



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, Januar 2023

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

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Ausgangslage

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. In seinem Bericht vom 30. September 2021 (Bericht Oberholzer) kommt er zum Schluss, dass in den Zentren des Bundes keine systematische Gewalt angewandt wird und die Grund- und Menschenrechte eingehalten werden. Er empfiehlt jedoch Verbesserungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich, welche teilweise auch Änderungen im Asylgesetz (AsylG) notwendig machen. Diese sind Gegenstand dieser Vorlage. Dabei werden auch zwei aktuelle Urteile des Bundesgerichtes (BGer) und des Bundesstrafgerichtes (BStG) berücksichtigt, welche sich ebenfalls mit Fragestellungen zum Bericht Oberholzer auseinandergesetzt haben.

Inhalt der Vorlage

Im AsylG soll ein neuer Abschnitt «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» eingefügt werden. Dieser soll insbesondere Regelungen zu den Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG) enthalten. Dabei soll explizit geregelt werden, in welchen Bereichen das SEM zur Gewährung der Sicherheit und Ordnung polizeilichen Zwang respektive polizeiliche Massnahmen unter Anwendung des Zwangsanwendungsgesetzes ergreifen kann. Zudem sollen die möglichen Disziplinarmassnahmen sowie die Grundzüge des Verfahrens bei deren Anordnung auf Gesetzesstufe geregelt werden (Art. 25a E-AsylG). Zur Abwehr einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr soll eine betroffene Person auf Anordnung des SEM für maximal zwei Stunden festgehalten werden können, wenn sie andere Personen erheblich gefährdet, sich selbst gefährdet oder einen grösseren Sachschaden zu verursachen droht (Art. 25b E-AsylG). Diese Regelung, welche heute in der VO-EJPD vorgesehen ist, soll neu im AsylG geregelt werden. Auch soll eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es dem SEM erlaubt, Aufgaben im Bereich Betreuung und Unterbringung sowie zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung durch Vertrag auf Dritte zu übertragen (Art. 25c E-AsylG). Schliesslich soll neu auf Gesetzesstufe geregelt werden, dass Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen auch auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke hin durchsucht werden können (Art. 9 Abs. 1 E-AsylG). Dies entspricht der bereits heute geltenden Regelung in Artikel 4 VO-EJPD. Die aufgegriffenen Objekte sollen falls notwendig neu sichergestellt werden können.

Die Änderungen führen grundsätzlich zu keinen neuen finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
1.1 Handlungsbedarf und Ziele der Revision	4
2 Grundzüge der Vorlage	6
2.1 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	7
2.2 Umsetzungsfragen	8
3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	8
4 Auswirkungen	17
4.1 Auswirkungen auf den Bund	17
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	19
5 Rechtliche Aspekte	19
5.1 Verfassungsmässigkeit	19
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	19

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele der Revision

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und NGOs den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) hat deshalb Herr Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. In seinem Bericht vom 30. September 2021¹ kommt er zum Schluss, dass in den Zentren des Bundes keine systematische Gewalt angewandt wird und dass die Grund- und Menschenrechte eingehalten werden. Er empfiehlt jedoch Verbesserungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich. So wird u.a. empfohlen, die sich mit dem Disziplinarwesen ergebenden Rechtsfragen zu klären und gegebenenfalls eine vollständige Überarbeitung des Disziplinarrechts in der Verordnung des EJPD vom 4. Dezember 2018² über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (VO-EJPD) vorzusehen. Dabei sollen die Grundsätze des Disziplinarrechts im Asylgesetz geregelt werden (vgl. Bericht Oberholzer Empfehlung 9). Des Weiteren sei der Einsatz von Sicherheitsräumen im Kontext mit einer Neuorganisation der Sicherheitsdienste in den Zentren des Bundes und der Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG, SR 364) zu klären (vgl. Bericht Oberholzer Empfehlung 11). Schliesslich sei eine Regelung bezüglich der Voraussetzungen und der Modalitäten von Sicherheitsräumen im AsylG zu prüfen (vgl. Bericht Oberholzer Empfehlung 11).

Das SEM hat den Bericht Oberholzer am 11. Oktober 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen und das im Bericht skizzierte Vorgehen zur Prüfung und Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen genehmigt. Das SEM hat ein entsprechendes Umsetzungsprojekt gestartet. Um die Situation im Sicherheitsbereich in den Zentren des Bundes und auch in den Unterkünften an den Flughäfen möglichst rasch und zielgerichtet zu verbessern wurden insbesondere einzelne interne Abläufe angepasst, die Präsenz des SEM im Sicherheits- und Betreuungsbereich ausgebaut und die Weisungen des SEM im Sicherheitsbereich, insbesondere bezüglich der Durchsuchung von Asylsuchenden in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen angepasst.

Ebenfalls kurzfristig umgesetzt wurden verschiedene Anpassungen in der VO-EJPD, welche im Rahmen der geltenden gesetzlichen Grundlagen umgesetzt werden konnten und seit dem 15. Januar 2023 in Kraft sind. Diese Änderungen beinhalten eine neue Verordnungsbestimmung zur vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmit-

¹ Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des SEM vom 30. September 2021.

² SR 142.311.23

telbarer Gefahr (Art. 29a VO-EJPD) und verschiedener Ergänzungen bzw. Klarstellungen im Bereich der Durchsuchung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen.

Ein Teil der im Bericht Oberholzer vorgeschlagenen Massnahmen ist jedoch nur längerfristig umsetzbar, da diese Massnahmen eine fundierte Analyse der konkreten Abläufe im Sicherheits- und Disziplinarbereich sowie der notwendigen rechtlichen Grundlagen notwendig machten. Die entsprechenden Anpassungen auf Gesetzesstufe bilden Gegenstand dieser Vorlage. Dabei werden auch zwei aktuelle Urteile berücksichtigt, in welchen sich das BGer und das BStG unter anderem auch mit Fragestellungen bezüglich der Empfehlungen aus dem Bericht Oberholzer auseinandergesetzt haben³.

