

# Vernehmlassungsantwort der Kirchen und SIG/VSJF

Änderungen der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung)

Bern, 23. April 2018

# 1. Ausgangslage

Die Landeskirchen und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund setzen sich für Flüchtlinge ein. Ein Bestandteil dieses Engagements sind die Seelsorgedienste für Asylsuchende in den Zentren des Bundes. Unabhängig von der Religionszugehörigkeit oder von den Fluchtgründen leisten die Seelsorgenden zentrale Beiträge zu guten Lebensbedingungen in den Bundeszentren. Dies zeigt sich u.a. auch im Evaluationsbericht über die muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich (Schmid et. al. 2017). Aufgrund dieser langjährigen Erfahrung und des konkreten Engagements in den Bundeszentren äussern sich der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK, die Schweizer Bischofskonferenz SBK/ Dienststelle migratio und die Christkatholische Kirche Schweiz CKS sowie der Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG – vertreten durch den VSJF – zum Entwurf der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung).

Die Landeskirchen und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG sind im sogenannten „Gemeinsamen Ausschuss Seelsorge Bundeszentren/comité mixte“ mit dem Staatssekretariat für Migration SEM in ständigem Dialog über den Betrieb der Seelsorgedienste. Die aufgeführten Landeskirchen (SEK, SBK, CKS) und der SIG/VSJF geben die im Folgenden dargelegten Punkte zu bedenken. In der vorliegenden Vernehmlassungsantwort ist zwecks besserer Lesbarkeit von *Kirchen/SIG* die Rede.

## 2. Position der Kirchen/SIG

### 2.1 Einheitliche Umsetzung der Betriebsverordnung

Die Erfahrungen der Kirchen/SIG mit den Seelsorgediensten in den Bundeszentren zeigen, dass unter anderem die in der vorliegenden Betriebsverordnung geregelten Bereiche in den verschiedenen Unterkünften des Bundes unterschiedlich geregelt und gehandhabt werden.

Um dem Grundsatz der Gleichbehandlung nachzukommen, ist es deshalb zentral, in den geplanten Asylregionen und den verschiedenen Unterkünften die Betriebsverordnung einheitlich umzusetzen.

## 2.2 Seelsorgedienste in den Unterkünften des Bundes (Art. 2)

### a. Zutritt der Seelsorgenden:

Die Kirchen/SIG begrüßen, dass die Seelsorgenden explizit in Art. 2 Abs. 2c genannt werden und dass der Zutritt für die Seelsorgenden zu den Unterkünften neu unabhängig von Öffnungszeiten geregelt wird. Menschen in schwierigen Lebenslagen brauchen Unterstützung, die sich nicht nach Öffnungszeiten richtet, sondern nach dem Bedarf. Dies kann tagsüber, am Abend oder an Wochenenden sein. **Die Kirchen/SIG fordern deshalb, dass der Zutritt der Seelsorgenden zu den Zentren bei der Umsetzung der Betriebsverordnung flexibel gehandhabt wird.** Flexible Zutrittszeiten ermöglichen eine bedarfsgerechte Seelsorge (zu den Arbeitsbereichen der Seelsorge in den Zentren, vgl. Evaluationsbericht muslimische Seelsorge im Testbetrieb Zürich; Schmid et. al. 2017).

### b. Raumfrage in den Unterkünften des Bundes:

Für die professionelle Arbeit der Seelsorgenden sind die im Folgenden aufgeführten Räume von zentraler Bedeutung. Teilweise stehen diese Räume in den Unterkünften des Bundes bereits zur Verfügung.

*Gesprächsraum:* Für seelsorgerliche Gespräche ist es zentral, dass dauerhaft ein separater Raum in den Unterkünften des Bundes und an den Flughäfen zur Verfügung steht. Zur Führung dieser vertraulichen Gespräche sollte der Raum abschliessbar sein. Der Raum sollte nicht zu knapp bemessen sein, damit „eine ganze Familie“ am Gesprächstisch platznehmen kann. Ebenso sollten es die Platzverhältnisse zulassen, eine kleine Bibliothek zu führen und Kinderspielsachen zur Verfügung zu halten. Der Gesprächsraum der Seelsorgenden befindet sich idealerweise in der Nähe der Aufenthaltsräume der Asylsuchenden.

*Raum der Stille und Andachtsraum:* Die Schaffung eines zusätzlichen kleineren „Raums der Stille und interreligiösen Andachtsraums“ ist wichtig, um den „Rückzug“ von Asylsuchenden aus der Alltagshektik in einem Bundeszentrum und religiöse Praxis zu ermöglichen. Diese Räume der Stille sollten für die Asylsuchenden frei zugänglich sein und mit Symbolen der grösseren Religionsgemeinschaften eingerichtet werden. Auch architektonisch sollten diese Räume für diese Nutzung konzipiert sein. Ein Raum der Stille befindet sich in einem Bundeszentrum eher an einem ruhigen Ort gelegen und ist nicht allzu gross.

