

**Botschaft  
zum Bundesbeschluss über die Verlängerung  
des Einsatzes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden  
auf Bundesstufe**

vom 28. April 1999

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. April 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss  
Der Bundeskanzler: François Couchepin

---

## Übersicht

*Der Bundesrat hat in Anbetracht des grossen Zustroms von asylsuchenden Personen mit Beschluss vom 21. Oktober 1998 das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beauftragt, ab dem 9. November 1998 Notunterkünfte für bis zu 2000 noch nicht in den bestehenden Empfangsstellen des Bundes registrierte Asylsuchende zu betreiben und die Betreuung dieser Personen durch Armeeingehörige sicherzustellen. Der Bundesrat beschloss den Einsatz der Armee bis zum 8. Mai 1999. Die Bundesversammlung hat diesen Bundesratsbeschluss in der Wintersession genehmigt.*

*Insbesondere auf Grund der Eskalation des bewaffneten Konfliktes im Kosovo und der seit Anfang März 1999 neu ausgelösten massiven Fluchtbewegungen aus dieser Region hat die Schweiz einen ausserordentlichen Zustrom von Schutzsuchenden zu erwarten. In Würdigung dieser Aspekte hat der Bundesrat am 14. April 1999 der Verlängerung des Einsatzes der Armee im Unterbringungs- und Betreuungsbereich des Bundes für den Zeitraum nach Ablauf der geltenden Befristung grundsätzlich zugestimmt.*

*Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes bestimmt, dass ein Einsatz der Armee, aber auch dessen Verlängerung, durch die Bundesversammlung in der folgenden Session genehmigt werden muss, sofern für den Einsatz mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert. In Anbetracht der aktuellen Lage ist bereits heute klar, dass der Einsatz der Armee zweifellos länger als drei Wochen dauern wird. Es ist daher richtig, die Zustimmung des Parlaments einzuholen.*

*Mit dem vorliegenden einfachen Bundesbeschluss soll daher der Bundesratsbeschluss vom 14. April 1999 über die Verlängerung des Armeeeinsatzes zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe vom Parlament genehmigt werden. National- und Ständerat wird zudem beantragt, diesen Einsatz bis zum 30. April 2000 zu befristen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Die Entwicklung im Asylbereich

Die Entwicklung der Asylgesuchszahlen in der Schweiz ist seit Beginn der Achtzigerjahre von grossen Schwankungen geprägt. Während im Jahr 1991 über 40 000 neue Asylgesuche eingereicht wurden, folgten anschliessend bis 1996 Jahre mit durchschnittlich 16–18 000 neuen Gesuchen. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der in der Schweiz anwesenden Personen im Asylbereich auf Grund der Weigerung einzelner Herkunftsstaaten, ihre abgewiesenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, und bedingt durch den Krieg in Ex-Jugoslawien mit einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 4 Prozent weiter an. Im Jahr 1997 stieg die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz gegenüber dem Vorjahr um über 30 Prozent auf 24 000. In Folge der Eskalation des Konfliktes im Kosovo haben die Gesuchseingänge im vergangenen Jahr erneut massiv zugenommen: Von Januar bis Dezember 1998 haben insgesamt 41 302 Personen um Asyl nachgesucht, was eine Steigerung gegenüber dem Jahr 1997 um 72,2 Prozent bedeutet. Nahezu die Hälfte dieser Zahl von Asylsuchenden stammt aus der Bundesrepublik Jugoslawien. Allein im letzten Trimester des Jahres 1998 wurden insgesamt knapp 20 000 Asylgesuche verzeichnet, wovon ungefähr 13 000 Personen Staatsangehörige der Bundesrepublik Jugoslawien sind.

### 12 Die Unterbringungs- und Betreuungssituation im Asylbereich

Nach Artikel 14 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) ist für die Unterbringung von Asylsuchenden bis und mit grenzsanitärer Untersuchung, Registrierung und Zuweisung an einen Kanton der Bund – beziehungsweise in dessen Auftrag das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) – verantwortlich. Dafür stehen vier Empfangsstellen (Genf, Basel, Chiasso und Kreuzlingen) und ein Transitzentrum (Altstätten) zur Verfügung. Die Aufnahmekapazität der Normalstruktur beträgt rund 1200 Plätze. Bei stabilem Zustrom der Gesuchseingänge kann das BFF im Rahmen seiner bestehenden Empfangsstellenstruktur bis zu 3500 Neueinreisende pro Monat registrieren und auf die Kantone verteilen.

