliedstaaten des Europarates angesichts des absoluten Charakters des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nicht von den Verpflichtungen aus Art. 3 EMRK befreien können. Dies gilt auch dann, wenn sich aus einem verstärkten Zustrom von asylsuchenden Personen Schwierigkeiten im Bereich der Unterbringung ergeben, so verständlich diese auch seien. Siehe EGMR, Darboe und Camara gegen Italien, Nr. 5797/17, Urteil vom 21. Juli 2022, Ziff. 182.

¹² Rapport vom 6. August 2023 und Rapport vom 2. September 2023.

¹³ Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren für asylsuchende Personen zu gewährleisten. Siehe Art. 60 Abs. 3 Überkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35. Zu geschlechtersensiblen Aufnahmeverbedingungen für Asylsuchende gehören laut Europarat unter anderem die getrennte Unterbringung von allein reisenden Männern und Frauen sowie

Unser Zeichen: NKVF

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und möchten Sie bitten, uns über die ergriffenen Massnahmen auf dem Laufenden zu halten.

Freundliche Grüsse



Martina Caroni
Präsidentin NKVF

getrennte Toiletten. Siehe Europarat, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Ziff. 314. Auch UNHCR hält fest, dass bei der Unterbringung das Trennungsgebot zu beachten ist. Dazu gehören «die geschlechtertrennte Unterbringung 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». Siehe 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.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Direktion

P.P. CH-3003 Bern

SEM

POST CH AG

NKVF

06. DEZ. 2023

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 verdächtigte 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

