

Änderung des Asylgesetzes (AsylG): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe*

Bern, 3. Mai 2023

* Diese Vernehmlassungsantwort wurde auf Französisch verfasst und eingereicht. Es handelt sich beim vorliegenden Dokument um eine Übersetzung.

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)	5
4	Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)	7
4.1	Aufgaben des SEM (Absatz 1)	7
4.2	Anwendung von Zwang (Absatz 2)	7
4.3	Verweis auf ZAG (Absatz 3)	9
5	Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)	11
5.1	Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)	11
5.2	Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)	12
5.3	Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)	13
5.4	Ausgestaltung der Beschwerde (Absatz 4)	14
6	Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)	16
6.1	Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung	17
6.2	Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung	18
6.3	Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger	19
7	Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)	19
7.1	Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)	20
7.2	Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)	21
7.3	Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)	22
8	Weitere Änderungen des AsylG	23
8.1	Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)	23

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung und äussert sich im Folgenden zu den wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies dennoch nicht als Zustimmung zu werten.

Mit der Änderung des Asylgesetzes (AsylG), die sich aktuell in der Vernehmlassung befindet, möchte 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 sowie vom Bundesgericht in einem Urteil von 2021 aufgezeigt wurden.

Die vorliegende Gesetzesänderung betrifft zum einen neue Aspekte – darunter ein ganzer Abschnitt mit dem Titel «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen». Zum anderen werden einige Bestimmungen, die aktuell in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen geregelt sind, auf die Stufe des AsylG übertragen. Einige dieser Bestimmungen sind im Januar 2023 nach einem Vernehmlassungsverfahren, an dem sich die SFH ebenfalls mit einer Stellungnahme beteiligt hatte, in Kraft getreten. In diesem Rahmen hatte die SFH bereits erklärt, dass eine Änderung auf Verordnungsebene nicht ausreichen würde, weshalb sie es begrüsst, dass der Bundesrat diese Vorlage zur Änderung des AsylG initiiert hat.

Diese Vorlage soll **gesetzliche Grundlagen** schaffen für eine rechtmässige **Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen** wie die Durchsuchung oder die Festhaltung von asylsuchenden Personen. Die SFH bedauert, dass die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen. Stattdessen werden diese als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch derartige Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden.

Aus juristischer und praktischer Sicht schaffen die Änderungen indes erst die gesetzlichen Grundlagen für Praktiken, die in den BAZ bereits teilweise umgesetzt werden. In einem Rechtsstaat ist es unerlässlich, dass die Praktiken der Behörden auf gesetzlichen Grundlagen basieren. Angesichts der Schwere der mit diesen Massnahmen verbundenen Grundrechtseingriffe ist es weiterhin wichtig, über **einen Rechtsrahmen zu verfügen, der die Anwendung regelt und eingrenzt sowie die Rechte der Personen stärkt**, die von diesen Massnahmen möglicherweise betroffen sind. Die SFH ist der Ansicht, dass diese Massnahmen nur in sehr wenigen Fällen gerechtfertigt sind, da die Gefahr häufig nicht so gross ist, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt würde.

Aus diesen Gründen **unterstützt die SFH zwar grundsätzlich diese Änderung des AsylG, die sensible Themen** wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar-massnahmen **regeln soll** und so einen für die beteiligten Akteure vor Ort präziseren Handlungsrahmen schaffen kann. Sie äussert aber auch **Bedenken und schlägt Änderungen vor**, um die rechtsstaatlichen Grundsätze und die Rechte der betroffenen Personen besser zu wahren.

Die SFH erachtet es ebenfalls als wichtig, neben diesen gesetzlichen Grundlagen ein **Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem** zu entwickeln, das einerseits die Untersuchung spezifischer Gewaltereignisse in den BAZ und andererseits ein externes Monitoring

durch nationale und/oder internationale Instanzen ermöglicht. Ausserdem **ist** im Gegenzug zu dieser neuen Befugnis zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen **der Beschwerdeweg zu spezifizieren und die Information der Asylsuchenden über ihre Rechte – insbesondere in Bezug auf die Beschwerde – sicherzustellen.**

2 Das Wichtigste in Kürze

Grundsätzlich unterstützt die SFH diese Änderung des AsylG, die sensible Themen wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar massnahmen regeln soll und so einen für die beteiligten Akteure vor Ort präziseren Handlungsrahmen schafft. Sie äussert aber auch Bedenken und schlägt Änderungen vor, um die rechtsstaatlichen Grundsätze und die Rechte der betroffenen Personen besser zu wahren.

Die vorgesehenen Änderungen betreffen im Wesentlichen fünf Bereiche:

1) Durchsuchung:

- Laut der SFH sollten Durchsuchungen **nur bei konkretem Verdacht** durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Die SFH spricht sich gegen die Einziehung von Dokumenten und Beweismitteln aus, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, den Akteuren des Rechtsschutzes diese Dokumente vorzulegen. Findet eine Einziehung statt, müsste diese zumindest schriftlich bestätigt werden.

2) Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ:

- Nach Ansicht der SFH ist diese gesetzliche Grundlage erforderlich, und durch Verweis auf das Zwanganwendungsgesetz (ZAG) kann ein eindeutiger Rechtsrahmen für diese Interventionen geschaffen werden. Die SFH begrüsst das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen ausdrücklich zu verbieten**, und empfiehlt, analog dazu auch den Gebrauch von Hilfsmitteln (z.B. Handschellen, Fesselungsmittel, Diensthunde) zu verbieten.
- Aus Sicht der SFH 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 gerechtfertigt.**

3) Disziplinar massnahmen:

- Die SFH begrüsst das Vorhaben, die Disziplinar massnahmen im AsylG zu regeln (abschliessende Liste), und insbesondere die Streichung zweier Massnahmen, denen sie schon immer kritisch gegenüberstand: die **Verweigerung des Ausgangs und den Ausschluss aus dem Zentrum**. Die neue Form des Ausschlusses «aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen» – die bis zu 72 Stunden dauern kann – ist zu vage formuliert und muss ebenfalls abgelehnt werden.
- Die Bemühungen, das Verfahren zu präzisieren und insbesondere **Entscheide** «in der Regel» **schriftlich** zu liefern, sind ebenfalls zu begrüssen (die SFH empfiehlt jedoch, «in der Regel» zu streichen).
- Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen stellt aus Sicht der SFH aufgrund der positiven Wirkung der Beschäftigung auf die Personen und wegen ihres Stellenwerts zur Konfliktprävention keine angemessene Disziplinar massnahme dar.

4) Vorübergehende Festhaltung:

- Die SFH steht dieser Massnahme kritisch gegenüber, erkennt jedoch die Notwendigkeit an, bei akuter Gefährdung einer Person zu handeln. Da die Festhaltung einen Grundrechtseingriff darstellt, bedarf es aber eines präzisen Rechtsrahmens. Die SFH begrüsst, dass diese Massnahme nur bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist. Sie empfiehlt zum einen, einen speziellen Hinweis einzufügen, der die **Angemessenheit und Verhältnismässigkeit** einer Festhaltung **gewährleisten** soll. Zum andern ist eine Verfügung zu erlassen und der Beschwerdeweg ist zu spezifizieren.
- **Die vorübergehende Festhaltung von Minderjährigen** unter 18 Jahren (und nicht nur von Minderjährigen unter 15 Jahren wie vorgeschlagen) **muss aus Sicht der SFH untersagt werden**.

5) Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Dritte:

- Wenngleich die SFH die Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure nach wie vor kritisch sieht, unterstützt sie das Vorhaben, die Grundsätze dieser Übertragung 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 müssen diese neuen Bestimmungen detailliert berücksichtigen.
- **Seelsorge**: Der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist ungeeignet. Die SFH erkennt zwar den Wert der seelsorgerischen Tätigkeiten für die Konfliktprävention an, vertritt aber die Auffassung, dass die Seelsorge **nicht instrumentalisiert werden darf** und unabhängig bleiben muss.