Mit dem Ziel, die Anzahl der Eskalationen in den Zentren des Bundes so weit als möglich zu reduzieren, hat das SEM bereits eine Reihe von weiteren Massnahmen umgesetzt. So wurde ein umfassendes Gewaltpräventionskonzept erarbeitet, das in allen Zentren des Bundes umgesetzt worden ist, um allfälligen Gewaltsituationen effizient vorbeugen zu können. Darin werden Risikofaktoren zur Entstehung von Gewalt in den Zentren des Bundes beschrieben und es wird für jedes Zentrum des Bundes definiert, mit welchen Massnahmen diesen Faktoren präventiv begegnet werden kann. Weiter werden in den Zentren des Bundes seit dem vierten Quartal 2021 zusätzliche Konfliktpräventionsbetreuende eingesetzt, die aktiv und auf der Basis von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung auf Asylsuchende zugehen, um Konflikte zu vermeiden oder zumindest zu deeskalieren. Dadurch soll ein möglichst gewaltfreier Betrieb der Zentren des Bundes ermöglicht werden. Diese Massnahmen wirken sich positiv auf die Situation in den Zentren des Bundes aus. Seit Anfang 2021 hat die Anzahl der sicherheitsrelevanten Vorfälle in den Zentren des Bundes stark abgenommen und befindet sich aktuell auf dem tiefsten Niveau seit dem 1. Quartal 2020.

Eine weitere Massnahme ist die Schaffung einer Meldestelle im Rahmen eines Pilotprojektes, welches am 1. November 2022 gestartet wurde. Die Meldestelle wird durch das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) betrieben. Im Pilotprojekt ist die Meldestelle als Anlaufstelle für Asylsuchende oder Mitarbeitende in den Zentren des Bundes konzipiert. Die Betroffenen sollen alle Anliegen im Bereich der Unterbringung, der Betreuung sowie der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung bei dieser Stelle deponieren oder auch Beanstandungen über das Verhalten von Mitarbeitenden vorbringen können. Zudem berät die Meldestelle auch Personen und vermittelt diese soweit erforderlich an weitere Fach- und Beratungsstellen oder andere Behörden. Das Pilotprojekt dauert 18 Monate und wird durch ein externes Monitoring begleitet. Die im Rahmen dieses Pilotprojektes geprüfte Meldestelle ist jedoch nicht als unabhängige Meldestelle konzipiert, da hierfür eine gesetzliche Grundlage nötig wäre. Die Unabhängigkeit soll jedoch dadurch sichergestellt werden, dass die Meldestelle ihre Aufgaben auf operativer Ebene so weit wie möglich selbständig erfüllen kann. Sollte sich im Pilotprojekt zeigen, dass sich eine solche Meldestelle positiv auf die Sicherheit in den Zentren des Bundes auswirkt, soll die Schaffung einer unabhängigen Meldestelle auf Gesetzesstufe geprüft werden.

³ BGE 148 II 218 vom 17. Dezember 2021 E. 5.3 f. / BStGer CA.2022.9. Erw. 3.2.2 – 3.2.5 /

2

Grundzüge der Vorlage

Im AsylG soll ein neuer Abschnitt «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» eingefügt und die geltende Regelung zum Betrieb der Zentren des Bundes (Art. 24b AsylG) aufgehoben werden (vgl. E-AsylG 2b Abschnitt). Dieser neue Abschnitt soll insbesondere folgende Regelungen enthalten:

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

Es sollen neu die wichtigsten Aufgaben des SEM, die dieses in den Zentren des Bundes und den Flughäfen wahrnimmt (z.B. Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden, die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung), detailliert geregelt werden. Auch soll neu explizit geregelt werden, in welchen Bereichen das SEM zur Gewährung der Sicherheit und Ordnung polizeilichen Zwang respektive polizeiliche Massnahmen ergreifen kann (bei der Durchsuchung, beim Vollzug von Disziplinar-massnahmen, bei der Gefahrenabwehr sowie bei der vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr). Bei diesen Massnahmen soll das ZAG anwendbar sein; der Einsatz von Waffen soll jedoch explizit untersagt werden. Das ZAG regelt die Grundsätze der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (z.B. Art der Zwangsmassnahmen, Verhältnis-mässigkeit etc.).

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

Neu sollen die Disziplinar-massnahmen abschliessend auf Gesetzesstufe verankert werden (bisher 5. Abschnitt in der VO-EJPD). Auch die Grundzüge des Verfahrens bei der Anordnung einer Disziplinar-massnahme sollen neu auf Gesetzesstufe geregelt werden.

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

Zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr soll eine betroffene Person auf Anordnung des SEM für maximal zwei Stunden festgehalten werden können, wenn sie andere Personen (z.B. Asylsuchende, Mitarbeitende des SEM oder Dritte) erheblich gefährdet, sich selbst gefährdet oder einen grösseren Sach-schaden zu verursachen droht (Abs. 1). Eine solche Festhaltung setzt eine vorgängige Meldung bei der Polizei oder anderen zuständigen Stellen voraus (Abs. 2). Die An-ordnung einer vorübergehenden Festhaltung soll bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren ausgeschlossen sein (Abs. 5). Das SEM soll zudem sicherstellen, dass die für die vorübergehende Festhaltung zuständigen Mitarbeitenden eine geeignete Aus-bildung erhalten (Abs. 4). Diese Regelung, welche heute in der VO-EJPD vorgesehen ist, soll neu im AsylG geregelt werden.

