

**Synodalrat**  
Geschäftsstelle

Hertensteinstrasse 30  
6004 Luzern  
+41 41 417 28 80 Telefon  
synodalrat@reflu.ch  
www.reflu.ch

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-  
partement EJPD  
z. Hd. Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Luzern, 18. April 2023

**Stellungnahme der Reformierten Kirche Kanton Luzern im Vernehmlassungsver-  
fahren zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) – Sicherheit und Betrieb in den  
Zentren des Bundes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Evangelisch-Reformierte Landeskirche des Kantons Luzern hat Kenntnis von dem laufenden Vernehmlassungsverfahren erlangt und möchte die Gelegenheit wahrnehmen, zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen. Seit Oktober 2022 ist im Kanton Luzern in Emmen eine temporäre Asylunterkunft in Betrieb.

Die Stellungnahme des Synodalrats nimmt Bezug auf die Art. 25c Abs. 2 lit. b und Art. 25c Abs. 7 des Entwurfs des neuen Asylgesetzes (AsylG), welche sich auf «Seelsorge» als Hauptaufgabe und Grundauftrag der Reformierten Landeskirche beziehen.

Der Synodalrat ersucht Sie höflich, die beiden genannten Bestimmungen zu überarbeiten und begründet dieses Anliegen wie folgt:

**1. Ausgangslage: Seelsorge in Bundesasylzentren**

**1.1**

Seit mehr als 30 Jahren werden Asylsuchende in den vom Bund geführten Asylzentren von religiösen Seelsorgerinnen und Seelsorgern begleitet. Grundlage ihrer Tätigkeiten sind die Rahmenvereinbarung für die regionalen Seelsorgedienste in den Empfangsstellen für Asylsuchende vom 12. Dezember 2002 zwischen dem damaligen Bundesamt für Flüchtlinge (heute SEM), dem damaligen Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (heute Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz, EKS), der Schweizer Bischofskonferenz, der Christkatholischen Kirche der Schweiz und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund sowie das von den vier religiösen Akteuren verabschiedete Leitbild für die Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes für Asylsuchende und in den Transitzone der Flughäfen vom

27. November 2003 (Änderungen vom 29. 10. 2009). Die schweizweite Koordination der kantonal geregelten Seelsorgedienste liegt bei der EKS. In den Bundesasylzentren werden die seelsorgerlichen Dienstleistungen von den jeweiligen Kantonalkirchen vor Ort erbracht.

## 1.2

Die Rahmenvereinbarung definiert die Seelsorge als «Dienst am Menschen [...] in ökumenischer bzw. interreligiöser Verantwortung» und als «ein persönliches Gesprächsangebot» (Ziff. 2.3). Die Aufgaben betreffen seelsorgerliche Einzelgespräche, Kontaktvermittlung zu Geistlichen anderer Religionen, religiösen Gemeinden und Gruppen, Hilfs- und Missionswerken sowie zu Rechts- und Sozialberatungsstellen (vgl. Ziff. 2.4). Die staatliche Behörde räumt den Seelsorgenden «einen Zugang zur Ausübung von seelsorgerlicher Tätigkeit [...] ein» und gewährt ihnen «hierzu einen angemessenen Freiraum» (Ziff. 4). Staatliche Behörden und akkreditierende Kirchen resp. der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) arbeiten partnerschaftlich zusammen (vgl. Ziff. 5). Die Religionsgemeinschaften treffen die Auswahl der Seelsorgenden selbst und im gegenseitigen Einvernehmen (vgl. Ziff. 7).

## 2. Revisionsvorlage AsylG: Grundrechtliche Aspekte der Seelsorge

Die zur Revision vorgelegten Bestimmungen betreffend Sicherheitsaspekte im Betrieb in den Bundeszentren und die zu delegierenden Tätigkeiten im Bereich Sicherheit und Ordnung werden abschliessend in Art. 25 Abs. 2 AsylG geregelt. Dort finden sich denn auch die uns als Kirche betreffenden Bestimmungen im Zusammenhang mit der Seelsorge, auf welche sich vorliegende Stellungnahme konzentriert.

