



24.038

**Asylgesetz (Sicherheit und Betrieb
in den Zentren des Bundes).
Änderung**

**Loi sur l'asile (Sécurité
et fonctionnement des centres
de la Confédération).
Modification**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.24 (FORTSETZUNG - SUITE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Mit der Botschaft vom 24. April 2024 hat der Bundesrat dem Parlament den Entwurf für eine Änderung des Asylgesetzes vom

AB 2024 S 1339 / BO 2024 E 1339

26. Juni 1998 unterbreitet. Hauptziel dieser Revision sind Regelungen im Bereich der Unterbringung und Betreuung in den Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen, der Sicherheit in diesen Unterkünften sowie der Übertragung der entsprechenden Aufgaben an Dritte. Zu diesem Zweck soll im Asylgesetz ein neuer Abschnitt "Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen" eingefügt werden. Die Revision wird zudem dazu genutzt, Grundzüge des Disziplinarverfahrens neu auf Gesetzesstufe zu regeln. Anlass zur Revision gaben Vorwürfe im Frühjahr 2021, wonach es in den Zentren des Bundes zu Gewaltanwendung durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste gekommen war. Das Staatssekretariat für Migration nahm diese Vorwürfe zum Anlass, die Gewährleistung der Sicherheit in den Bundeszentren extern untersuchen zu lassen. Alt Bundesrichter Niklaus Oberholzer kam in seinem Bericht vom 30. September 2021 zum Schluss, dass in den Bundesasylzentren keine systematische Gewalt angewandt wird und dass die Grund- und Menschenrechte eingehalten werden. Er empfahl jedoch verschiedene Verbesserungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich.

Darauf baut diese Revisionsvorlage auf. Sie berücksichtigt zudem zwei neuere Urteile des Bundesgerichtes bzw. des Bundesstrafgerichtes, welche sich ebenfalls mit diesen Fragestellungen auseinandergesetzt haben. Der Nationalrat hat die Vorlage in der vergangenen Herbstsession als Erstrat beraten und sie in der Gesamtabstimmung mit 104 gegen 87 Stimmen angenommen. Das Amtliche Bulletin über die Beratungen im Nationalrat sowie das betreffende Protokoll der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zeugen davon, wie kontrovers die Vorlage im Erstrat diskutiert wurde. Allerdings wurden am Schluss der Beratungen nur wenige Änderungen am Entwurf des Bundesrates beschlossen.

Unsere Kommission befasste sich an zwei Sitzungen mit der Revisionsvorlage. Sie trat ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein und hiess sie nach durchgeführter Detailberatung mit 12 zu 0 Stimmen ohne Enthaltung einstimmig gut. Der Fahne können Sie entnehmen, dass unsere Kommission einige Änderungen beantragt. Es bestehen auch Minderheiten, auf die wir in der Detailberatung zu sprechen kommen werden.

Ich beantrage Ihnen zum Schluss namens der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Jans Beat, Bundesrat: Im Frühling 2021 erhoben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf, in den Bundesasylzentren (BAZ) komme es zu Gewaltanwendungen durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) untersuchte alt Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den BAZ. In einem Bericht vom 30. September 2021 kam er zum Schluss, dass es in den BAZ zu keinen systematischen Gewaltanwendungen komme, die Grund- und





Menschenrechte würden eingehalten. Er empfahl jedoch verschiedene Verbesserungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich.

Das SEM lancierte im Oktober 2021 ein Projekt zur Umsetzung dieser Empfehlungen, und dabei wurden kurzfristig SEM-interne Abläufe angepasst, beispielsweise wurde die Präsenz des SEM im Sicherheits- und Betreuungsbereich ausgebaut. Am 15. Januar 2023 sind dann verschiedene Anpassungen in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen in Kraft getreten. Ein Teil der im Bericht Oberholzer vorgeschlagenen Massnahmen bedingt eine längerfristige Umsetzung, und diese entsprechenden Anpassungen auf Gesetzesstufe sind Gegenstand der Vorlage hier.

Nun zu den wichtigsten Inhalten: Die wichtigsten Aufgaben des SEM in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Sicherheit werden neu ausführlich im Asylgesetz geregelt. Soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen und die Massnahmen verhältnismässig sind, kann das SEM zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den BAZ und den Unterkünften an den Flughäfen polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen; hierfür wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Dabei ist das Zwangsanwendungsgesetz zu beachten. Schliesslich soll der Grundsatz, wonach Religionsgemeinschaften der Zugang zu den BAZ und den Unterkünften an den Flughäfen gewährt wird, neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Das SEM kann aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung finanzielle Beiträge für deren Tätigkeit in den BAZ ausrichten.

Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen sollen auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke hin untersucht werden können. Präzisiert werden soll, dass die Durchsuchung nur von Personen gleichen Geschlechts durchgeführt werden darf und dass den Anliegen von minderjährigen Asylsuchenden Rechnung getragen werden soll. Die im Rahmen einer Durchsuchung aufgegriffenen Objekte sollen, falls notwendig, sichergestellt werden. Zudem wird präzisiert, dass das SEM die zuständige Behörde für eine Durchsuchung in den BAZ und den Unterkünften an den Flughäfen ist.

Die möglichen Disziplinarmassnahmen werden abschliessend auf Gesetzesstufe aufgezählt. Neu sollen auch die Verfahrensgrundzüge zur Anordnung einer Disziplinarmassnahme sowie das Beschwerdeverfahren im Asylgesetz geregelt werden. Zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr kann eine Person auf Anordnung des SEM bis zum Eintreffen der Polizei für maximal zwei Stunden festgehalten werden, vorausgesetzt, dass sie andere Personen erheblich gefährdet, sich selbst gefährdet oder einen grösseren Sachschaden zu verursachen droht. Die vorübergehende Festhaltung soll neu im Asylgesetz geregelt werden. Bei Minderjährigen unter 15 Jahren soll die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung ausgeschlossen sein.

Gestützt auf eine neue gesetzliche Grundlage soll es dem SEM ermöglicht werden, Aufgaben vertraglich an Dritte zu übertragen. Die zu delegierenden Tätigkeiten im Bereich Sicherheit und Ordnung werden abschliessend aufgeführt, z. B. Zutritts-, Austritts- und Besucherkontrollen oder Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens in den Unterkünften. Zusätzlich sollen Aufgaben im Sicherheitsbereich per Vertrag auch an kantonale Polizeibehörden übertragen werden können.

Der Nationalrat ist am 18. September auf die Vorlage eingetreten und inhaltlich weitgehend dem Bundesrat gefolgt; er hat die Vorlage mit 104 zu 87 Stimmen bei 0 Enthaltungen angenommen. Die Vorlage "Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes" schafft umfassende rechtliche Grundlagen für die Disziplinarmassnahmen, die Zwangsanwendungen, den Betrieb der BAZ und die Auslagerung von Aufgaben an Dritte. Sie wird neben den bereits umgesetzten Massnahmen zu einer weiteren Verbesserung der Unterbringungs- und Sicherheitssituation in den BAZ beitragen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten. Zu den einzelnen Anträgen Ihrer Kommission werde ich mich im Rahmen der Detailberatung äussern.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition



Asylgesetz (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)
Loi sur l'asile (Sécurité et fonctionnement des centres de la Confédération)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

AB 2024 S 1340 / BO 2024 E 1340

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

... Der Schutz von minderjährigen Asylsuchenden ist ...

Antrag der Minderheit

(Schwander, Friedli Esther)

Abs. 3

... Geschlechts durchsucht werden. (Rest streichen)

Art. 9

Proposition de la majorité

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

... La protection des requérants mineurs est prise en compte ...

Proposition de la minorité

(Schwander, Friedli Esther)

Al. 3

... du même sexe. (Biffer le reste)

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung oder zur Durchführung der Asylverfahren und der Vermögenswertabnahmen dürfen Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen durchsucht werden, gemäss Nationalrat und auch gemäss unserer Kommission explizit inklusive elektronischer Geräte. All das finden Sie in Absatz 1, den wir bereits beschlossen haben.