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

Es soll eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es dem SEM erlaubt, Aufgaben im Bereich Betreuung und Unterbringung (z.B. Sicher-

stellung der Grundversorgung und medizinischen Versorgung, Informationsvermittlung und Beschäftigung der Asylsuchenden) sowie zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung durch Vertrag auf Dritte zu übertragen. Damit soll auch der Rechtsprechung des BGer Rechnung getragen werden, gemäss welcher bei einer Delegation von Aufgaben im Sicherheitsbereich eine genügend spezifische gesetzliche Grundlage notwendig ist, in welcher u.a. die ausgelagerten Aufgaben, die Anforderungen an die beauftragten Dritten und deren Kompetenzen auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dabei lässt das BGer explizit die Frage offen, ob eine Delegation von Aufgaben im Sicherheitsbereich an Dritte verfassungsrechtlich zulässig ist. Ohne eine solche Delegation müssten die Aufgaben im Sicherheitsbereich durch Bundespersonal wahrgenommen werden, was zusätzliche Kosten in Millionenhöhe zur Folge hätte. Vor diesem Hintergrund soll die vom BGer explizit festgestellte Lücke im AsylG nun geschlossen werden.

Die zu delegierenden Tätigkeiten im Bereich Sicherheit und Ordnung werden abschliessend in Absatz 2 aufgeführt und umfassen z.B. Zutritts-, Austritts- und Besucherkontrollen, Durchsuchung von Personen und Gegenständen und die Unterstützung beim Vollzug von Disziplarmassnahmen sowie die Durchführung administrativer Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. a, c, d und e). Ebenfalls darunter fallen Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens in den Unterkünften, insbesondere seelsorgerische Tätigkeiten. Dieser Vorschlag geht auf ein Pilotprojekt zurück, welches vom SEM im Januar 2021 in den Zentren des Bundes gestartet wurde und bis zum 31. Dezember 2022 dauerte. Das SEM hat dieses Projekt evaluiert. Es wurde festgestellt, dass eine hohe Nachfrage für Seelsorgende in den Zentren des Bundes bei den Asylsuchenden, den Mitarbeitenden des SEM und den Leistungserbringern besteht. Die Seelsorge hat sich als wichtiges Mittel bewährt, um im Rahmen persönlicher Gespräche mit Betroffenen zur interkulturellen Vermittlung beizutragen, das konfliktfreie Zusammenleben in den Zentren des Bundes zu fördern und damit einen wichtigen Beitrag zur Gewaltprävention in den Zentren des Bundes zu leisten (vgl. hierzu auch Kommentar zu Art. 25c Abs. 2 E-AsylG).

Weitere Anpassungen im AsylG

Es soll neu auf Gesetzesstufe ausdrücklich geregelt werden, dass Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen auch auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke hin durchsucht werden können (Art. 9 Abs. 1 E-AsylG). Dies entspricht der bereits heute geltenden Regelung in Artikel 4 VO-EJPD. Die im Rahmen einer Durchsuchung aufgegriffenen Objekte (z.B. unerlaubte Betäubungsmittel, Drogen oder gefährliche Gegenstände wie Waffen) sollen falls notwendig neu sichergestellt werden können.

2.1 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Fragen zur Abstimmung von Aufgaben und Finanzen werden nach der Vernehmlassung eingehend analysiert. Es wurde eine erste Schätzung der Kosten vorgenommen (vgl. Kap. 4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund).

2.2 **Umsetzungsfragen**

Die Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. insbesondere Art. 25d E-AsylG und Erläuterungen dazu).

3 **Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

Art. 9 Abs. 1 und 1^{bis}

Neu soll auf Gesetzesstufe ausdrücklich geregelt werden, dass Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen auch auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke hin durchsucht werden können (Abs. 1). Dies entspricht der bereits heute geltenden Regelung in Artikel 4 VO-EJPD.

Neu sollen die im Rahmen einer Durchsuchung aufgegriffenen Objekte falls notwendig sichergestellt werden können (Abs. 1^{bis}). So kann es z.B. durch den Konsum von alkoholischen Getränken und Drogen (insbesondere unerlaubter Betäubungsmittel oder missbräuchlich verwendeter Medikamente) vermehrt zu Störungen des Betriebs in den Zentren des Bundes kommen. Dies gilt auch für gefährliche Gegenstände, wie Waffen oder Waffenzubehör.

Die Notwendigkeit zur Sicherstellung der vorerwähnten Objekte liegt insbesondere dann vor, wenn dadurch die Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes gewährleistet werden kann.

Da Reise- und Identitätspapiere sowie verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel von Asylsuchenden für die Ermittlung des Sachverhaltes im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens notwendig sind, sollen diese ebenfalls neu sichergestellt und zu den Akten genommen werden können.

Sobald die betroffene Person über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügt, sind beispielsweise die Reise- und Identitätspapiere zurück zu geben (Art. 2b Abs. 3 Asylverordnung 1 vom 11. August 1999⁴ über Verfahrensfragen [AsylV 1]).

Besucherinnen und Besucher eines Zentrums des Bundes oder einer Unterkunft an einem Flughafen und deren mitgeführten Sachen können ebenfalls durch das Sicherheitspersonal auf gefährliche Gegenstände und Alkohol hin durchsucht werden. Da die Durchsuchung nur mit dem Einverständnis der betroffenen Personen erfolgt (entsprechend Art. 16 Abs. 3 VO-EJPD) und diese ihre Zustimmung verweigern können, reicht eine Regelung auf Verordnungsstufe aus. Wird die Zustimmung verweigert und kann eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in einem Zentrum des Bundes oder einer Unterkunft an einem Flughafen nicht ausgeschlossen werden, wird der Zutritt zum Gebäude verwehrt.

⁴ SR 142.311

Art. 24b

Die geltende Regelung von Artikel 24b AsylG enthält Regelungen zum Betrieb der Zentren des Bundes. Zum «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» soll ein neuer Abschnitt 2b im AsylG aufgenommen werden. Artikel 24b AsylG kann deshalb aufgehoben werden.

Art. 24d Abs. 6 erster Satz

Artikel 24d AsylG regelt die Unterbringung von Asylsuchenden in kantonalen und kommunalen Zentren. Die Bestimmungen des neuen Abschnitts 2b «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» sollen auch auf diese Zentren sinngemäss Anwendung finden. In Absatz 6 soll deshalb ein entsprechender Verweis aufgenommen werden.