3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Mit der Änderung des AsylG in diesem Bereich werden die bereits in der EJPD-VO vorhandenen Bestimmungen auf Gesetzesstufe verschoben, welche zum einen die Kategorien jener Gegenstände spezifizieren, nach denen gesucht werden darf, sowie zum andern die Möglichkeit ihrer Einziehung regeln. Zu den Kategorien von Gegenständen, die noch nicht im AsylG erwähnt waren, zählen verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel, Waffen, Waffenzubehör und alkoholische Getränke.

Als polizeiliche Massnahme im Sinne von Art. 6 ZAG ist die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Gegenstände nur dann gerechtfertigt, wenn sie einen rechtmässigen Zustand aufrechterhalten oder wiederherstellen sollen (Art. 9 Abs. 1 ZAG). Sie kann vor allem zur Gefahrenabwehr (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZAG) oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZAG) gerechtfertigt sein. Gemäss dem ZAG (Art. 9 Abs. 1 Bst. f) kann sie auch auf die Beschlagnahme von Gegenständen abzielen, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

Nach Ansicht der SFH **sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht**, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, **durchgeführt werden dürfen**, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Aus Sicht der SFH

rechtfertigt die Suche nach Dokumenten und Beweismitteln (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b E-AsylG) keine polizeiliche Massnahme wie eine Durchsuchung. Zudem sollte die systematische Durchsuchung auf Gegenstände und Kleider beschränkt sein; körperliche Durchsuchungen sind auszuschliessen. Die SFH teilt hier die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und des Altbundesrichters Niklaus Oberholzer.¹ Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen.

Sollte diese Änderung nicht übernommen werden, müsste dieser Grundsatz zumindest für Minderjährige verankert werden (vgl. auch die Empfehlung der NKVF in ihrem Bericht 2019-2020²).

Die SFH **spricht sich gegen die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln (Bst. a und besonders b) aus**, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, den Akteuren des Rechtsschutzes diese Dokumente vorzulegen. Die SFH sieht keine Notwendigkeit für die Einziehung derartiger Dokumente durch das SEM und beantragt, diese Bestimmung aus dem Gesetz zu streichen. Wie bereits weiter oben erwähnt, ist die SFH überdies der Auffassung, dass es nicht zulässig ist, eine Person zu durchsuchen, um nach diesen Dokumenten zu suchen. Sollten Einziehungen von Dokumenten und Beweismitteln dennoch gestattet werden, muss das Verfahren klar geregelt werden, um zu verhindern, dass das SEM im Besitz von verfahrensrelevanten Beweismitteln ist und die asylsuchende Person diese Beweismittel nicht ihrer Rechtsvertretung vorlegen kann. Die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln muss der asylsuchenden Person zwingend schriftlich bestätigt werden und es müssen ihr unverzüglich Kopien dieser Dokumente ausgehändigt werden.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Durchsuchung sind die Empfehlungen der NKVF zu beachten. Die Frage des Geschlechts der durchsuchenden Person ist ebenfalls wichtig. Das ZAG sieht vor, dass die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen wird (vgl. Art. 20). Bei Personen mit einer sexuellen Identität, die nicht mit dem biologischen Geschlecht übereinstimmt, sowie bei Personen, die Opfer von Gewalt wurden, ist dies problematisch. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte allen Asylsuchenden, auf Anfrage, ein **Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person** eingeräumt werden. Dieser Grundsatz ist im AsylG oder in der EJPD-VO zu verankern.³

Vorschlag Absatz 1: Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen untersuchen auf, **wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass sie einen der folgenden Gegenstände mit sich führen:**

- ~~a. Reise- und Identitätspapiere;~~
- ~~b. verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel;~~

¹ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021.2022, S. 62; sieh auch NKVF, Bericht 2019-2020, S. 20; NKVF, Bericht 2017-2018, S. 31 ff.; Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, Empfehlung 10, S. 88

² NKVF, Bericht 2019-2020, S. 20. In ihrem letzten Bericht, der im April 2023 erschienen ist, erwähnt die NKVF die Praxis mehrerer BAZ, Minderjährige ab 12 Jahren systematisch zu durchsuchen, auch wenn sie von der Schule nach Hause kommen (siehe NKVF, Bericht 2021-2022, S. 61).

³ Siehe Stellungnahmen der SFH vom 8. Juli 2022 und des UNHCR von Juli 2022 im Rahmen der Konsultation zur Änderung der EJPD-Verordnung über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen.

- c. Waffen, Waffenzubehör und weitere gefährliche Gegenstände;
- d. Drogen und alkoholische Getränke;
- e. Vermögenswerte unklarer Herkunft.

Vorschlag Absatz 1bis: Die zuständige Behörde kann die Gegenstände nach Absatz 1, **Bst. c bis e**, falls notwendig sicherstellen. **(Eventuell:) Sichergestellte Unterlagen und Beweismittel werden der oder dem Asylsuchenden in Kopie ausgehändigt mit einer schriftlichen Bestätigung der Sicherstellung.**

4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)

In einem neuen Abschnitt mit der Überschrift «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» zielt Art. 25 E-AsylG darauf ab, die Aufgaben des SEM in den BAZ und in den Unterkünften an den Flughäfen klarer zu regeln (Absatz 1). Dieser Artikel präzisiert insbesondere die Situationen, in denen das SEM polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden kann (Absatz 2), und fügt einen Verweis auf das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) ein, das unter dem Vorbehalt Anwendung finden soll, dass der Einsatz von Waffen durch den Gesetzesentwurf ausdrücklich untersagt wird (Absatz 3).

4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht der SFH müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. e E-AsylG).

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:
d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.

4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)

Der Bundesrat will im AsylG die Möglichkeit festschreiben, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen in den BAZ anzuwenden, um die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Dabei wird präzisiert, dass in diesen Situationen das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) gilt. In seinem Bericht hatte Altbundesrichter Niklaus Oberholzer diesbezüglich auf eine Lücke im Zusammenhang mit den gesetzlichen Grundlagen hingewiesen,⁴ wonach das SEM nicht spezialgesetzlich befugt sei, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden, wie in Art. 7 ZAG gefordert ist.

⁴ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 56 ff.

Absatz 2 präzisiert, in welchen Fällen das SEM Zwang anwenden darf – insbesondere bei der Gefahrenabwehr, im Rahmen der Durchsuchung, beim Vollzug von Disziplarmassnahmen oder bei der vorübergehenden Festhaltung. Positiv wertet die SFH, dass eine **abschliessende Liste** (vgl. erläuternden Bericht) der Situationen vorgesehen ist, die eine Anwendung von Zwang rechtfertigen. Aus Sicht der SFH **ist die Anwendung von Zwang jedoch beim Vollzug von Disziplarmassnahmen und der Durchführung von Durchsuchungen nicht gerechtfertigt**. Aus diesem Grund empfiehlt die SFH, diesen Absatz entsprechend anzupassen.

Art. 9 Abs. 1 ZAG sieht vor, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden dürfen, insbesondere: a. zur Abwehr einer Gefahr; b. zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes; c. zur Durchführung des Transportes von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen; d. zur Verhinderung der Flucht von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen; e. zur Identifizierung von Personen; f. zur Beschlagnahme von Gegenständen, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

Die **Durchsuchung** ist als polizeiliche Massnahme im Sinne von Art. 6 ZAG anzusehen (vgl. Bst. c). Sie ist daher zur Abwehr einer Gefahr (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZAG) oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZAG) gerechtfertigt. Die aktuelle Formulierung von Art. 25 Abs. 2 E-AsylG legt jedoch nahe, dass die Anwendung polizeilichen Zwangs (körperliche Gewalt oder Hilfsmittel) zur Durchführung einer Durchsuchung gerechtfertigt wäre. Da Durchsuchungen am Eingang der BAZ durchgeführt werden, könnte Asylsuchenden im Falle der Verweigerung einer Durchsuchung einfach der Eintritt verwehrt werden, ohne dass die Anwendung körperlicher Gewalt gerechtfertigt wäre – es sei denn, es besteht eine konkrete Gefahr – dieser letzte (Ausnahme-)Fall ist jedoch durch Buchstabe c abgedeckt.

