



10.052

Asylgesetz. Änderung

Loi sur l'asile. Modification

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.11 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.12 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.09.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.09.12 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.12 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.12.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.15 (ABSCHREIBUNG - CLASSEMENT)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.15 (ABSCHREIBUNG - CLASSEMENT)

3. Asylgesetz (Dringliche Änderungen des Asylgesetzes)

3. Loi sur l'asile (Modifications urgentes de la loi sur l'asile)

Art. 3 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Jans, Leuenberger-Genève)
Streichen

Art. 3 al. 3

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Jans, Leuenberger-Genève)
Biffer

Schenker Silvia (S, BS): Man könnte es fast schon als Ironie des Schicksals bezeichnen: Da wurde in einer Morgen-und-Nebel-Aktion in der Staatspolitischen Kommission im Rahmen der Debatte um die Asylgesetzrevision der Antrag gestellt, einen der Artikel für dringlich zu erklären. Der "Eritreer-Artikel", wie er in der Kommissi-





on genannt wurde, müsse sofort in Kraft treten, weil es ein grosses Problem gebe. In Tat und Wahrheit handelt es sich nicht um den "Eritreer-Artikel" – einen solchen gibt es nämlich nicht –, sondern um Artikel 3 des Asylgesetzes, um den Flüchtlingsbegriff. In Zukunft soll gemäss Absatz 3 dieses Artikels ein Wehrdienstverweigerer nicht mehr als Flüchtling anerkannt werden. Das Plenum ist trotz dem Widerstand der Kommissionsmehrheit gefolgt und hat mit Artikel 3 Absatz 3 eine neue Vorlage eröffnet, die dann nachher für dringlich erklärt werden soll; Sie kennen die Geschichte. Später wurden noch andere Artikel ebenfalls in diese dringliche Vorlage gepackt, die wir hier beraten.

AB 2012 N 1424 / BO 2012 N 1424

Die Kommission des Ständerates hat verlangt, dass eine rechtliche Beurteilung der Dringlichkeit vorgenommen werden solle. Das entsprechende Papier liegt nun der Kommission vor. Nun steht aber in diesem Papier schwarz auf weiss, dass sich in Bezug auf Artikel 3 Absatz 3 die Dringlichkeit nicht rechtfertige. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass mit dem neuen Artikel 3 Absatz 3 die heutige Praxis verdeutlicht wird und sich demzufolge nichts oder wenig ändern wird. Es wurde darum in der Debatte um diesen Artikel immer wieder von Symbolpolitik gesprochen.

Meine Frage nun an Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen: Sollen wir, nein, dürfen wir Symbolpolitik in Dringlichkeitsrecht erlassen? Für mich ist die Antwort sehr klar: Nein, das dürfen wir nicht, und das sollen wir nicht. Wir haben als Parlament die Verpflichtung, unsere Arbeit sorgfältig zu machen. Dringlichkeitsrecht rechtfertigt sich nur dann, wenn zwingende zeitliche und sachliche Gründe dafür sprechen. Diese sind im vorliegenden Fall sicher nicht gegeben.

Ich bitte Sie darum, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und diese Bestimmung aus der dringlichen Vorlage zu streichen.

Präsident (Walter Hansjörg, Präsident): Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Amarelle Cesla (S, VD): Le groupe socialiste vous demande de soutenir la minorité Schenker Silvia, donc de biffer la disposition sur les déserteurs du projet 3.

Cette adaptation de la notion de réfugié a déjà été proposée en 2007 par Monsieur Christoph Blocher, alors conseiller fédéral. Elle vise les demandeurs d'asile érythréens qui, donc, depuis plusieurs années, constituent l'un des principaux groupes de demandeurs d'asile en Suisse. L'Office fédéral des migrations et la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral a déjà modifié la pratique puisque l'office et le Tribunal administratif fédéral excluent déjà qu'on reconnaisse une sanction pénale encourue pour refus de servir comme seul motif d'asile. Si une personne se voit infliger une peine très sévère pour refus de servir en raison de sa race, de sa religion ou de sa nationalité, en raison de son appartenance à un groupe social, ou en raison de ses convictions politiques, l'asile lui sera toujours accordé, même après l'entrée en vigueur du nouvel article 3 alinéa 3. Cela ressort tout simplement du message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 (FF 2010 4065).

En raison, vous le savez, de la terrible dictature militaire qui sévit en Erythrée, les requérants d'asile de ce pays obtiennent souvent le statut de réfugié. Ils obtiennent souvent l'asile parce que les peines infligées en cas de désertion sont totalement disproportionnées – on parle de camps de travail, de mort et aussi de torture. Elles sont constitutives à des persécutions politiques tout à fait claires.

L'article 3 alinéa 3 précisera donc uniquement la pratique actuelle. Son entrée en vigueur urgente ne réduira pas le nombre de demandeurs d'asile en provenance de cet Etat, elle ne peut – éventuellement – provoquer qu'une petite diminution du nombre de permis B – réfugié – en faveur des livrets F – admission provisoire. Il manque donc des raisons suffisantes, des raisons rationnelles, puisque c'est de cela qu'on parle, il manque des raisons manifestes pour déclarer urgente cette disposition. Si vous votez cette disposition et la déclarez urgente, cela viole clairement le droit d'urgence.

Nous vous demandons donc de soutenir la proposition de la minorité Schenker Silvia.

Blocher Christoph (V, ZH): Es wird von sozialdemokratischer Seite geltend gemacht, das sei gar keine wirksame Vorschrift, es handle sich gleichsam um eine Erklärung, die gut töne. Das ist ein ausserordentlich wichtiger Artikel – natürlich auch nur, wenn er angewandt wird.

In der Schweiz sind seit eh und je Kriegsflüchtlinge, Deserteure, Dienstverweigerer – namentlich in kriegerischen Auseinandersetzungen – nicht Flüchtlinge im Sinne des Flüchtlingsbegriffes. Das heisst, sie bekommen keine Bewilligung, um mit ihrer Familie für alle Zeit hier im Land zu bleiben. Das heisst nicht, dass sie weggeschickt werden, dorthin, wo ihnen vielleicht der Tod oder Ähnliches widerfahren würde. Aber sie werden nicht Flüchtlinge; das ist ein Unterschied. Sonst, wenn zum Beispiel hunderttausend in ein Land strömen, was in einer kriegerischen Auseinandersetzung möglich ist, und diese vom ersten Tag an Flüchtlinge sind, heisst



das: Sie werden aufgenommen, die Familien können nachkommen, und sie bleiben immer im Lande, auch wenn der Krieg vorbei ist und sie zurückgehen könnten. Sie mögen sich an die Kriegsflüchtlinge im Zweiten Weltkrieg erinnern. Sie wissen, dass wir aus humanitären Gründen sehr viele Deserteure, Kriegsflüchtlinge, Dienstverweigerer aufgenommen haben; bekannt sind beispielsweise die Polen. Aber nach dem Krieg mussten sie wieder zurückgehen, Polen war dann ein freies Land.

Es ist im Jahre 2006 ein sehr eigenartiger Gerichtsentscheid gefällt worden, sodass man auch die Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung und Desertion ernsthafte Nachteile erleiden, als Flüchtlinge aufgenommen hat. Es ging vor allem um die Eritreer im Krieg zwischen Eritrea und Äthiopien. Dieser Entscheid wurde ins Internet gestellt. Und was ist passiert? Es sind viele gekommen, Eritreer; sie haben gesagt, sie seien Dienstverweigerer oder Deserteure. Damit waren sie Flüchtlinge.

Wenn man sagt, das sei nicht dringend, so muss ich sagen, dass wir schon im Jahr 2007 – damals war ich selbst verantwortlich für diesen Bereich – einen dringlichen Bundesbeschluss, der in der Frühjahrssession dringlich erklärt werden sollte, ausgearbeitet hatten, weil wir gesehen hatten, dass man die Sache nicht mehr im Griff hat, wenn das Schuler macht. Jetzt, bis heute, ist nichts passiert. Und was ist geschehen? Wir haben unterdessen ungefähr 15 000 Eritreer im Land. Die Schweiz liegt nicht gerade am Weg, wenn man Eritrea verlässt. Die Schweiz zieht diese Personen geradezu an; die Familien kommen. Und rund 80 Prozent dieser Leute sind Sozialfälle und müssen nicht mehr zurückkehren, auch wenn es im Land gutgehen sollte. Jetzt beginnt das Gleiche mit Somaliern. Diese kommen jetzt mit dem gleichen Grund. Und wenn das Kriege grösseren Ausmasses sind, dann wird man das nicht mehr bewältigen können.

Darum muss die Bestimmung sein, dass Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden, keine Flüchtlinge sind. Sie werden aufgenommen, damit man sie humanitär schützen kann – sei das vorläufig oder als Kriegsflüchtlinge. Sie gehen aber wieder heim, wenn die Gefahr weg ist. Mit diesem Grund schaffen Sie ansonsten eine Situation, die man nicht mehr bewältigen kann. Die Dringlichkeit ist ausserordentlich dringlich.

Ribaux Alain (RL, NE): Pour le groupe libéral-radical, le but de la modification de la loi sur l'asile est non seulement de dissuader ceux qui n'ont aucune chance de se voir reconnaître la qualité de requérants d'asile, mais aussi de montrer à la population que les autorités se préoccupent de cette question. L'urgence y contribue. D'ailleurs sur ce point comme sur les autres, le principe même de l'urgence a été décidé et n'a pas été contesté par le Conseil des Etats. Il n'y a à notre sens pas lieu d'y revenir maintenant; il faut aller de l'avant. Le groupe libéral-radical soutient la proposition de la majorité.

Glättli Balthasar (G, ZH): Hier geht es wirklich um etwas, das man ganz einfach zusammenfassen kann: Was Sie auch immer beschliessen, es wird ausgehen wie das Hornberger Schiessen. Es ist viel Lärm um nichts. Es ist eine Simulation von Tätigkeit, eine Simulation von Aktivität, eine Simulation von Härte vonseiten der Rechten, und es ist, abgesehen davon, in der Sache nicht dringlich.

Es ist schon heute so – und das wissen Sie, wenn Sie sich mit dieser Materie befasst haben -: Wenn jemand bei uns als Flüchtling anerkannt wird, dann ist der Grund dafür nicht, dass er für Dienstverweigerung, wie bei uns, normal eine

AB 2012 N 1425 / BO 2012 N 1425

Strafe erhält, sondern der Grund dafür ist, dass Dienstverweigerer in Eritrea an Leib und Leben bedroht sind, gefoltert oder eingesperrt werden. Sie werden in einer Art und Weise bestraft, dass man sagen muss: Das ist keine angemessene Bestrafung. Das ist auch der Grund, warum diese Personen, gemäss der Flüchtlingskonvention, bei uns als schutzwürdig anerkannt werden. Das ist keine Spezifität der Schweiz. Das ist keine Ausnahme, die wir machen, wie beispielsweise bei den Botschaftsgesuchen. Bei den Botschaftsgesuchen machen wir eine Schweizer Ausnahme, aber dass diese Personen als Flüchtlinge anerkannt werden, ist keine Ausnahme. Die Wehrdienstverweigerung an sich, die Desertion, war noch nie ein Flüchtlingsgrund.

