



Frau Bundesrätin E. Baume-Schneider
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2023

Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme. Mit der Änderung des Asylgesetzes (AsylG) will der Bundesrat die Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Zentren des Bundes und der Wahrung der dortigen Sicherheit detaillierter regeln. Diese Änderung ermöglicht es, Lücken auf der Ebene der gesetzlichen Grundlagen zu schliessen, die im Oberholzer-Bericht aufgezeigt wurden. Diese Vorlage soll für eine rechtmässige Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen wie die Durchsuchung oder die Festhaltung von asylsuchenden Personen gesetzliche Grundlagen schaffen. **Die EVP begrüsst grundsätzlich diese Änderung des Asylgesetzes, die sensible Themen wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar-massnahmen regeln soll und Verfahren präzisiert und so einen für die beteiligten Akteure vor Ort präziseren Handlungsrahmen schaffen kann.** Vorschläge äussert die EVP vor Allem bezüglich der Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze und der Religionsfreiheit.

Rechtsstaatliche Grundsätze

Die Durchsuchung ist als polizeiliche Massnahme anzusehen, sie ist daher zur **Abwehr einer Gefahr oder zum Schutz** von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes gerechtfertigt. Laut der EVP sollten **Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht** durchgeführt werden, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Zudem sollte die systematische Durchsuchung auf Gegenstände und Kleider beschränkt sein. Körperliche Durchsuchungen sind auszuschliessen. Die EVP teilt hier die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und des Altbundesrichters Niklaus Oberholzer: Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. In jedem Fall soll dies für Minderjährige gesetzlich verankert werden. Die EVP spricht sich gegen die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln (Reise- und Identitätspapieren, verfahrensrelevante Unterlagen) aus, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, der Polizei diese Dokumente vorzulegen.

Aus Sicht der EVP muss die **Anwendung von Zwang** auf Fälle beschränkt werden, in denen dies der **Abwehr einer unmittelbaren Gefahr** dient. Bei einer Durchsuchung oder der Durchführung einer Disziplinar-massnahme ist dies nicht zwingend gerechtfertigt. Grundsätzlich **positiv wertet die EVP, dass eine abschliessende Liste** (vgl. erläuterten Bericht) der Situationen vorgesehen ist, die eine Anwendung von Zwang rechtfertigen. Polizeiliche Massnah-

men sind nach der EVP dann anzuwenden und anzuordnen, wenn eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person abgewehrt werden muss. Die EVP begrüsst explizit das Vorhaben, den Einsatz von Waffen (Feuerwaffen, Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe, Destabilisierungsgeräte) **ausdrücklich zu verbieten**. Für die EVP wäre es nötig eine Verpflichtung für das SEM vorzusehen, über die Fälle, bei denen polizeilichen Zwang oder Massnahmen angewendet wurden, **Bericht zu erstatten**. Diese Berichte können für Untersuchungen oder Kontrollen seitens Organisationen wie der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter beigezogen werden (Empfehlung 5 des Oberholzer-Berichts). Für die EVP ist es wichtig festzuhalten, dass **jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit untersteht**.

Grundsätzlich begrüsst die EVP, dass das **Disziplinarrecht**, den Empfehlungen des Oberholzer-Berichts folgend, überprüft und in das AsylG übernommen wurde. Zudem führt der Vorschlag des Bundesrates wichtige Verfahrensgarantien ein, welche die Anwendung von Disziplinar-massnahmen stärker an die rechtsstaatlichen Prinzipien anpassen. Im Hinblick auf die **Einschränkungen von Sozialhilfeleistungen als mögliche Disziplinar-massnahme** ist für die EVP nicht nachvollziehbar, welche Leistungen dies neben der Gewährung von Taschengeld betreffen konnte, da die Sozialhilfe in den Bundesasylzentren in erster Linie in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird, beispielsweise Mahlzeiten oder lebensnotwendige Güter. Eine Kürzung dieser Leistungen, die ausschliesslich der Grundbedürfnisse abdecken, wäre nach Sicht der EVP nicht verhältnismässig, um ein unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren.

Nicht ganz klar ist für die EVP die Formulierung der Disziplinar-massnahme, welche den Asylsuchenden den Ausschluss aus allen allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für bis zu 72 Stunden verboten werden kann, da die meisten Bundesasylzentren nicht separate Gebäude verfügen. Die aktuelle Praxis im Falle des Ausschlusses aus der Unterkunft (für maximal 24 Stunden), beispielsweise bei Trunkenheit, besteht darin, die Person in einem Zimmer im Bereich der Loge unterzubringen. Die Unterbringung in einem solchen Zimmer für bis zu 72 Stunden wäre nicht verhältnismässig. Wir bitten den Bundesrat dies zu klären und allenfalls die Praxis der Unterbringung im Bereich der Loge auf einen zumutbaren Zeitraum zu kürzen.

Die EVP begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, dass Asylsuchende eine Disziplinarbeschwerde einreichen können. Wichtig ist, dass Asylsuchende bei einer **neutralen und unabhängigen Instanz** Beschwerde einreichen können. Diese müssten durch eine unabhängige Beschwerdestelle, wie das Bundesverwaltungsgericht geprüft werden.