### 2.1

Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Dieses Grundrecht umfasst namentlich das Recht, die Religion und weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 2 und 3 BV). Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit enthalten in erster Linie Abwehransprüche wie das Verbot jeden Zwangs in Glaubensfragen (Art. 15 Abs. 4 BV), das gleichzeitig den «Kerngehalt» der Religionsfreiheit ausmacht. In ihrer Ausprägung als so genannte positive Religionsfreiheit gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit aber auch das Recht, den eigenen Glauben im gottesdienstlichen Feiern, in Prozessionen oder durch die Beachtung von Essens- oder Bekleidungs Vorschriften (z.B. koscheres Essen, Kopftuch etc.) zu bezeugen.

### 2.2

Auf die positive Religionsfreiheit können sich auch Menschen in staatlichen Anstalten und anderen Institutionen wie z.B. Strafgefangene berufen. Bestandteil der positiven Religionsfreiheit ist denn auch das Recht, Seelsorge in Anspruch zu nehmen (Peter Karlen, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Zürich 1988, S. 231). Grundrechte und daraus abgeleitete Ansprüche wie der kirchliche Anspruch auf Seelsorge richten sich in erster Linie, aber nicht nur, gegen den Staat. Grundrechte müs-

sen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen (Art. 35 Abs. 1 BV). Dementsprechend sind alle Personen und Organisationen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit lässt sich, über ihre individualrechtliche Bedeutung als Grundrecht hinaus, als «objektive Grundsatznorm» verstehen, die eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der staatlichen Organisation mit Einschluss rechtlich ausgegliederter Verwaltungseinheiten verlangt (Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, S. 243, 297 ff.).

### 2.3

Soweit Personen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, trifft den Staat eine positive Leistungspflicht (vgl. BGE 113 Ia 304 E. 4d: «Der Staat hat die Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicherzustellen. Insbesondere hat er Kulthandlungen zu ermöglichen. Unter die Kulthandlung fällt auch die seelsorgerische Tätigkeit»). Dabei ist unumstritten, dass Art. 15 BV auch muslimische Glaubensgemeinschaften schützt. Insofern ist nicht massgebend, ob Seelsorge in den Bundesasylzentren wegen ihrer konfliktpräventiven Wirkung zuzulassen ist.

Eine diesbezügliche Ergänzung des Asylgesetzes **entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage**.

## 3. Art. 25c Abs. 2 lit. b des Entwurfs AsylG

*Art. 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte*

*1 Das SEM kann für die Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden Dritten durch Vertrag insbesondere die folgenden Aufgaben übertragen:*

*b. Sicherstellung der Grundversorgung in den Bereichen, Verpflegung, Hygiene und Bekleidung, einschliesslich des Einkaufs der dafür erforderlichen Güter und Dienstleistungen;*

### 3.1 Seelsorge als Grundauftrag der Kirchen und keine staatliche Funktion von Sicherheit und Ordnung

Grundsätzlich problematisch ist dabei die funktionale Zuordnung der Seelsorge unter den Zweck der «Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» (Art. 25c Abs. 2). Seelsorge kann eine konfliktmoderierende Funktion und deeskalierende, konfliktentschärfende Wirkungen haben. Aber sie kann einen solchen Beitrag nur leisten, weil und insofern sie auf struktureller Ebene deutlich erkennbar von den staatlichen Aufgaben unterschieden ist. Die Religionsfreiheit garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, also «das Recht, die eigenen Angelegenheiten selbständig und ohne staatliche Einmischung zu organisieren und durchzuführen» (Müller-Monning Tobias, Seelsorge und Recht: Seelsorge und Strafvollzug 5/2021; S. 31). Das gilt grundsätzlich auch für «besondere Rechtsverhältnisse» etwa im Militär, in Spitälern und Gefängnissen (Müller-Monning Tobias, Rechtstexte zur Gefängnisseelsorge in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich 2022, S. 247 ff.). Zwar können – auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) – Einschränkungen

etwa «zwecks Einhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes» vorgenommen werden. Aber diese dürfen nur den organisatorischen Rahmen und nicht die religiösen Belange selbst betreffen (BGE 113 Ia 304 E. 3, 305).

