

Bern, 2. Mai 2023



VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON SOLIDARITÉ SANS FRONTIÈRES

ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES

1 Einleitung

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Solidarité sans frontières lehnt die Gesetzänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

2 Grundsätzliches

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die

Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zur Traumatisierung führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen. Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Nach Ansicht von Sösf 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. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist nach Sösf unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:innen vorzulegen.

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

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 von Sösf 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. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

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)

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)

Solidarité sans frontières begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von Solidarité sans frontières **muss**

der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

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

Sosf begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

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

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was Sosf begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt Sosf, dass sich Disziplinar massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von Sosf zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem

hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit, muss Bst. d gestrichen werden.

5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüssen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

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

6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was

Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

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)

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

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von Sösf weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Sösf ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

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

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

8 Weitere Änderungen des AsylG

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

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüssen wir.