Die EVP versteht, dass zum Schutz von Personen Festhaltungen nötig sein können. Es braucht einen präzisen Rechtsrahmen, da sie einen Grundrechtseingriff darstellen. So begrüsst es die EVP, dass diese Massnahme nur bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist. Sie empfiehlt zusätzlich, einen speziellen Hinweis einzufügen, **der die Angemessenheit und Verhältnismässigkeit einer Festhaltung** gewährleistet. Die Berichte der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zeigen, dass die Art der Einrichtung der Räume wichtig ist, um die Wahrung der Rechte betroffener Personen zu gewährleisten. So ist es für die EVP wichtig, dass im Asylgesetz festgehalten wird, dass die Räume den Menschenrechten entsprechen **und die Würde der festgehaltenen Personen wahren sollen**.

Der Wunsch nach Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung ist nachvollziehbar, um die notwendige Flexibilität im Asylbereich zu gewährleisten. Dies ist jedoch besonders heikel, wenn es darum geht, Aufgaben zu delegieren, die unter das Gewaltmonopol des Staates fallen. Gemäss erläuterndem Bericht soll der Vollzug oder die Unterstützung solcher Massnahmen übertragen werden können. Es ist für die EVP jedoch wichtig, dass die Zuständigkeit für deren Anordnung (**Entscheidungskompetenz**) **zwingend in den Händen der Mitarbeitenden des Bundes** bleiben. Die Anwendung von polizeilichem Zwang ist eine sensible Aufgabe, wichtig ist, dass wenn sie an Dritte delegiert wird, dass weiterhin das SEM die Verantwortung für diese Handlungen trägt. In seinem Bericht hatte Altbundesrichter Oberholzer empfohlen, die Struktur des Sicherheitsbereichs in den BAZ zu überprüfen und zumindest in Schlüsselpositionen Mitarbeitende des Bundes einzusetzen, die nach Möglichkeit

über eine Polizeiausbildung verfügen. Gemäss diesem Vorschlag wurden Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse nur diesen Mitarbeitenden eingeräumt. Die EVP empfiehlt diesen Weg weiterzuverfolgen und das Personal privater Sicherheitsdienstleister als Unterstützer beizuziehen.

Die EVP unterstützt das Vorhaben, die Grundsätze der Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure zu regeln, das heisst Anforderungen für diese Unternehmen sowie eine eindeutige Verantwortung des SEM im Hinblick auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals einzuführen. Die Verträge mit diesen Privatakteuren sollen diese neuen Bestimmungen detailliert berücksichtigen.

Die EVP erachtet es ebenfalls als wichtig, neben diesen gesetzlichen Grundlagen ein Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem zu entwickeln, das einerseits die Untersuchung spezifischer Gewaltereignisse in den Bundesasylzentren und andererseits ein externes Monitoring durch nationale und/oder internationale Instanzen ermöglicht. Ausserdem sollte, wenn diese neue Befugnis zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen eingeführt wird, auch der Beschwerdeweg spezifiziert werden (inkl. Information der Asylsuchenden über ihre Rechte).

Religionsfreiheit

Die EVP begrüsst es, dass die Asylseelsorge einen Platz im Asylgesetz findet und dass damit auch für ihre Rolle und langfristige Finanzierung eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Seit den 1990er-Jahren werden Asylsuchende in den vom Bund geführten Asylzentren von Seelsorgerinnen und Seelsorgern begleitet. So ist es sehr erfreulich im erläuternden Bericht zu lesen, dass der Bundesrat anerkennt, dass die Asylseelsorge ein wichtiges Mittel für die Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes beiträgt. **Der Staat hat die Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicherzustellen** und ist grundrechtlich verpflichtet, die religiöse Seelsorge sowohl für die Seelsorgerinnen und Seelsorger wie für die Personen mit einem Seelsorgewunsch in den Zentren des Bundes umzusetzen. Über dieses Grundrecht verfügen auch Strafgefangene, Angehörige der Armee oder Spitalpatientinnen und -patienten. Insofern ist nicht massgebend, ob Seelsorge in den Bundesasylzentren wegen ihrer konfliktpräventiven Wirkung zuzulassen ist. Seelsorge kann deeskalierende und konflikterschärfende Wirkungen haben. Jedoch darf der Gesetzgeber um der Religionsfreiheit willen **nicht den Zweck der seelsorgerlichen Tätigkeit definieren** oder vorgeben. Er darf der religiösen Seelsorge keine Aufgaben zuweisen, weil er damit seine religiöse Neutralität aufgeben würde. Die diesbezügliche Ergänzung des Asylgesetzes entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage und sollte gestrichen werden. Die seelsorgerliche Tätigkeit orientiert sich ausschliesslich an den Bedürfnissen der Person mit einem Seelsorgewunsch und ermöglicht den Asylsuchenden, ihre Religions- und Glaubensfreiheit auszuüben.