Bei Absatz 3 hat der Bundesrat beantragt und der Nationalrat beschlossen, dass den Interessen von minderjährigen Asylsuchenden angemessen Rechnung zu tragen sei. Der Begriff "Interessen" löste in der Kommission Fragen aus. Er ist nach Auffassung der Kommission missverständlich und soll daher durch den Begriff "Schutz" ersetzt werden. Damit wird besser Bezug genommen auf das in der Botschaft formulierte Ziel, wonach bei einer Durchsuchung von minderjährigen Asylsuchenden und ihren Effekten das Kindeswohl angemessen zu berücksichtigen ist. Die gleiche Korrektur finden Sie übrigens bei Artikel 25a Absatz 2 und auch bei Artikel 25b Absatz 5. Eine Minderheit ist der Meinung, dass es bei der Durchsuchung von Personen und ihren Effekten keine Rolle spielt und keine Rolle spielen darf, ob die asylsuchende Person voll- oder noch minderjährig ist. Zudem könne das von den betreffenden Personen angegebene Alter zu diesem Zeitpunkt in den meisten Fällen noch nicht festgestellt werden. Die Minderheit macht weiter geltend, dass auch bei minderjährigen Asylsuchenden die Gewaltbereitschaft steigt und die Bereitschaft zur Kooperation oftmals fehlt.



Die Kommission hat dies diskutiert und beantragt Ihnen mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Antrag der Mehrheit zu folgen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Es geht ja hier um renitente Minderjährige, und ich betone: Minderjährige. Wir kennen noch einen anderen Begriff aus dem Strafrecht. Bei den dort aufgeführten Delikten geht es auch um die Frage der Strafmündigkeit. Das Mindestalter für die Strafmündigkeit ist wesentlich tiefer, aber hier sprechen wir von minderjährigen Personen.

Es stellt sich die Frage, ob wir im Gesetz erwähnen müssen, dass den Interessen oder auch dem Schutz von Minderjährigen bei der Durchsuchung besondere Beachtung geschenkt werden muss. Bei Minderjährigen und insbesondere bei Strafmündigen – hier sprechen wir von einem Alter ab 10 Jahren, ab dann gilt die Strafmündigkeit – muss eine Durchsuchung ohnehin immer altersgerecht und verhältnismässig sein und dem Entwicklungsstand entsprechen. Hinzu kommt die Frage, ob eine Vertrauensperson dabei sein darf; sie wird übrigens von Behörden immer häufiger verneint, leider. Das sind die Rechte von Minderjährigen, das sind die Rechte von 10-jährigen Kindern, sobald sie strafmündig werden. Das sind ohnehin schon ihre Rechte. Diese müssen so oder so beachtet werden.

Jetzt stellt sich aus meiner Sicht die Frage, ob wir hier nochmals erwähnen, was ohnehin klar ist. Ich habe das Wort Entwicklungsstand erwähnt. Das steht hier nicht, aber es ist wichtig, dass auch der Entwicklungsstand und die Urteilsfähigkeit eines 10-jährigen Kindes, das unter die Strafmündigkeit fällt, beachtet werden müssen. In der Bestimmung steht jetzt "Interessen" bzw. "Schutz". Nun ist die Frage, ob wir mehr wollen als das, was heute schon angewendet wird.

Im Sinne der Rechtssicherheit bin ich überzeugt, dass wir das, was Kindern ohnehin gewährt werden muss – aus Sicht des Kindeswohls, der Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen und insbesondere eben von Strafmündigen ab 10 Jahren –, hier nicht noch einmal erwähnen müssen. Ich glaube, das müssen wir nicht, weil das zu Rechtsunsicherheit führt, und im Sinne der Rechtssicherheit bin ich überzeugt, dass wir diesen Satz streichen können. Damit streichen wir aber nicht die Rechte von Minderjährigen und von Strafmündigen.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Rechtssicherheit, diesen Satz zu streichen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Il y a vraiment un problème de logique. L'article prévoit que le requérant ne peut être fouillé que par une personne du même sexe. Le but est d'éviter, tant que faire se peut, des risques d'abus, en cas de fouilles, qui sont un moment intime et qui peuvent amener à des dérives. Je rappelle que tout cet exercice est justement fait sur la base de constats d'abus, et d'excès d'autorité. C'est pour cela que l'on élabore cette loi. Pour essayer de protéger les personnes contre ces risques d'abus, il est donc prévu que l'on garantisse qu'une personne soit fouillée par une personne du même sexe.

Mais des abus peuvent également avoir lieu de la part d'adultes à l'égard d'enfants, même s'ils sont du même sexe. Si on veut vraiment qu'une base légale donne au Conseil fédéral des moyens pour que ces abus ne se reproduisent pas, il faut donc également prendre en compte les besoins des personnes mineures. Notre collègue Schwander dit que cette prise en compte est déjà assurée. Dans ce cas, cela ne gêne pas de l'écrire ici, surtout d'une manière très légère, puisqu'il est simplement mentionné que: "la protection des requérants mineurs est prise en compte."

Je m'exprime maintenant, mais cette question des mineurs se pose également pour d'autres sujets. En réalité, le problème, qui est souvent soulevé par la minorité, est qu'il est parfois difficile de définir qui est vraiment mineur et qui ne l'est pas. Cependant, ce n'est pas parce qu'il est difficile dans certains cas de définir qui est mineur et qui ne l'est pas qu'il ne faut en principe pas protéger les mineurs. C'est cette logique qui me paraît manquer dans la proposition de la minorité. Je ne m'exprimerai pas sur les autres sujets, mais ici, je trouve que c'est l'occasion de dire qu'il faut évidemment des moyens de contrôle pour savoir qui est mineur. S'il y a des progrès possibles, on sera tous très satisfaits. Cependant, ce n'est pas parce que c'est parfois difficile que l'on doit enlever toute protection aux mineurs, surtout quand la loi a été faite parce que des difficultés ont justement été constatées.

Jans Beat, Bundesrat: Ich möchte Ihnen hier nahelegen, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen. Die Mehrheit beantragt ja eine Änderung, sie will den Begriff "Interessen" von minderjährigen Asylsuchenden durch den Begriff "Schutz" von minderjährigen Asylsuchenden ersetzen. Das scheint uns richtig, das ist konsequent, das ist eine Verbesserung der Vorlage.

Hingegen bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen. Es trifft zwar zu, dass das SEM auch bei einer Streichung dieser Passage verpflichtet wäre, die Kinderrechtskonvention zu beachten. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es aber wichtig, das hier festzuhalten. Es ist auch wichtig für das SEM, dass es diese klaren Vorgaben an die privaten Dienstleistungserbringenden weitergeben und diesen gegenüber durchsetzen



kann, damit diese sich wirklich an diese Vorgaben halten. Das scheint uns wichtig, und das würde

AB 2024 S 1341 / BO 2024 E 1341

mit diesem Minderheitsantrag schwieriger gemacht. Das gilt auch im Hinblick auf die Ausarbeitung von Verordnungsbestimmungen oder von Weisungen. Zentral dabei ist: Wir behandeln Kinder anders als Erwachsene. Das ist wichtig, und das gehört in dieser Passage hier ins Gesetz.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die Abstimmung gilt auch für Artikel 25a Absatz 2.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.038/7158)

Für den Antrag der Mehrheit ... 33 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 5 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 24b; 24d Abs. 6; Gliederungstitel nach Art. 24e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24b; 24d al. 6; titre suivant l'art. 24e

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

...

d. die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen und Kindern in Bezug auf ihre eigene Sicherheit.

Abs. 2–5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Friedli Esther, Dittli, Fässler Daniel, Salzmann)

Abs. 1 Bst. d

Streichen

Antrag der Minderheit

(Salzmann, Friedli Esther)

Abs. 3

... gilt das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG). (Rest streichen)

Art. 25

Proposition de la majorité

Al. 1

...

d. la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants en ce qui concerne leur propre sécurité.