Ich möchte auch diejenigen, die diese Debatte vielleicht verfolgen, weil sie denken: "Jetzt muss man mal was machen, da oben in Bern!", sagen: Was die Vertreter der harten Linie hier quasi als Erfolg verkaufen, das ist nichts anderes als Schaumschlägerei! In dem Sinne: Lehnen Sie das ab! Schaumschlägerei im Dringlichkeitsrecht, das gibt vielleicht einen etwas höheren Schaum, aber es ist kein Beitrag zur Lösung. Nehmen Sie sich vielleicht mal eine kleine Sekunde zurück, und überlegen Sie sich: Was wollen Sie? Was können Sie als Gesetzgeber, als Gesetzgeberin hier im Saal wirklich tun? Das ist sicher nicht das, was uns vorwärtsbringt.

Ich glaube, wir sind in diesem Asylthema in vielem uneinig. Aber hier könnten wir uns eigentlich einigen und sagen: Das kann keine Lösung sein. Sie ziehen auf der einen Seite die Schraube hart an und sagen: Das sind





keine Flüchtlinge mehr. Aber im nächsten Satz sagen Sie dann: Die Flüchtlingskonvention bleibt vorbehalten. Damit haben Sie das Gleiche wie am Anfang, einzig mit der negativen Differenz, dass diese Personen zu einem grösseren Teil nur noch sogenannt vorläufig Aufgenommene sind, sich in der Schweiz also schlechter integrieren können. Wollen wir das? Wollen wir, dass sich Menschen, denen wir gemäss Völkerrecht zu Recht Schutz gewähren müssen, in der Schweiz schlechter integrieren können? Ich meine, das kann nicht in unserem Interesse sein.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Sie beraten heute die Vorlage 3. Das ist eine dringliche Vorlage. Deshalb wird sich hier bei jeder Bestimmung die Frage stellen, ob die Dringlichkeit gemäss Bundesverfassung gegeben ist. Für die Dringlichkeit gemäss Bundesverfassung gibt es eine zeitliche und eine sachliche Begründung. Beide Kriterien sollen erfüllt sein. Es gibt in dieser Vorlage drei verschiedene Bestimmungen, bei denen auch aus Sicht des Bundesrates und des Bundesamtes für Justiz, das sich zu den einzelnen Bestimmungen detailliert geäussert hat, Dringlichkeit gegeben ist. Ich denke an die Aufhebung der Auslandgesuche, an die Zentren für renitente Asylsuchende und vor allem auch an die vorübergehende, bewilligungsfreie Nutzung von militärischen Anlagen. Bei Artikel 3 Absatz 3 sind aus Sicht des Bundesamtes für Justiz und auch aus Sicht des Bundesrates die Voraussetzungen für die Dringlichkeit nicht erfüllt.

Noch einmal in Kürze: Worum geht es bei diesem Artikel 3 Absatz 3? Es geht um Menschen, die wegen Dienstverweigerung in ihrem Land verfolgt werden und denen nicht eine Busse, eine Geldstrafe oder eine kurze Gefängnisstrafe, sondern Folter droht, weil sie zum Beispiel den Dienst verweigern. Diese Menschen sind Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention. Der Ständerat und auch Ihre Kommission wollen die Flüchtlingskonvention einhalten. Daher gibt es auch mit der Dringlichkeit keine Veränderung der Situation.

Ich bitte Sie deshalb zusammen mit der Minderheit Ihrer Kommission, diese Bestimmung in der Vorlage 3 abzulehnen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wo befinden wir uns in dieser ganzen Asyldebatte? Sie erinnern sich, dass der Ständerat, gestützt auf die Vorlage des Bundesrates vom 26. Mai 2010, beschlossen hat, die Vorlage aufzuteilen in eine Vorlage 1 mit materiellen Änderungen – z. B. betreffend die Frage des Notrechts bzw. der Sozialhilfe oder der Nothilfe – und in eine Vorlage 3 mit den dringlichen Anträgen. Gleichzeitig haben der Ständerat und dann auch wir beschlossen, einen Teil der Vorlage über die Beschleunigung der Asylverfahren durch die Schaffung von Verfahrenszentren des Bundes, die Anpassung der Beschwerdefristen und des Rechtsschutzes an den Bundesrat zurückzuweisen.

Die Vorlage 1 befindet sich noch in der Differenzbereinigung im Ständerat; dort geht es eben unter anderem um die Frage der Nothilfe, der Sozialhilfe. Die Vorlage 2 wird auf Ende Jahr erwartet. Das ist die sogenannte Beschleunigungsvorlage. Über die Vorlage 3 reden wir jetzt heute. Sie ist vom Ständerat mit einigen Änderungen und Neuerungen zurückgekommen.

Bei dieser Vorlage 3 geht es um das Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 165 der Bundesverfassung. Dringlichkeitsrecht ist dann möglich, wenn die verschiedenen Voraussetzungen erfüllt sind, die Frau Bundesrätin Sommaruga soeben erwähnt hat. Ich verzichte darauf, sie noch einmal aufzuzählen. Heute stellt sich also die Frage, ob wir Artikel 3 Absatz 3 im Dringlichkeitsrecht einführen wollen oder nicht.

Wir haben im Plenum beschlossen, dass die Wehrdienstverweigerung oder Desertion keinen Flüchtlingsgrund darstellt unter den Bedingungen, die Sie auf der Fahne sehen. Der Ständerat hat nun mit dem Schlusssatz ergänzt, dass die Einhaltung der Flüchtlingskonvention vorbehalten bleibt. Diese Ergänzung blieb in unserer SPK unbestritten und ist auch nicht Teil des Antrages der Minderheit. Die Frage dreht sich darum, ob dieser ganze Absatz im Dringlichkeitsrecht umgesetzt werden soll oder nicht. Das heisst, dass diese Bestimmung möglicherweise ab dem 1. Oktober dieses Jahres gilt, wenn die Schlussabstimmung am 27. September stattfindet.

Das Bundesamt für Justiz ist mit der Minderheit der Auffassung, dass die Dringlichkeit nicht notwendig ist, auch wenn das von Herrn alt Bundesrat und Nationalrat Blocher zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zutrifft. Das Bundesverwaltungsgericht ist zum Schluss gekommen, dass aufgrund der innerstaatlichen Situation in Eritrea der Flüchtlingsbegriff bei Dienstverweigerung erfüllt ist, weil ein Dienstverweigerer in Eritrea ein Staatsfeind ist, den man nach dieser Rechtsauffassung foltern und der Verfolgung aussetzen darf. Das ist natürlich in den meisten anderen Ländern nicht der Fall. Die Minderheit ist deswegen der Auffassung, dass sich an dieser Sachlage nichts ändern wird, auch wenn wir dieses Recht, wie wir es in der Sommersession beschlossen haben, dringlich beschliessen, wie es die Mehrheit will.

Die Mehrheit ist der Auffassung, dass es mit der Erklärung, dass Dienstverweigerer allein für sich genommen noch keine Flüchtlinge sind, und mit der Dringlichkeitserklärung dann möglich sein wird, alle diese Leute aus



Eritrea von der Schweiz fernzuhalten, sie nicht als Flüchtlinge anzuerkennen, sofern sie nicht einen Flüchtlingsgrund gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Asylgesetzes erfüllen. Das ist die Diskrepanz.

Die Mehrheit ist mit 16 Stimmen der Meinung, dass Dringlichkeit hier erforderlich sei; die Minderheit will mit 8 Stimmen auf Dringlichkeit verzichten, wobei diese Minderheit an sich auch der Meinung wäre, die ganze Revision würde sich erübrigen. Das ist aber nicht mehr das Thema; die Revision von Artikel 3 haben wir in der Sommersession beschlossen. Heute geht es nur um die Dringlichkeit. Die Mehrheit ist der Auffassung, es sei nötig, Artikel 3 Absatz 3 dringlich einzusetzen.

Bugnon André (V, VD), pour la commission: Le Conseil national avait accepté le 14 juin dernier les propositions contenues dans le projet 3 et l'avait assorti de la clause d'urgence. Il avait également introduit dans ce projet 3 d'autres modifications de la loi présentées par le Conseil fédéral et qui avaient été préalablement incluses dans le projet 1, car la clause d'urgence n'avait pas été retenue à l'époque. Il s'agissait notamment de la question de la non-reconnaissance du statut de réfugié aux personnes qui ont refusé de servir ou qui ont déserté, qui a été inscrite à cet article 3.

AB 2012 N 1426 / BO 2012 N 1426

Le Conseil des Etats a eu un long débat sur ce projet 3 et a pratiquement recommencé un débat d'entrée en matière, compte tenu des adjonctions que le Conseil national avait apportées à ce projet en juin dernier. Toutefois, à l'issue de son débat, le Conseil des Etats a accepté d'entrer en matière sur le projet 3, par 34 voix contre 9. Il a donc aussi accepté le principe de la clause d'urgence.

Comme l'a dit tout à l'heure Monsieur Fluri, si nous acceptons la clause d'urgence et que le projet 3 est adopté par les deux chambres au vote final, les dispositions entreront en vigueur le 1er octobre prochain.

Nous en sommes maintenant à l'article 3 alinéa 3. Cet article a été introduit pour faire suite au nombre important de demandeurs d'asile en provenance d'Erythrée qui, pour une bonne partie d'entre eux, ont fui leur pays après avoir refusé de servir ou déserté. Cela peut bien sûr concerner des demandeurs d'asile provenant d'autres régions où certaines personnes veulent fuir leur obligation de servir. Le Conseil national avait accepté de ne pas reconnaître comme réfugiées les personnes issues cette catégorie de population. Le Conseil des Etats a également accepté ce point de vue mais a complété cet article en réservant lors de son application les dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés, ce qui donne une force politique supplémentaire puisqu'on voit par là que la convention précitée doit être appliquée et ne peut pas être détournée.

La majorité de la commission accepte ce complément alors qu'une minorité Schenker Silvia, vous l'avez entendu tout à l'heure, vous recommande de biffer cet article, comme cela avait déjà été le cas lors de notre premier débat en juin dernier. En effet, la minorité pense qu'il n'est pas nécessaire de créer une clause d'urgence pour la question des Erythréens. Mais, comme cela a déjà été dit, la majorité de la commission tient à inclure cet article dans les dispositions urgentes car elle veut ainsi montrer qu'il faut éviter de devenir attractif dans le domaine de l'asile et d'inciter d'autres personnes à refuser leur obligation de servir dans leur pays en sachant qu'elles seront accueillies chez nous.