Auf Grund der hohen Zahl der Asylgesuche ab Frühherbst 1998 konnte das BFF durch zusätzliche, zivil geführte Notschlafstellen in Genf-Cointrin, Bronschhofen und Chiasso die bestehenden Bundesstrukturen um 500 auf rund 1700 Unterbringungsplätze erhöhen. Durch Anstellung von zusätzlichem Empfangsstellenpersonal erhöhte das BFF die Kapazität der Registrierung sowie jene der Zuweisung an die Kantone im Winterquartal 1998 auf 5500 Personen pro Monat.

Im Auftrag des BFF unterhält die Armee zur Zeit drei Notunterkünfte mit rund 300 Plätzen (Gantrisch, Gurnigelbad und Mollis). Die ursprünglich in Betrieb genommenen Notunterkünfte Tennen und Turtig sind in der Zwischenzeit geschlossen worden. Gesamthaft verfügt demnach das BFF heute über ungefähr 2000 Unterkunftplätze. In weiteren rekognoszierten und für die Notunterbringung geeigneten Armeeunterkünften könnten zusätzlich rund 1200 Personen untergebracht werden, sofern das dazu notwendige Betreuungspersonal zur Verfügung steht. Diese Unter-

künfte könnte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) innert weniger Wochen zur Verfügung stellen.

Nach der Registrierung in den Empfangsstellen werden die Asylsuchenden nach einem prozentmässigen Verteilschlüssel auf die Kantone verteilt. Diese haben nach den Artikeln 20 und 20a AsylG die Aufgabe, die weitere Unterbringung und Fürsorge während des Asylverfahrens sicherzustellen. Sie werden dafür vom Bund entschädigt.

Die Kantone Genf und St. Gallen zeigten an, dass sie keine weiteren Neuzuweisungen mehr bewältigen können und haben einen vorübergehenden Aufnahmestopp beantragt. Für den Bundesrat ist indessen klar, dass auch in dieser schwierigen Situation nicht von der genannten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Unterbringungs- und Betreuungsbereich abgewichen werden darf. Den Kantonen steht vielmehr die Möglichkeit offen, Mittel des Zivilschutzes einzusetzen oder die Asylsuchenden vermehrt bei Verwandten unterzubringen.

### **13 Der Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe**

Als Folge der im Juni 1998 einsetzenden militärischen Eskalation im Kosovo nahmen die Neuzugänge im Frühherbst 1998 drastisch zu. Innert kürzester Zeit musste das BFF die Registrierkapazität in den Empfangsstellen des Bundes um das Vierfache erhöhen. Der Bundesrat hat in Anbetracht der kritischen Situation im Unterbringungs- und Betreuungsbereich auf Bundesstufe mit Beschluss vom 21. Oktober 1998 das VBS beauftragt, ab dem 9. November 1998 Notunterkünfte für bis zu 2000 noch nicht registrierte Asylsuchende zu betreiben, die Betreuung der Asylsuchenden durch Angehörige der Armee sicherzustellen (Bereitstellen und Einrichten der Unterkünfte, Verteilen der Verpflegung, Organisation des Zusammenlebens, Durchsetzung der Hausordnung, Anleitung der Asylsuchenden zur Reinigung der Unterkunft, medizinische Versorgung) sowie die Sicherheit zu gewährleisten (Zutrittskontrolle mit Durchsuchung nach Waffen, 24-Stunden-Präsenz zur Alarmierung bei Zwischenfällen). Gemäss dem damaligen Bundesratsbeschluss war der Betrieb dieser Notunterkünfte durch die Armee für eine Dauer von sechs Monaten vorgesehen. Hinsichtlich weiterer Modalitäten dieses durch den Bundesrat beschlossenen Armee-Einsatzes verweisen wir auf die Ausführungen in Ziffer 12 der Botschaft vom 4. November 1998 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe (BBI 1998 5609 f.).

Mit Beschlüssen des Ständerates vom 8. Dezember 1998 und des Nationalrates vom 16. Dezember 1998 (BBI 1999 220) wurde der vom Bundesrat am 21. Oktober 1998 angeordnete Assistenzdienst der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe genehmigt.

Die während den vergangenen sechs Monaten gemachten Erfahrungen im Zusammenhang mit dem bisherigen Einsatz der Armee im Unterbringungs- und Betreuungsbereich können sowohl für das VBS als auch für das EJPD als positiv bezeichnet werden.

Dank dem tatkräftigen Betreuungseinsatz der Armee während der vergangenen Monaten war es möglich, den grossen Zustrom von Asylsuchenden zu bewältigen, ohne dass es bei der Unterbringung auf Bundesstufe zu Obdachlosigkeit kam.

