



23.018

**Assistenzdienst der Armee
zur Unterstützung des SEM
im Asylbereich**

**Service d'appui de l'armée
en faveur du SEM
dans le domaine de l'asile**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Hurter Thomas, Addor, Heimgartner, Hess Erich, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Hurter Thomas, Addor, Heimgartner, Hess Erich, Tuena, Walliser, Zuberbühler)
Ne pas entrer en matière

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Wir behandeln das Eintreten und die Detailberatung in einer einzigen Debatte.

Fridez Pierre-Alain (S, JU), pour la commission: La situation migratoire a profondément évolué durant l'année 2022, en relation, d'une part, avec la guerre en Ukraine et, d'autre part, avec les arrivées en provenance d'autres régions du monde. A la fin de l'année passée, on comptait environ 75 000 personnes venant d'Ukraine et près de 25 000 demandeurs d'asile, soit quelque 100 000 personnes en quête de protection dans notre pays. Face à cette situation particulière, le SEM a dû augmenter sensiblement le nombre de ses places d'hébergement.

Depuis début 2023, l'armée fournit au SEM des places d'hébergement supplémentaires pour faire face au nombre élevé de réfugiés et de demandeurs d'asile ukrainiens. Grâce notamment à ce soutien de l'armée à hauteur d'un peu plus de 2000 places, le nombre de places d'hébergement dans les structures fédérales est passé de 5000 à 9000 places. Le SEM n'a pas été en mesure de recruter suffisamment rapidement du personnel qualifié pour mettre en place et exploiter ces nouvelles infrastructures.

En effet, les besoins en personnel supplémentaire sont considérables. Pour les besoins de sécurité et d'encadrement, on avance le chiffre total d'environ 1200 employés supplémentaires. C'est en raison d'une pénurie de main-d'oeuvre sur le marché du travail que le recrutement de personnel suffisant pour réaliser ces tâches et répondre dans l'urgence aux besoins supplémentaires n'a pas été possible.

Assister les personnes en quête de protection est une tâche qui peut être dévolue à la protection civile en cas de situation d'urgence. La protection civile aurait donc pu représenter une alternative. Mais vu que, au même moment, les cantons, les villes et les communes étaient également sollicités pour répondre à la création de places d'hébergement supplémentaires, la Confédération et les cantons se sont accordés, dans le cadre de





l'Etat-major spécial Asile, Sonas, pour que la protection civile, en tant que premier moyen des cantons, se concentre sur les tâches des cantons, des villes et des communes en priorité.

Autre moyen d'action: le service civil. Il a été décidé de convoquer jusqu'à 140 civilistes au profit du SEM entre janvier et avril 2023. Face aux besoins immédiats et dans l'attente du déploiement du personnel civil supplémentaire, à la demande du Département fédéral de justice et police, le Conseil fédéral a chargé, le 16 décembre 2022, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de déployer au maximum 500 militaires pour soutenir le SEM jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard.

Les membres des forces armées sont chargés de la mise en place, de la gestion et du bon fonctionnement des infrastructures militaires supplémentaires mises à la disposition du SEM, ainsi que du transport des personnes chargées de la protection et des demandeurs d'asile. Un appui en personnel pour l'octroi de soins médicaux initiaux au profit des requérants d'asile et des personnes en quête de protection est également prévu, mais aucune tâche dans le domaine de la sécurité ne sera confiée aux militaires. Par ailleurs, les militaires qui fournissent ces prestations d'appui ne sont pas armés.

Toutes les mesures prises respecteront scrupuleusement le principe de subsidiarité: l'engagement des militaires est subordonné à l'épuisement des moyens civils.

Ce déploiement n'entraîne pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. Le financement est assuré pour l'essentiel par le budget de l'armée, car les charges dues à un service d'appui sont régies par l'article 67 alinéa 1 de la loi sur l'armée. Le Département fédéral de la défense, de la

AB 2023 N 207 / BO 2023 N 207

protection de la population et des sports peut toutefois facturer ultérieurement d'éventuelles dépenses supplémentaires au Département fédéral de justice et police. Selon l'expérience de la lutte contre l'épidémie de COVID-19, on sait que ce genre d'engagement subsidiaire ne génère pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports que des coûts additionnels marginaux.