Comme cela a déjà été précisé – et je crois qu'il est important de le répéter ici –, ces personnes ne seront pas refoulées si elles viennent chercher refuge chez nous, mais elles ne pourront pas obtenir le statut de réfugié qui est un statut définitif. Cela veut dire que, le jour où le conflit sera terminé chez elles, elles pourront rentrer dans leur pays tout à fait normalement.

C'est par 16 voix contre 8 que la commission vous recommande de suivre la proposition défendue par la majorité et de rejeter celle défendue par la minorité.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 10.052/7915)

Für den Antrag der Mehrheit ... 121 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 63 Stimmen

Art. 26b Abs. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit I

(Blocher, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Glättli, Joder, Pantani, Pfister Gerhard, Romano)

Abs. 1

Festhalten





Antrag der Minderheit II

(Glättli)

Abs. 1

... für maximal zwei Jahre genutzt werden ...

Art. 26b al. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité I

(Blocher, Amaudruz, Brand, Bugnon, Fehr Hans, Glättli, Joder, Pantani, Pfister Gerhard, Romano)

Al. 1

Maintenir

Proposition de la minorité II

(Glättli)

Al. 1

... durant deux années au maximum ...

Blocher Christoph (V, ZH): Das Asylwesen ist aus dem Ruder gelaufen. Wir werden dieses Jahr etwa 30 000 neue Asylsuchende haben, und wir wissen: Die meisten sind keine anerkannten Flüchtlinge und sind auch nicht an Leib und Leben bedroht. Das sollte nicht sein, und mit einer richtigen Handhabung und einem richtigen Vollzug wäre das anders.

Jetzt sind die Leute aber da, und sie müssen ja irgendwo untergebracht werden. Darum sieht Artikel 26b eine Bestimmung vor, die relativ weit geht. Sie setzt nämlich kantonales Recht und Gemeinderecht ausser Kraft, indem die Regelungen zu den Anlagen und Bauten des Bundes, die für andere Zwecke gebaut wurden und für die keine Bewilligungen zur Unterbringung von Asylsuchenden vorliegen, aufgeweicht werden können, sodass der Bund sie auch gegen den Willen der Gemeinden und Kantone und auch entgegen den bestehenden baurechtlichen Bewilligungen als Asylunterkünfte nutzen kann. Das gilt allerdings nur für Bauten, welche "keine erheblichen baulichen Massnahmen" erfordern – das ist ja klar, sonst ginge das auch viel zu lange.

Und jetzt geht es darum, wie lange man das tun sollte. Wenn man die Asylsuchenden jetzt dort unterbringt – und sie müssen sofort untergebracht werden, weil es scheinbar keine anderen Möglichkeiten gibt –, sollte man solche Ausnahmebestimmungen nicht für zu lange Zeit erlassen. Darum stellen wir Ihnen den Antrag, dass das für ein Jahr gelte. Man kann dann später wieder schauen, ob man etwas für ein weiteres Jahr machen soll. Aber das sollte nicht sein; wir sollten endlich die Arbeit im Asylbereich machen und dafür sorgen, dass weniger Asylsuchende im Lande sind. Die Gefahr besteht auch, wenn man hier viele Unterkünfte zu leicht bekommen kann, dass man natürlich auch keinen Druck mehr verspürt, diese Arbeit richtig zu machen. Wir glauben, die Ausnahmebewilligung für ein Jahr sei genügend. Das würde natürlich auch die Akzeptanz in den betroffenen Regionen stark verbessern.

Glättli Balthasar (G, ZH): Unser Rat hat Artikel 26b eigentlich einstimmig hinzugefügt. Es war uns allen bewusst, dass das eine problematische Regelung ist, weil man damit in die Autonomie der Kantone und Gemeinden eingreift. Deshalb haben wir für die Benutzung eine kurze Frist von maximal einem Jahr gewählt. Ich glaube auch weiterhin: Wenn man dem Ständerat folgt und auf drei Jahre geht, ist das Risiko, dass aus einem Provisorium ein Providurium wird, eklatant grösser. Ich glaube auch, dass allfällige politische Widerstände gegen solche Unterkünfte – es können ja keine rechtlichen Widerstände sein, die haben wir uns wegbedungen, dennoch wird es politische Widerstände geben – viel grösser sind, wenn man die Frist auf drei Jahre verlängert.

Nun hat der Ständerat ein neues Argument in die Debatte gebracht: Sein Hauptargument war, es müssten ja Investitionen getätigt werden und im Sinne einer vernünftigen Verwendung der Finanzmittel sollte die Frist nicht nur ein Jahr betragen. Deshalb beantrage ich Ihnen mit der Minderheit II als Kompromiss eine Dauer von zwei Jahren. Wenn sich aber der Antrag unserer Minderheit am Schluss nicht durchsetzt und keine Mehrheit findet, wäre ich in der Tendenz eher für eine kürzere als für eine längere Dauer.

Wir wissen es – wir wurden in der Kommission über die Kostenstruktur solcher Unterbringungen informiert -: Die grossen Kosten sind nicht die baulichen Investitionen, umso weniger, als es hier ja heisst, dass "keine erheblichen baulichen Massnahmen" getroffen werden dürfen; sonst ist die



AB 2012 N 1427 / BO 2012 N 1427

Nutzung gar nicht legitim. Das heisst, die Investitionen sind nicht der grosse Kostenblock. Der grosse Kostenblock entsteht durch die Betreuung, also die Personalkosten, und die ändern sich nicht, ob man nun eine Dauer von ein, zwei oder drei Jahren vorsieht. Die Personalkosten sind einfach gemäss Bedarf gegeben.

Schenker Silvia (S, BS): Wenn es einen Artikel gibt, bei dem es Sinn macht, ihn im Dringlichkeitsrecht zu verabschieden, dann ist es Artikel 26b. Wir konnten in den letzten Monaten immer wieder lesen und hören, wie schwierig es ist, genügend und geeignete Unterkünfte für Asylsuchende zu finden. Der Mangel an geeigneten Unterkünften führt zu verschiedensten Problemen. Es kam an bestimmten Orten sogar dazu, dass Asylsuchende über mehrere Tage selber schauen mussten, wo sie unterkamen. Im Sommer mag das ja noch gehen, im Winter – und der nächste Winter kommt bestimmt – ist dies unzumutbar.

Die fehlenden Unterkünfte sind aber auch ein Problem für das Verfahren. Sind die Leute nicht verfügbar, wenn sie für Befragungen oder andere Schritte im Asylverfahren gebraucht werden, kann das Verfahren nicht zügig durchgeführt werden. Wenn wir nun die Möglichkeit eröffnen, Anlagen und Bauten ohne kantonale oder kommunale Bewilligung zur Unterbringung von Asylsuchenden zu nutzen, dann sollten wir nicht auf halbem Weg stehenbleiben. Unser Rat hat ursprünglich beschlossen, diese Möglichkeit für maximal ein Jahr zu geben. Der Ständerat hat beschlossen, dies für drei Jahre zu tun. Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, in diesem Punkt dem Ständerat zu folgen.

Es wurden unterschiedliche Argumente beigezogen, warum ein oder zwei Jahre besser seien als drei. Diejenigen, die sich für ein Jahr ausgesprochen haben, vertreten die Haltung, man müsse den Druck aufrechterhalten und dies gehe nur, wenn man nicht zu viele Unterkünfte zur Verfügung stelle. Wohin dieser Druck führt, konnten wir in der letzten Zeit beobachten: zu unhaltbaren Zuständen für die Betroffenen und zu unnötigen Verzögerungen bei Asylverfahren. Das andere Argument, die Akzeptanz sei vielleicht grösser, wenn man diese Umnutzung nur für zwei Jahre mache, sticht aus unserer Sicht nicht. Der Widerstand gegen eine solche Umnutzung wird zu Beginn am grössten sein. Es wird an den zuständigen Stellen sein, in den Unterkünften und in der Umgebung der Unterkünfte dafür zu sorgen, dass keine grösseren Probleme auftauchen. Ich bitte Sie also, die beiden Minderheitsanträge abzulehnen und dem Ständerat zu folgen.

Brand Heinz (V, GR): Die Argumente für und gegen ein bzw. drei Jahre Sonderregelung haben meine Vorrednerinnen und Vorredner bereits ausführlich dargelegt. Ich möchte deshalb auf Wiederholungen verzichten. Ich möchte Sie einfach daran erinnern, dass wir in diesem Rat beschlossen haben, die Sonderregelung zu treffen, um akute Unterbringungsprobleme und Probleme des Bundesamtes bei der dringlichen Unterbringung von Asylsuchenden zu lösen. Es ist eine Notlösung und keine Dauerlösung.

Der Ständerat hat nun eine Dreijahresfrist eingeführt, und diese geht eindeutig zu weit. Ich möchte Sie bei dieser Gelegenheit auch darauf aufmerksam machen, dass bereits die erste Lösung landauf, landab, namentlich bei den Präsidentinnen und Präsidenten unserer Gemeinden, Kopfschütteln und grosses Erstaunen ausgelöst hat. Diese Ausdehnung auf drei Jahre hat demzufolge noch einen grösseren Widerstand zur Folge. Bedenken Sie: Bei der Errichtung solcher Unterkünfte haben die Gemeinden kein Mitspracherecht, sie werden nur konsultiert, und was "konsultieren" heisst, ist im Moment völlig offen. Ich möchte Sie insbesondere besonders darauf aufmerksam machen, dass mit dieser Regelung der Bund die Möglichkeit hat, besondere Zentren für deliktische Asylsuchende zu eröffnen, ohne dass die Gemeinden eine Mitsprachemöglichkeit haben. Denken Sie an die Konsequenzen einer solchen Lösung.

Die vorgeschlagene Lösung von drei Jahren führt auch zu einer Relativierung des Raumplanungsrechts. Raumplanungsrechtliche Mitbestimmungsrechte, die sonst sehr genau eingehalten werden in unserem Land, werden mit dieser Regelung ad absurdum geführt.

Es ist sodann darauf hingewiesen worden, dass die Dreijahresfrist auch aus finanziellen Gründen nicht erforderlich ist, weil keine Amortisation von Investitionen erforderlich ist. Wir haben es ja bekanntlich nur mit Unterkünften zu tun, welche eben keine Amortisationen grosser und kostspieliger Investitionen zur Folge haben.

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, dem Antrag der Kommissionsminderheit I zuzustimmen, d. h. dem Belassen der einjährigen Nutzungsdauer.