Gliederungstitel nach Artikel 24e

2b. Abschnitt: Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen

Unter dem 2. Kapitel des AsylG soll ein neuer Abschnitt 2b «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» eingefügt werden. Dieser neue Abschnitt soll insbesondere folgende Regelungen enthalten:

- Regelung zum Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)
- Regelung zu allfälligen Disziplinar massnahmen, welche heute lediglich in der VO-EJPD verankert sind (Art. 25a E-AsylG).
- Regelung zur vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a VO-EJPD).
- Regelung zur Übertragung von Aufgaben im Bereich der Betreuung und Unterbringung sowie der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG).

Art. 25 Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen

Zu Absatz 1

Es soll detailliert geregelt werden, welche wichtigsten Aufgaben das SEM bei der Sicherstellung des Betriebes in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen wahrnimmt. Dazu gehören die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden (Bst. a und b) sowie die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und am Flughafen (Bst. c). Es handelt sich nicht um eine abschliessende Aufzählung. So gehört beispielsweise auch die Beschäftigung der Asylsuchenden zu den entsprechenden Aufgaben.

Die Betreuung umfasst insbesondere die Aufnahme der asylsuchenden Personen in den Zentren des Bundes sowie die Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung,

Verpflegung, Hygiene und Bekleidung. Zusätzlich ist auch die Informationsvermittlung an die Asylsuchenden, deren Beschäftigung sowie der Zugang zur medizinischen Versorgung im Rahmen der Betreuung und zu präventiven Angeboten (Gewaltprävention, Förderung der psychischen Gesundheit) sicherzustellen⁵.

Die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung erfolgt beispielsweise durch Zutritt- und Austrittskontrollen, die Intervention bei Notfällen sowie die Durchführung von Personendurchsuchungen.

Zu Absatz 2

Zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung soll das SEM verschiedene Massnahmen ergreifen können. Neben den bereits heute bestehenden Möglichkeiten der Durchsuchung von asylsuchenden Personen (siehe Kommentar zu Art. 9) sowie der Anordnung von Disziplinarmassnahmen (siehe Kommentar zu Art. 25a) soll neu auch eine vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr möglich sein (siehe Kommentar zu 25b). Im Rahmen dieser Massnahmen sowie zur Gefahrenabwehr soll das SEM, soweit dies aufgrund der zu schützenden Rechtsgüter gerechtfertigt ist, nötigenfalls auch polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen können (vgl. hierzu auch Kommentar zu Abs. 3). Bei der Anwendung von Zwang und beim Vollzug der Disziplinarmassnahmen sind stets die jeweiligen konkreten Umstände angemessen zu berücksichtigen. Zudem muss insbesondere das Alter, das Geschlecht und der Gesundheitszustand (inkl. der psychischen Gesundheit) der betroffenen Person berücksichtigt werden.

Zu Absatz 3

Bedarf es zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes oder an den Flughäfen polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen (siehe Kommentar zu Abs. 2), soll grundsätzlich das Bundesgesetz vom 20. März 2008⁶ über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (ZAG) Anwendung finden. Durch den Verweis auf das ZAG soll eine explizite gesetzliche Grundlage für die Anwendung des ZAG geschaffen werden. Nicht anwendbar sind hingegen die im ZAG enthaltenen Regelungen bezüglich des Einsatzes von Waffen (vgl. Art. 5 Bst. c ZAG). Der Einsatz von Waffen soll bei der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung ausdrücklich untersagt werden.

Art. 25a Disziplinar-massnahmen

Die vorliegende Regelung entspricht grundsätzlich den geltenden Regelungen im 5. Abschnitt «Disziplinar-massnahmen und Verfahren» der VO-EJPD. Diese sollen künftig mit gewissen Anpassungen auf Gesetzesstufe verankert werden.

Zu Absatz 1

Die geltende Regelung sieht vor, dass Asylsuchende und Schutzbedürftige in den Zentren des Bundes mit Disziplinar-massnahmen sanktioniert werden können, wenn sie

⁵ Vgl. hierzu auch der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.3407, Feri, vom 9. Juni 2016 «Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kantone».

⁶ SR 364

ihre Pflichten (Einhaltung der Hausordnung, Hausarbeiten und Anwesenheitspflicht, vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 21 ff VO-EJPD) verletzen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden (Art. 24 Abs. 1 Bst. b VO-EJPD). Neu soll diese Regelung auf Gesetzesstufe gehoben werden. Es soll festgehalten werden, dass Disziplinarmaßnahmen dann angeordnet werden können, wenn die betroffene Person durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb eines Zentrums oder des Flughafens stört. Ein solches pflichtwidriges Verhalten liegt beispielsweise vor, wenn eine betroffene Person die Hausordnung des Zentrums des Bundes verletzt oder obligatorische Hausarbeiten nicht erledigt (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 21 und 22 VO-EJPD) oder wenn sie ihrer Anwesenheitspflicht nicht nachkommt (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 23 VO-EJPD). Unter einem pflichtwidrigen Verhalten fällt sodann auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b VO-EJPD), welche auch strafrechtlich relevant sein kann. Eine solche Gefährdung liegt beispielsweise vor, wenn eine asylsuchende Person eine Straftat begeht, welche den Betrieb eines Zentrums des Bundes stört (z.B. Körperverletzung aufgrund einer Schlägerei; Diebstahl in unmittelbarer Nähe eines Zentrums des Bundes).