Disziplarmassnahmen sollen Asylsuchende disziplinieren, die den ordnungsgemässen Ablauf in den Zentren stören. Die Anwendung körperlicher Gewalt zwecks Vollzug einer Disziplarmassnahme ist unverhältnismässig (Art. 9 Abs. 2 ZAG) und zählt nicht zu den Fällen, welche die Anwendung von Zwang gemäss Art. 9 Abs. 1 ZAG rechtfertigen.

Bezüglich der **vorübergehenden Festhaltung** vertritt die SFH die Auffassung, dass Art. 25b eine hinreichende Rechtsgrundlage liefert. Es ist daher nicht erforderlich, sie in Art. 25 Abs. 2 zu erwähnen, zumal sich die vorgeschlagene Formulierung im Kreis dreht und Mittel und Zweck vermengt.

Die Formulierung betreffend die **Gefahr** müsste präziser sein; zudem müsste die Rede von einer «ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren» Gefahr sein (analog zu Art. 25b E-AsylG). Darüber hinaus müssten die mittels dieser Massnahme zu schützenden Rechtsgüter explizit genannt werden. Aus Sicht der SFH sollte es sich dabei um das Leben oder die körperliche Integrität einer Person handeln.

Zudem müsste aus Sicht der SFH der **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** aufgeführt werden (in Abs. 3, siehe Kommentare unten).

Vorschlag Absatz 2: Das SEM kann zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen, **um eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person abzuwehren**

- a. ~~im Rahmen der Durchsuchung nach Artikel 9;~~
- b. ~~beim Vollzug von Disziplinar massnahmen nach Artikel 25a;~~
- c. ~~bei der Gefahrenabwehr;~~
- d. ~~bei der vorübergehenden Festhaltung nach Artikel 25b.~~

4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)

Das ZAG regelt die Grundsätze der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen in den Zuständigkeitsbereichen des Bundes. Gemäss Art. 7 ZAG benennen die Spezialgesetze die Behörden, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen berechtigt sind. Eine **Regelung auf Ebene des AsylG ist daher notwendig**, damit das SEM zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen in den BAZ befugt ist (vgl. Stellungnahme der SFH zur Änderung der EJPD-VO vom 8. Juli 2022).

Nach Ansicht der SFH kann durch Verweis auf das ZAG **ein eindeutiger Rechtsrahmen** für Interventionen geschaffen werden, welche die Anwendung körperlicher Gewalt in den Zentren mit sich bringen. Dies ist im Wesentlichen zu begrüssen. Das ZAG enthält insbesondere Bestimmungen über die Ausbildung (Art. 8 und 7. Abschnitt), die Grundsätze (Verhältnismässigkeit und Verbot grausamer, erniedrigender oder beleidigender Behandlungen, Art. 9) und die Modalitäten der Anwendung körperlicher Gewalt (Verbot von Techniken, welche die Gesundheit erheblich beeinträchtigen können, Art. 13) sowie Zusicherungen wie die Notwendigkeit, Durchsuchungen von Personen, die das gleiche Geschlecht haben, und unter Ausschluss der Öffentlichkeit vornehmen zu lassen (Art. 20, siehe jedoch die Kommentare der SFH zu diesem Punkt im Kapitel 3 zur Durchsuchung) oder die Bestimmung, dass eine Person, gegen die polizeilicher Zwang angewendet worden ist oder die festgehalten wird, medizinisch zu untersuchen ist, wenn eine erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann (Art. 23). Das Gesetz besagt auch, dass das Personal identifizierbar sein muss (Art. 12) und der Bund für Schäden haftet (Art. 31).

Die SFH begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Gleichwohl hat die SFH Vorbehalte bezüglich der Anwendbarkeit des ZAG, vor allem im Hinblick auf die Definitionen der polizeilichen Massnahmen und des polizeilichen Zwangs.

Als **polizeiliche Massnahmen** im Sinne des ZAG gelten (vgl. Art. 6): a. das kurzfristige Festhalten von Personen; a^{bis}. die Wegweisung und das Fernhalten von Personen; b. die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten; c. die Durchsuchung von Räumen, Gegenständen und Fahrzeugen; d. die Beschlagnahme von Gegenständen.

Gemäss Art. 5 ZAG gilt als **polizeilicher Zwang** der Einsatz von körperlicher Gewalt, Hilfsmitteln oder Waffen (wobei Letztere im Gesetzesentwurf ausdrücklich untersagt sind). Gemäss Art. 14 ZAG erlässt der Bundesrat eine Liste der zulässigen Hilfsmittel und lässt insbesondere Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde zu. In Art. 6 der

Zwangsanwendungsverordnung (ZAV) sind die anderen zulässigen Hilfsmittel aufgeführt: Wasserwerfer und natürliche oder synthetische Pfefferpräparate (Bst. b und c).

Der Gesetzesentwurf sieht ein ausdrückliches Verbot der Anwendung von Waffen vor. Dies betrifft nicht nur Feuerwaffen, sondern umfasst gemäss Definition von Waffen in Art. 15 ZAG auch das Verbot von Schlag- und Abwehrstöcken, Reizstoffen und anderen Destabilisierungsgeräten. Gemäss Art. 6 ZAV werden natürliche oder synthetische Pfefferpräparate an sich nicht als Reizstoffe und damit nicht als Waffen im Sinne von Art. 15 ZAG angesehen, sondern als Hilfsmittel im Sinne von Art. 14 ZAG.

Durch den Verweis auf das ZAG wäre es somit möglich, dass das SEM – oder die Dienstleister, denen es diese Aufgaben überträgt – Handschellen und andere Fesselungsmittel, Diensthunde sowie Pfefferpräparate einsetzt.⁵ Diese Hilfsmittel (mit Ausnahme von Pfeffergel) werden derzeit nicht in den BAZ eingesetzt und sind auch nicht notwendig. Ausserdem sollten sie nur von Polizeibeamten angewandt werden können, da eine Ad-hoc-Ausbildung des Sicherheitspersonals im Umgang damit nicht ausreicht. Nach Ansicht der SFH **muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.**

Aus Sicht der SFH ist zudem eine Verpflichtung für das SEM vorzusehen, über jeden Fall, bei dem polizeilicher Zwang oder polizeiliche Massnahmen angewendet wurden, Bericht zu erstatten (das ZAG sieht dies lediglich im Falle des Waffeneinsatzes vor, vgl. Art.11 Abs. 4 ZAG). Diese Berichte könnten dann im Rahmen von Untersuchungen konkreter Fälle oder bei Kontrollen seitens Organisationen wie der NKVF beigezogen werden (siehe auch Empfehlung 5 des Oberholzer-Berichts). Konkret wäre indes sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Version der Asylsuchenden bzw. Zeugen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.⁶

Die SFH möchte noch eine abschliessende Anmerkung zum Verweis auf das ZAG machen: Die Tatsache, dass bestimmte Artikel im Bereich der Sicherheit in den BAZ nicht anwendbar sind oder nicht anwendbar sein sollten, könnte für Unsicherheiten sorgen. Dies ist insbesondere der Fall bei Art. 19 ZAG über das kurzfristige Festhalten (das bis zu 24 Stunden dauern kann, während die vorübergehende Festhaltung gemäss E-AsylG auf zwei Stunden begrenzt ist), Art. 19a ZAG über die vorübergehende Wegweisung oder Fernhaltung von einem Ort zwecks Vollzug einer polizeilichen Massnahme oder Art. 20a ZAG, der die Durchsuchung von Räumen gestattet. Der Verweis auf das ZAG muss daher präziser erfolgen.