Gute Beispiele (best practice, u.a. in Bezug auf Architektur, religiöse Symbole, Grösse) von solchen interreligiösen Räumen der Stille finden sich an den grossen Flughäfen, so beispielsweise in Zürich Kloten.

*Benutzung eines Mehrzweckraums für grosse Anlässe:* Zur sporadischen Durchführung grösserer (religiöser) Veranstaltungen wie Gottesdienste, Weihnachtsfeiern etc. steht ein grösserer Raum zur Verfügung, der folglich keineswegs permanent von den Seelsorgenden belegt wird. Die Durchführung solcher sporadischer, grösserer Veranstaltungen ist gemäss den Kenntnissen der Kirchen/SIG bereits heute in verschiedenen Zentren möglich.

*Raum für administrative Arbeiten:* Ein Arbeitsplatz für die Erledigung administrativer Arbeiten der Seelsorgenden ist wünschenswert. Dieser liegt nicht zwingend in einem separaten Büro, sondern kann unter Umständen auch im Gesprächsraum integriert sein.

### 2.3 Unterbringung und Betreuung: Familien, Kinder und besonders verletzte Personen (Art. 4)

In den Zentren des Bundes und in den Unterkünften des Flughafens erleben Flüchtlinge eine Zeit *in Limbo* und *in-between*. Die oft traumatisierende Flucht ist noch nicht lange her, und die Zukunft oft weiterhin ungewiss. Umso wichtiger ist es, dass gerade Familien, Kinder und besonders verletzte Personen trotz der schweren Umstände in den Zentren einen Ort der Ruhe und Sicherheit finden. Obwohl **Art. 4** hier wichtige Fortschritte im Bereich Unterbringung und Betreuung dieser Gruppen festhält, geht der Ansatz nicht weit genug. **Generell soll dem legitimen Bedürfnis nach Privatsphäre bei der Organisation und Betrieb der Zentren Rechnung getragen werden (Art. 4 Abs. 2 ist entsprechend eindeutig zu formulieren).**

**Frauen sollten in jedem Fall abgetrennte sanitäre Anlagen zur Verfügung stehen und auch ausserhalb ihrer Zimmer Begegnungsorte nur für Frauen vorfinden. Dies ist ein wichtiger Ansatz, um Frauen vor sexueller Gewalt in den Zentren zu schützen.**

Die Kirchen/SIG begrüssen, dass den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen und besonders Verletzlichen Rechnung getragen werden soll. **Dementsprechend ist für alle in den Zentren lebenden Kindern eine spezielle Betreuungsstruktur notwendig.**

Die Kirchen/SIG schlagen vor, einen **neuen Art. 4bis** in die Verordnung aufzunehmen, da sich in den letzten Jahren immer wieder Fragen zur Zusammenarbeit zwischen den Akteuren stellten: **Die Seelsorgenden, Betreuungs- und medizinisches Personal, Sicherheitsfachleute sowie Rechtsvertreter und alle weiteren Akteure in den Zentren sind zur engen Zusammenarbeit verpflichtet.**

### 2.4 Austausch mit der Zivilgesellschaft (Art. 5)

Die Kirchen/SIG begrüssen Art. 5 grundsätzlich. Bei der Umsetzung sind die akkreditierten Seelsorgenden und die kirchlichen Akteure im Umfeld der Zentren miteinzubeziehen.

## 2.5 Zugang zur Gesundheitsversorgung (Art. 6)

Bei der Seelsorgetätigkeit sind Anliegen und Fragen rund um die Gesundheit der Asylsuchenden häufig ein Thema. Die Kirchen/SIG fordern deshalb eine solide Gesundheitsversorgung in den Unterkünften. In Anlehnung an die Vernehmlassungsantwort der Eidgenössischen Migrationskommission EKM fordern die Kirchen/SIG deshalb, dass Art. 6 wie folgt ergänzt wird:

1. *Der Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Grundversorgung (anstatt lediglich Notversorgung) wird gewährleistet.*
2. *(neu) Die medizinische Versorgung in den Zentren des Bundes orientiert sich am physischen und am psychischen Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner.*

## 2.6 Beschäftigungsprogramme (Art. 8 und 9)

Möglichkeiten zur Beschäftigung für Asylsuchende in den Zentren des Bundes (**Art. 8 und 9**) sind zu begrüssen. Bedauerlich ist allerdings, dass **Art. 8 Abs. 4** keine Pflicht vorsieht, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Beschäftigungsprogrammen einen Anerkennungsbeitrag auszurichten. Die Kirchen/SIG sind der Ansicht, dass Arbeit entlohnt werden muss – dazu gehört auch Arbeit von Asylsuchenden im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen.