Zu Absatz 2

Die Disziplinarmaßnahmen sollen neu abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt werden. Diese werden mit gewissen Anpassungen vom geltenden Artikel 25 Absatz 1 VO-EJPD übernommen. Neu soll auch die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen als Disziplinarmaßnahme vorgesehen werden (Bst. b). Hingegen soll die Verweigerung des Ausgangs (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. b VO-EJPD) gestrichen werden, da diese in der Praxis bis anhin nicht zur Anwendung gelangt ist. Insbesondere auch, da sich die betroffenen Personen aufgrund der Ausgangsverweigerung weiterhin in den Zentren des Bundes aufhalten würden, was zu neuen Eskalationen führen könnte. Auch die Verweigerung von Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. c VO-EJPD) soll neu nicht mehr als Disziplinarmaßnahme angeordnet werden können. Es besteht kein rechtlicher Anspruch auf die Gewährung eines Fahrausweises für den öffentlichen Verkehr, weshalb in den meisten Zentren des Bundes in der Regel keine Fahrausweise abgegeben werden. Wie bereits heute sollen Asylsuchende auch mit einem Verbot belegt werden können, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende sonst allgemein zugänglich sind. Dabei verbleiben die Betroffenen zwar in den Zentren des Bundes, dürfen aber spezifische Räumlichkeiten wie z.B. den gemeinschaftlichen Aufenthaltsraum oder den Sportraum nicht betreten (Bst. a; vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a VO-EJPD). Zudem sollen betroffene Asylsuchende auch aus allen allgemein zugänglichen Räumlichkeiten eines Zentrums des Bundes für neu maximal 72 Stunden ausgeschlossen werden können (Bst. d). Sie werden in einem separaten Trakt oder Gebäude auf dem Gelände des Zentrums des Bundes untergebracht. Dort ist die notwendige Infrastruktur und Betreuung (z.B. Nahrung, Heizung, med. Versorgung) wie in einem Zentrum des Bundes sichergestellt.

Zu Absatz 3

Die Grundzüge des Verfahrens für die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen sollen neu ebenfalls auf Gesetzesstufe verankert werden.

Das SEM stellt den erheblichen Sachverhalt im Hinblick auf die Anordnung einer Disziplinar massnahme von Amtes wegen fest. Vorgängig ist der betroffenen Person das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Eröffnung des Entscheides über die Anordnung einer solchen Massnahme erfolgt in der Regel schriftlich mit einer entsprechenden Begründung. Zusätzlich muss der Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Wie bereits ausgeführt enthält die geltende VO-EJPD bereits Regelungen zum Disziplinarverfahren (Art. 24 Abs. 2, 26, 27 VO-EJPD). Auch künftig soll die VO-EJPD die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum Disziplinarverfahren enthalten.

Zu Absatz 4

Die betroffenen Personen sollen innerhalb von drei Tagen nach Kenntnisnahme der Anordnung der Disziplinar massnahme eine Beschwerde an die Beschwerdeinstanz des SEM einreichen können. Auch in diesem Bereich enthält die VO-EJPD bereits nähere Ausführungen (vgl. Art. 28 und 29 VO-EJPD). Diese sollen wo notwendig aufgrund der vorliegenden Regelung angepasst werden. Bei einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a AsylG richtet sich das Beschwerdeverfahren nach Artikel 107 Absatz 1 AsylG.

Art. 25b Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr

Mit dem neuen Artikel 29a VO-EJPD wurde eine neue Regelung geschaffen, wonach Asylsuchende in den Zentren des Bundes zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr vorübergehend festgehalten werden können. Diese Bestimmung ist seit dem 15. Januar 2023 in Kraft. Diese Regelung soll nun neu ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert werden. Sie gilt unabhängig von der in der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007⁷ (StPO) vorgesehenen polizeilichen Anhaltung (vgl. Art. 215 StPO). Mit der Inkraftsetzung dieser Regelung im AsylG soll die bisherige Regelung in der VO-EJPD aufgehoben werden.

Zu Absatz 1

In diesem Absatz sollen die Voraussetzungen für eine vorübergehende Festhaltung einer asylsuchenden Person abschliessend definiert werden. Bei der vorübergehenden Festhaltung handelt es sich nicht um eine Disziplinar massnahme (vgl. Kommentar zu Art. 25a), bei welcher die nachträgliche Sanktionierung des fehlbaren Verhaltens im Vordergrund steht. Vielmehr handelt es sich um eine polizeiliche Massnahme zur Abwehr einer ernsten, bereits eingetretenen oder unmittelbar drohenden und nicht anders abwendbaren Gefahr. Im Vordergrund steht dabei also die effektive Sicherstellung von Sicherheit und Ordnung.

Eine asylsuchende Person soll zur Verhinderung einer erheblichen Gefährdung anderer Personen (Bst. a) vorübergehend festgehalten werden können. Unter den Begriff «andere Personen» fallen dabei alle Personen, die sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten und die sich aufgrund des Verhaltens der betroffenen Person in einer unmittelbaren Gefährdungssituation befinden. Darunter können insbesondere Asylsuchende, Mitarbeitende des SEM oder Dritte sowie Besucherinnen und Besucher der

⁷ SR 312.0

Zentren des Bundes fallen. Eine Gefährdungssituation, die eine vorübergehende Festhaltung erforderlich macht, kann sich beispielsweise dann ergeben, wenn eine asylsuchende Person eine andere asylsuchende Person oder auch eine Betreuungsperson physisch anzugreifen versucht und die asylsuchende Person nicht durch alternative, mildere Massnahmen beruhigt werden kann.

Auch bei Gefahr einer erheblichen Selbstgefährdung soll eine vorübergehende Festhaltung einer asylsuchenden Person zu deren Eigenschutz möglich sein (Bst. b). Dabei kann es sich um eine Situation handeln, in welcher eine asylsuchende Person droht, sich selber schwer zu verletzen, und von diesem Vorhaben nicht anderweitig abgebracht werden kann. Mit einer vorübergehenden Festhaltung ist sichergestellt, dass die betroffene Person geschützt wird bis die entsprechenden Fachkräfte vor Ort sind und sich um sie kümmern können.

Schliesslich soll eine vorübergehende Festhaltung auch möglich sein, wenn eine asylsuchende Person droht, eine Sache, an der ein fremdes Eigentums-, Gebrauchs- oder Nutzniessungsrecht besteht, zu beschädigen, zu zerstören oder unbrauchbar zu machen (Bst. c). Ziel der entsprechenden Regelung ist die Verhinderung grösserer Sachschäden (z.B. Beschädigung von Gebäuden, Einrichtungen oder Fahrzeugen). Ein grösserer Sachschaden liegt ab einer Schadenssumme von CHF 500 vor.