Al. 2–5

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Friedli Esther, Dittli, Fässler Daniel, Salzmann)

Al. 1 let. d

Biffer



*Proposition de la minorité*

(Salzmann, Friedli Esther)

Al. 3

... sur l'usage de la contrainte (LUSC). (Biffer le reste)

Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Ich habe im Eintretensvotum darauf hingewiesen, dass mit der Revisionsvorlage ein neuer Abschnitt in das Asylgesetz aufgenommen werden soll. Dieser befasst sich mit dem Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen. In Artikel 25 Absatz 1 wird festgehalten, dass das SEM für die Sicherstellung des Betriebs zuständig ist. In einer nicht abschliessenden Aufzählung wird ausgeführt, welche Aufgaben der Betrieb der Bundesasylzentren und der Unterkünfte an den Flughäfen umfasst, nämlich die Unterbringung, die Betreuung sowie die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung.

Die Kommission möchte nun diese Aufzählung ergänzen. Es soll festgehalten werden, dass zum Betrieb auch die Aufgabe gehört, die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Kindern in Bezug auf ihre eigene Sicherheit zu berücksichtigen. Eine Minderheit lehnt diese Ergänzung ab und beantragt Ihnen, diesen Zusatz zu streichen und damit dem Bundesrat und dem Nationalrat zu folgen.

Die Kommissionsmehrheit möchte dem unbestrittenen und dem in der Praxis schon heute beachteten Grundsatz, wonach Frauen und Kinder besonderen Schutz geniessen und demzufolge auch separat untergebracht werden sollen, mit einer entsprechenden Ergänzung der Aufgaben des SEM Rechnung tragen. Die Minderheit Friedli Esther erachtet die Ergänzung als unnötig; der Aufgabenbereich des SEM bliebe derselbe, denn es sei schon heute gelebte Praxis, auf die Bedürfnisse von Frauen und ihren Kindern Rücksicht zu nehmen.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 4 Stimmen, dem Antrag der Mehrheit zu folgen.

Friedli Esther (V, SG): Wir befinden uns hier im Bereich des Betriebs der Zentren des Bundes und der Unterkünfte in den Flughäfen. Hier werden in Artikel 25 die zentralen Punkte hinsichtlich der Zentren definiert, also bezüglich der Aufgaben, die sie haben. Das sind erstens die Unterbringung der Asylsuchenden, zweitens die Betreuung der Asylsuchenden und drittens die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Die Mehrheit möchte die Ergänzung anbringen, dass die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Kindern in Bezug auf ihre eigene Sicherheit gewährleistet werden.

Aus meiner Sicht und aus Sicht meiner Minderheit braucht es diese Ergänzung nicht. Das Anliegen der Mehrheit ist bereits in der Formulierung des Bundesrates enthalten. Der Aufzählung geht das Wort "insbesondere" voraus; die Aufzählung definiert, was unter Betrieb verstanden wird. Dazu gehören die Unterbringung, die Betreuung, die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Dabei spielen das Alter und das Geschlecht der Personen keine Rolle. Die Sicherheit muss für alle gewährleistet werden – auch für Frauen und für Kinder. Es ist für mich eine Selbstverständlichkeit, dass Frauen und Kinder einen besonderen Schutz benötigen. Sie haben sich gerade vorhin bei Artikel 9 Absatz 3 für den besonderen Schutz von minderjährigen Asylsuchenden ausgesprochen.

Was mir zudem noch wichtig scheint: Wir haben in der Kommission eine Diskussion in Bezug auf das Wort "Kinder" geführt. Dies möchte ich hervorheben, weil wir in der ganzen Gesetzgebung hier sonst nie von Kindern sprechen, sondern es geht immer um die "minderjährigen Asylsuchenden". Deshalb ist das Wort "Kinder" hier gesetzessystematisch schon fast falsch. Warum erwähne ich das? Wir haben darüber diskutiert, bis wann eine Person ein Kind ist. Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt sich dabei an die Kinderrechtskonvention an und geht davon aus, dass man bis zur Volljährigkeit als Kind gilt, das bedeutet bis zum 18. Altersjahr. Spricht man hier nun von "Kindern", inkludiert man alle Personen bis zum 18. Lebensjahr. Ich glaube, hier besteht eine neue Problematik.

Ich hätte nichts dagegen, wenn wir Frauen und Kinder bis zum 15. Altersjahr speziell schützen würden. Ich erlaube mir in diesem Zusammenhang aber, noch kurz etwas zu minderjährigen Asylsuchenden in der Alterskategorie von 15 bis 18 Jahren zu sagen. Dieses Thema hat uns bei verschiedenen Artikeln beschäftigt. Leider sind wir damit konfrontiert, dass Familien ihre minderjährigen Kinder auf die Reise nach Europa schicken, um bei uns um Asyl zu ersuchen. Es gibt ja in vielen Kantonen unterdessen spezielle Einrichtungen für sogenannte unbegleitete Minderjährige (UMA). Gerade in meinem Wohnort werden bis zu 100 UMA geschult und betreut. Der grösste Teil dieser Jugendlichen benimmt sich sehr anständig und will lernen und sich integrieren. Aber es gibt leider eben auch andere.

Aus den Meldungen der Kantonspolizei St. Gallen der letzten Wochen geht hervor, dass wöchentlich Strafdelikte durch minderjährige männliche Asylsuchende verübt werden.



AB 2024 S 1342 / BO 2024 E 1342

Gerade vor vier Tagen wurde in Buchs ein 15-jähriger marokkanischer Asylbewerber nach verschiedenen Einbruchdiebstählen angehalten. Am 8. Dezember wurde ein 17-jähriger tunesischer Asylbewerber in Niederuzwil angehalten, der Fahrzeuge aufgebrochen hatte. Diese Alterskategorie von 15 bis 18 Jahren nun noch speziell zu schützen, scheint mir nicht angebracht zu sein.

Der Antrag der Mehrheit ist zudem auch nicht stringent mit Artikel 25b Absatz 5, in dem es um die vorübergehende Festhaltung geht. Dort wird explizit erwähnt, dass Kinder unter 15 Jahren nicht festgehalten werden dürfen und dass den Interessen von 15- bis 18-jährigen Asylsuchenden speziell Rechnung zu tragen sei. Dies kommt auch daher, dass wir hier vor neuen Herausforderungen stehen, denen wir uns stellen müssen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meiner Minderheit zu folgen und diese Ergänzung nicht anzunehmen.

Z'graggen Heidi (M-E, UR): Ich empfehle Ihnen, Artikel 25d in das Asylgesetz aufzunehmen. Es ist für mich ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Sicherheit in den Bundesasylzentren, insbesondere im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Kindern. Wir haben den Hintergrund bereits gehört, warum dieses Gesetz erarbeitet wurde. Es wurde im Vorfeld festgestellt, dass keine systematische Gewalt in den Bundesasylzentren vorliegt, dass die Grundrechte eingehalten werden, was ja auch selbstverständlich ist. Es wurden aber Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit getroffen, und in diesem Zusammenhang ist Artikel 25d wichtig.

Es geht um den Schutz der Schwächsten. Frauen und Kinder sind besonders verletzlich. Sie sind in ihren Herkunftsländern oft extremer Gewalt, Misshandlung, Ausbeutung oder geschlechtsspezifischer Verfolgung ausgesetzt. Die Schaffung eines sicheren Raums in den Bundesasylzentren ist daher essenziell, um ihnen Schutz, Stabilität und auch Ruhe zu bieten. Mit der gesetzlichen Verankerung können Vorkehrungen getroffen werden, um potenzielle Konflikte oder Übergriffe proaktiv zu verhindern und für alle Beteiligten klare Regeln zu schaffen.