Humbel Ruth (CE, AG): Mit diesem Artikel zur "Nutzung von Anlagen und Bauten des Bundes zur Unterbringung Asylsuchender" sollen die Kantone entlastet werden. Es macht nämlich wenig Sinn und erschwert das Verfahren, wenn Asylsuchende im Dublin-Verfahren auf die Kantone und Gemeinden verteilt werden. Um den Vollzug direkt ab Bundeszentren machen zu können, braucht es mehr Plätze. Wenn nun Anlagen und Bau-



ten des Bundes umgenutzt werden und wenn man das nur für ein Jahr tut, stellt sich aber schon die Frage der Verhältnismässigkeit, wie dies auch die Überlegungen des Ständerates sind. Es braucht nämlich gewisse bauliche Anpassungen der Anlagen, die Kantone müssen konsultiert werden, und es braucht, auch wenn die Bevölkerung kein Mitspracherecht hat, eine gewisse Akzeptanz der Gemeinden, der Bevölkerung. Diese ist genauso schwierig zu gewinnen, ob nun eine Unterkunft für die Dauer von einem Jahr oder für die Dauer von drei Jahren geschaffen werden muss.

Organisatorische, logistische und finanzielle Gründe sprechen für drei Jahre und damit für die ständerätliche Fassung. Die CVP/EVP-Fraktion wird mehrheitlich dem Ständerat folgen.

Bäumle Martin (GL, ZH): Aus unserer Sicht ist das eigentlich der zentrale Punkt dieser dringlichen Vorlage. Wir haben in der ersten Lesung hier ohne Gegenstimme beschlossen, dass diese Bundeszentren eine sinnvolle Massnahme sind, und diese dringlich erklärt. Ich habe bereits damals in der Debatte erwähnt, dass sich der Ständerat dazu noch Gedanken machen soll, weil diese einjährige Lösung eigentlich nicht zielführend ist, da der gesamte Aufwand – allfällige Investitionen zu tätigen und diese Zentren für ein Jahr einzurichten – dazu führt, dass dies eigentlich eine ineffiziente Massnahme ist.

Der Ständerat hat dies offenbar gehört und diese Thematik aufgegriffen. Er schlägt nun vor, hier drei Jahre vorzusehen. Es ist aber nicht nur der Ständerat, der auf uns gehört hat. Es ist auch zu erwähnen, dass die Autonomie der Kantone und Gemeinden beschränkt würde, wie das von Vorrednern gesagt worden ist. Aber genau die Kantone und Gemeinden haben diesem Antrag zugestimmt, weil sie hier eine Entlastung für ihre eigenen Aufgaben im Bereich des Asylwesens sehen. Es ist also nicht so, dass wir den Kantonen oder Gemeinden etwas, was sie wollen, wegnehmen würden – im Gegenteil: Sie haben ein Interesse daran, dass wir das übernehmen.

Die Problematik ist nämlich heute, dass es nicht so leicht ist, einen Standort für solche Zentren zu finden und diese einzurichten. Es ist für eine Gemeinde und einen Kanton letztlich leichter zu akzeptieren, dass ein Standort gesetzt ist, weil sie dadurch von der Zuteilung auf Kantone und Gemeinden entlastet werden. Wenn aber eine betroffene Gemeinde dieses Zentrum erhält, so regt sich natürlich sofort dort der Widerstand und bei den anderen Gemeinden nicht. Diese Problematik kennt man in vielen Bereichen.

Es ist aber so, dass wir hier einerseits eine Lösung haben, welche die Kantone wünschen, und dass dies andererseits eine der Massnahmen ist, die dem richtigen Ansatz entsprechen. Wenn wir schon diskutieren, dass die Massnahmen, die Verfahren beschleunigt werden müssen, damit die Leute nicht untertauchen, dann machen wir hier das Richtige. Die Verlängerung auf drei Jahre ist der richtige Ansatz.

AB 2012 N 1428 / BO 2012 N 1428

Ich verstehe die SVP und Herrn Blocher überhaupt nicht, wenn er hier jetzt plötzlich nicht mehr auf drei Jahre gehen will. Da kommt bei mir der Verdacht auf, dass man das Problem nicht wirklich angehen möchte. Wir haben über so viele Details in diesem Gesetz gesprochen, die wenig bis fast gar nichts bringen. Und hier, bei einer der wichtigsten zielführenden Massnahmen, sperrt sich ausgerechnet die SVP!

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und damit dem Ständerat zu folgen oder, eventualiter, dem Antrag der Minderheit II (Glättli) zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Es geht hier also um die vorübergehende bewilligungsfreie Nutzung von militärischen Anlagen. Die Idee wurde von Ihrem Rat eingebracht, und ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie das eingebracht haben. Es ist klar, dass hier tatsächlich ein Beitrag zu einer ganz wichtigen Lösung geleistet werden kann.

Dieser Artikel 26b ist in der Tat, wie das jetzt mehrfach gesagt wurde, ein Eingriff in die Kompetenz von Kantonen und Gemeinden. Das stimmt, deshalb könnten und würden wir das auch nicht gegen den Willen von Kantonen und Gemeinden machen. Aber es ist genau so, wie mehrere von Ihnen erwähnt haben, dass Kantone und Gemeinden nicht gegen diesen Artikel sind, sondern dass sie für diesen Artikel dankbar sind. Wir haben vom Städteverband und vom Gemeindeverband gehört, dass sie tatsächlich mit dieser Einschränkung der Gemeindeautonomie leben können.

Nicht der Bund steht unter Druck, wenn es um die Frage der Unterbringung geht, sondern die Kantone stehen unter Druck, die Gemeinden stehen unter Druck. Der Bund hat seine fünf Erstaufnahmezentren. Wenn diese voll sind, dann schickt er die Asylsuchenden weiter in die Kantone und die Gemeinden; so einfach ist das. Deshalb: Wenn wir hier jetzt mit einer solchen Bestimmung Plätze schaffen, die der Bund betreiben kann, die der Bund auch finanziert, dann ist das für die Kantone und die Gemeinden eine massive Entlastung.

Es hat sich in den letzten Monaten gezeigt, dass wir mit den wenigen Bundeszentren, die wir öffnen konnten,



nicht nur die Gemeinden und Kantone entlasten, sondern dass wir mit diesen Bundeszentren die Verfahren beschleunigen können, dass wir Verbesserungen für die Sicherheit haben, dass wir für den Vollzug besser aufgestellt sind und – das dürfte Sie auch interessieren – dass wir in Bezug auf die gesamten Kosten hier beträchtliche Vorteile haben. Sie haben zusätzlich in der Vorlage 1 beschlossen, dass Sie diese Zentren dann auch noch mit Beschäftigungsprogrammen ausstatten und mit einer Sicherheitspauschale unterstützen; denn Sie sind alle überzeugt, dass diese Bundeszentren eben auch für die Beschleunigung der Massnahmen sinnvoll sind.

Zur Diskussion steht heute nicht, ob solche vorübergehenden bewilligungsfreien Nutzungen sinnvoll sind, sondern wie lange diese vorübergehende Nutzung maximal dauern soll. Ihr Rat hatte sich letztes Mal für eine Dauer von maximal einem Jahr ausgesprochen. Der Ständerat beschloss eine maximale Dauer von drei Jahren. Es steht in seinem Beschluss nicht, dass es drei Jahre sein müssen, sondern es heisst "maximal drei Jahre".

Der Ständerat hat die Situation noch einmal abgeklärt. Was hat der Ständerat herausgefunden? Er hat herausgefunden, dass bei der Nutzung solcher militärischer Anlagen gewisse Investitionen nötig sind. Aber, Herr Nationalrat Glättli, es geht hier eben nicht nur um Investitionen. Es geht auch um die Infrastruktur, es geht darum, dass man Personal in diese Zentren schickt. Mit häufigen Wechseln haben Sie logistische Kosten, Aufbaukosten; Sie müssen die Verpflegung organisieren. Es geht nicht nur um die baulichen Investitionen, sondern es geht um eine ganze Reihe von Kosten, die eben entstehen.

Die teuerste Form, Asylsuchende unterzubringen, ist diejenige, die wir jetzt haben. Wir konnten in einzelnen Kantonen etwas machen, und ich bin diesen Kantonen ausserordentlich dankbar für ihre Unterstützung, für den Mut, den sie hatten. Aber es ist die teuerste Form, wenn wir diese Unterkünfte sechs Monate benutzen können und diese möglichst in abgelegenen Gebieten liegen. Das ist die teuerste Form. Die zweitteuerste Form ist diejenige, welche die Minderheit I (Blocher) vorschlägt. Das ist auch teuer. Für ein Jahr machen Sie die ganze Logistik, für ein Jahr schicken Sie Personal hin, für ein Jahr bauen Sie die Strukturen auf, und nach einem Jahr müssen Sie wieder weitersuchen. Die wirtschaftlichste Form, diese Unterkünfte zu nutzen, ist diejenige, welche Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission und der Ständerat vorschlagen, nämlich mit der Möglichkeit, solche Anlagen bis maximal drei Jahre zu nutzen. Ich sage es noch einmal: Es müssen nicht drei Jahre sein, aber das kann manchmal wirklich auch sinnvoll sein.

Was wir auch feststellen: Der Widerstand in der Bevölkerung ist am Anfang immer sehr gross. Nach einem halben Jahr, das haben wir jetzt festgestellt, ist der Widerstand zum Teil schon ziemlich zurückgebunden. Nach einem Jahr hat man sich fast daran gewöhnt, und manchmal hört man dann auch: Was, die gehen jetzt schon wieder! Wir kennen diese Erfahrungen aus früheren Jahren. Auch deshalb muss man nicht davon ausgehen: Je länger die Nutzung ist, desto grösser ist der Widerstand. Der Widerstand ist meistens am grössten, bevor die Asylsuchenden überhaupt kommen. Dann kann man miteinander arbeiten, Verbesserungen anbringen, wo es Verbesserungsbedarf gibt.

Ich bitte Sie, sich für die wirtschaftlichste Form zu entscheiden, sich dem Ständerat anzuschliessen und die Mehrheit Ihrer Kommission zu unterstützen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: In diesem Saale gäbe es mit Sicherheit Einstimmigkeit bei der Frage, ob Asylbewerberinnen oder Asylbewerber, die von einem Nichteintretensentscheid betroffen sind – entweder aus Gründen des Dubliner Abkommens oder aus dem Grund, weil sie aus einem verfolgungssicheren Staat stammen –, in Bundeszentren untergebracht werden müssen oder nicht. Niemand ist der Auffassung, dass es gut sei, dass diese Personen auf die Kantone und damit auf die Gemeinden verteilt werden müssen. Alle wünschen die Unterbringung in bundeseigenen Anlagen und Bauten. Deshalb haben wir in der vergangenen Sommersession diesen Beschluss grundsätzlich gefasst.