Die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung stellt einen Realakt dar, welcher in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreift. Aus diesem Grund haben die Betroffenen die Möglichkeit, vom SEM eine anfechtbare Verfügung zu verlangen (vgl. Art. 25a Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968⁸ über das Verwaltungsverfahren [VwVG]). Die Regelung einer expliziten Beschwerdemöglichkeit auf Gesetzesstufe wäre hier nicht zielführend. Ziel der vorübergehenden Festhaltung ist es, rasch eine Massnahme ergreifen zu können, um eine ernste, unmittelbare und sofortige Gefahr unverzüglich abwenden zu können. Eine vorgängige Beschwerdemöglichkeit steht einem unverzüglichen Handeln bei Vorliegen einer akuten Gefahrensituation klar entgegen.

Zu Absatz 2

Unmittelbar vor der vorübergehenden Festhaltung sollen das SEM oder die vom SEM beauftragten Dritten (vgl. Kommentar zu Art. 25c) die zuständigen Polizeibehörden informieren. Bei Bedarf können zusätzlich weitere Stellen wie beispielsweise die Feuerwehr oder die Sanitätsdienste informiert werden. Nach erfolgter Meldung kann die betroffene Person, bis zum Eintreffen der zuständigen Polizeibehörden, für maximal zwei Stunden festgehalten werden.

Zu Absatz 3

Zu Beginn der vorübergehenden Festhaltung soll die asylsuchende Person auf gefährliche und nicht benötigte Gegenstände durchsucht werden. Dadurch soll verhindert werden, dass sich diese selbst gefährdet. Die Durchführung der Durchsuchung richtet sich dabei nach Artikel 9 (vgl. Kommentar zu Art. 9). Damit die Sicherheit und das Wohlbefinden der betroffenen Person während der gesamten Dauer der vorübergehenden Festhaltung gewährleistet werden kann, soll diese überwacht werden. Dies

⁸ SR 172.021

kann beispielsweise durch eine live Videoüberwachung ohne Bearbeitung von Personendaten erfolgen. Die Aufgabe der Überwachung soll durch die Sicherheitsdienste in den Zentren des Bundes wahrgenommen werden.

Zu Absatz 4

Das SEM stellt sicher, dass die Mitarbeitenden des SEM bzw. der beauftragten Dritten eine geeignete Ausbildung zur Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung erhalten.

Zu Absatz 5

Um dem Grundsatz des Kindeswohls (Art. 3 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes; Kinderrechtskonvention) und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit im Einzelfall Rechnung zu tragen, soll vorgesehen werden, dass die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren ausgeschlossen ist. Diese Altersgrenze soll analog zu Artikel 80 Absatz 4 AIG festgelegt werden, wonach die Anordnung insbesondere einer Ausschaffungshaft gegenüber Personen unter dieser Altersgrenze ausgeschlossen ist.

Art. 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte

Zu Absatz 1

Es soll eine hinreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es dem SEM erlaubt, seine Aufgaben im Bereich Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden durch Vertrag auf Dritte zu übertragen. Die Bestimmung zählt die übertragenen Aufgaben nicht abschliessend auf.

Vorbemerkungen zu den Absätzen 2-4

Mit Urteil BGE 148 II 218 vom 17. Dezember 2021 hat sich das BGer u.a. zur Frage der Übertragung hoheitlicher Sicherheitsaufgaben in den Zentren des Bundes an Dritte geäussert⁹. Nach Artikel 178 Absatz 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) können Verwaltungsaufgaben grundsätzlich gestützt auf eine formell-gesetzliche Grundlage an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Bei der Übertragung hoheitlicher Aufgaben im Sicherheitsbereich in den Zentren des Bundes handelt es sich nicht um eine Übertragung von allgemeinen Verwaltungsaufgaben, da das Gewaltmonopol, welches beim Bund liegt, betroffen ist. Dadurch gelten erhöhte Anforderungen. So braucht es gemäss BGer in der formell-gesetzlichen Grundlage neben den Ausführungen z.B. zum Gegenstand der ausgelagerten Aufgaben, zu den Anforderungen an die beauftragten Dritten und deren Kompetenzen, sowie zur Aufsicht über die ausgelagerte Tätigkeit auch Ausführungen zu den Interventionsmitteln, zur Organisation des privaten Sicherheitspersonals und zu den staatlichen Kontroll- bzw. Aufsichtsmechanismen. Das BGer kam in seinem Urteil

⁹ SR 0.107

¹⁰ Vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesstrafgerichtes vom 14. Juli 2022 CA.2022.9, welches auf das Urteil des BVGer verweist.

zum Schluss, dass im Asylgesetz keine hinreichend bestimmte Gesetzesgrundlage für eine umfassende Übertragung von Sicherheitsaufgaben in einer vom Bund geführten Asylunterkunft an Private besteht. Mit Artikel 25c Absatz 2 AsylG soll diese Lücke geschlossen und eine gesetzliche Grundlage für die Übertragung von Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und an den Flughäfen an Dritte geschaffen werden.

Zu Absatz 2

Es soll eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um hoheitliche Sicherheitsaufgaben in den Zentren des Bundes und an den Flughäfen auf Dritte zu übertragen. Diese Aufgabenübertragung erfolgt durch einen Vertrag zwischen dem SEM und den Dritten (vgl. Abs. 7). Im Unterschied zu Absatz 1 sind die zu übertragenden Aufgaben im Sicherheitsbereich (vgl. Bst. a-e) abschliessend geregelt.

Bei der Durchsuchung von Personen und Gegenständen (Bst. c) sowie bei der Unterstützung beim Vollzug von Disziplinar massnahmen und der vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Bst. d) kann es im Rahmen der Ausführung dieser Aufgaben zu einem Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen kommen. Ein solcher Eingriff setzt nach dem erwähnten Urteil BGE 148 II 218 vom 17. Dezember 2021 des BGer eine genaue Umschreibung der Aufgaben auf Gesetzesstufe voraus, welche an Dritte übertragen werden.