Es geht darum, Vertrauen zu schaffen. So können wir das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Asylsuchenden in die Sicherheit und die Fairness des Systems stärken. Frauen und Kinder, die oft vor Gewalt in ihren Herkunftsländern fliehen, benötigen in den Bundesasylzentren einen geschützten und einen sicheren Raum. Darum drängt es sich hier auf, dass wir das in Artikel 25d so verankern.

Jans Beat, Bundesrat: Der Bundesrat hat keine Einwände gegen die vorgeschlagene Ergänzung der Mehrheit. Die Motive, die Ihr Berichtstatter gut dargelegt hat, gelten auch für den Bundesrat. Wichtig ist uns allerdings schon, darauf hinzuweisen, dass das auch der heutigen Praxis entspricht. Schon heute werden den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Kindern bei der Unterbringung oder auch der Betreuung Rechnung getragen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.038/7159)

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 3 – Al. 3

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Hier gibt es eine Mehrheit und eine Minderheit, die auch Artikel 25c Absatz 6 betreffen. Ich muss Ihnen jetzt schon sagen, ich mache etwas längere Ausführungen, und ich werde Ihnen am Schluss darlegen, weshalb ich entgegen meinem Stimmverhalten in der Kommission der Auffassung bin, dass wir hier der Minderheit Salzmann folgen sollten.

Gemäss Entwurf des Bundesrates soll im Asylgesetz ausdrücklich festgeschrieben werden, dass für die Anwendung von Massnahmen nach Absatz 2 zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren und in den Unterkünften an den Flughäfen keine Waffen im Sinne von Artikel 5 des Zwangsanwendungsgesetzes zum Einsatz kommen dürfen. Als Waffen gelten in diesem Kontext gemäss der Botschaft des Bundesrates nicht nur Feuerwaffen, sondern auch Reizstoffe und nicht tödlich wirkende Destabilisierungsgeräte. Auch Schlagstöcke und Abwehrstöcke sollen gemäss der Botschaft des Bundesrates nicht eingesetzt werden dürfen. Nicht unter dieses Verbot sollen demgegenüber Hilfsmittel wie natürliche oder synthetische Pfefferpräparate oder der Einsatz von Diensthunden fallen.

Diese Bestimmung gab in der Kommission Anlass zu einer längeren und kontroversen Beratung. Dabei stan-



den zwei Fragen im Zentrum der Diskussion, erstens die Frage, für welche Sicherheitsorgane das Verbot des Einsatzes von Waffen gilt, und zweitens die Frage, was unter Waffen zu verstehen ist.

Ich komme zur ersten Frage. Mit dem Wortlaut von Artikel 25 Absatz 3 AsylG wird zum Ausdruck gebracht, dass das Verbot des Waffeneinsatzes in den Bundesasylzentren und in den Unterkünften an Flughäfen generell gilt, das heisst auch für die Polizei. Dies kommt mit dem ersten Satz von Absatz 3 klar zum Ausdruck. Zieht man zudem das Zwangsanwendungsgesetz bei, ergibt sich keine andere Interpretation, denn das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) gilt gemäss Artikel 2 ausdrücklich nicht nur für alle Bundesbehörden, sondern auch für kantonale Behörden, die zum Beispiel im Bereich der Asylgesetzgebung polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwenden müssen. Die in Artikel 15 ZAG aufgeführten Waffen dürften demnach gemäss dem zweiten Satz von Artikel 25 Absatz 3 AsylG in Bundesasylzentren und in den Unterkünften an Flughäfen nicht eingesetzt werden. Dazu gehören Feuerwaffen, aber auch Reizstoffe, nicht tödlich wirkende Destabilisierungsgeräte sowie Schlag- und Abwehrstöcke.

In der Kommission hat Bundesrat Jans diese Lesart des Bundesratsentwurfes sowie die zu dieser Bestimmung auf Seite 28 der Botschaft gemachten Ausführungen relativiert. Seiner Meinung nach gilt das Waffenverbot in den Bundesasylzentren und in den Unterkünften an Flughäfen nur für Mitarbeitende des SEM und für allfällige beauftragte Dritte, nicht aber für kantonale Polizeiorgane, wenn ein Kanton gemäss Artikel 25d AsylG vom Bund die Aufgabe übertragen erhalten hat, die Sicherheit und Ordnung in der betreffenden Unterkunft zu gewährleisten.

Die zweite strittige Frage betrifft den Begriff der Waffen. Gemäss den Ausführungen auf Seite 28 der Botschaft ist die Definition im Zwangsanwendungsgesetz massgebend. Das heisst, bei der Anwendung polizeilichen Zwangs dürfen nur die in Artikel 6 der Zwangsanwendungsverordnung aufgelisteten Hilfsmittel unmittelbar gegen Personen eingesetzt werden. Das sind Fesselungsmittel, Wasserwerfer, natürliche und synthetische Pfefferpräparate sowie Diensthunde. In der Kommission wurde von der Minderheit geltend gemacht, dass gemäss Waffengesetz auch Pfeffersprays als Waffe gelten. Es sei daher widersprüchlich, wenn natürliche und synthetische Pfefferpräparate als zulässige Hilfsmittel bezeichnet würden.

Ich versuche nun, diese Meinungsdivergenz zu klären. Nicht als Waffe im Sinne des Waffenrechts gelten Sprays, die einen Pfefferextrakt wie Capsaicin bzw. OC oder Pava enthalten. Diese dürfen ohne Waffenschein gekauft werden. Pfeffersprays mit anderen Reizstoffen gelten demgegenüber als Waffen. In diesem Punkt ist die Position des Bundesrates meines Erachtens nicht zu beanstanden.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Mehrheit und damit dem Bundesrat und dem Nationalrat zu folgen.

Nun komme ich zur Erläuterung, die ich in der Einleitung bereits angesprochen habe. Ich habe mich bei der Vorbereitung dieser Berichterstattung nochmals vertieft mit den Gesetzesmaterialien, der Botschaft und weiteren Unterlagen auseinandergesetzt und bin für mich persönlich als Ratsmitglied zur Auffassung gekommen, dass hier noch Klärungsbedarf besteht. Ich habe mich in der Kommission der Stimme enthalten, weil ich einerseits die Vorbehalte der Minderheit zum Waffeneinsatz von Polizeiorganen teile, andererseits aber die

AB 2024 S 1343 / BO 2024 E 1343

Interpretation des Bundesrates berücksichtigen wollte. Heute werde ich mich, wie gesagt, der Minderheit Salzmann anschliessen. Ich würde es begrüssen, wenn wir hier eine Differenz zum Nationalrat schaffen würden, damit der Anwendungsbereich des Einsatzverbots für Waffen und die entsprechende Formulierung im Gesetz nochmals vertieft geprüft werden können. Die in der Kommission geführten Diskussionen, die entstandenen Unsicherheiten und die aufgezeigten Widersprüche zeigen, dass es falsch wäre, wenn wir uns schon jetzt dem Nationalrat anschliessen und damit die Differenz bereits bereinigen würden. Ich danke Ihnen für das Verständnis für diese vielleicht etwas aussergewöhnliche Darstellung.

Salzmann Werner (V, BE): Ich danke dem Kommissionssprecher, dass er seine persönliche Analyse des Minderheitsantrages gemacht hat. Ich bitte Sie, dieser Minderheit zu folgen, weil es tatsächlich Unsicherheiten gibt. Das haben wir in der Diskussion gehört. Wenn man von Waffen spricht, denkt jeder sofort an Schusswaffen. Mit Schusswaffen sind diese Sicherheitskräfte aber gar nicht ausgerüstet. Das wäre, als ob man sagen würde: Der Ständerat debattiert, aber er darf keine Waffen gebrauchen. Er ist aber gar nicht mit Waffen ausgerüstet, wir dürfen keine tragen. Es muss präzisiert und genau angeschaut werden, auf welcher Grundlage das geschieht. Wir haben auch eine Differenz zwischen den Begriffen im Waffenrecht und im Zwangsanwendungsgesetz. Deshalb bitte ich Sie, hier der Minderheit zu folgen und den Antrag gemäss Begründung des Kommissionsprechers anzunehmen.