Gemäss ZAG muss die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen den Umständen angemessen sein (Art. 9 Abs. 2) und darf keine Eingriffe oder Beeinträchtigungen nach sich ziehen, die in einem Missverhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Art. 9 Abs. 3). Insbesondere das Alter, das Geschlecht und der Gesundheitszustand der betroffenen Personen müssen berücksichtigt werden (Art. 9 Abs. 2, zweiter Satz). Angesichts der Bedeutung

⁵ Art. 16 ZAG sieht jedoch vor, dass der Bundesrat die Liste der *für die jeweiligen Aufgaben* zugelassenen Hilfsmittel und Waffen erlässt.

⁶ Vgl. Bericht von Amnesty International „Ich verlange nur, dass Sie Asylsuchende wie Menschen behandeln“: Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, , Mai 2021 (insbesondere S. 18 und S. 21); siehe auch Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 75 ff.

dieser Bestimmungen empfiehlt die SFH, einen direkten Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss ZAG (Art. 9 Abs. 2 und 3) einzufügen.

Vorschlag Absatz 3: Für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nach Abs. 2 gilt das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008. Der Einsatz von Waffen **sowie von Hilfsmitteln** ist untersagt. **Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG und ist in einem Bericht schriftlich zu dokumentieren.**

5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)

Art. 25a E-AsylG verschiebt einige der aktuell auf Verordnungsstufe (EJPD-VO) geregelten Bestimmungen in das AsylG. Diese Verschiebung ist aus Sicht der SFH notwendig und folgt auch einer Empfehlung des Altbundesrichters Oberholzer.⁷ Inhaltlich enthält der neue Artikel einige neue Aspekte, zu denen die SFH Stellung nehmen möchte. Die künftige Änderung des 5. Abschnitts der EJPD-VO ist noch nicht bekannt.

Grundsätzlich **begrüssst die SFH, dass das Disziplinarrecht** – den Empfehlungen des Oberholzer-Berichts folgend – **überprüft und in das AsylG übernommen wurde**. Zudem **führt** der neue Artikel 25a **wichtige Verfahrensgarantien ein**, welche die Anwendung von Disziplinar massnahmen stärker an die rechtsstaatlichen Prinzipien anpassen.

5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)

Art. 25a E-AsylG sieht vor, dass Disziplinar massnahmen angeordnet werden können, wenn Asylsuchende durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der BAZ stören. Es handelt sich somit um die Sanktionierung eines Verhaltens und nicht um die Abwendung einer Gefahr. Die vorgeschlagene Formulierung ermöglicht also eine bessere Abgrenzung zwischen Disziplinar massnahmen und polizeilichen Massnahmen als die in der Verordnung enthaltene aktuelle Bestimmung, wonach eine Disziplinar massnahme auch ausgesprochen werden kann, wenn die oder der Asylsuchende die Sicherheit und öffentliche Ordnung gefährdet (Art. 24 Abs. 1 Bst. b EJPD-VO). Die Verordnung muss in der Folge ebenfalls geändert werden. Diese bessere Abgrenzung zwischen Disziplinar massnahmen und polizeilichen Massnahmen hat zur Folge, dass **die Anwendung polizeilichen Zwangs für den Vollzug einer Disziplinar massnahme nicht gerechtfertigt ist** (siehe Kapitel 4.2).

Die SFH stellt grundsätzlich fest, dass die Vorlage keine spezifischen Verhaltensweisen definiert, die zu einer Disziplinar massnahme führen könnten. Diese sind indes im erläuternden Bericht spezifiziert, und es ist vorgesehen, dass das EJPD auf dem Verordnungsweg Bestimmungen in diesem Sinne erlässt (vgl. Art. 25d Bst. f E-AsylG). Die Verhaltensweisen, die die Verhängung einer Disziplinar massnahme rechtfertigen, müssen in der Verordnung auf transparente Weise dargelegt werden. Es ist auch wesentlich, dass Asylsuchende von Anfang an

⁷ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 80 ff., insbesondere S. 83.

über die Möglichkeit einer Disziplinar massnahme, über die Verhaltensweisen, die sanktioniert werden können, und über die Modalitäten der Verhängung und Durchführung einer solchen Disziplinar massnahme informiert werden (z.B. durch ein Merkblatt oder die App asylum-info).

Die SFH unterstützt die von der NKVF in ihrem letzten Bericht ausgesprochene Empfehlung, auf die Bestrafung von geringem Fehlverhalten (z.B. eine Verspätung von wenigen Minuten) zu verzichten und sich stattdessen auf schwerwiegende Fehlverhalten zu konzentrieren, die das Zusammenleben stark stören und die Sicherheit der Asylsuchenden und des Personals betreffen.⁸

Zudem **empfiehlt** die SFH, **derartige Massnahmen auf Erwachsene zu beschränken**. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen festgelegt werden, wie auch von der NKVF in ihrem letzten Bericht betont wurde.⁹

Vorschlag Absatz 1: Das SEM kann gegenüber **volljährigen** Asylsuchenden Disziplinar massnahmen befristet anordnen, wenn sie durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören.

5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)

Absatz 2 enthält die (laut erläuterndem Bericht abschliessende) Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern der BAZ angeordnet werden können. Mehrere aktuell in der EJPD-VO vorgesehene Massnahmen sind im Entwurf der Gesetzesänderung nicht aufgenommen, insbesondere die **Verweigerung des Ausgangs** und der **Ausschluss aus der Unterkunft** – zwei Massnahmen, welche die SFH stets kritisiert hat, da sie einen unverhältnismässigen Eingriff in die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person darstellen. Entgegen den Aussagen im erläuternden Bericht gehört die Verweigerung des Ausgangs zu den Massnahmen, die laut Oberholzer-Bericht in der Vergangenheit am häufigsten angeordnet wurden.¹⁰

Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen (Bst. b) stellt eine neue Disziplinar massnahme dar. Aufgrund der positiven Wirkung der Beschäftigung für die betroffenen Personen und angesichts ihres Stellenwerts für die Konfliktprävention ist diese Massnahme aus Sicht der SFH nicht angemessen. Sie erscheint vielmehr sogar kontraproduktiv, wenn es um den ordnungsgemässen Ablauf in den Zentren geht.

Im Hinblick auf die **Einschränkungen von Sozialhilfeleistungen** als mögliche Disziplinar massnahme (Bst. c) ist für die SFH nicht nachvollziehbar, welche Leistungen dies neben der Gewährung von Taschengeld betreffen könnte, da die Sozialhilfe in den BAZ in erster Linie in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird (Art. 82 Abs. 3 AsylG), beispielsweise Mahlzeiten oder lebensnotwendige Güter. Eine Kürzung dieser Leistungen, die ausschliesslich die Grundbedürfnisse abdecken, wäre daher nicht verhältnismässig zu dem Ziel, ein unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren. Zudem ist der Verweis auf Art. 83 Abs. 1 Bst. g, h und k AsylG

⁸ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 71.

⁹ Ibid., S. 27-28.

¹⁰ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 83.

für die SFH nicht nachvollziehbar, da unter diesen Buchstaben die Gründe für eine Kürzung der Sozialhilfe und nicht die Leistungen genannt werden, die gekürzt werden könnten. Zum Thema Taschengeld hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt.¹¹ Aus diesen Gründen scheint es keine sinnvolle Disziplinar massnahme darzustellen. Die SFH empfiehlt die Streichung von Bst. c.

Schliesslich ist die Formulierung zu Bst. d («**der Ausschluss** aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden») nicht eindeutig. Wie würde diese Massnahme in der Praxis umgesetzt? Und worin unterscheidet sie sich von dem in Art. 25 Abs. 1 Bst. e EJPD-VO aktuell vorgesehenen Ausschluss aus der Unterkunft? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet ist, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Jedoch verfügen die meisten BAZ nicht über solche Gebäudestrukturen. 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 (wie im neuen Bst. d vorgesehen) wäre weder angemessen noch verhältnismässig, stellt dies doch einen übermässigen Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Angesichts dieser Unklarheit fordert die SFH, auch den Buchstaben d zu streichen, da die Gefahr besteht, dass er in ähnlicher Weise wie der derzeitige Zentrumsausschluss eingeführt wird, nur für einen viel längeren Zeitraum (bis zu drei Tage!).