### 3.2 Seelsorgerlicher Auftrag und Selbstverständnis

Seelsorge begleitet und unterstützt Menschen in existenziellen Lebenslagen, bietet Gesprächsräume, fördert Perspektiven, wirkt deeskalierend auf Gewaltverhältnisse und kann **integrative, konfliktpräventive und konfliktbewältigende Ressourcen** bereitstellen. Ihre religiösen und Transzendenzbezüge schaffen einen **interaktiven und kommunikativen Schutzraum in verunsichernden, angstbesetzten und hoffnungslosen Lebenssituationen**. Voraussetzung dafür ist ein Vertrauen, das häufig im diametralen Gegensatz zu einer misstrauisch erlebten Wirklichkeit – auch der staatlichen Institutionen – steht. In dem institutionalisierten Rahmen der Zentren des Bundes kann ein solches Vertrauen nur dann entstehen, wenn die Seelsorge von den betroffenen Personen als eigenständige und gegenüber der Institution unabhängig auftretende Instanz wahrgenommen wird. Das gilt in besonderer Weise für die **Wahrung des Seelsorgegeheimnisses**. Die Seelsorge fokussiert nicht auf die äussere Ordnung, sondern auf die innere Orientierungslosigkeit und Desintegration von Menschen, deren Leben aus allen verlässlichen Ordnungen gefallen ist.

Eine funktionale Verortung der Seelsorge, wie sie die Vernehmlassungsvorlage vorsieht, kollidiert fundamental mit dem seelsorgerlichen Auftrag und Selbstverständnis. Seelsorge muss unabhängig von Institutionen und Funktionen sein. Nur so kann sie Vertrauensverhältnisse aufbauen. Die Verortung der Seelsorge unter Sicherheits- und Ordnungsaufgaben gemäss der Gesetzesvorlage steht so im Widerspruch, zu dem von den Behörden beabsichtigten konfliktvermeidenden und -befriedenden Potential der Seelsorge.

### 3.3 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich die nachfolgenden Schlussfolgerungen in Bezug auf Art. 25c Abs. 2 lit. b AsylG festhalten:

- **Unübertragbarkeit der Seelsorge an Dritte**
- Der **Staat ist grundrechtlich verpflichtet, die Seelsorge** sowohl für die Seelsorgenden wie für die Personen mit einem Seelsorgewunsch in den Zentren des Bundes **umzusetzen** (Kissling, Spitalseelsorge, S. 60).
- Der Gesetzgeber darf um der Religionsfreiheit willen **nicht den Zweck der seelsorgerlichen Tätigkeit definieren oder vorgeben**. Er **darf der Seelsorge keine Aufgaben zuweisen**, weil er damit seine religiöse Neutralität aufgeben würde. In Analogie zu vielen kantonalen Regelungen der Spitalseelsorge darf der Gesetzgeber **keine Übertragung von religiösen Aufgaben** vornehmen, weil dadurch die durch die verfassungsmässig garantierte Religionsfreiheit gedeckte Freiheit der Religionsausübung (Kultusfreiheit) verletzt würde (Kissling, Spitalseelsorge, S. 14 ff.).
- Sowohl die **Zweckformulierung** «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» als auch die **behördliche Kompetenzzuschreibung** «kann [...] Aufgaben übertragen» widersprechen dem grundrechtlichen

Status der Seelsorge im Sinn der Inanspruchnahme des höchstpersönlichen Rechts der Religionsfreiheit und sind damit **verfassungswidrig**.