Jans Beat, Bundesrat: Die Mehrheit der SPK-S folgt hier dem Nationalrat. Die Minderheit möchte den Einsatz von Waffen für private Mitarbeitende von Sicherheitsdiensten in den BAZ erlauben – so liest es jedenfalls der Bundesrat. Dasselbe gilt für Artikel 25c Absatz 6 AsylG. Ich empfehle Ihnen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Bei den Mitarbeitenden des SEM oder bei beauftragten Dritten handelt es sich nicht um Personen, die im Umgang mit Schusswaffen geschult sind. Die Möglichkeit des Waffengebrauches wäre vor diesem Hintergrund gefährlich. Es ist jedoch wichtig, zu wissen, dass der Gebrauch von Hilfsmitteln, die insbesondere dem Selbstschutz der Person dienen, wie Diensthunde oder Pfefferspray – wir haben es gehört – nach dem Zwangsanwendungsgesetz erlaubt ist. Sollte eine Situation eskalieren, sodass der Einsatz von Waffen notwendig ist, werden die Polizeibehörden beigezogen. Bitte schauen Sie sich Artikel 25d AsylG an. Dort ist die Übertragung von Aufgaben an Polizeibehörden geregelt. Bei diesen wird der Einsatz von Waffen grundsätzlich eben nicht eingeschränkt. Das Gesetz unterscheidet also sinnvollerweise zwischen Waffen, die nur in die Hände von geschulten Personen gelangen, und Hilfsmitteln wie Diensthunden oder Pfeffersprays, die zum Selbstschutz eingesetzt werden dürfen.

Herr Fässler, im zweiten Abschnitt von Artikel 25 geht es aus Sicht des Bundesrates wirklich um die Mitarbeitenden des SEM und der Dienstleistungsorganisationen, die mit der Betreuung des Zentrums betraut sind. Diese sollen keine Schusswaffen gebrauchen, weil sie darin nicht geschult sind. Solche Waffen permanent in diesen Zentren zu haben, wäre wahrscheinlich sogar eine zusätzliche Gefahr. Später kommt dann aber explizit die Erlaubnis für Polizeibehörden, entsprechende Waffen einzusetzen, wenn das nötig ist. So ist aus Sicht des Bundesrates die Situation klar.

Ich habe den Eindruck, Herr Fässler, dass wir uns eigentlich in der Sache einig sind. Sie sind nicht sicher, ob das Gesetz klar genug formuliert ist. Wenn Sie deshalb eine Differenz provozieren, die wir dann im Nationalrat klären können, haben wir sicher nichts dagegen. Uns scheint es dennoch wichtig zu sein, diesen Unterschied zu machen und dem Betriebspersonal des SEM oder den privaten Dienstleistungserbringern diese Schusswaffenpflicht nicht zu geben. Es scheint uns wirklich wichtig, hier klarzustellen, dass sie keine Schusswaffen gebrauchen.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die Abstimmung gilt auch für Artikel 25c Absatz 6.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.038/7160)

Für den Antrag der Minderheit ... 21 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 25a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Der Schutz von minderjährigen ...

Abs. 3

...

d. ... Räumen für höchstens 10 Tage; den Asylsuchenden ...

...

Abs. 4

... Disziplinar massnahme nach Absatz 3 Buchstabe a-e mittels eines Formulars. (Rest streichen)

Abs. 5

... der Anordnung einer Disziplinar massnahme nach Absatz 3 Buchstabe a-e eine Beschwerde bei der Beschwerdeinstanz des SEM einreichen. Der Entscheid der Beschwerdeinstanz ist endgültig. Beschwerden nach diesem Absatz haben keine aufschiebende Wirkung.

Abs. 6

Streichen



Antrag der Minderheit
(Schwander, Friedli Esther)
Abs. 2
Streichen

Antrag der Minderheit
(Zopfi, Binder, Maillard, Moser, Z'graggen)
Abs. 3 Bst. d
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit
(Engler, Maillard, Moser, Z'graggen, Zopfi)
Abs. 4–6
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25a

Proposition de la majorité

Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2
La protection des requérants mineurs est prise en compte ...
Al. 3

...
d. ... d'une durée maximale de 10 jours de tous les locaux ...

...
Al. 4
... visées à l'alinéa 3 lettre a à e au moyen d'un formulaire. (Biffer le reste)
Al. 5
... d'une mesure disciplinaire visée à l'alinéa 3 lettre a à e, ordonnée à son encontre. La décision de l'instance de recours est définitive. Les recours au sens du présent alinéa n'ont pas d'effet suspensif.
Al. 6
Biffer

Proposition de la minorité
(Schwander, Friedli Esther)
Al. 2
Biffer

Proposition de la minorité
(Zopfi, Binder, Maillard, Moser, Z'graggen)
Al. 3 let. d
Adhérer à la décision du Conseil national

AB 2024 S 1344 / BO 2024 E 1344

Proposition de la minorité
(Engler, Maillard, Moser, Z'graggen, Zopfi)
Al. 4–6
Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 3 Bst. d – Al. 3 let. d





Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: In Artikel 25a sollen die zur Verfügung stehenden Disziplinar-massnahmen neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Der Entwurf des Bundesrates entspricht grundsätzlich den Regelungen in der geltenden Departementsverordnung.

Disziplinar-massnahmen kommen dann zur Anwendung, wenn eine asylsuchende Person durch ihr pflichtwidri-ges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb eines Bundesasylzentrums oder eines Zentrums in einem Flug-hafen stört oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung in deren unmittelbarer Nähe gefährdet. Eine mögliche Disziplinar-massnahme ist der Ausschluss aus allgemein zugänglichen Räumen eines Bundesasylzentrums. Das ist zum Beispiel der gemeinschaftliche Aufenthaltsraum oder der Sportraum. In einem solchen Fall wird die betreffende Person in einem separaten Trakt oder einem separaten Gebäude des Asylzentrums unter-gebracht, aber nicht eingeschlossen. Dort werden die notwendige Infrastruktur, Verpflegung und Betreuung sichergestellt, ebenso der Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Der Bundesrat und eine Kom-missionsminderheit möchten diese Disziplinar-massnahme auf maximal 72 Stunden beschränken. Die Kom-missionsmehrheit schlägt demgegenüber eine Maximaldauer von zehn Tagen vor. Der Entscheid fiel in der Kommission mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Die Kommissionsminderheit ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass ein Ausschluss von Gemeinschaftsräu-men für eine Dauer von mehr als drei Tagen unverhältnismässig ist und eine enorme Strafe wäre. Die Mehrheit der Kommission vertritt demgegenüber die Auffassung, dass eine längere Sanktionsdauer bei stark störenden, renitenten Asylsuchenden im Einzelfall vertretbar ist. Sie verweist dazu auch auf die bei der Armee möglichen Disziplinarstrafen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, der Mehrheit zu folgen.

Zopfi Mathias (G, GL): Ich beginne mit der Begründung der Minderheit gleich dort, wo der Berichterstatter der Kommission aufgehört hat. Er hat in der Begründung nämlich auf das Disziplinarrecht in der Armee verwiesen, wo tatsächlich zehn Tage Arrest möglich sind. Ich bin froh, dass der Berichterstatter präzisiert hat, dass es hier nicht um Arrest geht. Ich mache jetzt den Vergleich zum Militärstrafrecht trotzdem, dies auch, weil ich es gut kenne. Ich bin Angehöriger der Militärjustiz und war während mehrerer Jahre als Richter auch für Disziplinarbeschwerden zuständig.