Vorschlag Absatz 2: Als Disziplinar massnahmen gelten:

- a. das Verbot, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende sonst allgemein zugänglich sind;
- ~~b. die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen;~~
- ~~c. die Einschränkung von Sozialhilfeleistungen gemäss Artikel 83 Absatz 1 Buchstaben g, h und k sowie zusätzlicher Unterstützungsleistungen wie Taschengeld;~~
- ~~d. der Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden;~~
- e. die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a.

5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)

Absatz 3 enthält mehrere Neuerungen bezüglich der **Verfahrensgarantien**, die zu begrüssen sind; insbesondere die Tatsache, dass das SEM der sanktionierten asylsuchenden Person das rechtliche Gehör gewähren und ihr den Entscheid schriftlich begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen eröffnen muss. Die Formulierung «in der Regel schriftlich» ist jedoch nicht hinreichend eindeutig, da sie nicht präzisiert, in welchen Fällen ein nicht schriftlicher Entscheid toleriert würde. Aus diesem Grund empfiehlt die SFH, die Worte «in der Regel» zu streichen. Wichtig wäre auch, zu spezifizieren, dass der Entscheid in einer für die betreffende Person verständlichen Sprache erklärt werden muss. Dieser Aspekt könnte jedoch auch auf Verordnungsebene geregelt werden.

¹¹ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 71.

Ebenfalls von grosser Bedeutung ist, dass **das SEM für das Verfahren und den Entscheid** bei Disziplinar massnahmen zuständig ist – wie im Übrigen von der NKVF und von Niklaus Oberholzer empfohlen.¹² Der vorliegende Entwurf der Gesetzesänderung sieht keine Möglichkeit vor, die Anordnung einer Disziplinar massnahme Dritten zu übertragen, da diese nur befugt sind, im Rahmen des Vollzugs dieser Massnahmen Unterstützung zu leisten (vgl. Art. 25c Abs. 2 Bst. d E-AsylG).

Die Verordnung enthält weitere Einzelheiten über das Verfahren betreffend Disziplinar massnahmen. Die Tatsache, dass die Rechtsvertretung informiert werden muss, kann auch weiterhin in der Verordnung (Art. 26 Abs. 4) geregelt werden, darf aber auf keinen Fall wegfallen.

Die SFH ist der Ansicht, dass **ein Register der angeordneten Disziplinar massnahmen geführt werden müsste**, welches eine unabhängige Kontrolle ermöglicht, die beispielsweise durch die NKVF im Rahmen ihrer Berichterstattung erfolgen könnte (siehe auch die Empfehlung des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) in diesem Sinne¹³).

Vorschlag Absatz 3: Das SEM stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest, gewährt der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör und eröffnet ihr den Entscheid ~~in der Regel~~ schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. **Der Entscheid wird der betreffenden Person in einer für sie verständlichen Sprache erklärt.**

Vorschlag **Absatz 3bis: Alle verhängten Disziplinar massnahmen werden in ein zentrales Register eingetragen, das den Kontrollorganen zugänglich ist.**

5.4 Ausgestaltung der Beschwerde (Absatz 4)

Die SFH begrüsst, dass laut Entwurf der Gesetzesänderung der Instanzenzug explizit in der schriftlichen Verfügung über die Anordnung einer Disziplinar massnahme genannt werden muss. Da die Beschwerde aber keine aufschiebende Wirkung hat, ist ihre Wirksamkeit nur begrenzt. Um das Beschwerderecht zu gewährleisten, ist zudem **eine mündliche Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache sicherzustellen** (auch dieser Aspekt könnte auf Verordnungsebene geregelt werden). Laut Angaben des SEM an den Altbundesrichter Oberholzer waren 2019 lediglich 9 Beschwerden im Stabsbereich Asyl des SEM eingereicht worden und 26 im Jahr 2020 (bei insgesamt 7'400 angeordneten Massnahmen im Jahr 2019 und 10'800 Massnahmen im Jahr 2020).¹⁴ Diese sehr niedrigen Zahlen lassen vermuten, dass die meisten Personen, gegen die Disziplinar massnahmen angeordnet wurden, über diese Möglichkeit nicht informiert waren.

Die dreitägige Frist für die Beschwerde gegen eine Disziplinar massnahme ist kurz. Das Beschwerdeverfahren muss einfach sein und der Zugang zum Rechtsschutz muss gewährleistet sein (insbesondere bei Ausschluss aus den Räumlichkeiten des Zentrums, vgl. Art. 25a Abs.

¹² Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 86-87; NKVF-Bericht 2019-2020, S. 16 ff.

¹³ Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

¹⁴ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 87.

2 Bst. d). Auch die Finanzierung dieses Rechtsschutzes muss geregelt werden, insbesondere wenn zusätzliche Leistungen erbracht werden.

Die Gesetzesvorlage sieht eine einzige Instanz für Beschwerden gegen Disziplarmassnahmen vor. Diese ist intern beim SEM angesiedelt. Eine Ausnahme bildet die Zuweisung in ein besonderes Zentrum: für diese Fälle ist das BVGer nach wie vor die Beschwerdeinstanz. Art. 25a E-AsylG führt jedoch einen neuen Verweis auf Art. 107 Abs. 1 AsylG ein, wonach die Zwischenverfügung nur *a posteriori* im Rahmen einer Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden kann. In einem Urteil aus dem Jahr 2019 war das BVGer zu dem Schluss gekommen, dass eine Beschwerde gegen eine solche Zwischenverfügung höchstens 30 Tage nach der Anordnung einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum möglich sein sollte.¹⁵ Wenn ein Asylentscheid nicht innerhalb dieser Frist eröffnet wird, sollte das BVGer daher auf eine begründete Beschwerde gegen die Zwischenverfügung eintreten. Die vorliegende Änderung des Asylgesetzes bietet eine Gelegenheit, dieses Prinzip im Gesetz zu verankern. Dies ist notwendig, da Asylsuchende diese Rechtsprechung nicht kennen können und transparent über die Beschwerdewege informiert werden müssen. Die SFH ist der Ansicht, dass **eine Beschwerde unmittelbar nach dem Zuweisungsentscheid oder zumindest nach 30 Tagen möglich sein sollte, damit ein aktuelles Rechtsschutzinteresse vorliegt und die Beschwerde als effektives Rechtsmittel angesehen werden kann.**

Darüber hinaus hält es die SFH nicht für angebracht, dass die einzige Beschwerdeinstanz gegen Disziplarmassnahmen intern beim SEM angesiedelt ist, weil es sich um dieselbe Behörde handelt, die solche Massnahmen verhängt. Auch wenn eine Beschwerdemöglichkeit an das BVGer bei Massnahmen, die die persönliche Freiheit nicht schwerwiegend beeinträchtigen, nicht notwendig erscheint, erachtet es die SFH als grundlegend, **dass Asylsuchende bei einer neutralen und unabhängigen Instanz Beschwerde einreichen können. Eine unabhängige Beschwerdestelle könnte insbesondere solche Beschwerden prüfen.** Die Einrichtung von zwei externen Meldestellen in den BAZ Basel und Zürich als Pilotprojekt des SEM ab November 2022 geht in diese Richtung, aber um deren Wirksamkeit, Unabhängigkeit und Transparenz zu gewährleisten, müssten in allen BAZ unabhängige Beschwerdestellen eingerichtet werden, die eigenständig handeln und Massnahmen ergreifen können.

In Bezug auf den bis zu 72-stündigen Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen des Zentrums, der je nach Art und Weise seiner Durchsetzung (die, wie oben erläutert, nicht definiert ist) eine erhebliche Beeinträchtigung darstellen könnte, **ist eine Beschwerde beim BVGer angemessener.** Analog dazu ist der Ausschluss aus dem Zentrum für einen Zeitraum von mehr als 8 Stunden derzeit vor dem BVGer anfechtbar (vgl. Art. 28 Abs. 2 EJPD-VO mit Verweis auf Art. 26 Abs. 1 Satz 2 EJPD-VO).