Die Überwachung bzw. Kontrolle im Rahmen der Durchsuchung von Personen und Gegenständen (Bst. c) kann durch patrouillierendes Personal oder durch Videokameras erfolgen. Bei der Unterstützung beim Vollzug von Disziplinar massnahmen und der vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Bst. d) können die beauftragten Dritten das SEM z.B. bei der Abführung, Überwachung oder der Begleitung der Asylsuchenden unterstützen. Die Anordnung der Disziplinar massnahme bzw. der vorübergehenden Festhaltung erfolgt jedoch immer durch Mitarbeitende des SEM (vgl. Art. 25a Abs. 1 und Art. 25b Abs. 1).

Im Winter 2020/2021 kam es u.a. innerhalb und ausserhalb der Zentren des Bundes vermehrt zu tätlichen Auseinandersetzungen unter Asylsuchenden. Zudem kam es auch zu Verletzungen der Mitwirkungspflicht durch Asylsuchende, so beispielsweise durch Nichterscheinen an Gesprächen oder vorübergehendes Verschwinden, was die Durchführung der Asylverfahren erschwerte. Das SEM hat aus diesem Grund verschiedene Massnahmen ergriffen. So wurde bereits im Januar 2021 ein Pilotprojekt für eine «Muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren» gestartet, welches bis zum 31. Dezember 2022 befristet war. Das SEM hat dieses Projekt auf seine Wirksamkeit in der Praxis hin evaluiert.¹¹ Im Rahmen der entsprechenden Evaluationsberichte wurde festgestellt, dass eine hohe Nachfrage für muslimische Seelsorgenden in den Zentren des Bundes bei den Asylsuchenden, bei den Mitarbeitenden des SEM und den Leistungserbringern Sicherheit und Betreuung besteht. Die muslimische Seelsorge wurde als ein wichtiges Mittel zur Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes anerkannt. Auch wurde festgestellt, dass die mus-

¹¹ Evaluation des Pilotprojekts zuhanden des Staatssekretariats für Migration «Muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren» vom 21.1.2022; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86982.html>

limische Seelsorge aufgrund der persönlichen Gespräche mit muslimischen Asylsuchenden oder Asylsuchenden aus muslimischen Herkunftsländern wesentlich zur interkulturellen Vermittlung beitragen kann. Durch den Einsatz von muslimischen Seelsorgenden konnte das persönliche Wohlbefinden der Asylsuchenden in den Zentren des Bundes verbessert und damit auch ein wichtiger Beitrag zur Gewaltprävention geleistet werden. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen soll im AsylG neu eine explizite gesetzliche Grundlage zur Übertragung von Aufgaben von seelsorgerischen Tätigkeiten wie auch von anderen Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens und zur Konfliktprävention an Dritte geschaffen werden (Bst. b). Die seelsorgerischen Tätigkeiten können sowohl durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften wie auch durch die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen der Schweiz wahrgenommen werden. Die Übertragung der Aufgaben durch Vertrag und die Abgeltung der Dritten wird in Absatz 7 geregelt.

Auch die Förderung der psychischen Gesundheit in den Zentren des Bundes kann zur Konfliktprävention beitragen. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Standortkantonen der Zentren sicher, dass dort eine angemessene Gesundheitsversorgung gewährleistet ist (Art. 80 Abs. 1 AsylG). Dazu gehören auch Massnahmen zur Förderung der psychischen Gesundheit.

Zu den Absätzen 3-5

Da bei einer Delegation von Aufgaben im Sicherheitsbereich erhöhte Anforderungen bestehen, beinhalten die Absätze 3 bis 5 Regelungen zu den konkreten Anforderungen, welche die betroffenen Dritten zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu erfüllen haben.

So müssen die beauftragten Dritten die notwendigen Garantien hinsichtlich der Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle ihres Personals bieten, um mit Aufgaben im Sicherheitsbereich betraut werden zu können. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe den genauen Inhalt der einzelnen Garantien festlegen. Falls die Aufgaben an ein privates Sicherheitsunternehmen übertragen werden, muss dieses zusätzlich über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügen (Abs. 3). Die Anforderungen sind dabei kantonal unterschiedlich. Im Kanton Zürich müssen bestimmte Voraussetzungen wie z.B. der Abschluss einer Betriebshaftpflichtversicherung erfüllt sein, damit eine Betriebsbewilligung erteilt werden kann. Bei Aufgaben im Sicherheitsbereich handelt es sich um sensible Tätigkeiten, welche hohe Anforderungen an die Qualität der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen erfordern. Es ist Aufgabe des SEM die entsprechenden Qualitätsstandards festzulegen, die beauftragten Dritten zu beaufsichtigen und entsprechende regelmässige Qualitätskontrollen durchzuführen. Die erforderlichen Qualitätsstandards werden in dem Vertrag zwischen dem SEM und dem beauftragten Dritten geregelt (Abs. 4). Zudem ist es Aufgabe des SEM sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens eine spezifisch auf den Umgang mit asylsuchenden Personen geeignete und abgestimmte Ausbildung erhalten (Abs. 5).

Zu Absatz 6

Die Sätze 1 und 2 entsprechen dem Wortlaut von Artikel 25 Absatz 3 E-AsylG (vgl. Kommentar zu Art. 25 Abs. 3 E-AsylG).

Zu Absatz 7

Die zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und an den Flughäfen durch das SEM beauftragten Dritten (vgl. Abs. 2), sollen durch das SEM für deren Aufwendungen für Verwaltungs- und Personalkosten sowie für die übrigen Kosten gestützt auf Verträge abgegolten werden.

Wie bereits heute wird die Abgeltung der Kosten der beauftragten Dritten für die Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden in Artikel 80 Absatz 2 AsylG geregelt.