Wenn Sie schauen, wo diese zehn Tage Arrest in der Armee geregelt sind, dann sehen Sie, dass die Re-gelung in der dreizehnseitigen Disziplinarstrafordnung, im zweiten Buch des Militärstrafgesetzes, steht. Darin stehen die Bedingungen zur Strafbarkeit: Es braucht einen Vorsatz, es braucht eine Sachverhaltsermittlung, es sind Verjährungsbestimmungen enthalten. In einem Artikel steht in fünf Absätzen, wie der Arrest konkret vollzogen wird. In Artikel 200 steht in sieben Absätzen, wie der Sachverhalt durch den Truppenkommandanten festgestellt wird. Es gibt Bestimmungen zu den Rechtsmitteln; in diesem Zusammenhang liegt auch ein Antrag der Minderheit Engler vor. Es ist so, dass Sie in der Armee jede Disziplinarstrafe – nicht Arreststrafe – ans Militärappellationsgericht weiterziehen können.

Die Armee eignet sich also schlicht und einfach nicht für einen Vergleich. Sie eignet sich nicht für einen Ver-gleich, weil die Angehörigen der Armee dem Militärstrafgesetz unterstellt sind. Die Personen, von denen wir hier reden, sind aber dem Strafgesetzbuch unterstellt. Es geht hier nicht um Strafen, es geht lediglich um diszi-plinarische Massnahmen. Im Militär geht es darum, dass der Truppenkommandant eine möglichst weitgehende Disziplinargewalt hat, um gewisse Übertretungen oder ein gewisses Verhalten disziplinarisch und nicht straf-rechtlich sanktionieren zu können. Man stärkt damit den Truppenkommandanten. Hier spielt das überhaupt keine Rolle. Überall da, wo eine gewisse Schwere erreicht wird, sind das Strafgesetzbuch und die Strafverfol-gungsbehörden relevant. Hier geht es einzig um eine Disziplinarstrafe, die in Artikel 25a geregelt ist, nicht um mehr. Es gibt nicht dreizehn Seiten wie im Militärstrafgesetz, sondern einen Artikel, der das Disziplinarrecht regelt. Sie können das nicht vergleichen, und deshalb können Sie auch die Dauer dieser disziplinarischen Massnahme schlicht und einfach nicht vergleichen.

Wenn man das jetzt aber anschaut, dann sieht man, dass ein zehntägiger Arrest wirklich unverhältnismäs-sig ist. Er hat Strafcharakter. Wir reden hier aber nicht von einer Strafe, sondern von einer Massnahme, die die Ordnung gewährleisten soll. Zehn Tage sind schlicht und einfach unnötig. Man kann mit diesen Personen während dieser Dauer auch nicht ein anständiges Verfahren führen. Sie sind ja dann draussen. Sie sind zehn Tage quasi weg. Das ist illusorisch, und es ist auch unnötig, weil es für besonders renitente Personen separate Zentren gibt. Wenn jemand also besonders renitent ist – und das müsste er für diese mehrtägige disziplina-rische Massnahme ja sein –, dann gibt es separate Verfahren. Und wenn jemand z. B. straffällig wird, kommt das Strafgesetzbuch zum Zug. Wir reden hier aber quasi über eine Hausordnung. Jetzt wollen Sie in einer Hausordnung plötzlich zehntägige Quasi-Arreststrafen einführen. Das ist unverhältnismässig und nicht nötig. Ich bitte Sie deshalb, mit der Minderheit zu stimmen und damit auch dem Nationalrat zu folgen, der ebenfalls



darüber beraten hat und gemerkt hat, dass der Antrag der Mehrheit nicht nötig ist. Ich spreche jetzt noch kurz zum Antrag der Minderheit Engler, dann muss ich später nicht mehr dazu sprechen. Kollege Engler vertritt nachher noch die Minderheit, die will, dass man den Entscheid auch noch anfechten kann. Auch dort bitte ich Sie, die Variante des Nationalrates zu unterstützen. Sie machen hier in der Quasi-Hausordnung wirklich drakonische Verschärfungen. Das war nie die Absicht dieses Erlasses.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich glaube, nachdem Herr Zopfi die Minderheit begründet hat, muss man die Dinge jetzt schon zurechtrücken. Es geht hier um eine Disziplinar massnahme. Wenn Sie – ich habe mir verschiedentlich die Mühe gemacht – einmal in ein entsprechendes Asylzentrum gehen und mit dem Verantwortlichen sprechen, sehen Sie, dass es sehr schwierig sein kann, nicht sein muss, so etwas zu führen. Es gibt Leute, die verzweifelt und deshalb sehr renitent sind. Es gibt unterschiedliche Ethnien und Gruppen, die dort aufeinandertreffen. Ich habe regelmässig die Rückmeldung erhalten, dass es eben notwendig ist, dass man dann auch die entsprechenden disziplinarischen Massnahmen ergreifen kann. Ich glaube, es ist auch wichtig, dass man, wenn man unser Asylsystem verteidigt, dem auch Rechnung trägt.

Herr Zopfi sagt, es handle sich hier um eine eigentliche Arreststrafe. Das stimmt schlicht und ergreifend nicht. Es geht hier lediglich darum, dass einer Person der Zutritt zu von der Allgemeinheit benützten Räumlichkeiten verboten wird. Das heisst, es geht zu einem gewissen Teil auch um den Schutz der anderen, und es geht darum, dass man eben gewisse disziplinarische Massnahmen ergreifen kann, um die Ordnung in einem solchen Asylzentrum zu gewährleisten.

Ich sage Ihnen das als jemand, der unser Asylsystem verteidigt, und ich habe das auch in der Kommission so gesagt: Ich spüre in der Bevölkerung – wir alle spüren das – einen gewissen Widerstand oder eine gewisse Unzufriedenheit mit unserem System. Wenn wir hier nicht bereit sind, der Bevölkerung zu zeigen, dass wir auf der einen Seite unser Asylsystem verteidigen, aber auf der anderen Seite auch eine gewisse Ordnung und Sicherheit durchsetzen wollen, dann stösst das einfach auf immer weniger Unterstützung.

Deshalb bin ich hier klar der Meinung, dass wir die Kommissionsmehrheit unterstützen müssen.

AB 2024 S 1345 / BO 2024 E 1345

Jans Beat, Bundesrat: Ich empfehle Ihnen, hier der Minderheit zu folgen, wenn auch aus ganz anderen Gründen, als jetzt diskutiert wurden, und zwar schlicht und einfach deshalb, weil die Kantone dagegen sind. Ich bin erstaunt, dass Sie das nicht mitbekommen haben, aber an der Versammlung der KKJPD wurde das als "ganz schlechte Idee" betitelt.

Warum? Wenn Sie die Leute aus den allgemein zugänglichen Räumen eines Asylzentrums ausschliessen, dann dürfen diese nicht mehr "töggeln", dann dürfen sie nicht mehr mit den anderen essen, dann sind sie quasi auf ihr eigenes Zimmer beschränkt. Was machen diese Leute dann? Sie gehen in die Gemeinden, sie gehen auf die öffentlichen Plätze. Zehn Tage lang sind sie dort, ausgerechnet die Renitenten, die Mühsamsten, die in den Gemeinden immer Probleme machen. Und das finden Sie, Herr Jositsch, eine sinnvolle Massnahme, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu fördern? Sicher nicht, das ist eine schlechte Idee.

Dazu kommt noch: Was machen Sie mit den Renitenten am besten? Die gibt es, und da schauen wir hin. Ich war nicht nur einmal in einem Asylzentrum, ich war wirklich in ganz vielen. Was machen Sie mit den Renitenten am besten? Möglichst schnell das Verfahren durchführen, damit Sie denen möglichst schnell einen Rückweisungsentscheid geben können. Ja, gerade die Maghrebinerinnen und Maghrebiner bekommen sowieso keinen Schutz, also sollten wir diese Verfahren rasch durchführen. Wenn diese aber zehn Tage weg sind, dann werden ihre Verfahren behindert.