Nun hat dieser Entscheid nirgends, weder auf Gemeinde- noch auf Stadtebene, das Kopfschütteln hervorgerufen, das vorhin vom Sprecher der SVP-Fraktion angesprochen worden ist. Ich bin im Vorstand des kantonalen Einwohnergemeindeverbandes, ich bin im Vorstand des Schweizerischen Städteverbandes, ich habe engen Kontakt zum Schweizerischen Gemeindeverband, ich bin Präsident der parlamentarischen Gruppe Kommunalpolitik – nirgends hätte ich vernommen, dass dieser Grundsatz von den Gemeinden und Städten nicht erwünscht wäre. Der Städteverband hat explizit am 12. Juni 2012 Zustimmung signalisiert.

Nun geht es um die Frage der Verlängerung von einem auf drei Jahre. Dieser Beschluss ist publik geworden nach dem Entscheid des Ständerates. Aus keinem der zitierten Kreise und Verbände ist irgendeine negative Reaktion erfolgt, von keiner dieser Organisationen, die ich vorhin erwähnt habe. Die SPK-SR hat den Entscheid betreffend drei Jahre ohne Gegenstimme gefällt. Der Ständerat als Plenum hat diesen Entscheid ohne Gegenstimme mit 14 zu 10 Stimmen gefällt, und unsere Kommission hat die beiden Minderheitsanträge ab-



gelehnt. Es geht um das, was vorhin schon mehrfach erwähnt worden ist: um eine wirtschaftliche Lösung, die eben besser möglich ist für drei Jahre als für ein Jahr.

Wir haben uns in der Kommission erkundigt, wie sich eine Gemeinde oder ein Nachbar, eine Nachbarin einer solchen Anlage gegen eine solche Nutzung wehren kann. Ein eigentliches Rechtsmittel dagegen besteht nicht. Es wird keine Verfügung geben, die anfechtbar ist. Aber Gemeinden oder Bürger, die aktiv legitimiert sind, können je nach kantonalem Recht an ein Gericht oder an den kantonalen Regierungsrat ein Gesuch um eine vorsorgliche Massnahme stellen, das bzw. der dann ein einstweiliges Umnutzungsverbot erlässt; dies, weil das Ermessen von Absatz 2 überschritten ist, weil

AB 2012 N 1429 / BO 2012 N 1429

es sich eben nach Auffassung der Gemeinde oder der legitimierten Nachbarschaft um eine erhebliche bauliche Massnahme handelt. Diese Instanz wird dann prüfen, ob diese Massnahme erheblich oder nicht erheblich ist. Ist sie erheblich, wird ein Umnutzungsverbot erlassen, gegen das wiederum der Bund Beschwerde erheben kann. Kommt die angerufene Behörde zum Schluss, es sei keine erhebliche bauliche Massnahme, dann wird sie das Feststellungsgesuch ablehnen. Das ist der Rechtsweg für die Nachbarn oder die betroffenen Gemeinden.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 14 zu 10 Stimmen, in beiden Fällen der Mehrheit zu folgen.

Bugnon André (V, VD), pour la commission: A l'article 26b alinéa 1, il s'agit de l'utilisation d'installations de la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile. Notre conseil avait accepté cette possibilité de manière tout à fait unanime d'utiliser ces bâtiments sans autorisation cantonale ou communale pour la durée d'une année. Le Conseil des Etats a également admis le principe de base, consistant à utiliser ces bâtiments, mais pour une durée de trois ans. La commission, par 14 voix contre 10, se rallie à cette durée de trois ans en argumentant qu'une année c'est trop court pour gérer la problématique des logements pour les requérants d'asile – ceci d'autant plus si des adaptations entraînant des dépenses doivent être faites. Une durée de trois ans plutôt que d'une année permettrait de mieux amortir ces frais d'adaptation.

La minorité I (Blocher) vous propose de maintenir la décision de notre conseil, donc de maintenir le principe d'une autorisation d'une durée d'une année, de façon à ne pas trop mettre en colère les cantons et les communes qui se voient spoliés de leur droit – ceci est d'autant plus vrai si la mesure porte sur une longue durée. La minorité craint en outre cette façon de mettre les cantons et les communes devant le fait accompli.

La minorité II (Glättli), vous l'avez entendu, vous propose une durée intermédiaire de deux ans. Monsieur Glättli dit que trois ans, c'est beaucoup trop long; à la limite il se rallierait à une durée d'une année, mais il propose une solution intermédiaire de deux ans. A vous de juger.

Quoi qu'il en soit, la commission, par 14 voix contre 10, soutient la décision du Conseil des Etats, à savoir de modifier notre point de vue et de porter la durée d'utilisation de ces bâtiments à trois ans.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 10.052/7916)

Für den Antrag der Minderheit II ... 107 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 73 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 10.052/7917)

Für den Antrag der Mehrheit ... 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 80 Stimmen

Art. 52 Abs. 2; 68 Abs. 3; 108 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 52 al. 2; 68 al. 3; 108 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 109 Abs. 1





Antrag der Kommission
... von fünf Arbeitstagen.

Art. 109 al. 1

Proposition de la commission
... dans un délai de cinq jours ouvrables sur les recours ...

Angenommen – Adopté

Art. 112b

Antrag der Mehrheit
Streichen

Antrag der Minderheit I

(Bäumle, Humbel, Landolt, Streiff)

Titel

Asylverfahren im Rahmen von befristeten Pilotprojekten

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5

... höchstens ein Jahr.

Antrag der Minderheit II

(Schenker Silvia, Amarelle, Heim)

Titel

Asylverfahren im Rahmen von befristeten Pilotprojekten

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

... in einer Verordnung. (Rest streichen)

Abs. 3, 4

Streichen

Abs. 5

... höchstens ein Jahr.

Art. 112b

Proposition de la majorité
Biffer

Proposition de la minorité I

(Bäumle, Humbel, Landolt, Streiff)

Titre

Procédure d'asile dans le cadre de projets pilotes limités dans le temps

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5

... est de un an au plus.

Proposition de la minorité II

(Schenker Silvia, Amarelle, Heim)

Titre

Procédure d'asile dans le cadre de projets pilotes limités dans le temps

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

... par voie d'ordonnance. (Biffer le reste)





Al. 3, 4

Biffer

Al. 5

... est de un an au plus.

Bäumle Martin (GL, ZH): Der Ständerat hat in letzter Minute Artikel 112b in die dringliche Vorlage eingefügt. Das ist grundsätzlich heikel und löst offenbar Abwehrreflexe aus. Dank einer Folge taktischer Abstimmungen in der SPK-NR ist heute Mittag etwas herausgekommen, was niemand wollte, deshalb liegen jetzt zwei Minderheitsanträge im Sinne von Konzepten auf dem Tisch.

Ich beantrage Ihnen mit meiner Minderheit, grundsätzlich dem Ständerat zu folgen, mit einer kleinen Änderung, nämlich der Begrenzung der Dauer der Test- oder Pilotphase auf ein Jahr statt auf drei Jahre.

Ich bin der Auffassung, dass wir diese Vorlage nüchtern anschauen und uns nicht von Animositäten tragen lassen sollten. Was spricht für diese Vorlage und die Dringlichkeit? Es gibt eine Vorlage 2, bei der wir grundsätzlich über Verfahren und ihre Dauer diskutieren müssen, doch haben wir diese noch nicht auf dem Tisch. Es macht Sinn, wenn wir, vom Ständerat und vom Bundesrat unterstützt, hier gewisse Vorlaufzeiten vorsehen, sodass man aus den Testphasen Lehren ziehen und die Verfahrensabläufe verbessern kann. Das ist klar im Sinn einer neuen Vorlage. Sonst legiferieren wir

AB 2012 N 1430 / BO 2012 N 1430

direkt und wissen nicht, ob die Legiferierung nicht bereits zielgerichtet erfolgen könnte.

Was spricht gegen diese Vorlage und die Dringlichkeit? Es ist rechtsstaatlich gesehen grundsätzlich heikel, dringliche Beschlüsse und Kompetenzen auf Verordnungsstufe zu delegieren. Es ist aber nicht unüblich und in diesem Rat schon mehr als einmal gemacht worden. Um sicher zu sein, haben wir übers Wochenende trotzdem eine Kurzbeurteilung durch das Bundesamt für Justiz verlangt. Sie ist klar und eindeutig und kommt zum Schluss, dass Artikel 112b auch im Dringlichkeitsverfahren vertretbar und zulässig ist.

So spricht eigentlich nichts gegen Artikel 112b. Was zusätzlich dagegen vorgebracht worden ist, ist eigentlich so ein bisschen der Vorwurf an den Ständerat, er habe erst in letzter Minute begonnen, ernsthaft an dieser Änderung des Asylgesetzes zu arbeiten. Ja, gut: Es mag sein, dass in unserem Rat zuerst mehr Anträge eingebracht worden sind, aber unterdessen hat der Ständerat unsere Beschlüsse, die unausgegoren waren, zum Teil deutlich verbessert und hier einen Zusatz eingebracht, den man in Zusammenhang mit Artikel 26b sehen muss, den wir eben besprochen haben. Bundeszentren und Verfahrensabläufe haben etwas miteinander zu tun. Der Ständerat hat nichts anderes gemacht, als unsere Vorlage, die wir erarbeitet hatten, noch einmal zu überprüfen und etwas zu verbessern.

Eigenartig ist auch, wenn jetzt der Vorwurf zum Ansinnen kommt, der Rat müsse hier nochmals über dieses Detail beraten. Es bringe nichts, diese Thematik zu diesem Zeitpunkt aufzugreifen, der Bundesrat könne das meiste sowieso machen und wir sollten auf die Vorlage 2 warten, die komme ja bald. Es sind ausgerechnet jene Leute, die in der Kommission noch vor einigen Monaten über jedes Detail, das über einzelne Personen dann verfügt wurde, diskutiert haben und dieses als wichtig und dringlich bezeichnet haben, die heute sagen: "Diese sinnvolle Ergänzung zu Artikel 26b wollen wir jetzt nicht, die bringen wir nicht." Mir kommt es ein bisschen wie Futterneid vor. Der Ständerat hat noch etwas gefunden, etwas optimiert, und wir wollen es jetzt einfach in der letzten Minute nicht haben.