Vorschlag Absatz 4: Die asylsuchende Person kann innerhalb von drei Tagen ab Kenntnisnahme der Anordnung einer Disziplarmassnahme eine Disziplinarbeschwerde bei **die einer unabhängigen** Beschwerdeinstanz ~~im SEM~~ einreichen. **Bei Das Bundesverwaltungsgericht prüft Beschwerden gegen** Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe e ~~nichtet sich das Beschwerdeverfahren nach Artikel 107 Absatz 1.~~

¹⁵ Urteil des BVGer F-1389/2019 vom 20.04.2020, E. 7.10 und 7.11.

6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)

Art. 25b E-AsylG übernimmt den Inhalt von Art. 29a EJPD-VO (seit 15. Januar 2023 in Kraft) mit einer einzigen Ergänzung: der Pflicht des SEM, sicherzustellen, dass die zuständigen Mitarbeitenden für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung **eine geeignete Ausbildung erhalten** (Absatz 4). Abgesehen von dieser wichtigen Ergänzung hat die SFH ihre Ansicht zur vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr bereits im Rahmen der Konsultation über die Änderung der EJPD-VO (Stellungnahme vom 8. Juli 2022, in deutscher Sprache) zum Ausdruck gebracht. Die wichtigsten Punkte sind nachstehend aufgeführt.

Die SFH steht dieser Massnahme kritisch gegenüber. Es handelt sich um eine polizeiliche Massnahme, die eine Einschränkung oder sogar einen Entzug der Freiheit umfasst. Die SFH erkennt gleichwohl die Notwendigkeit an, im Falle der akuten Gefährdung einer Person (durch sich selbst oder andere) handeln zu müssen, insbesondere durch Trennung der betroffenen Person von anderen Bewohnerinnen und Bewohnern des Zentrums. Die Formulierung von Art. 25a E-AsylG ermöglicht eine Unterscheidung dieser polizeilichen Massnahme zur Gefahrenabwehr von Disziplinar massnahmen, die ein Verhalten sanktionieren sollen. Aufgrund des schweren Eingriffs in die Grundrechte bedarf es für die Festhaltung eines präzisen und detaillierten Rechtsrahmens auf Gesetzesebene; eine Bestimmung auf Verordnungsebene ist nicht ausreichend. Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Festhaltung eine polizeiliche Massnahme darstellt, zu der das SEM in der Regel nicht befugt ist (vgl. Stellungnahme vom 8. Juli 2022).

Die SFH begrüsst, dass diese Massnahme **nur bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden** vorgesehen ist, was der aktuellen Praxis entspricht. Es ist wichtig, die Aufgaben des Sicherheitspersonals von jenen der Polizeieinheiten genau abzugrenzen. Bei seinem Besuch im BAZ Boudry hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) festgestellt, dass Asylsuchende mehrmals in Folge mit jeweils nur wenigen Minuten Pause festgehalten worden waren.¹⁶ Diese Praxis, mit der die maximale Zeit von zwei Stunden umgangen wird, ist klar abzulehnen und als unzulässig zu betrachten.

Das CPT stellte ebenfalls fest, dass die schriftlichen Weisungen beim Personal des BAZ Boudry nicht bekannt waren. Eine Aufnahme bestimmter Grundsätze in das Gesetz sollte zu einer Verbesserung führen. Entscheidend bleibt jedoch – wie das CPT empfiehlt –, dass das Personal und die in den BAZ untergebrachten Personen **von diesen Weisungen Kenntnis erhalten**.

Die SFH begrüsst das Vorhaben, im Gesetz die Verpflichtung des SEM zu verankern, eine **geeignete Ausbildung** des für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung zuständigen Personals sicherzustellen. Man sollte deutlicher formulieren, dass nur das derart ausgebildete

¹⁶ Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

Personal befugt ist, diese polizeiliche Massnahme zu vollziehen. Art. 8 ZAG besagt: «Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, müssen dazu ausgebildet sein». Da Art. 25 Abs. 3 E-AsylG nunmehr ausdrücklich auf das ZAG verweist, wird empfohlen, diese eindeutiger Formulierungen von Art. 8 ZAG auch im AsylG aufzunehmen.

Vorschlag Absatz 4: Das SEM stellt sicher, dass die Personen, **die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, dazu ausgebildet sind** zuständigen Mitarbeitenden für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung eine geeignete Ausbildung erhalten.

6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung

Die SFH empfiehlt, einen besonderen Hinweis einzufügen, der **die Angemessenheit und Verhältnismässigkeit** einer vorübergehenden Festhaltung **sicherstellt**. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt zwar, ohne dass es einer besonderen Erwähnung bedarf (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG). Dennoch sollte im Gesetz daran erinnert werden, dass eine solche polizeiliche Massnahme ausschliesslich als *ultima ratio* vorgenommen werden darf, das heisst wenn keine andere, weniger einschneidende Massnahme die besagte Gefahr abwenden kann. Ausserdem müsste sodann auf Verordnungs- und Weisungsebene spezifiziert werden, welche anderen Massnahmen alternativ zur Festhaltung zu prüfen sind sowie welche Aspekte bei der Interessenabwägung zwischen dem Eingriff in die persönliche Freiheit einerseits und dem Schutz vor einer Gefahr für Leib und Leben oder einer erheblichen Sachbeschädigung andererseits zu berücksichtigen sind (etwa gesundheitliche Verfassung der betroffenen Person, bestehende Traumata, Alter, andere Risikofaktoren, Art der Gefahr – insbesondere bei Gefahr von Sachschäden).

Zudem muss eine **Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit** dieser Massnahme *a posteriori* möglich sein – analog zu Art. 73 Abs. 5 AIG über die Festhaltung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung zu Identifikationszwecken, wonach «auf Gesuch hin die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung nachträglich zu überprüfen hat». Der Gesetzesentwurf garantiert die Möglichkeit, Beschwerde gegen Disziplarmassnahmen zu erheben. Eine solche Beschwerde muss auch gegen die vorübergehende Festhaltung möglich sein – umso mehr, als diese einen schwerwiegenderen Grundrechtseingriff darstellt als Disziplarmassnahmen.

Da die Festhaltung einen Realakt darstellt, welcher in die Grundrechte eingreift, können die betroffenen Personen gemäss Bundesrat in Anwendung von Art. 25a VwVG vom SEM eine anfechtbare Verfügung verlangen (vgl. erläuternden Bericht). Obwohl diese Erklärungen nachvollziehbar und bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die betroffenen Personen über diese Möglichkeit informiert sind. Da die Festhaltung nicht auf einer dem Rechtsschutz eröffneten Verfügung beruht, kann auch nicht vorgebracht werden, dass die Rechtsvertretung die asylsuchende Person systematisch über ihr Recht informieren kann, eine solche Verfügung zu verlangen. Daher ist es erforderlich, entsprechende schriftliche Informationen sowie eine Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache vorzusehen, um **das Recht dieser Personen auf wirksame Beschwerde zu gewährleisten**.

Um das Recht auf wirksame Beschwerde sicherzustellen (Art. 13 EMRK, Art. 9 BV), müsste jede Festhaltung Gegenstand einer nachträglichen schriftlichen Verfügung sein, die anfechtbar ist und den Beschwerdeweg präzisiert. Da die vorübergehende Festhaltung einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellt, wäre aus Sicht der SFH eine Beschwerdemöglichkeit beim BVGer wünschenswert – wie dies bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum der Fall ist. In jedem Fall **ist die Verpflichtung, die festgehaltene Person über die Möglichkeit zu informieren, eine Prüfung der Rechtmässigkeit zu verlangen, ins Gesetz aufzunehmen.**

Vorschlag Absatz 1: Asylsuchende können zur Abwehr einer ernstesten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr [...] nötigenfalls, **und falls keine weniger einschneidende Zwangsmassnahme erfolgen kann**, [...] vorübergehend festgehalten werden ...