Das ist wirklich keine gute Idee, und deshalb bitte ich Sie, hier der Minderheit zu folgen. Natürlich muss man die Ordnung in diesen Zentren durchsetzen, natürlich braucht es Disziplinar massnahmen. Das ist richtig, das ist unbedingt notwendig. Aber diese Massnahme hier funktioniert nicht – der Schuss geht nach hinten los.

Deshalb bitte ich Sie, hier der Minderheit Zopfi zu folgen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich habe noch nie nach dem Bundesrat gesprochen, seit ich in diesem Rat bin. Aber, Herr Bundesrat, wenn das nicht funktioniert, wieso funktioniert es dann mit den 72 Stunden? Dann wäre das ja auch nicht möglich. Das Zweite ist: Die Leute werden ja nicht ausgeschlossen oder aus dem Asylzentrum ausgesperrt. Es geht lediglich um allgemein zugängliche Räume.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 24.038/7161)

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 15 Stimmen

(1 Enthaltung)

Abs. 4–6 – Al. 4–6

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Bei Buchstabe e von Absatz 3 ist vorgesehen, dass Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder welche durch ihr Verhalten den Betrieb und die Sicherheit der Zentren des Bundes erheblich stören, im Rahmen einer Disziplinar massnahme einem besonderen Zentrum nach Artikel 24a zugewiesen werden können. Diese besonderen Zentren werden durch das SEM oder durch kantonale Behörden geführt. Das ist geltendes Recht und unbestritten.

In den Absätzen 4 bis 6 geht es nun um die Frage, ob solchen stark störenden und die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdenden Asylsuchenden bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum ein weitergehendes Beschwerderecht gewährt werden soll als bei den übrigen Disziplinar massnahmen. Bundesrat und Nationalrat wollen in diesem Fall nicht nur die Beschwerde an die Beschwerdeinstanz des SEM, sondern entsprechend der heutigen Regelung zusätzlich auch noch eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulassen.

Die Minderheit der Kommission schliesst sich dem Beschluss des Nationalrates an. Die Kommissionsmehrheit sieht demgegenüber keine Notwendigkeit, wegen einer Disziplinar massnahme gegen stark störende, renitente Asylsuchende auch noch ein Gericht des Bundes zu belasten – ein Gericht notabene, das sich regelmässig über eine ständige Überlastung beklagt.

Der Entscheid fiel in der Kommission mit 7 zu 5 Stimmen. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Engler Stefan (M-E, GR): Thema dieser Differenz sind ebenfalls die Disziplinar massnahmen. Allerdings geht es hier um den Rechtsschutz asylsuchender Personen. Es handelt sich bei dieser Disziplinar massnahme um die in diesem Rahmen strengste Massnahme; es geht also nicht um den Ausschluss aus öffentlichen Räumen in einem gewöhnlichen Asylzentrum, sondern um die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a AsylG.

Der Kommissionssprecher hat zu Recht ausgeführt, dass das Asylgesetz die Möglichkeit vorsieht, Asylsuchende in einer solchen besonderen Einrichtung unterzubringen, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet ist oder der Betrieb und die Sicherheit in den gewöhnlichen Zentren des Bundes erheblich gestört werden. Die Zuweisung in ein solches besonderes Zentrum bedeutet zweifellos eine erhebliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die stärker ist als der vorhin diskutierte Ausschluss aus öffentlichen Räumen in einem gewöhnlichen Asylzentrum. Das entspricht ja auch dem Zweck dieser Massnahme, nämlich, den Schutz der Bevölkerung vor renitenten Asylbewerbern sicherzustellen.

Gerade deshalb stellt sich hier die Frage nach dem Rechtsschutz. Angesichts der erheblichen Einschränkungen der persönlichen Freiheit und der Bewegungsfreiheit folgte das Bundesverwaltungsgericht selber in seinem Entscheid vom 20. April 2020, dass ein Rechtsweg innert einer Frist von maximal 30 Tagen ab Anordnung der Massnahme möglich sein muss. Ist dies nicht der Fall, liegt eine Verletzung des Rechts auf effektive Beschwerde vor.

Der Entwurf des Bundesrates, dem sich der Nationalrat angeschlossen hat, hält diese Vorgabe ein, indem eine darauf gestützte Zwischenverfügung an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Dies wird neu in Artikel 107 Absatz 3 – auf Seite 15 der Fahne – verankert. Demnach ist der Entscheid auf Zuweisung in ein besonderes Zentrum des Bundes selbstständig anfechtbar, wenn die Endverfügung – diese könnte eine Rückweisungsverfügung sein – nicht innerhalb von 30 Tagen nach der Zuweisung eröffnet wird.

Das Recht auf eine wirksame Beschwerde schützt das Recht von Personen, die von einer Zwangsmassnahme betroffen sind, ihre Rechte und Freiheiten vor einer unabhängigen innerstaatlichen gerichtlichen Instanz einzufordern, und zwar generell und unabhängig davon, ob es sich um ausländische oder schweizerische Personen handelt. Wir sprechen von der Rechtsweggarantie. Diese ist elementar für die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips. Die Beschneidung dieses Rechts würde eine Verletzung von Artikel 29a unserer Bundesverfassung bedeuten, was das Bundesverwaltungsgericht im erwähnten Entscheid vom 20. April 2020 bestätigt hat.

Jetzt möchte sich die Mehrheit der Kommission darüber hinwegsetzen und das Recht verweigern, sich zu verteidigen und seinen Anspruch vor einem Gericht geltend zu machen. Ausnahmen von der Rechtsweggarantie sind theoretisch zwar möglich, nicht aber in Fällen, in denen die Rechtsweggarantie dem Schutz von Freiheitsrechten dient. Die bei dieser Differenz zu treffende Entscheidung betrifft also nicht die Frage, ob eine



Person, die sich während des Asylverfahrens auffällig, ja renitent verhält, in ein besonderes Zentrum eingewiesen werden darf. Nein, es geht um die Frage, ob das Recht einer solchen Person, die der Einweisung zugrunde liegende Anordnung gerichtlich überprüfen zu lassen, beschnitten werden darf.

Ich möchte Sie also bitten, aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit hier der Minderheit zu folgen.

Jans Beat, Bundesrat: Ich bitte Sie, hier der Minderheit zu folgen. Die Mehrheit der SPK-S beantragt Ihnen, die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht zu streichen und ausschliesslich eine SEM-interne

AB 2024 S 1346 / BO 2024 E 1346

Beschwerde vorzusehen. Zudem soll bei einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum keine Verfügung mehr erlassen werden; die Zuweisung soll nur noch mittels eines Formulars eröffnet werden. Im Gegensatz zum geltenden Recht soll zudem bei einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum keine Beschwerdemöglichkeit beim Bundesverwaltungsgericht mehr vorgesehen werden.

Die Minderheit Engler beantragt Ihnen, beim Beschluss des Nationalrates zu bleiben. Ich ersuche Sie hier, der Minderheit und damit dem Nationalrat zu folgen, denn bei dieser Streichung gehen Sie ans Eingemachte. Der Zugang zu einem unabhängigen Gericht gehört zu unseren wichtigsten Errungenschaften. Man muss nicht Jurist sein, um die Bedeutung der Rechtsweggarantie zu verstehen. Sie gehört zusammen mit dem Legalitätsprinzip und der Gewaltenteilung zum Kern der Rechtsstaatlichkeit. In der Bundesverfassung ist der Zugang zu einem unabhängigen Gericht gemäss Artikel 29a gewährleistet.