Die Debatte in der Kommission war auch nicht sehr zielführend. Wie gesagt – ich schliesse damit ab –, die Abstimmungskaskade verlief so, dass am Schluss zufällig etwas herauskam, das gar nichts mehr war, das niemand mehr wollte. Jetzt haben Sie zu entscheiden, entweder nichts zu machen und dem Ständerat die Differenz zurückzuschieben, nach dem Motto "Wir wollen gar nichts", oder ihm eine Richtung zu geben, wie wir von der Minderheit I sie vorschlugen. Das heisst, dass Sie den Zeitraum für dieses Pilotverfahren etwas verkürzen. Oder Sie folgen der Minderheit II, die das, was in diesen Verordnungen noch gemacht werden kann, massiv einschränken will. Das ist der Entscheid, den Sie fällen müssen.

Ich beantrage Ihnen mit einer kleinen Minderheit, dem Ständerat zu folgen, mit der Ausnahme, die Dauer auf ein Jahr zu begrenzen.

Schenker Silvia (S, BS): Was uns hier vorliegt, ist ein Artikel, der erst während der Detailberatung in die Vorlage 3 aufgenommen wurde; wir haben es gehört. Diese Vorlage soll im Dringlichkeitsrecht verabschiedet werden; ich erwähne es noch einmal. Wir mussten uns in der SPK innert sehr kurzer Zeit damit befassen und zwei Dinge entscheiden: Wollen wir erstens, dass Pilotprojekte im Asylverfahren durchgeführt werden können? Wollen wir zweitens einen solchen Artikel im Dringlichkeitsrecht verabschieden?



Am Donnerstagmorgen hat die SPK-NR verlangt, es sei eine rechtliche Beurteilung sowohl in Bezug auf die Dringlichkeit als auch in Bezug auf den Inhalt vorzunehmen. Aus meiner Sicht sind die Voraussetzungen für die Dringlichkeit des Artikels nicht erfüllt. Die Begründung, die im Schreiben des Bundesamtes für Justiz aufgeführt wird, genügt mir nicht. Weder in der Debatte in der Kommission noch im Ständerat, noch im Schreiben des Bundesamtes für Justiz ist ausgeführt worden, welches Rechtsgut verletzt wird, wenn wir nicht dringlich handeln. Es hat sich in den letzten Wochen nichts dermassen Gravierendes verändert, dass eine Notsituation entstanden wäre, welche mittels dringlicher Gesetzgebung geändert werden müsste. Im Schreiben des Bundesamtes für Justiz steht, das Parlament müsse die Sachargumente, die für die Dringlichkeit sprächen, möglichst vollständig ermitteln. Das hat, so finde ich, weder der Ständerat getan, noch hat es die nationalrätliche Kommission in ausreichendem Masse tun können. Es steht im Amtlichen Bulletin des Ständerates mehrmals zu lesen, man habe wenig Zeit für die Beratung dieses Artikels gehabt.

Da ich mich nicht grundsätzlich gegen Testphasen oder Pilotprojekte stellen möchte, beantrage ich Ihnen deshalb nicht die vollständige Streichung von Artikel 112b. Ich kann jedoch nicht Hand dazu bieten, dass dem Bundesrat dermassen weitreichende Kompetenzen eingeräumt werden, wie dies in Artikel 112b geplant ist. Auch nach dem Studium der Protokolle der Kommission und des Amtlichen Bulletins des Ständerates ist mir nicht im Detail klar, was geplant ist. Der Entwurf der Verordnung liegt der Kommission nicht vor, das heisst, wir kaufen die Katze im Sack. Ich beantrage Ihnen deshalb, Artikel 112b dahingehend abzuändern, dass der Bundesrat Pilotprojekte durchführen kann. Er darf dies jedoch nur im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung tun; es darf weder beim erstinstanzlichen Asylverfahren noch beim Wegweisungsverfahren vom Asylgesetz oder vom Ausländergesetz abgewichen werden.

Noch zu einem Punkt, der mir im Papier des Bundesamtes für Justiz aufgefallen ist: Es steht dort, Artikel 112b lasse eine grundrechtskonforme Umsetzung zu. Das bedeutet im Klartext, wenn man den Umkehrschluss zieht: Es besteht demzufolge auch die Gefahr einer nichtverfassungskonformen Umsetzung. Diesen Spielraum will und kann ich niemandem, auch nicht dem Bundesrat, geben.

Ein letztes Argument für meinen Antrag: Die Verkürzung der Beschwerdefrist bedeutet einen schwerwiegenden Nachteil für die betroffene Person. Dieser Nachteil kann auch durch einen ausgebauten Rechtsschutz nicht aufgehoben werden. Auf jeden Fall wird die Rechtsgleichheit verletzt. Eine Beschwerdeschrift lässt sich in zehn Tagen nicht gleich gründlich verfassen wie in dreissig Tagen. Zudem ist es heute schon so, dass die Asylsuchenden einen Rechtsbeistand haben können. Bei den Personen, die schon heute einen Rechtsbeistand haben oder sich einen nehmen, ist die geplante Verbesserung des Rechtsschutzes wirkungslos. Das heisst, in diesen Fällen gibt es keine Kompensationsmassnahme für die Verkürzung der Beschwerdefrist.

Ich kann und will dem Bundesrat nicht im Dringlichkeitsverfahren dermassen weitgehende Kompetenzen übertragen und bitte Sie darum, meine Minderheit II zu unterstützen.

Pfister Gerhard (CE, ZG): Unsere Delegation war in der Kommission geteilt. Ich bitte Sie trotzdem, der Kommissionsmehrheit zu folgen und diesen ganzen neu vorgeschlagenen Artikel 112b zu streichen.

Herr Bäumle hat ja schon darauf angespielt, dass da gewisse Animositäten bestünden. Es sind keine Animositäten. Es ist einfach ein gewisses Erstaunen, dass der Ständerat, der sich doch immer auf sein reflektiertes Vorgehen etwas zugutehält, in der Differenzbereinigung einen plötzlichen Energieanfall bekommen hat und nun dem Bundesrat Carte blanche erteilen will, einmal etwas auszuprobieren und zu schauen, ob das, was der Bundesrat dann vielleicht einmal in der Vorlage 2 bringen will, auch funktioniert. Herr Bäumle, das ist keine Animosität. Ich stelle einfach fest, das ist die Ratlosigkeit gewordene Beschlussfassung des Ständerates.

Der gleiche Ständerat war in dieser Debatte Erstrat. In der Frühjahrssession hat der Ständerat ausreichend Zeit und Gelegenheit gehabt, sich mit der Materie auseinanderzusetzen. Das hat er nicht getan. Er hat damals beschlossen, durchzuwinken, was vorgelegen hat, und zu warten, dass die Vorlage 2, vom Bundesrat versprochen auf Ende Jahr, kommen würde. Wenn er jetzt aus dem Dämmer Schlaf erwacht ist und meint, er müsse noch kreativ werden, dann stellt sich schon die Frage, warum erst jetzt und warum ausgerechnet so.

AB 2012 N 1431 / BO 2012 N 1431

Warum erst jetzt? Darauf habe ich in der Kürze der Zeit keine ausreichende Antwort gefunden. Die Asylsituation hat sich seit dem Frühling nicht verändert, und wenn sie sich verändert hat, dann nicht zum Besseren. Und warum ausgerechnet so? Auch hier liefert der Ständerat keine Antwort. Denn er beschliesst ein Pilotprojekt, ohne den Inhalt genau zu definieren, und legt dann vertrauensvoll alles in die Hände von Bundesrat und Verwaltung und die eigenen Hände in den Schoss.

Wenn nun die Minderheiten mit Anträgen versuchen, von dieser Idee noch etwas zu retten, dann stellt sich schon die Frage, ob sie das auch tun würden – diesen Blankocheck einer Bundesrätin zu geben –, wenn da



vorn zum Beispiel noch der Justizminister von 2004 sitzen würde. Zu Recht würden sie dann aufschreiben und sagen, dass es eine Kapitulation des Parlamentes wäre, in der eminent politischen und rechtlichen Problematik des Asylwesens dem Bundesrat zu erlauben, zu machen, was er wolle. Man kann doch nicht so tun, als ob die ganze Diskussion um das Asylthema ungefähr das Gleiche sei wie die versuchsweise Einführung von Tempolimitzonen durch eine bundesrätliche Verordnung. Das Beispiel, das ich jetzt erwähnt habe, wurde in der Kommission vom Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz genannt. Das ist juristisch vielleicht korrekt, aber politisch gefährlich, egal welche Partei im EJPD sitzt.

Ein letzter Grund, warum man das ablehnen sollte: Wenn Sie hier dem Bundesrat die Vollmacht geben, zuerst Erfahrungen zu sammeln, damit er weiss, was er dann wirklich wollen soll, und uns dann dieses vorzuschlagen, dann garantiere ich Ihnen, dass das nicht mehr Ende dieses Jahres und auch nicht im nächsten Jahr passieren wird. Der Bundesrat wird dann immer darauf verweisen, dass er zuerst auswerten muss, dass er prüfen will, bevor er handelt. Deshalb machen meines Erachtens auch die Ständeräte einen wesentlichen Fehler, wenn sie von ihrer ursprünglichen Forderung, auf Ende Jahr vom Bundesrat die Vorlage 2 zu erhalten, abrücken und hier einen Blankocheck ausstellen, der genau die Erfüllung dieses ständerätlichen Wunsches verunmöglicht. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, diesen Artikel nicht zu übernehmen, sondern ihn ganz zu streichen und bei den restlichen Differenzen, die noch folgen werden, die Version des Ständerates zu übernehmen.

Amarelle Cesla (S, VD): La proposition du Conseil des Etats a été largement débattue au sein de la commission. Il est vrai qu'elle a souvent été perçue comme une proposition choc et comme lourde de conséquences. De quoi parle-t-on? On parle de l'introduction de phases de test qui peuvent déroger à la loi par voie d'ordonnance. On peut réduire les délais de recours de 30 à 10 jours; on peut prendre ce type de décisions durant trois ans; et on est évidemment dans un contexte d'urgence.

Le groupe socialiste est unanime pour amender cette proposition et pour dire que, finalement, il faut tout d'abord changer le titre de l'article 112b en remplaçant "phases de test" par "projets pilotes" – c'est l'objet de la minorité II. Et puis il faut diminuer la durée de ces projets pilotes à un an au plus, au lieu de trois ans; c'est l'objet de la proposition de la minorité I (Bäumle) que nous soutenons bien évidemment. Nous remercions le Conseil fédéral d'avoir pris en compte ces inquiétudes.