Comme la mission décidée par le Conseil fédéral dure plus de trois semaines, elle doit être approuvée par le Parlement, conformément à l'article 70 alinéa 2 de la loi sur l'armée. Dans les débats de la commission, des questions de compréhensions et des demandes de précision ont été formulées par plusieurs intervenants et la commission a obtenu des réponses sur la durée de l'engagement, sur les engagements de la protection civile et du service civil dans ce dossier, sur les questions de coûts et sur les possibilités d'anticipation de telles situations, pour l'essentiel.

Dans l'ensemble, le projet a été bien accueilli par les membres de la commission, mais une position minoritaire critique a été exprimée par d'aucuns. L'armée est toujours la roue de secours, alors que ses moyens sont progressivement limités.

L'armée est en situation limite. Les jours de service dédiés au SEM manquent pour l'entraînement de l'armée. Pourquoi ne pas plus solliciter le service civil, par exemple? N'aurait-il pas été possible de mieux anticiper et d'insister sur les coûts à reporter sur le SEM? Une proposition de minorité demandait même que les coûts de l'engagement de l'armée soient facturés au Département fédéral de justice et police, mais, devant l'information que les coûts en question étaient minimes, en lien avec le fait que seul un petit nombre de militaires avait été engagé, cette proposition a été retirée.

Au vote sur l'ensemble, cet objet a été accepté en commission par 18 voix contre 7. A noter que cet objet a été accepté par le Conseil des Etats la semaine passée. Au nom de la majorité de la commission, je vous appelle à accepter cet arrêté fédéral.

Gmür Alois (M-E, SZ), für die Kommission: Schon am 16. Dezember 2022 hat der Bundesrat auf Gesuch des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zur Unterstützung des Staatssekretariats für Migration (SEM) beschlossen, im Asylbereich die Armee im Assistenzdienst einzusetzen. Weil der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss das Parlament diesem Einsatz zustimmen. Der Einsatz läuft seit Anfang Januar und dauert bis Ende März.

Die Kommission wurde orientiert, dass unser Land mit einem massiven Zustrom von Asylsuchenden konfrontiert ist. Zu den Asylsuchenden kommen noch viele Schutzsuchende aus der Ukraine dazu. Das SEM kann die angespannte und ausserordentliche Situation im Asyl- und Flüchtlingsbereich nicht ohne zusätzliche Hilfe bewältigen. Aufgrund des Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt gelingt es dem SEM nicht, genügend rasch qualifiziertes Personal für die Einrichtung und den Betrieb von Infrastrukturen zu rekrutieren.

Gemäss Bundesratsbeschluss könnten bis zu 500 Armeeangehörige bei Bedarf und gestaffelt eingesetzt werden. Bis jetzt wurden zwischen 10 und 15 Armeeangehörige eingesetzt. Es sind auch über 100 Zivildienstleistende im Einsatz. Dem SEM werden nur die zusätzlichen Kosten verrechnet. Das sind vor allem Kosten für



zusätzliche Installationen in den Unterkünften. Eingesetzt werden vor allem Durchdiener, die sowieso Dienst leisten. Deshalb entstehen keine zusätzlichen Personalkosten. Die Armee wird neben dem Aufbau der Infrastruktur auch für Transporte eingesetzt. Die Armee-Einheiten funktionieren wegen dieses Einsatzes trotzdem, und die Ausbildung ist sichergestellt.

Der Kommission wurde versichert, dass Abklärungen mit dem SEM ergeben haben, dass dieser Einsatz wie vorgesehen am 31. März endet und keine Verlängerung beantragt wird. Wie sich die Situation mit den Schutzsuchenden im Asylbereich weiterentwickelt, ist allerdings schwer voraussehbar. Die Prognosen gehen von 24 000 bis 40 000 Gesuchen aus.

Eine Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass auf das Geschäft einzutreten sei. Mit 18 zu 7 Stimmen wurde auf die Vorlage eingetreten, und sie wurde ohne Änderung genehmigt.