Vorschläge **Absatz 4bis: Die vorübergehende Festhaltung erfolgt auf schriftliche Verfügung. Auf Gesuch hin überprüft die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung nachträglich.**

6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung

In ihrem letzten Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren betont die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, dass die Festhaltung in einem Sicherheitsraum keine angemessene Massnahme ist, wenn es darum geht, eine Person vor der Gefahr eines Suizids oder einer Selbstverletzung zu schützen, und fordert das SEM auf, in diesen Fällen auf die Anwendung dieser Massnahme zu verzichten.¹⁷ Auch die SFH unterstützt diese Position. Sollte die Inhaftierung in einem bestimmten Fall als einzig anwendbare Lösung angesehen werden, muss laut SFH vor der vorübergehenden Festhaltung unbedingt ein Arzt oder Psychiater konsultiert werden. Das medizinische Personal muss auch in die Überwachung der Person eingebunden werden. Dies gilt für alle Personen mit gesundheitlichen Problemen sowie traumatisierte und andere vulnerable Personen.

Jede vorübergehende Festhaltung muss **in einem Zentralregister eingetragen** werden (mit Uhrzeit des Beginns und Endes), wie unter anderem vom CPT empfohlen¹⁸. Zudem muss unverzüglich ein Bericht erstellt werden. Das Register soll eine externe Kontrolle, zum Beispiel durch die NKVF, sicherstellen.

Die Art der Einrichtung der Räume ist wesentlich, um die Wahrung der Rechte betroffener Personen zu gewährleisten. Die Berichte der NKVF zeigen, dass diese Räume zu sehr den Disziplinarzellen ähneln, die zur Bestrafung von Häftlingen in Strafvollzugsanstalten verwendet werden: Es handelt sich in der Regel um einen Raum ohne Fenster oder Tageslicht, ohne Sitz- oder Liegegelegenheiten und ohne Toilette. Die NKVF empfiehlt in ihrem letzten Bericht, die Infrastruktur der Sicherheitsräume zu verbessern, indem zumindest eine Sitzgelegenheit und ein angemessener Zugang zu Trinkwasser bereitgestellt werden.¹⁹ Nach Ansicht der SFH muss die konkrete Einrichtung dieser Räume durch eine Verordnung oder Weisungen geregelt

¹⁷ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 60-61.

¹⁸ Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

¹⁹ NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 61.

werden. Die SFH empfiehlt aber im AsylG mindestens zu erwähnen, dass die Einrichtung der Räume, in denen die vorübergehende Festhaltung erfolgt, **den Menschenrechten entsprechen und die Würde der festgehaltenen Personen wahren muss**.

Weitere Einzelheiten sind per Verordnung oder Weisungen zu regeln, um einen präziseren Rechtsrahmen für die Akteure vor Ort zu schaffen (vgl. Stellungnahme der SFH vom 8. Juli 2022).

Vorschlag **Absatz 4ter: Die Einrichtung der für den Vollzug der vorübergehenden Festhaltung vorgesehenen Räume muss menschenrechtskonform sein und die Würde der festgehaltenen Personen wahren.**

6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger

Die SFH begrüsst, dass der Gesetzesentwurf die Festhaltung von Minderjährigen unter 15 Jahren verbietet, **fordert jedoch, dass ein solches Verbot für alle Minderjährigen unter 18 Jahren festgeschrieben wird**. Dies greift auch eine Empfehlung des CPT²⁰ sowie der NKVF²¹ auf. In jedem Fall sollte eine solche Festhaltung niemals ausgesprochen werden, wenn sie nicht dem Kindeswohl als ausschlaggebendem Kriterium entspricht (Art. 3 KRK).

Vorschlag Absatz 5: Die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung ist bei Kindern und Jugendlichen, die das ~~15.~~ **18.** Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen.

7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)

Die SFH steht der Übertragung von Sicherheitsaufgaben an privatrechtliche Unternehmen kritisch gegenüber. Dies ist jedoch seit mehreren Jahrzehnten gängige Praxis. Zudem hat das SEM die SFH informiert, dass es im Anschluss an den Oberholzer-Bericht die Möglichkeit eines vollständigen *Insourcings* des Sicherheitspersonals geprüft und verworfen hat. Da Aufgaben tatsächlich an Privatunternehmen übertragen werden und eine Änderung der Praxis nur wenig realistisch erscheint, unterstützt die SFH die Regelung im AsylG betreffend die Aufgabenübertragung – oder zumindest deren Grundsätze – und insbesondere die Einführung

²⁰ Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

²¹ «Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen» vom 7. Juli 2022, S. 5.

von **Anforderungen** für diese Unternehmen sowie eine **eindeutige Verantwortung des SEM in Bezug auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals**. Die Verträge müssen diese neuen Bestimmungen berücksichtigen.

7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)

In den Absätzen 1 und 2 ist präzisiert, welche Aufgaben Dritten übertragen werden können. Wir konzentrieren uns hier auf Absatz 2 über die Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung. Die Liste der Aufgaben in diesem Bereich (im Gegensatz zur Liste mit Aufgaben der Unterbringung und Betreuung) erhebt Anspruch auf Vollständigkeit (vgl. erläuternden Bericht).

Der Wunsch nach Übertragung bestimmter Aufgaben ist zwar nachvollziehbar, um die notwendige Flexibilität im Asylbereich zu gewährleisten (insbesondere die Fähigkeit, die schwankende Zahl von Asylgesuchen aufzufangen). Dies ist jedoch besonders heikel, wenn es darum geht, Aufgaben zu delegieren, die unter das Gewaltmonopol des Staates fallen – wie bei den in Abs. 2 Bst. c und d beschriebenen Aufgaben. Die SFH begrüsst, dass die Möglichkeit der Übertragung dieser Aufgaben lediglich den Vollzug oder die Unterstützung dieser Massnahmen betrifft und nicht die Zuständigkeit für deren Anordnung (insbesondere was die Disziplinarmassnahmen und die vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr betrifft).²² **Diese Entscheidungskompetenz muss zwingend in den Händen der Mitarbeitenden des Bundes bleiben.**

Auch wenn es zulässig erscheint, Aufgaben im Sicherheitsbereich – beispielsweise an der Loge oder im Rahmen der Konfliktprevention – zu übertragen, **bleibt die Anwendung von polizeilichem Zwang aus Sicht der SFH eine zu sensible Aufgabe, um an Dritte delegiert werden zu können**; dies umso mehr, falls der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen nicht ausgeschlossen wird (siehe Einschätzung der SFH zu Art. 25 Abs. 3 E-AsylG in Kapitel 4.3). In jedem Fall ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass das SEM auch im Falle einer Aufgabenübertragung 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.²³ Gemäss diesem Vorschlag würden Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse nur diesen Mitarbeitenden eingeräumt, und die im ZAG definierten Kompetenzen fielen ausschliesslich in ihren Zuständigkeitsbereich. Das Personal privater Sicherheitsdienstleister würde nur als Unterstützung beigezogen. Die SFH fordert, diesen Weg weiterzuverfolgen und den besagten Artikel so anzupassen, dass sichergestellt ist, dass die Mitarbeitenden privater Unternehmen nur als Unterstützung des Bundespersonals eingreifen dürfen: **Interventionen, welche die Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen umfassen, erfolgen**

²² In der aktuellen Praxis kommt es häufig vor, dass das Sicherheitspersonal über eine vorübergehende Festhaltung entscheidet, wie im letzten Bericht der NKVF betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022 erwähnt, siehe S.59.

²³ Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 63 ff.

dann immer unter der Leitung eines Mitarbeitenden des Bundes mit entsprechender Ausbildung.

Der Verweis auf das ZAG ist in diesem Artikel zu ungenau und könnte so verstanden werden, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen bei allen in Abs. 2 aufgeführten Aufgaben angewendet werden können. Daher sollte vielmehr auf Art. 25 Abs. 2 E-AsylG verwiesen und jene Situationen präzisiert werden, in denen der Einsatz von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen zulässig ist.