Il n'en demeure pas moins que le groupe socialiste est partagé sur le reste, parce que cette proposition comporte évidemment des risques non négligeables: on a parlé d'un véritable laboratoire de l'arbitraire; on a évoqué les risques en lien avec les inégalités de traitement, avec l'arbitraire, la violation potentielle du principe de proportionnalité et des intérêts juridiquement protégés qui pourraient être potentiellement mis à mal par la mise en application de cette proposition d'urgence. Il faut dire que l'on nous a rassurés. Le fait que les droits subjectifs n'étaient pas touchés a évidemment été pris en compte, mais il faut bien se rendre à l'évidence que dans le contexte sensible de l'asile, il y a plusieurs motifs qui plaident en faveur d'une loi normale, d'une loi qui ne soit pas d'exception et que l'intérêt de la loi sur l'asile au sens fort du terme porte sur l'exigence de justice, mais aussi sur la rationalité des actes étatiques lorsqu'ils portent potentiellement atteinte au droit des justiciables. Il n'y a donc pas de droit si l'application de la règle est imprévisible.

Derrière cette affaire, il y a toute la problématique de la sécurité du droit et, aujourd'hui, l'asile a besoin de règles stables. Je crois que tout le monde en a conscience. Le fait de pouvoir déroger à la loi sur des questions clés comme la durée des délais de recours par voie d'ordonnance ne garantit pas ou peu que les différences de traitement ne soient pas discriminatoires.

C'est la raison pour laquelle, comme je vous le disais, le groupe socialiste est partagé sur cette question. Concernant les propositions des minorités I (Bäumle) et II (Schenker Silvia), nous laissons la liberté de vote. Nous proposons en outre de soutenir l'une de ces deux propositions de minorité lorsqu'elle sera opposée à la proposition de la majorité de la commission. Nous vous demandons de faire en sorte qu'au moins la proposition de la minorité I ou II soit adoptée.

Glättli Balthasar (G, ZH): L'article 112b en question, c'est proprement dit une loi des pleins pouvoirs! Ceci dit, si vous votez maintenant sur la question, vous votez non seulement sur celle de savoir si les droits des demandeurs d'asile sont en danger, notamment en ce qui concerne la garantie de l'accès au juge, comme cela est défini à l'article 29a de la Constitution fédérale, mais vous votez aussi sur l'équilibre, sur les compétences, sur les rôles distincts de l'exécutif et du législatif. Ce n'est pas sans raison qu'on a parlé au Conseil des Etats d'une "monstruosité juridique".

Hier geht es nicht nur um die Rechte der Betroffenen. Ich bin zwar ganz entschieden der Meinung, dass es nicht möglich ist, mit einer besseren rechtlichen Unterstützung eine kürzere Verfahrensfrist zu kompensieren. Aber das können wir in aller Ruhe im Rahmen der Vorlage 2 diskutieren. Was nicht angeht, aus meiner Sicht,



ist, hier ein Ermächtigungsgesetz durchzusetzen, noch dazu dringlich. Warum sollte das nötig sein? Man hört immer wieder: diese riesigen Zahlen. Ich habe in der Statistik nachgeschaut: Im August hatten wir genau 599 tunesische Asylbewerber im Verfahren. Wir hatten 134 neue Gesuche und 205 Erledigungen. Das heisst, der Bestand sinkt, und das kontinuierlich. Wenn Sie eine Notstandsgesetzgebung machen wollen, dann muss aber auch ein Notstand herrschen.

Es kann nicht angehen, dass wir auf unsere Verantwortung verzichten, hierin eine Lösung für die Zukunft festzuschreiben. Es kann nicht angehen, dass wir der Verwaltung und der Regierung, auch wenn sie dies selbst wünschen, Rechte geben, die wir eigentlich selber wahrnehmen müssen. Denn mit diesen Rechten sind auch Pflichten verbunden, und diese müssen wir als Gesetzgeber – und nicht die Exekutive – wahrnehmen. Nun heisst es, man dürfe doch Versuchen nicht im Wege stehen. Ja nun, wir haben ja solche Versuche, wir lesen es quasi Monat für Monat in der Zeitung, was neu geändert wird. Und es ist auch korrekt, dass die Seite der Selbstorganisation der Verwaltung, das BFM, allenfalls in freiwilliger Koordination mit dem Bundesverwaltungsgericht, vorwärtsmacht. Ja, das ist Ihre ursächliche und ureigene Aufgabe, im BFM, als Bundesrätin oder als Gesamtbundesrat. Nicht Ihre Aufgabe ist es, uns quasi ad libitum um Pleinpouvoir zu bitten, uns darum zu bitten, dass das Gesetz, in welchem Falle auch immer, dann halt nicht mehr unbedingt gelten sollte und Sie selbst dort auch noch Versuche machen könnten, wo ich meine, dass auch das Ziel nicht mehr wirklich erreicht wird. Wir reden davon, dass die Rekursfrist von 30 auf 10 Tage verkürzt werden soll. Wenn es dann am Schluss der ganzen Übung diese vielversprochene Beschleunigung der Verfahren ist, dass man ein Verfahren, von dem Sie immer sagen, wie viele Hunderte Tage es zu lange dauere, dann am Schluss um 20 Tage gekürzt hat, dann muss ich Ihnen sagen: Das ist nicht die Beschleunigung, von der jetzt von links bis rechts immer wieder gesprochen wird.

AB 2012 N 1432 / BO 2012 N 1432

Wie die Rechtsgleichheit bei diesen Tests gewährleistet werden könnte, hat mir die Bundesrätin auch nicht klarmachen können. Man müsste ja Vergleichsgruppen haben. Jetzt werden die Versuche gemacht, indem man eine ganz bestimmte Kategorie nimmt und diese ganz bestimmt beschleunigt behandelt. Um festzustellen, ob wirklich die Rechtsgleichheit da ist, nämlich ob Personen mit vergleichbarer Geschichte am Schluss des Verfahrens auch das gleiche Resultat haben, müsste man aber Vergleichsgruppen bilden. So, wie im Moment vonseiten des BFM die Versuche gemacht werden, muss ich Ihnen leider sagen, sind es ganz andere Überlegungen, die hinter diesen Versuchen stehen.

In dem Sinne glaube ich, ist es wesentlich, sich auf das zu besinnen, was unsere Verantwortung als Parlamentarier ist. Ich sage Ihnen, wenn Herr Blocher Justizminister wäre, dann hätten Sie von der Linken diesem Ermächtigungsgesetz auch nicht zugestimmt!

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ich habe die Vorbehalte in Ihrer Kommission gegenüber diesen befristeten Pilotprojekten zur Kenntnis genommen. Ich möchte Ihnen trotzdem noch sagen, weshalb der Ständerat überhaupt auf diese Idee gekommen ist und weshalb der Bundesrat diese Idee unterstützt.

Sie erinnern sich, die ursprüngliche Botschaft des Bundesrates zum Asylgesetz stammt aus dem Jahr 2010, vom 26. Mai 2010. In dieser Botschaft war unter anderem vorgesehen, dass man für die Asylverfahren kürzere Beschwerdefristen vorsieht und gleichzeitig den Rechtsschutz ausbaut. Der Ständerat und dann auch Ihr Rat, der Nationalrat, waren der Meinung, das gehe zu wenig weit. Nur mit einer echten Verkürzung der Beschwerdefristen, nur mit einer echten Verkürzung der Behandlungsfristen könne man auch die Asylverfahren insgesamt echt verkürzen. Zwar war auch immer klar, dass eine solche Verkürzung der Beschwerdefristen, der Behandlungsfristen nie für alle Asylgesuche möglich sein wird, sondern nur für diejenigen, bei denen keine zusätzlichen Abklärungen nötig sind. Das ist auch in allen Ländern so, mit denen wir uns verglichen haben. Diese echte Verkürzung der Behandlungs- und der Beschwerdefristen muss aber einhergehen mit einem echten Ausbau des Rechtsschutzes, mit einer echten, professionellen Rechtsberatung. Auch da war man sich einig. Das ist die Ausgangslage.

Weil beide Räte der Meinung waren, man solle hier einen Schritt weiter gehen, als das die ursprüngliche Botschaft des Bundesrates vorgesehen hatte, haben Sie diesen Teil der ursprünglichen Botschaft an den Bundesrat zurückgewiesen und ihn beauftragt, mit einer sogenannten Vorlage 2 wieder zu kommen, mit der dann diese Asylverfahren wirklich verkürzt werden können. Das EJPD arbeitet gemäss Auftrag Ihres Rates und des Ständerates an dieser Vorlage, zusammen mit den Kantonen. Wir müssen das zusammen mit den Kantonen machen. Asylpolitik ist eine Verbundaufgabe, und wir können das nur gemeinsam mit den Kantonen machen. Wir haben im Sommer einen Zwischenbericht dieser Arbeitsgruppe von BFM und Kantonen – das sind SODK und KKJPD – verabschiedet, und dieser Zwischenbericht wurde der ständerätlichen Kommission vorgelegt.



Dort drin haben die Kantone insbesondere die Mitglieder der ständerätlichen Kommission gebeten, die Möglichkeit zu schaffen, bestimmte Eckwerte in diesem neuen Verfahren auszutesten und einen solchen Testartikel einzufügen. Die ständerätliche Kommission ist diesem Begehren insbesondere der Kantone nachgekommen und hat den vorliegenden Artikel 112b so verabschiedet.

Nun, ich verstehe und teile auch die Meinung: Sie sollen und Sie müssen eine gesunde Portion Skepsis gegenüber dem Bundesrat aufrechterhalten, auch wenn Sie dem Bundesrat wohlgewogen sind. Das ist richtig; das ist auch Ihre Aufgabe, und deshalb hat Ihre Kommission das Bundesamt für Justiz gebeten, zu diesem Artikel eine Stellungnahme zu erarbeiten, die Ihrer Kommission seit Freitagnachmittag vorgelegen hat. Ihre Kommission hat das Bundesamt für Justiz gebeten, drei Fragen zu beantworten:

1. Ist die Dringlichkeit gegeben?
2. Ist diese Delegationsnorm, wie sie hier umschrieben ist, hinreichend bestimmt, damit geklärt ist, was der Bundesrat in dieser Verordnung tun kann und was er nicht tun kann?
3. Ist diese Delegationsnorm mit dem Gleichheitsgebot und der Rechtsweggarantie der Bundesverfassung zu vereinbaren?

Das Bundesamt für Justiz hat seine Stellungnahme schriftlich abgegeben. Es hat erstens die Voraussetzungen für die Dringlichkeit bejaht. Es ist zweitens zum Schluss gekommen, dass die Delegationsnorm hinreichend bestimmt ist. Das Bundesamt für Justiz ist drittens zum Schluss gekommen, dass diese Bestimmungen mit dem Gleichheitsgebot und der Rechtsweggarantie der Bundesverfassung vereinbar sind. So viel vielleicht noch zu einer juristischen Einschätzung.