Hurter Thomas (V, SH): Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, nicht auf diese Vorlage einzutreten. Es geht eigentlich darum, dass wir einen Präzedenzfall haben und ein Präjudiz geschaffen werden soll. Einmal mehr will man die Armee für eine Aufgabe heranziehen, die nicht zu ihrem Kerngeschäft gehört. Das Kerngeschäft ist die Sicherstellung der Verteidigungsfähigkeit und damit auch die Grundausbildung. Wir haben in der Vergangenheit sehr viele solche Anfragen erhalten. Ich nenne als Beispiele die vielen Sportanlässe oder die verschiedenen Konferenzen. Covid-19 war ebenfalls ein grosses Thema. Bei Covid-19 haben übrigens – im Gegensatz zu den Zivildienstleistenden – von den angefragten Angehörigen der Armee über 95 Prozent zugesagt; hier geht also ein grosser Dank an die Armee.

Jetzt soll die Armee auch noch im Asylbereich mithelfen. Sagen Sie Nein zu diesem Präjudiz. Es ist eben ein Präjudiz; ich komme nachher noch darauf zurück. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) nennt folgende Gründe, warum man hier die Armee benötige: Auf der einen Seite nennt es als Gründe, dass es die Strukturen nicht habe, dass es zu wenig Leute habe und dass die Situation nicht voraussehbar gewesen sei. Auf der anderen Seite sagt es, dass die Organisation nicht so weit sei. Es spricht auch von Fachkräftemangel.

Wenn man die Botschaft liest, sieht man relativ schnell, um welche Fachkräfte es geht: Es geht um Leute, die Auto fahren und Auf- und Abbauten vorbereiten können. Ich glaube, diese Aufgaben können auch andere erfüllen, zum Beispiel eben Zivildienstleistende. Es wurde hier erwähnt, dass einige, etwa gut 100, dies schon tun. Alleine im letzten Jahr wurden rund 6150 Leute neu zum Zivildienst eingeteilt. Diese Leute sind tauglich. Darunter hätte es sicher auch viele, die Auto fahren und Auf- und Abbauten machen könnten. Insofern hätte man die Leute von dort nehmen können.

Dann wird gesagt, die Situation sei nicht voraussehbar gewesen. Als Beispiel die Flüchtlingskrise: Mit der Situation in der Ukraine wurde auch klar, dass diese weiter zunehmen wird. Hier kann man deutlich sagen, dass das SEM seine Hausaufgaben nicht gemacht hat.

In der Kommission wurde gesagt, man wolle nicht auf Vorrat um Personal oder Geld ersuchen. Diese Haltung ist eigentlich sehr gut. Aber grundsätzlich muss ich sagen, dass man zumindest die politische Diskussion hier im Parlament hätte führen können.

Es wurde von den Kommissionssprechern erwähnt: Die Botschaft gilt bis Ende März, also noch etwa 14 Tage. Aktuell sind rund 11 Angehörige der Armee im Einsatz. 11 Personen hätte man durchaus anderswoher nehmen können. Das zeigt, dass der Entwurf, der einen Einsatz von bis zu 500 Armeeangehörigen vorsieht, ein Präjudiz für die Zukunft schaffen würde.

Ich bitte Sie im Namen meiner Minderheit, aus den folgenden Gründen nicht auf den Entwurf einzutreten:

1. Es geht hier um einen Präzedenzfall, der ein Präjudiz für die Zukunft darstellt.
2. Das SEM soll seine Hausaufgaben selber machen.
3. Helfen Sie mit, den Zivildienst etwas besser zu organisieren, damit man die Zivildienstleistenden besser einbinden kann.
4. Last, but not least, das ist vor allem an die linke und an die grüne Seite gerichtet: Sie sagen immer wieder, dass die zivilen Behörden im sozialen Bereich vor allem durch Zivildienst und Zivilschutz und nicht durch die Armee unterstützt werden sollen. Das haben Sie zum Beispiel bei Covid-19 gesagt. Ich kann mich erinnern, dass Frau Seiler Graf gesagt hat, die Armee solle nur in Ausnahmefällen im sozialen Bereich tätig sein; für solche Tätigkeiten gebe es zivile Organisationen. Tun Sie das auch hier. Auch Frau Schlatter hat damals bei Covid-19 gesagt, dass es vor allem darum gehe, Zivildienstleistende einzusetzen.

Bitte treten Sie nicht auf den Entwurf ein, da er ein Präjudiz für die Zukunft schaffen würde.