#### 4. Art. 25c Abs. 7 des Entwurfs AsylG

*Art. 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte*

*7 Das SEM überträgt die Aufgaben nach Absatz 2 durch Vertrag und gilt den beauftragten Dritten die Verwaltungs- und Personalkosten sowie die übrigen Kosten ab, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen. Für die seelsorgerischen Tätigkeiten gilt das SEM nur diejenigen Religionsgemeinschaften ab, die keine Kirchensteuer erheben dürfen.*

##### 4.1.

Die Vorlage geht davon aus, dass die Kosten der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften durch kantonal erhobene Kirchensteuern abgegolten würden. Diese Annahme ist aus verschiedenen Gründen unzutreffend. Dies unter anderem aus den folgenden Gründen:

- Die Anknüpfung an die Kirchensteuern wird der äusserst heterogenen Ausgestaltung der kantonalen Kirchensteuersysteme in der Schweiz nicht gerecht und bildet damit auch **kein geeignetes Anknüpfungskriterium**.
- **Steuergelder (aber nicht «Kirchensteuern»)** sind allenfalls dort im Spiel, wo einige wenige Kantone direkte Beiträge an die Kirche oder Glaubensgemeinschaft abführen, um damit Leistungen, die dem Gemeinwohl zugutekommen, abzugelten (Marti Michael, Zukunft der Kirchenfinanzen- Abschätzung und Analyse, Bern 2022, S. 31). Dabei handelt es sich aber um spezifische Leistungen, die gegenüber der Bevölkerung eines Kantons erbracht werden. Es wird die Erfüllung von Aufgaben entgolten, die in der Verantwortung des Kantons liegen und diesem von der Kirche oder Glaubensgemeinschaft abgenommen werden.
- Darüber hinaus würde eine bundesrechtliche Finanzierungsregel, die auf das Kriterium der «Kirchensteuer» abstellt, in die **staatskirchen- und religionsrechtliche Hoheit der Kantone** eingreifen.
- **Landeskirchen mit einer kleinen Mitgliederzahl** (z. B. Evangelisch-reformierte Landeskirche im Tessin oder die Römisch-katholische Kirche der beiden Basel) verfügen nur über geringe Steuereinnahmen, die es ihnen unmöglich machen, die seelsorgerlichen Aufgaben in Bundeszentren auf ihrem Kantonsgebiet selbst zu tragen.

#### 4.2 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ergeben sich die nachfolgenden Schlussfolgerungen in Bezug auf Art. 25c Abs. 7 AsylG:

- Die **vorgesehene finanzielle Regelung** der seelsorgerlichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes **ist abzulehnen**, weil die Kirchensteuern zur Anknüpfung ungeeignet sind.
- Sie **ignoriert** sowohl die **staatskirchenrechtlich** gegebene **Heterogenität** als auch die bewährten kantonalen Finanzierungskonzepte anderer Seelsorgebereiche.
- Sie **greift in das kantonale Staatskirchen- und Religionsrecht ein**.

Die Formulierung in Art. 25c Abs. 7 AsylG ist daher ersatzlos zu streichen.

#### 5. Zusammenfassend: Spezifischer Seelsorgeartikel

Aus den vorstehenden Ausführungen kommt der Synodalarat daher zum Schluss, dass Formulierungen in Art. 25 c Abs. 2 lit. b und Abs. 7 AsylG zu überarbeiten bzw. zu streichen sind. Die Ergänzung durch einen eigenständigen und spezifischen «Seelsorge-Artikel», der explizit das Recht auf Religionsfreiheit und damit auf Seelsorge in den Bundesasylzentren und in den Unterkünften an den Flughäfen garantiert durch das SEM, wird empfohlen und ist wünschenswert. Ebenso der Hinweis, dass das SEM Religionsgemeinschaften bei der seelsorgerlichen Tätigkeit unterstützt. Ausführungsbestimmungen hierzu könnte der Bundesrat im Einzelnen in einer Verordnung konkretisieren.

Der Synodalarat der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderungsvorlage des Asylgesetzes und für die wohlwollende Prüfung dieser.

Bei allfälligen Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Bachmann  
Synodalratspräsidentin



Daniel Zbären  
Kirchenschreiber