Vorschlag Absatz 6: ~~Für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nach Absatz 2 gilt das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 20084. Der Einsatz von Waffen ist untersagt.~~ **Die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen ist durch Artikel 25 Abs. 2 E-AsylG geregelt und ist in der Verantwortung des SEM.**

7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)

Die SFH unterstützt die Einführung von Anforderungen für beauftragte Dritte im AsylG sowie die Pflicht des SEM, die Tätigkeit und Qualität ihrer Leistungen zu kontrollieren. Wie im erläuternden Bericht erklärt, werden diese Anforderungen auf Verordnungsebene präzisiert. **Die Verträge müssen diese neuen Bestimmungen berücksichtigen.** Wichtig ist auch, auf Verordnungs- und Weisungsebene sowohl den Prozess des *Controllings* festzulegen und so dessen Effektivität sicherzustellen, als auch die Umstände, die zu Sanktionen oder sogar zu einer Auflösung des bestehenden Vertrags mit den Dienstleistern führen.

Die SFH begrüsst zudem die Einführung einer **eindeutigen Verantwortung des SEM für die Ausbildung** der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beauftragten Unternehmen. Eine Zusammenarbeit mit Organisationen, die auf den Asylbereich spezialisiert sind, wäre wünschenswert, um eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu gewährleisten, die die verschiedenen Perspektiven einbezieht.

Es ist wichtig, dass die im Sicherheitsbereich tätigen Dritten diese Anforderungen erfüllen. **Allerdings gilt dies gleichermassen für beauftragte Dritte im Bereich der Betreuung.** Gemäss der aktuellen Formulierung von Artikel 25c E-AsylG beziehen sich die Absätze 4 (Qualitätskontrolle durch das SEM) und 5 (Ausbildung) auf beide Aufgabenkategorien, während Absatz 3 – der die Anforderungen hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle des Personals präzisiert – sich nur auf beauftragte Dritte für Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren bezieht. Der erläuternde Bericht scheint zudem davon auszugehen, dass auch die Absätze 4 und 5 nur die im Sicherheitsbereich tätigen Dritten betreffen.

Entsprechend der Aufgabenliste in Absatz 2 betrifft die Verpflichtung, Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle zu bieten, Sicherheitsunternehmen, die für die Sicherheit innerhalb der BAZ und Kontrollgänge im Aussenbereich beauftragt sind, sowie Akteurinnen und Akteure, die seelsorgerische Dienste leisten. Zu letztgenannten äussern wir uns im nächsten Unterabschnitt (gemäss SFH ist die Beziehung zwischen dem SEM und der Seelsorge nicht als Übertragung von Aufgaben an Dritte zu verstehen). Für die SFH müssten

die für Aufgaben der Betreuung und Unterbringung (Abs. 1) beauftragten Dienstleister ebenfalls der Verpflichtung unterliegen, Garantien gemäss Absatz 3 zu bieten.

Bezüglich der Abgeltung der Kosten (Abs. 7) schlägt die SFH vor, auch die Ausbildungskosten aufzunehmen (analog dazu könnten die Ausbildungskosten auch in Art. 80 Abs. 2 AsylG aufgenommen werden, der die Abgeltung der Kosten beauftragter Dritter für Betreuung und Unterbringung regelt). Ausserdem muss die Entschädigung so bemessen sein, dass die Erfüllung der Aufgaben unter Einhaltung sämtlicher asyl- und grundrechtlicher Vorgaben realistisch umsetzbar ist.

Vorschlag Absatz 3: Dritte, denen Aufgaben nach Absatz **1 und 2** übertragen werden, müssen die notwendigen Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle ihres Personals bieten. Private Sicherheitsunternehmen müssen darüber hinaus über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügen.

Vorschlag Absatz 7 erster Satz: Das SEM überträgt die Aufgaben nach Absatz 2 durch Vertrag und gilt den beauftragten Dritten die Verwaltungs- und Personalkosten, **die Ausbildungskosten** sowie die übrigen Kosten ab, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen.

7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)

Aus Sicht der SFH ist der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den BAZ betrifft, ungeeignet. Die SFH erkennt zwar den Wert der seelsorgerischen Tätigkeiten für die Konfliktprävention an, vertritt aber die Auffassung, dass die Seelsorge **nicht instrumentalisiert werden darf** und unabhängig bleiben muss.

Zunächst ist die Definition der Seelsorge als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, nicht korrekt. Angesichts ihres religiösen Charakters ist die Seelsorge nicht als Aufgabe des Bundes zu verstehen. Die Aufgabe des Bundes erscheint uns hier vielmehr darin zu bestehen, die Glaubensfreiheit aller in einem BAZ lebenden Personen zu respektieren (Art. 15 BV) und **den Zugang zu seelsorgerischen Tätigkeiten in den BAZ zu gewährleisten** (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. f der EJPD-VO). Wichtig ist vor allem, sicherzustellen, dass die Seelsorgerinnen und Seelsorger über gute Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeiten in den BAZ verfügen – insbesondere Räume, in denen sie ihre Gespräche führen können – und dass sie die Möglichkeit haben, sich in den Zentren frei zu bewegen.

Wenngleich die seelsorgerischen Tätigkeiten einen sehr positiven Effekt auf das Zusammenleben in einem BAZ haben können, ist die SFH der Ansicht, dass die im Entwurf der Gesetzesänderung vorgeschlagene Formulierung eine zumindest mittelbare **Instrumentalisierung der Seelsorge** beinhaltet. Als Einrichtung, die Personen in Schwierigkeiten zuhört und diese unterstützt, besteht das vorrangige Ziel der Seelsorge weder darin, Konflikte zu vermeiden, noch darin, die Sicherheit und Ordnung im Zentrum zu gewährleisten.

Die Seelsorgerinnen und Seelsorger sind externe Akteure, die Zugang zu den BAZ 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. Um auch weiterhin eine wichtige Anlaufstelle für die in den BAZ untergebrachten Personen mit sehr positiven Folgen für die Einrichtung – insbesondere im Bereich der Konfliktprävention – zu sein, **muss die Seelsorge ein externer und vom SEM unabhängiger Akteur bleiben.**

Aus diesen Gründen fordert die SFH, den Begriff der Seelsorge in Art. 25c Abs. 2 Bst. b E-AsylG zu streichen und **einen neuen Artikel speziell für die Seelsorge einzufügen, der das Recht auf Religionsfreiheit sowie den Zugang zu einer seelsorgerischen Tätigkeit innerhalb des BAZ sicherstellt.** Die SFH schlägt auch vor, den Wortlaut im Hinblick auf die «Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens» (Art. 25c Abs. 2 Bst. b E-AsylG) in Absatz 1 über die Betreuung und Unterbringung zu verschieben.

Vorschlag **Artikel 25c^{bis}: Das SEM garantiert das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung und Betreuung.**

8 Weitere Änderungen des AsylG

8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)

Gemäss Art. 25d E-AsylG erlässt das EJPD auf dem Verordnungsweg Ausführungsbestimmungen über die Durchsuchung, die Beschäftigungsprogramme, das Besuchsrecht, die Ausgangsmodalitäten, die Grundzüge der Ausbildung der Mitarbeitenden im Sicherheitsbereich, die Disziplinartatbestände, die Disziplinar massnahmen und das Disziplinarverfahren.

Die SFH versteht nicht, warum die Kompetenz des EJPD zum Erlass von Grundsätzen der Ausbildung der Mitarbeitenden auf dem Verordnungsweg (vgl. Art. 25d Bst. e E-AsylG) lediglich das Sicherheitspersonal betrifft, und empfiehlt, auch die Ausbildung des Betreuungspersonals einzuschliessen. Zudem müssen die vorübergehende Festhaltung, die Anforderungen an beauftragte Dritte und die Umstände, unter denen die Anwendung von Zwang gerechtfertigt ist – in welcher Form und nach welchem Verfahren – in diese Liste aufgenommen werden.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen. Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.