AB 2023 N 208 / BO 2023 N 208

Gredig Corina (GL, ZH): Können Sie mir sagen, wie viele Dienstage für andere Tätigkeiten, die ebenfalls nicht



direkt der Sicherheit dienen – wie beispielsweise Schnee schaufeln beim Lauberhornrennen –, im Vergleich zu den Diensttagen, die gemäss dieser Vorlage benötigt werden, eingesetzt werden?

Hurter Thomas (V, SH): Nein, selbstverständlich kann ich das hier nicht aus dem Stegreif sagen; das können Sie auch selber nachschauen. Aber Sie wissen ganz genau, so gut wie ich, Frau Kollegin Gredig, dass genau diese Diskussion in der Sicherheitspolitischen Kommission immer wieder stattfindet und dass man in der Vergangenheit gesagt hat, man möchte die Armee hauptsächlich für die Kernaufgaben einsetzen. Wenn man hier gemäss dieser Botschaft 500 Angehörige der Armee einsetzen würde, wäre das Zeichen völlig klar: Dann ginge es um ein Präjudiz. Deshalb muss man eindeutig Nein sagen; das SEM hat seine Hausaufgaben zu machen. Es geht schlussendlich auch darum, wer diesen Einsatz bezahlt und dass diese Dienstage und dieses Personal der Armee in Zukunft fehlen würden.

Amherd Viola, Bundesrätin: Im März 2022 hat der Bundesrat den Schutzstatus S für Personen, die wegen des Kriegs aus der Ukraine flüchten, aktiviert. Bis Ende Dezember 2022 wurde dieser Schutzstatus über 74 000 Personen aus der Ukraine gewährt. Seit Herbst 2022 haben zudem die Gesuche von Personen im regulären Asylverfahren stark zugenommen. Am 24. Januar hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) seine Asylprognosen für 2023 kommuniziert. Bis Ende Jahr ist mit zwischen 24 000 und 40 000 Asylgesuchen zu rechnen. Das wahrscheinlichste Szenario liegt bei 27 000 plus/minus 3000 Gesuchen. Diese Zahlen sind sehr hoch.

Bereits seit 2016 besteht eine Notfallplanung, nach der die Armee dem SEM die Infrastruktur zur Verfügung stellen kann, um bei Bedarf die Unterbringungskapazitäten zu erhöhen. Ein Bundesratsbeschluss ist dafür nicht notwendig. Als sich im letzten Herbst die Situation verschärfte, hat das SEM die Armee um Unterstützung ersucht. Seit Ende Dezember stellt die Armee befristet bis Ende Mai 2023 auf den Waffenplätzen Bure, Dübendorf, Freiburg, Thun und St. Luzisteig bis zu 2700 zusätzliche Plätze zur Verfügung.

Angesichts der Probleme, rechtzeitig das richtige Personal für die Betreuung der Schutzsuchenden auf dem Arbeitsmarkt zu rekrutieren, hat das EJPD zudem eine personelle Unterstützung durch die Armee beantragt. Deshalb hat der Bundesrat am 16. Dezember 2022 beschlossen, die Armee im Assistenzdiensteinsatz zur Unterstützung des SEM im Asylbereich einzusetzen. Der Assistenzdienst umfasst maximal 500 Armeeangehörige, welche bis längstens am 31. März 2023 eingesetzt werden können. Da dieser Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss er vom Parlament in der Session nach dem Bundesratsentscheid genehmigt werden.

Die Armeeangehörigen unterstützen das SEM beim Assistenzdienst in den folgenden Bereichen: personelle und materielle Unterstützung beim Aufbau, beim Einrichten und beim Abbau von zur Verfügung gestellter Infrastruktur; personelle Unterstützung beim Betrieb der zur Verfügung gestellten Infrastruktur im Sinne einer initialen Anschubleistung, bis das erforderliche zivile Personal verfügbar ist; schlussendlich personelle Unterstützung bei der medizinischen Erstversorgung der Asyl- und Schutzsuchenden. Die Armee erbringt ebenfalls Unterstützungsleistungen im Bereich von Personentransporten. Hingegen übernehmen Armeeangehörige keine Aufgaben im Sicherheitsbereich.