Gestützt auf das in Artikel 67 Absatz 2 des Militärgesetzes (SR 510.10) statuierte Subsidiaritätsprinzip betreffend den Assistenzdienst für zivile Behörden gilt ausdrücklich, dass die Armee nur soweit Hilfe leistet, als es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen. Nach den bestehenden Planungsgrundlagen kann das BFF bei kontinuierlichem Gesuchseingang bis zu 5500 Einreisende pro Monat aufnehmen, registrieren und auf die Kantone verteilen. Die Erfahrungen des letzten Winterquartals zeigen jedoch deutlich, dass das BFF mit seinen personellen, logistischen und technischen Ressourcen und Strukturen an die Grenzen stösst, wenn diese kritische Zahl von 5500 neu einreisenden Personen pro Monat überschritten wird.

Der von der Bundesversammlung in der Dezembersession 1998 genehmigte Armee-Einsatz ist bis 8. Mai 1999 befristet. Angesichts der prekären humanitären Situation im Kosovo, der seit Anfang März 1999 neu ausgelösten massiven Fluchtbewegungen, der auf Grund der überforderten Aufnahmestrukturen in den Aufnahmeländern der Region zu erwartenden Sekundärmigration und der Tatsache, dass viele der Vertriebenen in der Schweiz enge Verwandte haben, stellt sich im jetzigen Zeitpunkt erneut die Frage, wie ein ausserordentlicher Zustrom von Schutzsuchenden zu bewältigen ist. Hinzu kommt, dass die Aufnahmestrukturen des Bundes vor dem Hintergrund der zunehmend in den Kantonen zu erwartenden zeitweiligen Unterbringungsengpässe erweitert werden müssen. Mit dieser Massnahme soll aber keinesfalls von der oben skizzierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Unterbringungs- und Betreuungsbereich abgewichen, sondern lediglich die zur Aufgabenerfüllung notwendige Flexibilität geschaffen werden.

In Würdigung all dieser Umstände ist die Verlängerung des Einsatzes der Armee für den weiteren Zeitraum nach dem 8. Mai 1999 als angezeigt und notwendig zu erachten. Der Bundesrat hat daher am 14. April 1999 der Verlängerung des Einsatzes der Armee im Unterbringungs- und Betreuungsbereich des Bundes für den Zeitraum nach Ablauf der geltenden Befristung grundsätzlich zugestimmt. Er hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und das VBS beauftragt, alle erforderlichen Planungsmassnahmen zu treffen, um im Falle eines kurzfristig möglichen Eintritts einer ausserordentlichen Lage (das heisst mehr als 5500 neu einreisende Personen pro Monat) 2000 zusätzlich ankommende Asyl- und Schutzsuchende in Notunterkünften unterbringen, bis sie registriert, angehört und auf die Kantone verteilt werden, und betreuen zu können.

Da es sich bei diesem erneuten Beschluss lediglich um eine Verlängerung des bereits durch den Bundesrat beschlossenen und durch das Parlament genehmigten Armee-Einsatzes handelt, bleibt die Ausgestaltung der Betreuung von Asylsuchenden durch Armeegehörige grundsätzlich die gleiche.

Als Ergänzung zu der vom Bundesrat am 14. April 1999 beschlossenen Verlängerung des Armee-Einsatzes bereitet das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zusammen mit dem EJPD einen weitergehenden Einsatz von Zivildienstleistenden im Asylbereich vor.

## 15 Die Notwendigkeit eines Bundesbeschlusses

Der Bundesrat stützt seinen Beschluss auf Artikel 70 des Militärgesetzes (SR 510.10), der in engem Zusammenhang mit Artikel 102 Ziffer 11 der Bundesverfassung (BV) steht. Zur Frage der Bewilligungspflicht des Armeeeinsatzes beziehungsweise dessen Verlängerung durch das Parlament verweisen wir auf unsere Ausführungen in Ziffer 13 der Botschaft vom 4. November 1998 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe (BBl 1998 5610 f.).

## 16 Vorverfahren

Es liegt in der Natur der Sache, dass die vorliegende Botschaft nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bei Kantonen, politischen Parteien und interessierten Kreisen sein konnte. Sie wurde aber in enger Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen des VBS, des EJPD und der Bundeskanzlei ausgearbeitet.

## 2 Besonderer Teil

### *Artikel 1*

Ein vom Bundesrat bereits angeordneter Truppeneinsatz für den Assistenzdienst, aber auch dessen Verlängerung, ist nachträglich zu genehmigen (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 13 der Botschaft vom 4. Nov. 1998 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe [BBl 1998 5610 f.]).