Auch die Übertragung der seelsorgerischen Tätigkeiten erfolgt durch Vertrag (vgl. Kommentar zu Abs. 2). Dies gilt auch für die Abgeltung der Verwaltungs- und Personalkosten sowie der übrigen Kosten. Eine Abgeltung dieser Kosten soll vertraglich jedoch nur für diejenigen Religionsgemeinschaften zulässig sein, die keine Kirchensteuern erheben dürfen. Damit soll eine mögliche Doppelfinanzierung vermieden werden.

Zu Absatz 8

Die beauftragten Dritten unterstehen derselben Schweigepflicht, wie das Bundespersonal. Dies ist erforderlich, da die entsprechenden Aufgaben an Dritte delegiert werden und diese an dieselben Regelungen gebunden sind, wie wenn das Bundespersonal selbständig handeln würde.

Art. 25d Generelle Ausführungsbestimmungen

Diese Regelung entspricht dem geltenden Artikel 24b Absatz 2 AsylG, welcher aufgehoben werden soll. Neu soll in den Buchstaben a bis f klar definiert werden, in welchen Bereichen Konkretisierungen auf Verordnungsstufe erfolgen sollen, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen sicherzustellen. Neben Konkretisierungen zu den Beschäftigungsprogrammen, dem Besuchsrecht, den Ausgangsmodalitäten und den Grundzügen der Ausbildung der Mitarbeitenden im Sicherheitsbereich sollen dabei insbesondere weitere Ausführungen zur Durchsuchung (vgl. Kommentar zu Art. 9) sowie zu den Disziplinarmaßnahmen (vgl. Kommentar zu Art. 25a) gemacht werden.

Art. 72 Verfahren

Für das Verfahren zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes gelten die allgemeinen Verfahrensregeln und die Regeln über das erstinstanzliche Verfahren des Asylgesetzes sinngemäss. Analog sollen deswegen auch die Regelungen unter dem neuen Abschnitt 2b für Schutzbedürftige gelten.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Änderungen führen grundsätzlich zu keinen neuen finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund. Bei vielen der vorgeschlagenen Regelungen handelt es sich um solche, die bereits heute in der VO-EJPD enthalten sind und neu nun präzisiert

und auf Gesetzesstufe gehoben werden sollen. Lediglich die neue Regelung zur Abgeltung von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuer erheben dürfen, für seelsorgerische Tätigkeiten wird zu gewissen Mehrkosten führen (vgl. unten).

Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen können bereits nach geltendem Recht untersucht werden (Art. 9 Abs. 1 AsylG). Diese Regelung soll neu präzisiert werden und hat damit keine finanziellen und personellen Auswirkungen (vgl. Kommentar zu Art. 9 E-AsylG). Auch mit der expliziten Verankerung der wichtigsten Aufgaben des SEM bei der Sicherstellung des Betriebes in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen auf Gesetzesstufe werden dem SEM keine neuen Aufgaben übertragen (Art. 25 E-AsylG). Dies gilt auch für die neu auf Gesetzesstufe vorgesehene Anordnung von Disziplinarmaßnahmen (Art. 25a E-AsylG). Bereits heute kann das SEM gestützt auf die VO-EJPD entsprechende Massnahmen anordnen (vgl. 5. Abschnitt «Disziplinarmaßnahmen und Verfahren» VO-EJPD). Folglich können diese ohne finanzielle und personelle Auswirkungen umgesetzt werden.

Artikel 25b E-AsylG verankert die heute bereits auf Verordnungsstufe vorgesehene Regelung, wonach Asylsuchende in den Zentren des Bundes zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr vorübergehend festgehalten werden können (Art. 29a VO-EJPD; in Kraft seit 15. Januar 2023). Da es sich um eine bereits bestehende Regelung handelt, hat deren Verankerung im AsylG ebenfalls keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

Bei der Aufhebung der bisherigen Regelung von Artikel 24b AsylG zum Betrieb der Zentren sowie der Anpassung des Verweises in Artikel 24d Abs. 6 E-AsylG handelt es sich um redaktionelle Anpassungen aufgrund der Aufnahme des neuen Abschnittes 2a «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen». Entsprechend ergeben sich hier ebenfalls keine Auswirkungen auf das Personal oder die Finanzen. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Regelung in Artikel 72 E-AsylG, in welcher ebenfalls lediglich eine redaktionelle Präzisierung vorgenommen werden soll.

Wie bereits heute soll das EJPD gestützt auf Artikel 25d E-AsylG die Kompetenz erhalten, auf Verordnungsstufe nähere Ausführungen zum Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte am Flughafen festzuhalten. Auch diese Delegationsnorm führt zu keinen neuen finanziellen und personellen Auswirkungen.

Mit der vorgeschlagenen Regelung in Artikel 25c E-AsylG sollen die Voraussetzungen für die Delegation von bereits heute bestehenden Aufgaben im Bereich Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden sowie der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes an Dritte, auf Gesetzesstufe verankert werden. Dabei soll neu ausdrücklich auf Gesetzesstufe festgehalten werden, dass die Abgeltung der Aufgaben im Bereich der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung durch beauftragte Dritte wie bisher durch das SEM erfolgt (Art. 25c Abs. 7 E-AsylG).

Neu soll vorgesehen werden, dass das SEM Religionsgemeinschaften mit seelsorgerischen Tätigkeiten beauftragen kann (Art. 25c Abs. 2 Bst. b E-AsylG). Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuer erheben dürfen, werden von SEM für deren Verwaltungs- und Personalkosten sowie die übrigen Kosten, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen, abgegolten. Die jährlichen Kosten hierfür werden sich auf rund 0.4 Millionen Franken belaufen. Diese Kosten werden ebenfalls im Budget

des SEM miteinbezogen werden (vgl. auch Ziff. 3, Kommentar zu Art. 25c Abs. 2 Bst. b).

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Dies gilt auch für die urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf zur Änderung des AsylG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Änderung ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit dem Vorentwurf werden keine Rechtsetzungsbefugnisse delegiert. In Artikel 25d AsylG wird das EJPD lediglich ermächtigt, die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