Die Seelsorgenden bieten teilweise schon seit Jahren in und im Umfeld der Unterkünfte Beschäftigungsprogramme an. **Die Kirchen/SIG fordern deshalb, die neu geplanten Programme mit den bestehenden und mit den Seelsorgediensten in den Zentren zu koordinieren und Synergien zu nutzen.**

Die Kirchen/SIG möchten betonen, dass aber auch bei guter Zusammenarbeit zwischen Zentrumsleitung, Seelsorgenden und Zivilgesellschaft, die Verantwortung für Lern- und Freizeitangeboten nicht allein an freiwillige Gruppierungen delegiert werden kann. Es gehört zur Kernaufgabe des Staates, Strukturen zur Verfügung zu stellen, die eine rasche Integration von Schutzsuchenden begünstigen – dazu gehören auch Sprachkurse oder andere Programme, die den Einstieg in den Schweizer Alltag erleichtern.

**Die Kirchen/SIG fordern, dass auch in den Transitbereichen der Flughäfen im Rahmen der dortigen Möglichkeiten Beschäftigungsprogramme angeboten werden.** Die Ungleichbehandlung der Asylsuchenden in den Flughäfen und in den sonstigen Unterkünften lässt sich nicht hinreichend begründen. Es ist überdies zu bedenken, dass die Asylsuchende in den Flughäfen deutlich weniger Bewegungsfreiheit haben als diejenigen in den anderen Unterkünften. Umso mehr sind auch an den Flughäfen

Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. **Der zweite Satz von Art. 8 Abs. 2 ist deshalb zu streichen.**

## 2.7 Ausgang, Disziplin und Sicherheit und Qualität (Art. 13, 16 und 23)

Die Kirchen/SIG plädieren dafür, dass Asylsuchende in den Unterkünften trotz schwieriger Umstände ein selbstbestimmtes Leben führen können. Dazu gehört, dass sie sich frei bewegen können. Die strengen Auflagen, wann Flüchtlinge sich ausserhalb des Zentrums aufhalten dürfen, laufen diesem Ansatz zuwider (**Art. 16**). Viele Angebote von Freiwilligen finden am Abend oder an den Wochenenden statt. Die Kirchen/SIG bedauert es, dass die Teilnahme an diesen Aktivitäten verkompliziert wird.

**Art. 23ff:** Die Disziplinar massnahmen, die unter anderem dann angewendet werden, wenn die Ausgangszeiten überschritten werden, traten gemäss Begleitschreiben bereits per 1. Dezember 2017 im Rahmen der Änderung der EJPD-VO vom 1. November 2017 in Kraft. Trotzdem möchten die Kirchen/SIG betonen, dass sie es als zu hinterfragend erachtet, dass die Zentrumsleitung Disziplinar massnahmen auch etwa an das Sicherheitspersonal delegieren können. Weil lediglich der Ausschluss aus der Unterkunft und die Zuweisung in ein besonderes Zentrum im Rahmen einer Verfügung schriftlich anzuordnen ist (und vor Bundesgericht angefochten werden kann), sollten die anderen Disziplinar massnahmen zumindest schriftliche protokolliert werden. Die Kirchen/SIG schliessen sich hier der Ansicht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an.

Zu begrüssen ist schliesslich, dass **Art. 13** neu regelt, dass das SEM Qualitätsstandards für die Bereiche Betreuung und Sicherheit festlegt und regelmässige Qualitätskontrollen durchführt. Die Kirchen/SIG schliessen sich allerdings der Empfehlung der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM) an, wonach neben einem internen Qualitätsmanagement auch eine regelmässige verwaltungsunabhängige **externe Qualitätskontrolle** durchgeführt wird.

Aufgrund der jahrelangen Erfahrungen mit den Seelsorgediensten regen die Kirchen/SIG an, **dass mit den Leistungserbringern für den Betreuungsbereich einheitliche Vorgaben für die Grundbedürfnisse wie Essen (Rücksichtnahme auf religionspezifische Regeln; angemessene Babynahrung), Kleiderversorgung (u.a. genügend Winter- oder Kinderkleider) oder die Ermöglichung von Ramadan (angepasste Essenszeiten) festgehalten werden. Die entsprechende Ergänzung von Art. 13 ist deshalb notwendig.**

Qualitätsmanagement ist auch bereits beim Ausschreibeverfahren bzw. bei der Auswahl von privaten Erbringer von Dienstleistungen in den Zentren zu gewichten (z.B. Sicherheit, Betreuung). Es soll darauf geachtet werden, dass nicht der günstigste, sondern der fachlich qualifizierteste Leistungserbringer den Zuschlag erhält. Das Sicherheits- und Betreuungspersonal sind für Menschen in schwierigen Lebenssituationen zuständig. Umso

wichtiger ist es, dass das SEM klare Leistungsvereinbarungen mit den Partnern trifft, die die Grundrechte der Schutzsuchenden auch zu schützen vermögen.

**Die Kirchen/SIG schlagen zudem vor, Leistungserbringer für Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen zu verpflichten, ihre Mitarbeitende einerseits für interkulturelle, andererseits für asylrechtliche Fragen regelmässig zu schulen. Art. 13 ist entsprechend zu ergänzen.**

*Bern, 23. April 2018*

*Autoren: Migration SEK*