Die Unterstützungsleistungen der Armee werden von Durchdienern und von Formationen erbracht, die gemäss Dienstleistungsplan ordentlich im Dienst stehen. Der Assistenzdienst verursacht damit ungefähr gleich hohe Kosten wie Armeeangehörige, die einen normalen Ausbildungsdienst absolvieren würden. Der Assistenzdienst der Armee zugunsten des SEM ist somit über das ordentliche Budget des VBS abgedeckt.

Die in der Botschaft festgelegte Zahl von maximal 500 Armeeangehörigen im Assistenzdiensteinsatz wird nicht ausgeschöpft. Bislang sind jeweils zwischen 15 und 25 Armeeangehörige gleichzeitig im Einsatz. Die Armeeangehörigen kommen gestaffelt zum Einsatz. Das SEM stellt die konkreten Gesuche über die etablierten Prozesse des Ressourcenmanagements Bund. Über Umfang und Verteilung der jeweils benötigten Armeeangehörigen entscheidet das SEM in Zusammenarbeit mit der Armee.

Im Rahmen des vom SEM geführten Sonderstabs Asyl (Sonas) wird die Einhaltung der Subsidiarität für jede Leistung anhand bestimmter Kriterien geprüft. Deren Einhaltung im Einsatz wird ebenfalls geprüft. Sobald die Aufgaben durch ziviles Personal des SEM, durch Zivildienstleistende oder private Anbieter erfüllt werden können, werden die Armeeangehörigen von diesen Aufgaben entbunden. Damit wenden wir die Lehren an, die wir aus dem Armee-Einsatz zur Unterstützung der zivilen Behörden zur Bewältigung der Pandemie gezogen haben.

Gemäss Entscheid des SEM und des Bundesamtes für Zivildienst im Rahmen des Sonas sollen auf diese Weise von Januar bis April 2023 bis zu 140 Zivildienstpflichtige für Einsätze zugunsten des SEM aufgeboden werden. Zwischen Anfang Januar und Mitte Februar konnte die Zahl von 40 auf 135 Zivildienstpflichtige erhöht werden. Gleichzeitig nimmt die Schaffung von Unterkunftsgelegenheiten in den Städten und Kantonen die



Zivilschutzverbände stark in Anspruch. Daher haben sich Bund, Kantone und Städte im Rahmen des Sonas darauf geeinigt, dass der Zivilschutz zugunsten der Kantone und Städte eingesetzt werden soll. Dies entspricht der Prioritätenordnung, die in den gemeinsamen Eckwerten von Bund und Kantonen in der Notfallplanung 2016 vereinbart wurden. Das Verteilsystem zwischen Armee und Zivildienst auf Stufe Bund einerseits und Zivilschutz auf Stufe Kantone und Städte andererseits funktioniert, und das komplementär. Der Ständerat hat dieses Geschäft am 1. März 2023 mit 33 zu 5 Stimmen angenommen. Ich beantrage Ihnen, auf das Geschäft einzutreten und dem Bundesbeschluss unverändert zuzustimmen.

Tuena Mauro (V, ZH): Frau Bundesrätin, so, wie es im Moment aussieht, droht dem SEM, dass die Asylsituation aus dem Ruder läuft. Es ist daher möglich, dass das SEM weiterhin solche Gesuche zuhanden der Armee stellen wird. Wie werden Sie sich in Zukunft dazu stellen? Ist es ein einmaliger Fall, dass Sie jetzt Armeeangehörige zur Verfügung stellen, oder wird es so sein, dass das auch in Zukunft der Fall sein könnte?

Amherd Viola, Bundesrätin: Wir werden die Situation bei sich abzeichnender Notwendigkeit oder bei Anfragen des SEM bzw. des EJPD wieder sehr gut anschauen, den Stand der Dinge in diesem Moment beurteilen und entsprechend entscheiden.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Hurter Thomas ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.018/26226)

Für Eintreten ... 134 Stimmen

Dagegen ... 53 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung des SEM im Asylbereich
Arrêté fédéral sur le service d'appui de l'armée en faveur du SEM dans le domaine de l'asile

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2023 N 209 / BO 2023 N 209

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.018/26227)

Für Annahme des Entwurfes ... 132 Stimmen

Dagegen ... 52 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Es liegen übereinstimmende Beschlüsse der beiden Räte vor. Der Bundesbeschluss ist somit definitiv angenommen.