Die Kommissionsmehrheit beantragt nun, dass bei einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum keine Verfügung mehr ausgestellt wird; es kann auch keine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht mehr geführt werden. Die Betroffenen könnten nur eine Formularbeschwerde ans SEM einreichen, das dann letztinstanzlich entscheidet. Das SEM ist aber kein unabhängiges Gericht. Zudem muss man wissen, dass es nicht nur um die Zuweisung in ein besonderes Zentrum geht. Damit verbunden wird immer auch eine Ein- und Ausgrenzung angeordnet – das schreibt das Asylgesetz vor. Das heisst, die betroffenen Personen dürfen ein bestimmtes Gebiet nicht betreten oder nicht verlassen, sie sind in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Darum sieht das geltende Recht hier die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht vor. Mit dem Antrag der Mehrheit wäre es aber nicht mehr möglich, die Zuweisung in ein besonderes Zentrum von einem Gericht überprüfen zu lassen. Das Gleiche gilt auch bei den anderen Disziplinar massnahmen. In der Praxis darf das natürlich nicht dazu führen, dass eine Disziplinar massnahme durch ein Rechtsmittel vereitelt wird. Das Bundesverwaltungsgericht soll sich auch nicht mit jedem Taschengeldentzug herumschlagen müssen. Darum beschloss der Nationalrat und beantragt die Minderheit, die Beschwerdemöglichkeit durch zwei wesentliche Einschränkungen zu korrigieren: Erstens hat diese Beschwerde keine aufschiebende Wirkung; damit ist sichergestellt, dass die Disziplinar massnahmen auch während einer hängigen Beschwerde angeordnet bleiben können. Zweitens ist der Weiterzug einer Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht nur dann möglich, wenn ein schutzwürdiges Interesse vorhanden ist. Damit ist auch sichergestellt, dass keine Bagatellfälle beim Bundesverwaltungsgericht landen; wenn ein solcher Bagatellfall vorliegt, entscheidet das Gericht im Einzelfall. Wenn kein schutzwürdiges Interesse besteht, entscheidet der interne Beschwerdedienst des SEM endgültig. Das Bundesverwaltungsgericht hat übrigens zum Antrag des Nationalrates Stellung genommen und diesen ausdrücklich unterstützt.

Ich fasse zusammen: Nach dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit Ihrer Kommission kann das SEM Disziplinar massnahmen weiterführen, auch wenn eine Beschwerde dagegen erhoben worden ist; die Sicherheit und Ordnung in den BAZ sind gewährleistet. Wir haben mit dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit punkto Sicherheit und Ordnung nichts dazugewonnen; umso mehr aber verlieren der Rechtsstaat und unsere auf die Verfassung abgestützte Rechtsordnung.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die Abstimmung gilt auch für Artikel 107 Absatz 3.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.038/7162)

Für den Antrag der Mehrheit ... 22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées



Art. 25b

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 5

Der Schutz von minderjährigen ...

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Maillard, Moser)

Abs. 1

Auf Anordnung des SEM können volljährige Asylsuchende ...

Abs. 5

Streichen

Art. 25b

Proposition de la majorité

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 5

La protection des requérants mineurs est prise en compte ...

Proposition de la minorité

(Zopfi, Maillard, Moser)

Al. 1

... un requérant majeur peut être retenu provisoirement ...

Al. 5

Biffer

Fässler Daniel (M-E, AI), für die Kommission: Seit Mitte Januar 2023, also seit bald zwei Jahren, können Asylsuchende zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr bis zu maximal zwei Stunden in einem dafür besonders ausgestatteten, überwachten und geschlossenen Raum eines Bundesasylzentrums festgehalten werden. Diese Regelung soll nun von der Verordnung in das Gesetz überführt werden.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist, gleich wie der Nationalrat, damit einverstanden, unter anderem aus drei Überlegungen:

1. Es ist oft unklar, wie alt Asylsuchende wirklich sind – nicht wenige behaupten, sie seien noch minderjährig, um von gewissen Vorteilen zu profitieren.
2. Eine Gefährdung geht nicht nur von volljährigen Asylsuchenden aus, sondern, wie viele Beispiele leider zeigen, auch von Minderjährigen.
3. Die Festhaltung für eine maximale Dauer von zwei Stunden ist unter den geforderten Voraussetzungen zumutbar.

Die Minderheit sieht dies anders. Sie möchte die Möglichkeit der Festhaltung für maximal zwei Stunden auf volljährige Asylsuchende beschränken und als Folge davon Absatz 5 streichen. Dort soll gemäss Bundesrat, Nationalrat und Kommissionsmehrheit festgeschrieben werden, dass dem Schutz von minderjährigen Asylsuchenden angemessene Rechnung zu tragen ist und dass eine vorübergehende Festhaltung nur bei Jugendlichen möglich ist, die das 15. Altersjahr erfüllt haben.

Der Entscheid in der Kommission fiel mit 9 zu 3 Stimmen. Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zu folgen.

Zopfi Mathias (G, GL): Der Berichterstatter hat die Ausgangslage bereits gut dargelegt und auch gesagt, was die Minderheit Ihnen beantragt. Weshalb diese Differenz zwischen 15 und 18 Jahren?

Zuerst einmal klingt die vorläufige Festhaltung für zwei Stunden harmlos. Aber es handelt sich dabei dennoch um eine Zwangsmassnahme, die die persönliche Freiheit und die Bewegungsfreiheit einschränkt, ohne dass ein Verfahren stattgefunden hätte. Wir müssen auch sehen, dass wir hier von Personal reden, das seine Arbeit unter schwierigen Umständen sicher gut macht, aber für den Umgang mit Minderjährigen womöglich nicht in jedem Fall genügend geschult ist. Vor allem aber ist für die Minderheit relevant, dass die Kinderrechtskonvention die Grenze nun einmal bei 18 Jahren setzt.



AB 2024 S 1347 / BO 2024 E 1347

Nationalrat Jost hat in diesem Zusammenhang im Nationalrat die Frage gestellt, ob es denn angemessen und verhältnismässig ist, wenn Kinder – als "Kind" gilt man in diesem Kontext nun eben bis 18 Jahre – oder Jugendliche, die von Fluchterfahrungen traumatisiert sind, von wenig ausgebildetem Personal gewaltsam festgehalten werden.

Nochmals: Ich stelle nicht in Abrede, dass die Leute gut ausgebildet werden und auch für solche Situationen geschult werden, aber man sollte junge Menschen, Unter-18-Jährige, anders anpacken als Erwachsene – wie wir das notabene in unserem Strafrecht auch machen. Wenn es sich um besondere Fälle handelt, kann immer noch die Polizei gerufen werden, oder es greift auch hier wieder das Strafrecht.

Ich bitte Sie also mit der Minderheit, sich hier für die Grenze bei 18 Jahren, die wir notabene an vielen anderen Orten auch haben, einzusetzen.

Jans Beat, Bundesrat: Ich bitte Sie hier, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen, aus denselben Gründen, die ich vorhin erwähnt habe. Es geht hier darum, in diesen Bundesasylzentren die Ordnung sicherzustellen. An der Altersgrenze von 15 Jahren soll festgehalten werden. Diese Altersgrenze entspricht derjenigen im Ausländer- und Integrationsgesetz bei der Anordnung der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Die kurzfristige Festhaltung geht wesentlich weniger weit als die Administrativhaft, die für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren maximal zwölf Monate dauern kann. Die vorübergehende Festhaltung dauert bis zum Eintreffen der Polizei oder einer anderen Behörde, jedoch maximal zwei Stunden. Eine vorübergehende Festhaltung wird nur in einer akuten Gefährdungssituation und als letztes Mittel angeordnet. Dabei ist dem Schutz Minderjähriger Rechnung zu tragen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.038/7163)

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 25c*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Salzmann, Friedli Esther)

Abs. 6

Für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen gilt das ZAG. (Rest streichen)

Art. 25c*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Salzmann, Friedli Esther)

Al. 6

... est régi par la LUSC. (Biffer le reste)

Abs. 6 – Al. 6

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 25d, 25e, 72*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates





Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 107 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

Streichen

Antrag der Minderheit

(Engler, Maillard, Moser, Z'graggen, Zopfi)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 107 al. 3

Proposition de la majorité

Biffer

Proposition de la minorité

(Engler, Maillard, Moser, Z'graggen, Zopfi)

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 24.038/7164)

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Das Geschäft geht zurück an den Nationalrat.