### *Artikel 2*

Mit dieser Bestimmung beantragen wir, den Armeeeinsatz zu befristen. Truppen der Armee sollen bis längstens 30. April 2000 für die Betreuung von Asylsuchenden, die in den Empfangsstellen des Bundes vor ihrer Zuweisung an die Kantone nicht registriert und untergebracht werden können, eingesetzt werden.

Für die Entwicklung der kommenden Monate im Asylbereich ist nämlich faktisch auszuschliessen, dass es im Kosovo bald zu politischen Lösungen kommen wird, die eine gewisse langandauernde Stabilität versprechen würden. Der Flüchtlingsstrom aus dem Kosovo wird aller Voraussicht nach stark zunehmen, so dass es mittelfristig kaum denkbar ist, die Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe auf den ordentlichen zivilen Strukturen basieren zu können. Das EJPD ist daher während der kommenden Monate auf die Unterstützung der Armee angewiesen.

## 3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Antrag kann je nach Lage erhebliche Konsequenzen auf die Dienstleistungsplanung, die Ausbildung sowie die Umrüstung und Umschulung der eingesetzten Truppen haben. Zur Erfüllung des Auftrages für die Unterbringung und Betreuung in vollem Umfang von 2000 Asylsuchenden durch die Armee bei gleichzeitiger Weiterführung des Bewachungsauftrages zum Schutze bedrohter Einrichtungen

müssten ausserhalb des WK-Tableaus zusätzlich zahlreiche Truppenkörper aufgeboten werden. Die konkreten Aufgebote erfolgen allerdings erst, wenn das BFF nicht mehr in der Lage ist, die Unterbringung und Betreuung mit zivilen Mitteln selber sicherzustellen, und nur im zur Bewältigung der Lage erforderlichen Umfang. Der Einsatz zusätzlich aufgebotener Truppenkörper würde erhebliche Mehrkosten verursachen.

Auf Seiten des EJPD bringt der Antrag eine erhebliche Entlastung, da die reinen Personalkosten für eine mit zivilem Personal betriebene Unterkunft für 200 Asylsuchende rund 160 000 Franken pro Monat betragen.

Die Kosten für Unterbringung, Verpflegung, medizinische Versorgung usw. der Asylsuchenden fallen ohnehin dem EJPD zu. Dafür müssen mindestens 25 Franken pro Person und Tag gerechnet werden. Voraussichtlich werden die Budgetmittel (inkl. Nachtragskredite) des EJPD für das Jahr 1999 nicht ausreichen.

Die Erfahrungen aus den Jahren 1990/1991 zeigen, dass von den Kantonen geführte Notunterkünfte zur Entlastung der Empfangsstellen sehr teuer zu stehen kommen.

#### **4                    Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 vom 18. März 1996 nicht angekündigt. Zweifellos stellt aber dieser Beschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe ein wichtiges staatspolitisches Ziel dar.

#### **5                    Rechtliche Grundlagen**

##### **51                    Übereinstimmung mit der Verfassung**

Der vorliegende Bundesbeschluss befindet sich im Einklang mit der Verfassung. Er stützt sich auf Artikel 85 Ziffer 9 BV.

##### **52                    Rechtsform**

In Anwendung der Artikel 4–8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) ist der vorliegende Erlass in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden. Der Beschluss ist somit nicht allgemeinverbindlich. Gegen einfache Bundesbeschlüsse kann das Referendum nicht ergriffen werden (Art. 8 Abs. 2 GVG).

Nach Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes muss der Armee-Einsatz von der Bundesversammlung in der nächsten Session genehmigt werden. Die Beschlussfassung durch National- und Ständerat sollte daher in der Sommersession 1999 im Rahmen eines beschleunigten parlamentarischen Verfahrens (Sonderverfahren) erfolgen.

# **Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 9 der Bundesverfassung  
sowie auf Artikel 70 des Militärgesetzes<sup>1</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 28. April 1999<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

## **Art. 1**

Die vom Bundesrat am 14. April 1999 beschlossene Verlängerung des Assistenzdienstes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe<sup>3</sup> über den 8. Mai 1999 hinaus wird genehmigt.

## **Art. 2**

Der Einsatz der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden dauert längstens bis zum 30. April 2000.

## **Art. 3**

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

10420

<sup>1</sup> SR 510.10  
<sup>2</sup> BBl 1999 4401  
<sup>3</sup> BBl 1999 220

## **Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zur Betreuung von Asylsuchenden auf Bundesstufe vom 28. April 1999**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1999
Date	
Data	
Seite	4401-4408
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 107

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.