Religiöse Seelsorge begleitet und unterstützt Menschen in existenziellen Lebenslagen, bietet Gesprächsräume, fördert Perspektiven, wirkt deeskalierend auf Gewaltverhältnisse und kann integrative Ressourcen bereitstellen. Voraussetzung dafür ist ein Vertrauen, das häufig im diametralen Gegensatz zu einer misstrauisch erlebten Wirklichkeit – auch der staatlichen Institutionen – steht. In dem institutionalisierten Rahmen der Zentren des Bundes kann ein solches Vertrauen nur dann entstehen, wenn die religiöse Seelsorge von den betroffenen Personen als eigenständige und gegenüber der Institution unabhängig auftretende Ressource wahrgenommen wird. Gespräche sind ergebnisoffen, absolut vertraulich (Seelsorgegeheimnis) und sollen nicht dokumentiert werden. Der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist ungeeignet. **Die EVP vertritt die Auffassung, dass die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden darf und unabhängig bleiben muss.** Sowohl die Zweckformulierung «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» als auch die behördliche Kompetenzzuschreibung «kann [...] Aufgaben übertragen» **widersprechen dem grundrechtlichen Status der religiösen Seelsorge im Sinn der Inanspruchnahme des Rechts der Religionsfreiheit.**

Für die seelsorgerlichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes heisst dies konkret, dass Seelsorge keine Vertrauensverhältnisse aufbauen kann, wenn sie behördlichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben funktional zugeordnet wird. Der funktionale Platz, der der religiösen Seelsorge in der Vernehmlassungsvorlage zukommt, kollidiert fundamental mit dem seelsorgerlichen Auftrag und Selbstverständnis und dem Anliegen des SEM, die konfliktvermeidenden und -befriedenden Potentiale religiöser Seelsorge zu nutzen. **So ist es für die EVP wichtig, dass auch in Zukunft religiöse Seelsorge im Sinn der Wahrnehmung des Grundrechts der Religionsfreiheit weder einen funktionalen noch einen subsidiären Beitrag für die Erfüllung staatlicher Sicherheits- und Ordnungsaufgaben leistet. Angelegenheiten, die das Grundrecht der Religionsfreiheit betreffen, können grundsätzlich nicht von einer staatlichen Behörde geregelt oder an von dieser eingesetzten Dritten übertragen werden.** Die Seelsorgerinnen und Seelsorger sind externe Akteure, die Zugang zu den Bundesasylzentren haben, aber in der Ausübung ihrer Tätigkeit autonom und gegenüber der Institution, in der sie tätig werden, unabhängig sind. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, da sie auch von den Asylsuchenden so wahrgenommen werden, was ihnen hilft, ein Vertrauensverhältnis zu diesen aufzubauen. Ein Dienstleister des SEM zu werden, würde das Risiko einer veränderten Wahrnehmung und Störung dieser privilegierten Beziehung zu den Asylsuchenden mit sich bringen.

Für die EVP ist es unerlässlich, dass die Asylseelsorge in Zukunft für **Vertreterinnen und Vertreter aus allen religiösen Gemeinschaften** zugänglich ist, die die gesetzlichen Vorschriften erfüllen, und die somit beitragen können, die Nachfrage zu decken. Als Inspiration kann die Armeeeseelsorge dienen, die sich erfolgreich reorganisiert hat und vorbildlich mit Seelsorgerinnen und Seelsorger aus unterschiedlichen in der Schweiz repräsentierten Konfessionen arbeitet. Bedingung ist unter anderem eine anerkannte theologisch/seelsorgliche oder gleichwertige Qualifikation. Ein Modell, das über die Landeskirchen hinausreicht und andere religiöse Gemeinschaften einbezieht ist unseres Erachtens sinnvoll. **Aus diesem Grund begrüsst es die EVP, dass in Zukunft die seelsorgerischen Tätigkeiten auch durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften wahrgenommen werden können.**

Die exklusive Bundesfinanzierung der Seelsorge von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuern erheben dürfen, führt ein sachfremdes Unterscheidungskriterium ein. Landeskirchen mit einer kleinen Mitgliederzahl (z. B. Ev.-ref. Landeskirche in TI, VS oder die Röm.-kath. Kirche in BL, BS) verfügen nur über geringe Steuereinnahmen, die es ihnen unmöglich macht, die seelsorgerlichen Aufgaben in Bundeszentren auf ihrem Kantonsgebiet selbst zu tragen. Die Regelung wird der Komplexität der Finanzierungssituationen in den Kantonen nicht gerecht und ist damit ungeeignet. Deshalb empfiehlt die EVP den zweiten Satz, der die Abgeltung der seelsorgerlichen Tätigkeiten einschränkt, zu streichen.

Konkret schlägt die EVP vor, dass in Artikel 25c^{bis} so geregelt wird, **dass das SEM das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen garantiert. Zu diesem Zweck soll das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung unterstützen. Die Einzelheiten sollen vom Bundesrat in seiner Verordnung geregelt werden.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz
Generalsekretär EVP Schweiz