Nun auch noch zur Frage, die heute in Ihrer Kommission diskutiert worden ist: Ist dieser Artikel, diese Delegationsnorm etwas Aussergewöhnliches, etwas, was es noch nie gegeben hat? Das Bundesamt für Justiz hat Ihrer Kommission eine ganze Reihe von Beispielen gegeben, die zeigen, wo solche Delegationsnormen in den letzten Jahren immer wieder gemacht wurden. Das ist nichts Aussergewöhnliches, im Gegenteil: Zum Teil wurden solche Ermächtigungen ohne eine gesetzliche Grundlage gegeben. Hier würden Sie eben den Gesetzesartikel schaffen, der sagt, in welcher Form und in welchem Ausmass der Bundesrat im Rahmen einer Verordnung festlegen könnte, wo für befristete Pilotprojekte auch von Gesetzesbestimmungen abgewichen werden könnte.

Ein letzter Punkt, der in Ihrer Kommission noch diskutiert wurde: Sollen diese befristeten Pilotprojekte für maximal drei Jahre möglich sein? Hier ist in der Kommission die Befürchtung aufgekommen, dass der Druck sinke, die Vorlage 2, diese Neustrukturierung der Asylverfahren, in die Beratung, in das Parlament zu bringen, wenn man das während drei Jahren machen kann. Ich kann Ihnen sagen: Der Druck ist sehr gross, egal ob Sie ein Jahr oder drei Jahre beschliessen. Aber ich habe mich dann im Sinne eines Kompromisses jenem Antrag in Ihrer Kommission angeschlossen, der besagt, man solle diese befristeten Pilotprojekte während maximal einem Jahr durchführen, damit gewisse Klärungen vorgenommen werden können.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, im Sinne einer guten Vorbereitung der Vorlage 2, die eine grosse Veränderung im Asylwesen mit sich bringen kann – Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen werden zum Teil anders verteilt –, im Sinne einer guten, soliden Vorbereitung, im Sinne auch der Kantone, die das explizit gewünscht haben, die Minderheit I (Bäumle) zu unterstützen und diesen Artikel in die dringliche Vorlage aufzunehmen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Die SPK-SR hat einen ähnlichen Antrag mit 6 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen gutgeheissen, und nach einer Überarbeitung im Ständerat hat das Ständeratsplenum diesen Artikel ohne Gegenstimme gutgeheissen.

Viele Hunde sind bekanntlich des Hasen Tod. Die ablehnende Mehrheit ergibt sich aus einer Vielzahl von Argumenten. Es wurde das Verfahren angesprochen: Der Ständerat als Erstrat hat im Nachhinein, während der Differenzbereinigung, diese grundlegend neue Formulierung, diesen materiell neuen Vorschlag gebracht. Es gibt rechtsstaatliche Gründe gegen die Dringlichkeit und gegen die Delegationsnorm. Dies dürfte gemäss meiner Einschätzung allerdings lediglich bei einer Minderheit der Kommission den Ausschlag gegeben haben. Die Mehrheit dürfte aufgrund der Diskussion der Meinung sein, die Dringlichkeit sei sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht gegeben, die nötige Spezifizierung der Delegationsnorm sei der Fall, das Prinzip der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit sei nicht verletzt.

Dann gibt es materielle Gründe: Es gibt Mitglieder der Kommission, die gegen die Verkürzung der Rechtsmittelfrist in Absatz 3 sind.

AB 2012 N 1433 / BO 2012 N 1433

Und es gibt politische Gründe: Die wesentlichen Fragen des Asylverfahrens und des Asylgesetzes gehören ins Parlament, nicht in die Exekutive und damit auch nicht in die Verwaltung. Hätten wir, das als kleine Ne-





benbemerkung, die von uns schon oft gewünschte Institution des Verordnungsvetos, hätten sich die einen oder anderen Mitglieder der Kommission vermutlich anders entschieden. Aber der Bundesrat wie auch der Ständerat haben dieses Instrument bekanntlich wiederholt abgelehnt.

So hat sich nun in der Abstimmungskaskade ein sehr dünnes Korsett dieses Artikels herausgebildet. Der Artikel hätte nur noch daraus bestanden, dass man erstens die Dauer der Testphase auf ein Jahr begrenzt und zweitens die Regelung nur noch in eine Verordnung aufgenommen hätte, ohne die Möglichkeit, vom Asylgesetz oder vom Ausländergesetz abzuweichen. Das ist aber selbstverständlich: Im Rahmen der geltenden Rechtsordnung kann der Bundesrat zu einem Gesetz jederzeit eine Verordnung erlassen, ohne uns zu fragen. Aber damit wäre der Kern von Absatz 2 aus der Bestimmung weggefallen.

Ich bin der Auffassung, dass eine Mehrheit der Kommission schliesslich deswegen diese Bestimmung abgelehnt hat, um nicht die Koordination mit der noch ausstehenden Vorlage 2 zu gefährden. Wir alle haben ohne Widerspruch im Sommer einen Teil aus der Gesamtvorlage herausgebrochen und eine sogenannte Beschleunigungsvorlage verlangt. Bis Ende Jahr soll uns der Bundesrat eine Beschleunigungsvorlage zu den Verfahren vorlegen, in der es auch um die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen geht. Wenn wir nun diese Testphase oder "Asylverfahren im Rahmen von befristeten Pilotprojekten", wie es neuerdings geheissen hätte, unterstützt hätten, dann wäre es schwierig geworden, gestützt auf diese Pilotphase eine Beschleunigungsvorlage zu bringen. Denn stellen Sie sich vor, man hätte die Vorlage des Ständerates angenommen und diese Phase auf drei Jahre festgelegt: Dann hätten wir natürlich bei Vorliegen der Beschleunigungsvorlage immer gesagt, dass wir zuerst das Ergebnis der dreijährigen Phase abwarten müssten. Will man nun aber die Phase auf ein Jahr beschränken, dann ist die Aussagekraft dieses Pilotprojektes wahrscheinlich doch eher beschränkt.

Deswegen sind wir mit 14 zu 9 Stimmen zum Schluss gekommen, dass der gesamte Artikel nicht so verabschiedet werden soll.

Die Minderheit I (Bäumle) verlangt nun die Beschränkung auf ein Jahr, das hätte eben die erwähnte beschränkte Aussagekraft zur Folge. Die Minderheit II (Schenker Silvia) will zusätzlich noch, dass der Bundesrat die Verordnung nur im Rahmen des geltenden Rechts erlassen kann. Dafür braucht es aber keine neue Bestimmung, das kann er heute schon.

Deswegen bitte ich Sie im Namen der Mehrheit Ihrer SPK, den gesamten Artikel zu streichen und beide Minderheitsanträge abzulehnen.

Bugnon André (V, VD), pour la commission: Comme je l'ai déjà dit dans mon introduction, le Conseil des Etats a introduit un nouvel article 112b permettant au Conseil fédéral de procéder à des tests de procédure pour permettre d'essayer diverses méthodes afin d'évaluer quelle sera la meilleure procédure à appliquer à l'avenir dans le domaine de l'asile.

Madame la conseillère fédérale Sommaruga a présenté tout à l'heure le cheminement qui a conduit le Conseil des Etats à l'élaboration de cet article, qui est maintenant soutenu par le Conseil fédéral, notamment la minorité I (Bäumle). Effectivement, un avis de droit a été demandé, parce qu'il était question de savoir si, du point de vue du droit juridique, nous pouvions aller dans le sens proposé par le Conseil des Etats, à savoir permettre au gouvernement de procéder à des phases de test, ce qui a été le cas. L'Office fédéral de la justice a répondu aux trois questions qui lui ont été posées par des avis positifs. Donc il n'y a pas de problème juridique sur la mise en oeuvre de la disposition proposée par le Conseil des Etats.

Toutefois – vous l'avez lu dans le dépliant –, il y a différents points de vue par rapport à l'introduction de cette possibilité. D'ailleurs, on ne parle plus de procédures test mais de projets pilotes. La proposition de minorité I (Bäumle) rejoint dans le fond totalement le Conseil des Etats, en limitant toutefois la durée des essais pilotes à une année plutôt qu'à trois. Quant à la proposition de minorité II (Schenker Silvia), bien que Madame Schenker Silvia se soit prononcée pratiquement contre le point de vue du Conseil des Etats, elle est d'accord d'entrer en matière en donnant seulement la possibilité de régler les modalités par voie d'ordonnance mais propose de biffer les alinéas 3 et 4 de cet article en limitant également la durée des essais pilotes à une année.

Cela a donné lieu à un long débat en commission, car il n'était pas évident de savoir s'il était bon ou pas de donner un blanc-seing au Conseil fédéral, ceci d'autant plus que – comme cela a déjà été dit – le projet 2, qui doit traiter cette problématique, est soumis à la réflexion du Conseil fédéral et que ce projet devrait nous être transmis d'ici la fin de l'année. Donc, en donnant au Conseil fédéral, sous la clause d'urgence, l'autorisation de concevoir des projets pilotes maintenant, on pourrait penser – et c'est certainement le cas – que la réflexion qui est en train d'être menée dans le cadre du projet 2 est court-circuitée.

C'est pour cela que la majorité s'est posé deux questions: est-ce qu'on doit donner le feu vert, est-ce qu'on peut donner un blanc-seing au Conseil fédéral pour faire des essais pilotes? Si oui, devons-nous véritablement



soumettre cette possibilité à la clause d'urgence? Si vous répondez non à l'une ou l'autre de ces deux questions, c'est que vous rejoignez la majorité de la commission qui refuse de suivre le Conseil des Etats, par 14 voix contre 9 et 2 abstentions.

La majorité vous recommande donc de rejeter les deux propositions de minorité, c'est-à-dire de rejeter la vision du Conseil des Etats.

Präsident (Walter Hansjörg, Präsident): Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 10.052/7918)

Für den Antrag der Minderheit I ... 127 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 50 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 10.052/7919)

Für den Antrag der Mehrheit ... 133 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 52 Stimmen

Ziff. Ibis; Iter; II Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. Ibis; Iter; II al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Titel, Art. 74 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre, art. 74 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5

Antrag der Kommission

5. der Wegweisungsentscheid in einem Empfangs- oder Verfahrenszentrum oder in einem Zentrum nach Artikel 26

AB 2012 N 1434 / BO 2012 N 1434

Absatz 1a AsylG eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist,

Art. 76 al. 1 let. b ch. 5

Proposition de la commission

5. si la décision de renvoi est notifiée dans un centre d'enregistrement et de procédure ou dans un centre au sens de l'article 26 alinéa 1a LAsi et que l'exécution du renvoi est imminente,

Angenommen – Adopté





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2012 • Sechste Sitzung • 17.09.12 • 14h30 • 10.052
Conseil national • Session d'automne 2012 • Sixième séance • 17.09.12 • 14h30 • 10.052



Art. 80 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 80 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté